

REFORMA DO ESTADO



POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

MINISTÉRIO DO TRABALHO  
SECRETARIA DE EMPREGO E SALÁRIO  
SECRETARIA DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

# REFORMA & ESTADO

POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

Polegar Direito

Série... 2402

7670

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
**GDF**

UNICAMP

SECRETARIA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA DO DF  
**SEIER**

INSTITUTO DE ECONOMIA

ASSINATURA DO PORTADOR

DUJCE TANNURI FRANCO DE MATOS GERALDO DI GIOVANNI GILVANIR BATISTA DA SILVA

AZUETE FOGAÇA BEATRICE VALLE BEATRIZ AZEREDO CLAUDIO DEDECCA

MARIA CRISTINA CACCIMALI SULAMIS DAIN WILNES HENRIQUE

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA (ORG.)

IVAN GUIMARÃES LAURA TAVARES SOARES MARCIO POCHMANN



Este livro é mais um resultado do Programa de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego, realizado pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal, sob a coordenação do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp.

Seu objetivo é promover a qualificação de técnicos que atuam na gestão das chamadas políticas públicas de emprego, particularmente nos programas de geração de emprego e renda e de formação profissional, ou nas atividades de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e informação estatística sobre mercado de trabalho.

O desenvolvimento deste Programa envolveu a elaboração de um diagnóstico sobre as tendências do mercado de trabalho, os impactos da reestruturação produtiva, e os problemas e perspectivas das políticas de emprego.

A primeira parte deste diagnóstico foi apresentada no livro Economia & Trabalho: textos básicos, lançado recentemente pelo Instituto de Economia. Agora, com a publicação de Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil, estamos divulgando os textos relacionados à avaliação das políticas de emprego e renda e de formação profissional.

Assinados por vários especialistas no tema, esses textos revelam tanto a visão daqueles que estão mergulhados na gestão das políticas públicas quanto daqueles que têm a tarefa de refletir sobre o alcance e os limites dessas políticas diante dos constrangimentos econômicos e sociais do país.

Esperamos que esta publicação seja útil aos técnicos, estudantes e profissionais do setor e favoreça o debate sobre as políticas de emprego, sobretudo nesse momento em que a crise econômica põe novamente em xeque a capacidade de intervenção do poder público frente ao crescente problema do desemprego.

WALDIR QUADROS  
DIRETOR EXECUTIVO DO CESIT

# Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil

Programa de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego

**Promoção**

Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito  
Federal – SETER/GDF  
Governador: Cristovam Buarque  
Secretário: Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães

**Execução Técnica**

Departamento de Educação para o Trabalho da SETER/GDF  
Diretor: Sidiclei da Silva Patricio  
Executora Técnica: Cecília Albano Cordeiro

**Realização**

Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do  
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas –  
CESIT/IE/UNICAMP.  
Diretor Executivo: Waldir Quadros  
Diretora Adjunta: Wilnês Henrique

**Apoio**

Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do  
Ministério do Trabalho – SEFOR/MTb  
Secretário: Nassim Gabriel Mehedff

**Financiamento**

Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

**Equipe**

Coordenação Geral: Marco Antonio de Oliveira  
Coordenação Pedagógica: Paulo Sergio de Carvalho  
Monitoria: Ana Paula Matusita, Andréia Galvão, Anselmo Luis dos Santos,  
Marcelo Prado Manzano, Marcelo Weishaupt Proni  
Secretaria Executiva: Valentina Buainain

# Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil

Azete Fogaça, Beatrice Valle, Beatriz Azeredo,  
Claudio Salvadori Dedecca, Dulce Maria Jabour Tannuri,  
Franco de Matos, Geraldo Di Giovanni,  
Gilvanir Batista da Silva, Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães,  
Laura Tavares Soares, Marcio Pochmann,  
Marco Antonio de Oliveira (Organizador),  
Maria Cristina Cacciamali, Sulamis Dain, Wilnês Henrique.



Campinas  
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP  
Instituto de Economia – IE  
1998

Obra publicada pelo Instituto de Economia da UNICAMP em parceria com a  
Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito Federal.

Projeto Gráfico-visual/Normalização  
*Célia Maria Passarelli Quitério*  
*Neide Pereira Baldovinotti*

Edição de texto  
Paulo Sergio de Carvalho

Revisão  
Reiko Miura

Capa  
*João Baptista da Costa Aguiar*

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – CEDOC  
do Instituto de Economia da UNICAMP

Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil/Marco Antonio de Oliveira  
(Org.). – Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

ISBN 85-86215-14-7

1. Estado – Reforma. 2. Emprego. 3. Formação profissional. 4. Mercado  
de trabalho – Brasil. I. Oliveira, M. A. (Org.). II. Título.

CDD 331



UNICAMP  
Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Economia (www.eco.unicamp.br)

✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 788.5708 📠 (019) 289.1512 📧 public@eco.unicamp.br  
13083-970 – Campinas, São Paulo – Brasil

## Sumário

- Apresentação ..... 7
- *Geraldo Di Giovanni*  
Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual ..... 9
- *Sulamis Dain, Laura Tavares Soares*  
Reforma do Estado e políticas públicas: relações  
intergovernamentais e descentralização desde 1988 ..... 31
- *Wilnês Henrique*  
Crise econômica e ajuste social no Brasil ..... 73
- *Marcio Pochmann*  
As políticas de geração de emprego e renda: experiências  
internacionais recentes ..... 109
- *Beatriz Azeredo*  
Políticas públicas de geração de emprego no Brasil:  
limites e possibilidades ..... 125
- *Maria Cristina Cacciamali, Gilvanir Batista da Silva,*  
*Franco de Matos*  
Sistema Nacional de Emprego: desempenho  
interestadual ..... 169

• <i>Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães</i> Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda .....	193
• <i>Beatrice Valle</i> Políticas de mercado de trabalho no Brasil: a experiência do PROGER .....	225
• <i>Dulce Maria Jabour Tannuri</i> Concepções e instrumentos das políticas locais de emprego e renda e de qualificação de empreendedores .....	247
• <i>Claudio Salvadori Dedecca</i> Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90 .....	269
• <i>Azuzete Fogaça</i> A educação e a reestruturação produtiva no Brasil .....	295

## Apresentação

*Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil* é mais um resultado do Programa de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego, cujo objetivo é promover a qualificação de servidores públicos da área do trabalho, com atenção especial para aqueles que atuam na gestão de políticas de geração de emprego e renda e de formação profissional, ou nas atividades de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e informação estatística sobre mercado de trabalho. Essa experiência tem exigido uma ação coordenada de diferentes esferas de governo e uma nova forma de atuação dos centros de estudos e pesquisas, que estão sendo desafiados a um confronto crítico e participativo com os temas recentes de políticas públicas.

Realizado pela Secretaria de Trabalho do Governo do Distrito Federal – SETER/GDF, sob a coordenação do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da UNICAMP, o Programa de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego conta ainda com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho – SEFOR/MTb e foi viabilizado graças aos recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Tal parceria permitiu que essa iniciativa, originalmente concebida para atender apenas as demandas da SETER/GDF, ganhasse amplitude nacional, tornando possível também a participação no Programa de técnicos de outras secretarias estaduais do trabalho e do próprio Ministério do Trabalho.

Para atingir o objetivo proposto foi feito um diagnóstico sobre as características e tendências recentes do mercado de trabalho, os impactos dos processos de reestruturação produtiva e tecnológica, e os problemas e

perspectivas das políticas públicas de emprego. Com base nesse diagnóstico foram organizados dois cursos-piloto, sobre Noções Básicas de Economia do Trabalho e sobre Políticas de Emprego e Formação Profissional, realizados em 1996 e 1997, respectivamente. Essas experiências serviram de ponto de partida para a implantação do Curso de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego, pelo qual irão passar, até o final de 1998, duzentos técnicos da área do trabalho.

Os resultados parciais desse diagnóstico foram consolidados sob a forma de textos de apoio às atividades didáticas do Curso. A primeira parte deles foi reunida no livro *Economia & Trabalho: textos básicos*, lançado recentemente pelo Instituto de Economia da Unicamp em parceria com a SETER/GDF. Agora, com a publicação de *Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil*, procuramos reunir os textos mais diretamente relacionados à avaliação das políticas de geração de emprego e renda e de formação profissional. Da leitura desses textos, é possível depreender tanto a visão daqueles que estão cotidianamente mergulhados na gestão dessas políticas, quanto daqueles para quem, por dever de ofício, cabe refletir sobre o alcance e os limites dessas experiências quando confrontadas com os constrangimentos econômicos e sociais do país.

Este livro, assim como as demais atividades do Programa de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego, foram viabilizadas graças ao empenho de Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito Federal, na administração Cristovam Buarque, além do apoio de Nassim Gabriel Mehedff, Secretário de Desenvolvimento e Formação Profissional do Ministério do Trabalho. A eles cabe o mérito do investimento na qualificação de técnicos da área do trabalho, num momento em que são grandes as carências nesse âmbito e maiores ainda as exigências que recaem sobre as políticas públicas de emprego.

Esperamos que esta publicação seja útil aos técnicos, estudantes e profissionais do setor, mas contribua também para o enriquecimento do debate em torno daquilo que, bem ou mal, vem sendo chamado de políticas de emprego, sobretudo nesse momento em que a crise econômica parece, mais uma vez, lançar sua sombra sobre a capacidade de intervenção do poder público face ao problema crescente do desemprego, além de pôr em xeque novas formas de intervenção governamental, como a rica experiência do Governo do Distrito Federal, sem a qual não teria sido possível essa e tantas outras iniciativas.

Marco Antonio de Oliveira  
Organizador

## Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual

Geraldo Di Giovanni<sup>1</sup>

Inicialmente, creio ser interessante abordar a questão através de uma perspectiva generalizante. Não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social. A abundante literatura antropológica, etnográfica, sociológica, a historiografia das sociedades antiga, moderna e contemporânea, demonstram e registram formas de solidariedade social que, atuando de modo extremamente rústico ou com altos níveis de sofisticação organizacional, têm percorrido, no tempo e no espaço, os grupos sociais, como um processo recorrente e universal. Assim, esta proteção tem sido exercida por instituições não-especializadas e plurifuncionais (como a família, por exemplo), ou então, nas sociedades mais complexas, através de sistemas específicos que se inscrevem como ramos importantes da divisão social do trabalho. Se no primeiro caso tais funções não são imediatamente aparentes, mesclando-se com outras de igual relevância social, no segundo, ganham especialização e visibilidade, constituindo-se num dos pontos centrais da vida coletiva.

Pensar estes sistemas a partir de uma perspectiva teórico-sistemática não significa tratá-los como uma realidade a-histórica. Pelo contrário, significa abrir a possibilidade de, através da localização e

---

<sup>1</sup> Diretor do Instituto de Economia da UNICAMP.

identificação de gêneros e espécies, captá-los na sua complexidade, historicidade e particularidade, revelando sua diferença específica e aquilo que determinou sua forma particular.

Assim, chamo de *sistemas de proteção social* as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

Isto significa que as sociedades sempre alocaram recursos e esforços em suas atividades de proteção social. Certamente, as formas e os modos de alocação variam de um grupo social para outro, segundo critérios históricos e culturais, mas que sempre incluem, implícita ou explicitamente, uma dimensão de poder. Podemos dizer que tais critérios de alocação seguem basicamente três modalidades, que não são excludentes: a tradição, a troca e a autoridade. O critério da tradição envolve um conjunto de valores tais como a caridade, a fraternidade, a solidariedade etc. A troca está referida a um conjunto de práticas econômicas que perpassam desde relações face a face, até a impessoalidade das forças de mercado. Enfim, a modalidade política de alocação, que, no mundo moderno, está configurada de forma mais nítida, na presença do Estado como gestor, regulador e mesmo como produtor de tais relações.

Certamente, face a estas modalidades de critérios não se pode adotar uma postura evolucionista, que conduziria a uma interpretação errônea dos sistemas de proteção social. Em primeiro lugar, porque as interpretações de caráter “finalista” já estão suficientemente criticadas na ciência social. Em segundo lugar, porque não existe registro histórico do desaparecimento de nenhuma das três modalidades apontadas, embora se possa constatar a predominância de uma delas em certos períodos

históricos. A regularidade tem sido, entretanto, a convivência de critérios, ainda que de modo relativamente desequilibrado.

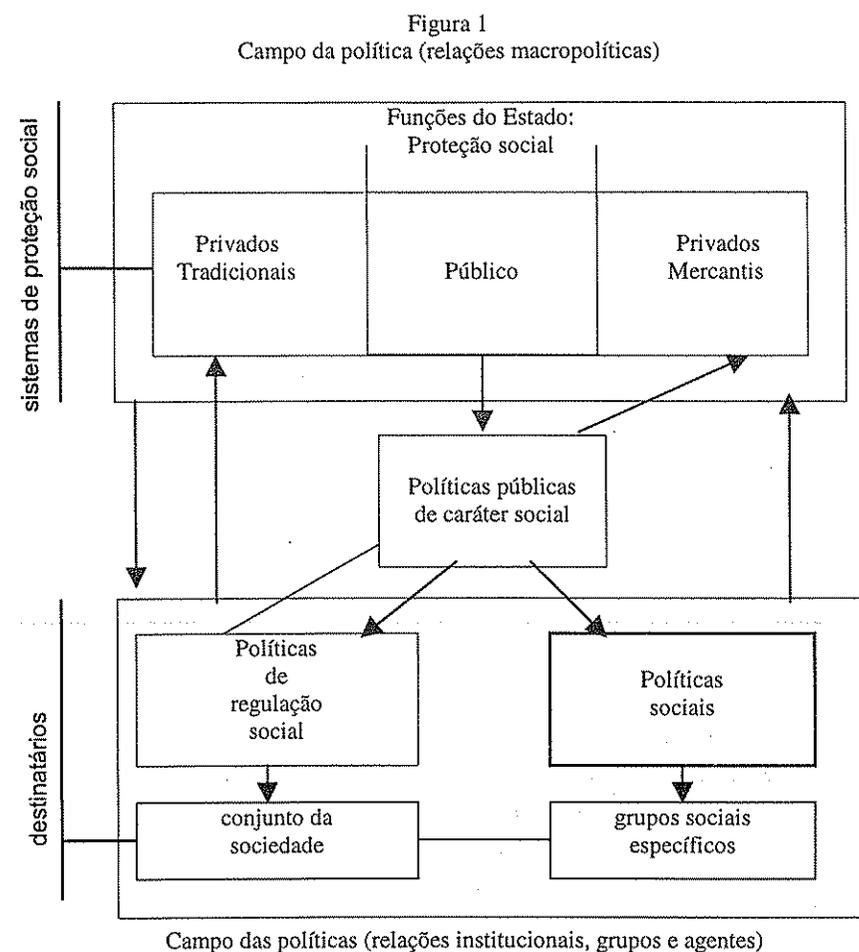
Os sistemas de proteção social que ganharam maior importância foram aqueles desenvolvidos nas sociedades capitalistas européias, especialmente a partir das últimas três décadas do século passado e que deram base aos sistemas de seguridade social verificados em todas as sociedades complexas da atualidade. O traço mais marcante e fundamental destas configurações é o fato de serem implantados e geridos pelo Estado.

Segundo Cella (1985: 266), seu desenvolvimento “na experiência deste século nas democracias industriais pode ser considerado de modo eficaz sob o ponto de vista da expansão dos critérios de alocação política, um tipo de alocação que se coloca ao lado, para depois substituí-los, dos tipos de alocação dominantes nas sociedades fundadas nos princípios do individualismo liberal: aqueles derivados sobretudo do funcionamento do mercado concorrencial, mas também ligados aos valores de solidariedade herdados da sociedade pré-industrial.”

A alocação de recursos sociais que se dá através do Estado resulta de complexas relações macropolíticas travadas no plano do poder público envolvendo, além das principais instituições do Estado (como governo e parlamento), outras instituições e grupos (tais como classes sociais, partidos políticos, sindicatos). Tal conjunto de relações poderia ser localizado, com finalidades analíticas, no campo da Política. A ação de Estado resultaria de jogos e embates sobre o montante, a forma e o destino dos recursos sociais. Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. É importante frisar que estas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos, sempre permeados pela incerteza. Não refletem, pois, necessariamente, um consenso final entre as forças e agentes sociais envolvidos. Ou, nas palavras de Regonini (1985): “um desenho orgânico de meios e fins, nem ao menos um ponto de equilíbrio entre forças contrastantes, ou uma síntese de funções de utilidade.” Embora o campo das políticas possa

parecer relativamente autônomo do campo da Política, na prática guardam relações de intercâmbio e interpenetração.

A Figura 1 poderá auxiliar a compreensão destas idéias.



Desta forma, a proteção social exercida através do Estado é socialmente assumida como função do poder público e representa a existência de um conjunto de garantias, mais ou menos extensas, através de intervenção política e administrativa. Mas, a existência e a constituição de sistemas de proteção desta natureza não excluem a persistência ou a constituição de outras formas de proteção, privadas, nas quais o alcance

dos mesmos objetivos está confiado a acordos entre sujeitos, seja na base de relações mercantis ou fundada em vínculos tradicionais.

Figura 2

Âmbito \ Tipo	Público	Privado	
		Mercantil	Não-mercantil
<b>INSTITUIÇÕES</b>	Instituições governamentais especializadas	- empresas de seguro - patronato - cooperativas - empresas de serviço	- famílias - igrejas - filantropia - associações mútuas
<b>MODALIDADES</b>	- serviços - pensões - aposentadorias - transferências - benefícios fiscais - financiamentos - regulamentação	- serviços - aposentadorias - pensões	- serviços - transferências - prestações "in natura"

Embora predominantemente nas sociedades contemporâneas, os sistemas públicos de proteção social, assentados sobre critérios de alocação política, convivam com outros sistemas de presença mais ou menos marcada, mantendo também níveis diversos de interação com estes sistemas mercantis ou não-mercantis. A função de proteção exercida pelo Estado, no entanto, modelam-se institucionalmente, por meio de políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo um poder de eleger e discriminar escolhas, objetivos e grupos de destino, sempre através de um complexo relacionamento com outros agentes e forças envolvidas. Assim sendo, pode-se encontrar nas sociedades contemporâneas, ao lado de um complexo institucional público altamente especializado, outros tipos de

sistemas de proteção social, organizados em diversos graus de mercantilização, que atuam ou nas fronteiras dos sistemas oficiais, de modo subsidiário e complementar, ou ainda de modo coordenado, com diferentes graus de interação e compatibilidade com as funções estatais de proteção.

No último século, os sistemas de proteção social se estruturaram de modo diverso e específico, seja do ponto de vista das formas de organização desenvolvidas no setor público, da constituição e presença dos sistemas privados, e também da interação entre estas áreas. A modelagem destes sistemas – variando quanto à centralidade ou fragmentação institucional, à participação do Estado ou do setor privado, quanto a uma ação substantiva ou residual e mesmo à generosidade das prestações –, pode ser atribuída, como faz Ferrera (1993), a três ordens de macrofatores:

- a estrutura de classes e a distribuição de riscos (velhice, doença, desemprego etc.) no interior das várias categorias sociais, também em relação com a dinâmica ocupacional e demográfica.
- a constelação de clivagens existente em um dado país e a correspondente estrutura de seu sistema partidário, que modelou os vínculos e as oportunidades políticas de posicionamento e aliança entre os atores, dando-lhes os parâmetros para avaliar quais coalizões reformistas eram praticáveis/convenientes.
- o ambiente da política pública, ou seja, um conjunto de fatores organizativos e culturais entre os quais o arranjo institucional herdado do passado e seus problemas de funcionamento, assim como os estímulos fornecidos por exemplos estrangeiros e por idéias circulantes na agenda de políticas nacional e internacional.

Ao lado destes macrofatores que Ferrera apresenta como estando na base do *desenvolvimento* dos sistemas caracterizados como *Welfare State*, poderíamos acrescentar, se quisermos nos referir às suas *origens*, os graves problemas sociais vividos na Europa do século passado, as lutas sociais travadas em função disto, bem como a capacidade de mobilização tanto das classes sociais submetidas aos riscos maiores, quanto das elites dirigentes em sua resposta (às vezes preventiva) à crise social.

## As origens dos modernos sistemas de proteção social

As idéias aqui expostas sobre as origens dos modernos sistemas de proteção social serão baseadas em dois trabalhos reconhecidos como os melhores e mais completos tratamentos dados ao estudo do *Welfare State*. São eles: *Da caridade ao estado social*, de Jean Alber, e *O desenvolvimento do Welfare State na Europa e na América*, de Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, publicados pela editora italiana Il Mulino; em 1987 e 1981, respectivamente.

A partir da segunda metade do século passado, começou a ganhar corpo nos países europeus uma tendência que se tornaria quase universal no século XX. Trata-se da presença do Estado como organizador, produtor, gestor e normatizador dos sistemas de proteção social. Certamente, esta tendência se corporificaria ganhando matizes adaptadas às condições políticas, econômicas e socioculturais vigentes nos diferentes países, mas o fato inexorável é que o Estado (ou os Estados) passou a assumir, com maior ou menor ênfase, as funções acima mencionadas.

Entretanto, assinaladas as diferenças temporais, políticas e institucionais, pode-se dizer que os sistemas estatais que configuram a modalidade política de alocação dos recursos sociais responderam à crescente incapacidade do mercado de regular as relações econômicas, especialmente aquelas mais carregadas de implicações sociais.

Na Europa, o século XIX foi caracterizado por conflitos sociais. Inicialmente na Inglaterra e depois nos outros países europeus, os processos de industrialização e urbanização, trouxeram o agravamento dos problemas ligados à pobreza (até então relativamente controlados). As péssimas condições de trabalho vigentes entre a massa proletária que se constituía, o infortúnio, os acidentes, as doenças profissionais e o desemprego tornavam-se cada vez mais evidentes. A conjugação de todos estes fatores – aliada à crescente organização das classes trabalhadoras através de sindicatos, a constituição de partidos políticos de inspiração socialista, comunista ou laborista, no bojo da expansão dos direitos políticos – evidenciaria, no plano das visões de mundo de então, que a pobreza não era uma decorrência dos méritos (ou deméritos) e performances pessoais, mas um fenômeno ligado a uma relação muito

estreita com as condições sociais de vida e, particularmente, de trabalho. Ou pelo menos, que se estava diante de um outro tipo de pobreza: não aquela dos párias, dos loucos e doentes, mas a pobreza paradoxal daqueles que trabalhavam.

Até os últimos vinte anos daquele século, “a assistência aos pobres se baseava em intervenções ocasionais, residuais e discretivas, que eram consideradas como ‘benemerências’ que se concedia a pessoas quase sempre consideradas sem mérito e, assim sendo, comportavam marginalização política e civil dos beneficiários; enfim, a distribuição da assistência era feita segundo modalidades institucionais indiferenciadas e sobre base prevalentemente local” (Ferrera, 1984).

Mas as origens, e, por que não dizer, a pré-história dos sistemas previdenciários são ainda mais remotas. Os regulamentos das corporações medievais já incluíam alguma espécie de proteção, e também as associações de aprendizes previam a assistência a seus membros em casos de doença e na procura de trabalho, havendo mesmo uma espécie de indenização às famílias, em caso de morte. Posteriormente, no período absolutista, as poucas instituições existentes passaram para o controle do Estado, mas, não foram abolidas.

Na história dos sistemas de proteção social, a Inglaterra sempre desempenhou um papel pioneiro e, já em 1573, introduziu uma taxa sobre a propriedade fundiária, utilizada para um sistema local de assistência aos pobres, sob o controle do Estado. Mais tarde, em 1793, foram regulamentadas as atividades das associações de mútuo socorro que, no século seguinte, disseminar-se-iam por toda a Europa, especialmente na Holanda, Suíça, Bélgica, França, Dinamarca e Suécia.

Com exceção da Bélgica, França, Itália e Holanda, todos os países europeus fizeram emanar disposições de lei que contemplavam assistência pública obrigatória aos pobres (Alber, 1982).

Ao lado destas medidas, os países europeus foram codificando sistemas de proteção social, de natureza variada, que cobriam parte de seus habitantes (creio que neste período não se pode ainda falar em cidadãos), seja através de grupos específicos, voluntários ou compulsórios – como por exemplo os empregados assistidos por seus patrões –, seja por meio de uma assistência àqueles considerados de qualquer forma

inabilitados diante dos padrões culturais de avaliação da capacidade produtiva das pessoas.

Quanto a este último ponto, deve ser observado que a assistência aos pobres “por quase todo o século XIX permaneceu acompanhada de medidas disciplinares repressivas que, embora temporariamente atenuadas nos últimos vinte anos do século XVIII, não foram, todavia, abolidas. O empenho do poder público não se limitava a assistir os pobres inabilitados para o trabalho, mas providenciava também que aqueles habilitados ou então em situação de miséria por culpa própria fossem obrigados a retornar ao trabalho. O controle da pobreza era adjudicado a uma espécie de polícia dos pobres. Os ociosos e mendigos eram internados em casas de trabalho e correção” (Alber, 1982). E todas estas situações eram associadas à perda de direitos civis. Zollner (citado por Alber) descreve estes procedimentos repressivos do Estado, no período entre os séculos XVI e XVIII, como uma ênfase de “política social negativa”, cuja intenção primordial era o controle dos pobres e a manutenção da ordem pública.

A restauração pós-napoleônica reforçou as normas de controle, temporariamente atenuadas pelo absolutismo iluminado e pela Revolução Francesa. Mesmo porque o sistema de valores associados ao liberalismo emergente refutava a idéia de que a assistência aos inativos fosse um dever social. Somente na segunda metade do século XIX ocorre uma reforma de legislação sobre a pobreza, na qual gradualmente se abriga o controle repressivo, enquanto se acentua o direito individual à prestação. É durante este período que na Europa Ocidental têm origem os sistemas de segurança social, nos quais a forma originária de previdência coletiva – por intermédio do socorro mútuo e da obrigação de proteção a cargo dos patrões – e a assistência pública se fundavam, pela primeira vez, numa sociedade coletiva eficaz (Alber, 1982).

No mesmo texto, Alber indica ainda que, no final do século passado, todos os Estados instituíram sistemas próprios segundo o princípio causal, ou seja, criando programas que se diferenciavam segundo a causa que estava na base da perda de rendimentos. De um modo geral, foram estabelecidos quatro sistemas: seguros contra acidentes, contra doenças, contra o desemprego e o sistema de aposentadorias, que incluiu a velhice, a invalidez e a morte do arrimo de família. Assim, antes da Primeira Guerra Mundial, quase todos os países

européus já dispunham de pelo menos três sistemas, com muito poucas exceções.

Quais são as diferenças entre estes sistemas nascidos entre 1885 e 1915 e os sistemas precedentes? Ainda com Alber (1982) podemos descrevê-las:

- trata-se de sistemas regulados por normas nacionais;
- as prestações por eles distribuídas com o objetivo de garantir rendimentos cobririam riscos padronizados tais como acidentes, doenças, velhice, morte ou desocupação dos segurados;
- seu campo de aplicação não foi limitado a categorias profissionais isoladas, mas dependiam de critérios mais gerais de rendimento ou status ocupacional que consentiam, como norma, a cobertura de faixas mais amplas de pessoas;
- sua natureza foi obrigatória, o que implicou a imposição de seguro para determinados grupos, ou ainda, a obrigação dos poderes públicos financiarem programas voluntários;
- seu financiamento ficou a cargo, além dos segurados, do Estado ou dos patrões, e em muitos casos, do Estado e dos patrões;
- reconheceram o direito subjetivo individual às prestações e sua fruição não comportou nenhuma discriminação política.

O período imediatamente anterior a estas transformações radicais no âmbito dos sistemas de proteção social foi marcado por alguns processos de grande importância: o crescimento demográfico e a industrialização que tiveram grande impacto nas condições de vida no período, especialmente para as classes trabalhadoras.

Quanto à questão demográfica, basta dizer que, ao atingir seu auge, na segunda metade do século XIX, num período variando entre 50 e 80 anos, em quase todos os países da Europa Central, a população duplicou. O superpovoamento dos campos teria como contrapartida a migração para as cidades. No final do século, a concentração urbana atingiria 25% em todo o continente. Isto significou uma revolução nas necessidades de segurança das populações citadinas. Em primeiro lugar,

tornando crônicos e agravados os chamados problemas urbanos, tais como saneamento, higiene etc. Em segundo lugar – e isto é de extrema importância – abriu-se espaço para uma nova forma de sociabilidade, impessoal e desarraigada das instituições tradicionais, como a família, a vizinhança, os laços corporativos. Gerou-se, portanto, uma grande debilidade nos vínculos de proteção social vigentes até então. Desmoronavam-se o parentesco e a assistência mútua, típicas das pequenas comunidades rurais. Tais mecanismos de solidariedade social desapareceram no meio urbano onde a perda do emprego e dos rendimentos se constituía em dramáticas situações de pobreza e desamparo.

Haveria outros problemas, referidos à própria natureza do processo de industrialização, que se juntariam aos já apresentados. Em primeiro plano, cabe ressaltar aqueles decorrentes da própria natureza do trabalho industrial, diversa dos processos dominantes anteriormente, como o trabalho agrícola e artesanal. A introdução de técnicas mecanizadas, substituindo as atividades manuais, fazia com que os riscos de acidentes aumentassem demais, expondo os acidentados ao desemprego, à invalidez e, sempre, à perda de rendimentos. Depois, as formas vigentes de utilização intensiva da força de trabalho, com a aceleração dos ritmos e a máxima utilização do tempo, com poucas jornadas de repouso, aumentavam as chances de um exaurimento precoce das capacidades individuais de trabalho. Além disso, deve ser mencionado o surgimento de inúmeras doenças profissionais que contribuía para esta exaustão, gerando, paralelamente, a perda parcial ou total da capacidade laborativa.

Embora no período fossem encontradas normas de proteção ao *trabalhador*, estava muito agravada a situação das famílias operárias, que diante de todas estas vicissitudes não poderiam contar senão com as poucas chances de proteção que, na maior parte dos casos, não iam além da pessoa do trabalhador. Também, a natureza jurídica dos contratos de trabalho sob o capitalismo revelava um dos traços mais problemáticos das novas formas de sociabilidade, fundadas nas relações individuais: à instabilidade no emprego, causada pelas oscilações dos mercados, juntava-se a questão dos níveis salariais, que muitas vezes não faziam frente às necessidades básicas do trabalhador e de sua família.

Todos estes pontos conformariam aquilo que foi chamado de “questão social”, numa clara eferência à consciência coletiva que não mais atribuía tal situação aos desempenhos individuais, mas se referia e constata a gravidade dos problemas emergentes do novo quadro econômico-social.

Também a democratização do direito de voto faria que as necessidades das classes trabalhadoras, sempre relativas à sua segurança social se tornassem uma questão política central neste contexto. Com pequenas restrições de pouca relevância, o direito de voto já estava generalizado por toda a Europa antes da Primeira Guerra Mundial.

Assim sendo, e assinaladas as diferenças nacionais e temporais da constituição dos direitos políticos, do processo de desenvolvimento econômico e dos processos de modernização verificados, pode-se dizer que – no caso da montagem dos vários sistemas de proteção social europeus – a variável historicamente crucial foi a mobilização dos trabalhadores em relação com os contextos político-institucionais circunstantes (Ferrera, 1984). Seja no plano da constituição e consolidação dos movimentos sindicais, seja no plano da constituição e crescimento dos partidos operários, esta organização está na base da criação de sistemas de seguros obrigatórios, embora, nos diferentes casos, tenha trilhado percursos diferentes.

Neste caso, a combinação de princípios – às vezes contraditórios – de segurança e igualdade sociais foi feita através de processos político-sociais de natureza própria, que foram na literatura relacionados à existência de regimes parlamentares, à limitação do sufrágio, à presença de monarquias constitucionais e ao surgimento de democracias de massa. A combinação destes fatores em torno daqueles princípios e das necessidades de segurança, da forma em que foram expressas nos diversos contextos, produziria sistemas diversos, mais ou menos integrados, mais ou menos planejados, com perfis burocráticos e institucionais próprios e com graus de generosidade e participação também diferenciados.

Como pano de fundo deste contexto, estava uma mudança nos modelos de interpretação da realidade social, que passava a assentar-se sobre quatro fórmulas: secularização (laicização), racionalização,

individualização e politização. Os momentos históricos da Reforma, do Iluminismo e da Revolução Francesa produziram importantes efeitos sobre as concepções e as formas de proteção social. No caso francês, a Constituição de 1793 já incluía um princípio, em virtude do qual “a sociedade é responsável pela manutenção de seus cidadãos desafortunados, aos quais deve prover trabalho ou conceder meios de subsistência, quando inabilitados.” Embora este princípio não tenha tido aplicação imediata, possibilitou uma capacidade de reinterpretação das relações sociais. Também o Estado passava a ser visto como representante da nação, e a ele era atribuída a tarefa de promover ativamente o bem-estar do cidadão: “Assim, a emergência social adquiria uma dimensão política” (Alber, 1982).

Entretanto, nos primeiros anos do século XIX, a questão social ainda era vista como algo ligado ao desenvolvimento da economia, que poderia ser o fato gerador do bem-estar. Porém, gradativamente estes dois aspectos (desenvolvimento e bem-estar) foram se dissociando e a atenção passou, pouco a pouco, a se concentrar na segurança do rendimento das pessoas. Este foi o ponto de mobilização social e política dos trabalhadores.

Na Grã-Bretanha, depois da instituição do direito de associação em 1824, as organizações sindicais tiveram sua expansão e, em 1868, já estavam unidas em uma federação nacional. Entre 1860 e 1880, o movimento sindical se estendeu a todo o continente, com uma gradativa mas persistente onda de crescimento desta forma de organização. No final do século já haviam conseguido a legalização do direito de greve, e a Europa vivia uma explosiva situação de conflitos de natureza industrial.

Os últimos cinquenta anos deste século viram o desenvolvimento e a expansão impetuosa e generalizada destes sistemas, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Depois deste evento, sem dúvida, houve grandes avanços nas formas de proteção e na qualidade desta proteção. Guardadas as diferenças, deve ser registrada a generalizada convergência dos níveis de proteção e solidariedade social ofertados pelos *Welfare State* europeus.

### Modelos de classificação

Existe hoje uma rediscussão dos modelos de classificação dos *Welfare State*. Depois de um período de mais de vinte anos durante o qual reinou absoluta a classificação de R. Titmus, algumas propostas de alteração foram apresentadas. Inicialmente de modo tímido, mas não sem importância para o esforço classificatório, seriam dados passos importantes para a interpretação, especialmente para aqueles casos considerados “desviantes” face ao modelo inicial.

A proposta de Titmus previa três gêneros de *Welfare State*:

- *Welfare State residual (The residual Welfare model)*, caracterizado por políticas seletivas, realizadas quase sempre a posteriori, quando os “canais naturais” e tradicionais de satisfação de necessidades não resolvessem determinadas carências e exigências dos indivíduos. A intervenção possuiria então um caráter temporalmente limitado e deveria cessar com a eliminação da carência social. As políticas desenvolvidas sob este modelo (seletivas) seriam sempre dirigidas a grupos sociais particulares e referidas a certos tipos de riscos ou privação.
- *Welfare State meritocrático-particularista (The industrial achievement performance model)*, que seria o modelo fundado nas capacidades individuais de performance, tais como as relativas à produtividade e à capacidade de ganhos individuais. Assim, as políticas sociais deveriam apenas interferir para a correção de certas falhas do mercado que, eventualmente, se tornassem obstáculo para os indivíduos resolverem suas necessidades. “Por importante que seja, o sistema de *Welfare* é tão somente complementar às instituições econômicas.”
- *Welfare State institucional redistributivo (The redistributive model)*. Neste modelo, *por fora do mercado*, estão garantidos a todos os cidadãos os direitos e as prestações relativas ao bem-estar em termos de patamares mínimos de renda ou serviços, sejam estatais, seja por meio de instituições com fundos repassados pelo Estado.

Estudando o caso italiano, Ugo Ascoli avalia a contribuição de Titmus procurando adaptá-la para melhor enquadrar seu objeto e levanta a hipótese de que “o sistema italiano de *Welfare*, ainda que respeitando as

principais diferenciações criadas no mercado e, portanto, aproximando-se do modelo meritocrático-particularista de Titmus, tende a subordinar os principais mecanismos públicos de distribuição de recursos à lógica clientelista inclusiva que parece regular o sistema político”. Aqui, Ascoli nos remete diretamente às práticas clientelistas do sistema político italiano e propõe, para o modelo em pauta, duas sub-espécies: a *particularista clientelar* e a *particularista-corporativa*.

A classificação de Titmus baseia-se em duas grandes categorias de variáveis: de um lado, a relação Estado versus mercado (ou seja, o distanciamento entre as garantias e as prestações de *Welfare* e o mercado) e os grupos e os estratos destinatários destas garantias e prestações – *se muitos, se poucos, se todos...*, (Draibe & Aureliano, 1989). Ascoli, por sua vez, introduz, no caso do modelo meritocrático-particularista, outra variável que seria o modo pelo qual se distribuem garantias e prestações, dada uma certa fragmentação institucional que, por sua vez, estaria subordinada à lógica de uma dinâmica clientelista.

Algumas das observações de Ascoli demonstram um certo esquematismo na proposta de Titmus, quanto ao seu poder explicativo. Outras observações também podem ser adicionadas:

Por outro lado, o modo como, dicotomicamente apresenta-se nesta tipologia o duplo residual versus institucional, não permite captar os mix históricos em que comparecem diferentemente os pesos relativos do Estado, do mercado e do que vem sendo chamado de o ‘terceiro setor’ na organização mais geral da proteção social (...). Outro plano de discussão desta tipologia diz respeito à sua pequena capacidade de apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesses e do sistema político (Draibe & Aureliano, 1989).

São críticas pertinentes. E a preocupação de Ascoli parece que vem na direção de, corretamente, incorporar estas variáveis na configuração institucional dos sistemas de *Welfare*.

Tal como a operação analítica realizada por Ascoli, outras tentativas foram feitas no sentido de aumentar a capacidade explicativa do modelo de Titmus. Relatadas por Ferrera (1990), outros critérios foram introduzidos, num esforço de “sintonia fina”. Assim, critérios tais como a estabilidade e robustez dos direitos civis, a fragmentação social e

institucional, a generosidade nas prestações, a estrutura das prestações e a presença do Estado (*Stateness*), foram utilizados para estudos de caso e para comparação, e obteve-se um relativo sucesso em termos de superação do esquematismo apontado, abrindo campo para que os outros sistemas fossem estudados e “enquadrados” com maior precisão. Aumentaram, assim, as chances positivas de comparação entre os diferentes modelos, o que pode ser visto de modo resumido na Figura 3.

Figura 3

Modelo \ Critério	A	B	C
- estabilidade e robustez dos direitos civis	Baixa	Alta	Alta
- fragmentação social e institucional	-----	Alta	Baixa ou Ausente
- generosidade	Baixa	Média	Alta
- estrutura das prestações	Padronizada	Meritocrática	Padronizada
- presença do Estado ( <i>Stateness</i> )	Residual	Maior	Essencial

Estas operações e novos estudos realizados possibilitaram o surgimento de subespécies nos modelos meritocrático-particularista e institucional-redistributivo.

Sintetizados na Figura 4, estas inovações foram baseadas em novos critérios tais como: fragmentação social e institucional no interior dos sistemas, *stateness* (que indica a maior ou menor presença do Estado nos mecanismos de seleção e distribuição das prestações); e a generosidade e qualidade dos benefícios distribuídos.

No que diz respeito aos critérios de fragmentação social e institucional, a maior ou menor presença de mecanismos políticos de captura de benefícios públicos e a natureza destes mecanismos

possibilitaram identificar, no modelo B, como já vimos, duas subespécies: a clientelista e a corporativa.

No que diz respeito a *stateness*, a presença maior ou menor do Estado na condução e definição de programas permitiu identificar uma subespécie de caráter marcadamente estatal-burocrático, como no caso de França e Alemanha, e outra com fortes fundamentos confessionais ou partidários na conformação dos sistemas de *Welfare*, como nos casos de Itália e Holanda, embora este último apresente características muito particulares.

Figura 4

Modelo \ Critério	Fragmentação institucional	Generosidade/Qualidade	<i>Stateness</i>
A. Residual	-----	-----	-----
B. Meritocrático-particular	1. Corporativo (+) 2. Clientelar (-)	-----	1. Estatal-burocrático (+) 2. Confessional-partidário (-)
C. Institucional-redistributivo	-----	1. Universalismo máximo (+) 2. Universalismo mínimo (-)	-----

Tomando como critério a generosidade e a qualidade das prestações e serviços, no interior do modelo C, chegou-se a uma discriminação de outras subespécies diferenciadas pela, digamos, intensidade de seu universalismo (mínimo ou máximo). Ocorrerá, no caso inglês, um universalismo mínimo, uma vez que, dado um padrão de generosidade/qualidade, as prestações em nível mais elevado deveriam ser procuradas no mercado pelos próprios segurados, por meio de mecanismos de *Professional Welfare*, ou ainda dos ganhos permitidos por medidas de *Fiscal Welfare*. Noutro pólo desta distinção, num padrão de universalismo máximo, estariam os países escandinavos, onde se verifica um elevado padrão de qualidade e generosidade nas prestações públicas, evitando qualquer tipo de dualismo no sistema de *Welfare*. Isolou-se

assim uma subespécie “britânica”, oposta a outra, “escandinava”, no interior do modelo C.

Todas estas contribuições parecem ter aumentado o poder classificatório da proposta de Titmus e isto se deve à multiplicação dos estudos comparados no campo do *Welfare State*. Mas a pesquisa e a proposição de novos modelos não se esgotariam por aqui.

Em 1990, G. Esping-Andersen apresentou em seu livro *The three worlds of Welfare capitalism* uma tipologia dos diversos regimes de política social, com o intuito de acomodar, comparativamente, em *clusters* (grupos relativamente homogêneos) bem identificados, todos os países da OCDE. Reconhecendo a dificuldade das classificações puras e definitivas – daí a idéia de *clusters* – este autor propôs os seguintes agrupamentos: *liberal, conservador-corporativo e social-democrata*.

No primeiro, a hegemonia social da burguesia empresarial e a predominância dos valores liberais centrados na iniciativa privada e na ética do trabalho obstaculizaram o reformismo social e encorajaram soluções mercantis também como resposta às necessidades de proteção.”

“No agrupamento conservador-corporativo, a hegemonia burguesa vem conjugada à tradição estatalista, à doutrina social da igreja e à articulação por categorias do corpo social, promovendo a expansão de programas generosos, com efeitos redistributivos negligenciados.

No terceiro regime (social-democrata) finalmente, a hegemonia social-democrata produziu a expansão de um *Welfare State* apoiado na intervenção pública em substituição tanto do mercado quanto da família, e dirigido à promoção de uma igualdade de padrões mais elevados; garantindo a toda a população o acesso a prestações de bens e serviços de alta qualidade e alto nível.

Enquanto no primeiro regime as classes médias ficam fora do sistema (uma vez que este se dirige apenas a grupos em situação de riscos comprovados, *means tested*), no segundo têm direito a prestações diferenciadas de melhor nível; no regime social-democrata estas são incorporadas internamente ao esquema universal que distribui a todos as mesmas prestações (Ferrera, 1992).

O critério fundamental de agrupamento utilizado por Esping-Andersen é o do grau de *desmercantilização*, ou seja, a medida em que os sistemas subtraem o trabalhador/cidadão da dependência do mercado. Os países e *clusters* estariam dispostos em um *continuum* de

desmercantilização que seria baixa no modelo liberal, intermediária no conservador-corporativo e alta no social-democrata, conforme ilustra a Tabela 1.

Tabela 1  
Gradação dos *Welfare State* com base  
no índice de desmercantilização

País	Pontuação
Austrália	13,0
Estados Unidos	13,8
Nova Zelândia	17,1
Canadá	22,0
Irlanda	23,3
Grã-Bretanha	23,4
Itália	24,1
Japão	27,1
França	27,5
Alemanha	27,7
Finlândia	29,2
Suíça	29,8
Áustria	31,1
Bélgica	32,4
Holanda	32,4
Dinamarca	38,1
Noruega	38,3
Suécia	39,1
Média	27,2
Desvio padrão	7,7

Fonte: Esping-Andersen (1990: 52).

Além do critério de desmercantilização o autor emprega um segundo critério empírico chamado de “princípio de estratificação” no qual seis atributos político-sociais dos sistemas de *Welfare* são combinados:

- grau de corporativismo (fragmentação institucional do sistema);
- grau de “estatalismo” (percentual das despesas para prestações aos empregados públicos);
- grau de residualismo (percentual das despesas para *means tested*);

- grau de privatização (percentual da despesa privada para aposentadoria, pensões e saúde);
- grau de universalismo (percentual da população assegurada nos sistemas existentes);
- diferencial de prestações (amplitude de variação entre as prestações mínima e máxima possíveis).

Em suma, não há um e sim vários arranjos possíveis de *Welfare State*, que se configuraram a partir de circunstâncias históricas e lutas políticas particulares a cada nação. De qualquer modo, os critérios de classificação e avaliação dos sistemas de proteção social visam explicitar limites e virtudes dos vários modelos, assim como permitir uma comparação entre eles. Além disso, pode-se associar arranjos particulares com matrizes político-ideológicas claramente distintas, o que em última instância conduz à constatação de que os sistemas de proteção social são produtos e, ao mesmo tempo, elementos estruturantes da vida social moderna.

#### Referências bibliográficas

- ALBER, J. Le origine del *Welfare State*; teorie, ipotesi e analisi empirica. *Rivista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 361-421, 1982.
- ALBER, J. *Da caridade ao Estado social*. Bologna: Il Mulino, 1987.
- AURELIANO, L., DRAIBE, S. M. A especificidade do *welfare state* brasileiro. In: A POLÍTICA social em tempo de crise; articulação institucional e descentralização. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. v.1: Reflexões sobre a natureza do estado de bem-estar.
- CELLA, G. P. Reciprocità, distribuzione, scambio; note su Karl Polanyi. *Rivista State e Mercato*, n. 13, apr. 1985.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FERRERA, M. *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino, 1984.
- \_\_\_\_\_. Comparazione e Welfare State. Un caso di successo? *Rivista Italiana di Scienza della Politica*, v. 15, n. 3, p. 573-97, 1990.

FERRERA, M. *Modelli di solidarietà*. Bologna: Il Mulino, 1993.

FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*. Milano: Il Mulino, 1981.

REGONINI, G. Le politiche sociali in Italia; metodo di analisi. *Rivista Italiana di Scienza della Politica*, v. 15, n. 3, p. 335-77, 1985.

# Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988<sup>1</sup>

*Sulamís Dair<sup>2</sup>*

*Laura Tavares Soares<sup>3</sup>*

Este artigo trata da questão da reforma do Estado brasileiro a partir de 1988, mostrando as distorções que impediram a plena implementação das decisões de universalização da proteção social e da descentralização das políticas públicas. Tais distorções decorrem não só de características estruturais de Estado brasileiro que deram origem a um federalismo incompleto, no plano das relações políticas e financeiras, como também dos conflitos entre as políticas de curto e longo prazo, que

---

<sup>1</sup> As autoras agradecem a Monica Couto e Silva, de cuja tese "O processo de endividamento dos Estados, problemas e limites à descentralização e à autonomia" foi extraído um trecho para este trabalho.

<sup>2</sup> Professora Titular Visitante do Instituto de Medicina Social da UERJ e Professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>3</sup> Professora da Escola Anna Nery da UFRJ, doutora em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

frustram as expectativas da população por conquistas sociais, e dos governos locais, por ganhos de autonomia e recursos.

A partir da prioridade atribuída à política de estabilização adotada, não houve consideração sobre os efeitos negativos de instrumentos como as elevadas taxas de juros, sobre o gasto financeiro do governo, competindo em vantagem com os aspectos sociais da reforma do Estado brasileiro desenhada em 1988. Ao impasse atual, o governo pretende responder meramente com uma reforma administrativa, que nem resgata a força das políticas públicas nem contribui para a necessária e difícil reposição da capacidade de financiamento público.

Assim, a primeira parte do artigo trata da especificidade do federalismo brasileiro, de modo a revelar as dificuldades estruturais do país na adoção de um modo de governar mais autônomo no plano local sem abrir mão de sua função redistributiva, no plano nacional.

A segunda parte examina o impasse entre as políticas de curto e longo prazo, que se traduz na instabilidade e agravamento das condições de financiamento público, na perda de autonomia dos governos locais e na deturpação dos objetivos das reformas Tributária e da Seguridade, partes essenciais a uma reforma do Estado. Finalmente, a análise da Reforma Administrativa hoje em curso torna clara sua insuficiência e adesão a um modelo de Estado neoliberal, que certamente nos afasta de modelos integradores da população à proteção social, sem com isso gerar um ajuste, mesmo que de curto prazo, nas contas públicas.

### *O federalismo incompleto*

O momento político em que se convocou a Constituinte de 1988, marcado pelos constrangimentos decorrentes do próprio caráter conservador da transição democrática brasileira e a articulação de interesses que se conformaram durante os trabalhos – onde se ressalta o peso dos interesses regionais que prevaleceram, inclusive, sobre as diferenças partidárias e ideológicas – são elementos decisivos no traçado que o federalismo brasileiro assume a partir da Carta Constitucional de

1988. Desde logo há que se observar que a base federativa das relações intergovernamentais brasileiras, tanto no plano político como econômico se originou historicamente na proclamação da República, cuja Constituição foi profundamente calcada na Constituição americana.

A gênese federalista dos Estados Unidos, cujo poder tem origem no governo local, evolui a partir de crescente delegação de competência ao poder central em nome do interesse geral. Nunca houve dúvida sobre a identidade cultural, capacidade econômica, administrativa e tributária dos governos locais, e da estrutura federativa a priori descentralizada preservada ainda hoje nos Estados Unidos. Aqui, ao contrário, a outorga de poderes e de competência para tributar da Carta Republicana, bem como o marco administrativo por ela delimitado defrontam-se com um país marcado pela enorme desigualdade, fragmentação e heterogeneidade, dificultando a configuração de processos lógicos de descentralização.

O discurso descentralizador, que marcou todo o debate em torno da Constituinte, condensava forte sentimento reativo à centralização autoritária; dava curso a inúmeras demandas por mais recursos por parte das esferas de governo subnacionais (em precária situação financeira e incapazes de responder aos crescentes problemas sociais decorrentes do processo de urbanização e da crise econômica) era acolhido por praticamente todas as forças do universo político; e, por seu grau de abrangência, dava conta tanto das reivindicações dos defensores da recuperação financeira dos Estados e Municípios como das demandas por maior participação política dos setores excluídos do processo decisório durante o período autoritário. Além disso, era da conveniência de grupos de interesses representados na cena política – devido ao esgotamento financeiro do Estado Central; grupos empresariais que se deslocaram, na busca de privilégios, do plano federal para o regional/local e setorial.

Isto explica a adesão de governadores, prefeitos, vereadores, e da ampla maioria dos deputados tradicionalmente portadores, no Congresso, das reivindicações locais, regionais e dos interesses setoriais. A proposta descentralizadora passa a ser forte prioridade dos constituintes. Nela estava embutida a discussão de pontos importantes do Federalismo, como o fortalecimento político e econômico das Unidades Federadas, que o

próprio contexto de transição e dificuldades econômicas contribuía para enfatizar.

A questão do federalismo é recorrente na nossa história política – particularmente nos momentos de crise política e retração da atividade econômica, com queda da receita pública. Ela vem acompanhada pela alternância dos movimentos de centralização/descentralização, marcada por conflitos regionais e vícios da representação política no legislativo federal (entre outros problemas federativos).

A forma de organização federativa do Estado supõe a autonomia política e financeira das unidades federadas sobre seus próprios territórios – coexistindo dentro de um Estado nacional soberano – ou seja, é a necessidade de preservação da integridade do Estado central que confere os limites à autonomia das unidades federadas. Estas prerrogativas e limites estão consagrados na Constituição.

Por meio da autonomia financeira – constitucionalmente assegurada às Unidades da Federação via competência tributária (ainda em debate nos dias de hoje) –, garantem-se os recursos necessários ao exercício de suas autonomias governativas; e através da representação política da população dos estados na esfera federal (também prescrita constitucionalmente) garante-se a participação da população nas decisões do Estado nacional. Este é o meio pelo qual os cidadãos se relacionam com o Estado Central independentemente da sua territorialidade. Esta representação política é central na questão democrática, pois permite concretizar o exercício da soberania popular, e fundamental para o sistema federativo, já que constitui o elo de ligação entre as esferas de poder.

Neste aspecto político, as propostas descentralizadoras da Constituinte de 1988 convergiam genericamente para uma maior desconcentração do poder central – correspondendo às demandas por maior democratização – e, por extensão, tinha aderência com o federalismo (descentralizado por natureza). Por outro lado não se corrigiu a sub-representação política de alguns Estados vis-à-vis a super-representação de outros – pondo em risco uma das bases de funcionamento do federalismo.

Em termos econômicos – da ótica da repartição dos recursos públicos entre as instâncias federativas – o teor das propostas descentralizadoras ficou preponderantemente circunscrito ao genérico “maiores transferências de recursos aos Estados e Municípios” – pouco contemplando o fortalecimento do poder de arrecadação de impostos dessas esferas. Tampouco foram consideradas as conseqüências acarretadas à União pelas perdas de consideráveis volumes de recursos.

Não se trata, aqui, de negar a relevância e a necessidade (em países grandes e heterogêneos como o nosso) de um sistema de transferência de recursos e seu papel na redistribuição inter-regional de renda. A discussão é se o que o discurso regionalista preconiza é suficiente para solucionar o problema, ou seja, se os desequilíbrios regionais são resolvidos exclusivamente através da mera transferência de recursos fiscais, ou por meio de restrições ao poder tributário dos Estados economicamente mais desenvolvidos. Na realidade, esse enfrentamento dos profundos desequilíbrios regionais coloca dilemas cruciais à atuação pública.

Uma condição vital para promover um novo tipo de desenvolvimento é preservar recursos do Estado central garantindo a capacidade de *investimento público*, ou seja, recuperar o papel do investimento público como balizador do desenvolvimento econômico e social, o que, em última instância significa resgatar o poder das *políticas públicas*. Para isso – e diante da crise de financiamento do setor público – são requeridas profundas reformas nas áreas fiscal e financeira, e não apenas uma “reforma administrativa” tal como proposto hoje pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

A crise fiscal, no entanto, não foi objeto de atenção dos constituintes – preocupados apenas em extrair mais recursos da União – como tampouco o foi uma redefinição das funções do Estado e de cada uma das esferas governamentais. A chamada questão regional ou o regionalismo polarizou os trabalhos constituintes e contribuiu para obscurecer o tratamento de problemas fundamentais da organização do Estado brasileiro – encoberta pelo discurso da “redução das desigualdades regionais” – beneficiando os tradicionais setores dominantes das regiões menos desenvolvidas, além do que, o que é mais grave, sem maiores

efeitos na redução das disparidades inter-regionais. A distribuição dos recursos tributários ficou reduzida a uma luta regional exacerbada e voltada para o curto prazo.

A definição dos papéis e atribuições de cada esfera de governo nas matérias de atuação conjunta (as chamadas competências concorrentes ou partilhadas), de grande importância num federalismo que se pretenda cooperativo, sempre foi dificultada no Brasil pelos desequilíbrios inter e intra-regiões, requerendo empenho continuado e uma estratégia de longo prazo. Entretanto, a abordagem da crise fiscal, desde 1988, sempre foi conjuntural.

A expressiva redução de recursos tributários da união, levou a um atabalhado processo de transferência de encargos para as esferas inferiores (a operação desmonte), apesar do crescimento da receita das contribuições sociais, apropriada exclusivamente pela União. Esse processo de desmonte agrava-se nos anos 90, configurando um cenário de descompromisso do governo federal com a equalização e universalização das políticas sociais e/ou de desenvolvimento.

Os ônus de processos simultâneos de urbanização, de crise e empobrecimento da população – com conseqüente redução da arrecadação e aumento da demanda por serviços e benefícios sociais, passam a recair mais fortemente sobre as esferas estaduais e, sobretudo, municipais – que reclamam maior presença da União. Esse “jogo de empurra” aprofunda-se na medida em que se agrava a situação financeira dos estados e dos municípios, sobretudo das capitais, em função dos ônus do endividamento.

Concluindo, da armação constitucional resultou um federalismo incompleto. A organização federativa, sobretudo no que se refere aos *aspectos tributários* e às *atribuições das esferas de governo*, é um problema não resolvido. Por outro lado, a resolução desses problemas nos dias de hoje se dá em um contexto que combina a manutenção de certas características/traços que vêm se tornando estruturais (tanto econômicos como políticos) com o surgimento de características (sobretudo decorrentes da recente política econômica do governo federal) que conformam uma conjuntura mais grave e sobretudo mais preocupante do

ponto de vista dos seus desdobramentos. Isto torna mais complexas as soluções: estas têm que dar conta, simultaneamente, de “velhos” e de “novos” problemas que se sobrepõem.

Nesse sentido, não basta culpar a Constituição de 1988 por todos os “males” que assolam o país (o que certamente não é verdadeiro), gerando uma falsa idéia de que a simples “reforma constitucional” resolverá todos os problemas. Por outro lado, não são as reformas propostas até agora que resolverão o tipo de problemas que apontamos acima; ou seja, o teor das reformas que estão em pauta (como veremos a seguir) não atacam os verdadeiros problemas do financiamento público e da divisão de poderes entre esferas de governo.

### *Reforma do Estado e descentralização*

A Constituição de 1988 foi uma tentativa de se desenvolver um arcabouço institucional coerente com o Estado democrático, representando um marco no que diz respeito à cidadania e aos princípios federativos. Ela é também fruto de uma década de crise e da busca de novas formas de intervenção do Estado. A descentralização, enquanto processo inacabado, reflete os antagonismos latentes decorrentes da própria crise do Estado.

A década de 80 caracteriza-se no campo político pelo processo de redemocratização. Paralelamente, o esgotamento do padrão de financiamento mostra a fragilidade de sustentação do modelo desenvolvimentista.

A descentralização é fruto de dois processos distintos, um de fortalecimento político de lideranças locais e outro de enfraquecimento do poder central. Por um lado, a descentralização surge como uma continuação natural do processo de redemocratização. Por outro lado, a crise do poder central reflete a própria crise do padrão de crescimento nacional. A busca de uma alternativa implica a reforma do Estado.

Ao longo da década de 80, a crise do Estado teve como contrapartida a necessidade de reforma do aparato estatal. A reforma do

Estado representou a revisão das formas de intervenção do Estado na economia, sendo a descentralização somente uma de suas manifestações. A crise do Estado é entendida como uma crise que, de forma diferenciada, determina o reordenamento:

- das bases produtivas e de financiamento das economias nacionais, bem como da articulação entre elas, tanto no plano produtivo quanto financeiro;
- das formas e dos mecanismos de organização e representação de interesses políticos, tanto no plano político-partidário quanto no plano societal;
- do formato da estrutura social e dos níveis de desigualdade e heterogeneidade prevalentes, agravando-os;
- do formato dos espaços regionais e nacionais, alterando equilíbrios e desequilíbrios preexistentes;
- do funcionamento e dos padrões de intervenção das organizações e instituições públicas e societais, ainda que no marco das democracias societais.

Neste contexto de crise e reforma do Estado, a Constituição de 1988 traz embutida a paradoxal década de 80: a crise do Estado torna eminente a renovação das instituições, pois as antigas estruturas não mais satisfazem as novas demandas, e o novo padrão de intervenção estatal não está de todo definido e nem se apresenta como uma demanda da sociedade.

A Constituição de 1988, ao tratar da esfera tributária, indica a intenção de estabelecer relações intergovernamentais mais transparentes, definindo as competências tributárias por esfera de governo. No federalismo brasileiro, o próprio processo de formação da Federação – com a cessão de poder do governo central – torna a definição constitucional dos critérios de partilha da carga tributária importante, no sentido de reforçar a autonomia dos governos subnacionais. A autonomia dos governos subnacionais baseia-se, por definição, nas relações que se estabelecem entre as diferentes esferas de governo. As relações

financeiras intergovernamentais, no entanto, não se restringem às transferências do governo central aos governos subnacionais e se processam também em outras instâncias.

### *Descentralização e federalismo*

O Brasil é um país de organização federativa, cujas relações intergovernamentais não resultaram de um processo histórico onde os governos locais inicialmente constituídos foram cedendo poderes ao governo central, em nome do interesse geral. Ao contrário, a federação nasce com a Carta Republicana, baseada em poder central forte e com cessão de competência para os governos subnacionais, sendo a autonomia das unidades da Federação permanentemente negociada e o quadro das relações federativas menos estável.

O Brasil seria um caso de federalismo “pragmático”, onde a reorganização do poder democrático estaria associada à descentralização da intervenção estatal.

A Constituição de 1988 reforça, potencialmente, os alicerces de um Estado federativo e seus mecanismos de descentralização fiscal-administrativa aos estados e municípios. Entretanto, os ganhos de autonomia de estados e municípios estariam associados a ganhos da autonomia para tributar e a ampliação dos mecanismos constitucionais de partilha (fundos de participação e partilha do ICMS).

Entretanto, este movimento foi em grande medida neutralizado pelo governo federal, que ampliou a carga tributária incidente sobre recursos não partilhados com estados e municípios (basicamente contribuições sociais) recompondo assim sua receita, tanto em termos absolutos como em termos relativos. Mais ainda, o crescimento e a renegociação do endividamento de estados e grandes municípios, centralizada pelo governo federal passa a inibir a autonomia dos governos locais para formular e financiar políticas públicas, uma vez que a renegociação tem como condicionante um “ajuste fiscal” determinado pela União e portanto dissociado das prioridades locais de gasto.

### A Constituição de 1988 e a descentralização

Pela Constituição de 1988, cabe aos estados a exploração do principal tributo nacional – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, dos impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Transmissão Causa Mortis e Doação (ITMD), e do Adicional do Imposto de Renda. Já os municípios gerem os impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), Serviços (ISS), Vendas a Varejo de Combustível (IVVC) e Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI).

Quadro 1

Relações intergovernamentais: transferências constitucionais  
Transferências tributárias

<p><b>I – Da União para os Estados e DF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. 21,5% da arrecadação somada do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados (FPE).</li> <li>. 10,0% da arrecadação do IPI para o Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores (FPEX).</li> <li>. 66,66% da contribuição do salário-educação.</li> <li>. 30% do IOF-OURO.</li> <li>. 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelo Tesouro local.</li> <li>. 20% de outros tributos que sejam criados pela União.</li> </ul> <p><b>II – Da União para os Municípios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. 22,5% da arrecadação somada do IR e IPI para o Fundo de Participação dos Municípios.</li> <li>. 50% da arrecadação do ITR.</li> <li>. 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelo Tesouro local.</li> <li>. 70% do IOF-Ouro.</li> </ul> <p><b>III – Dos Estados para os Municípios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. 25% dos recursos de FPEX recebidos pelos Estados da União (equivalentes a 2,5% do IPI).</li> <li>. 25% da arrecadação do ICMS.</li> <li>. 50% do IPVA.</li> </ul> <p><b>Outras Transferências e Recursos Partilhados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Composição financeira pela extração de Minerais; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 23% ao estados e DF, 65% aos municípios e 12% ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).</li> <li>. Compensação financeira pela exploração de recursos hídricos; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 45% aos estados e DF, 45% aos municípios, 8% ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), 2% à Secretaria da Ciência e Tecnologia. Compensação financeira pela exploração de petróleo, xisto, betuminoso e gás natural; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 70% aos Estados produtores, 20% aos Municípios produtores, 10% aos Municípios com instalações de desembarque.</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: IESP/FUNDAP.

A Constituição de 1988, além de manter o ICMS como competência tributária estadual, incrementou a base de arrecadação, ao nesta incluir os Impostos Únicos sobre Combustíveis (IUC), sobre Energia Elétrica (IUEE), sobre Minerais (IUM) e os Impostos sobre Serviço de Comunicações (ISSC) e de Transporte Rodoviário (IST). Importante instrumento de política industrial, o imposto incide sobre o valor adicionado. A exploração de um imposto sobre valor adicionado por um governo subnacional, tal como se verifica no Brasil, por suas peculiaridades, foge a toda experiência internacional.

Foi também ampliada a partilha dos dois principais impostos federais com os governos subnacionais. A estes são destinados 44% da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, distribuídos entre estados (21,5%) e municípios (22,5%).

Os resultados foram desiguais. Ao contrário dos municípios, que tiveram significativo aumento de sua receita disponível, os estados mantiveram a sua participação na carga tributária (em torno de 27%).

### A evolução da receita pública e a arrecadação de estados e municípios

Desde 1988 até 1998, a arrecadação tributária global do governo cresceu significativamente, embora com flutuações apenas estabilizadas nos últimos três anos.

Destaca-se o ano de 1990, quando a arrecadação – dadas as condições de exceção impostas pelo governo Collor – alcança níveis máximos de 30,5% do PIB, contra uma carga tributária média no período 1988/93 de 26% do PIB. Desde 1994, com a estabilização trazida pelo Plano Real, o país passa a conviver com taxas de inflação em torno de 1%, com impacto favorável sobre a receita tributária que, a partir de então tende a estabilizar-se em 30% do PIB.

As principais receitas dos governos estaduais provêm do ICMS e do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O ICMS é o principal tributo do país e respondeu, isoladamente, por uma arrecadação média no período 1988/95 de 6,9% do PIB; ou seja, 25% da carga tributária doméstica. A trajetória da arrecadação mostra que seu desempenho esteve bem abaixo da carga tributária entre 1992 e 1993 – anos em que apresentou inclusive taxas de crescimento negativas –, após ter apresentado taxas de crescimento significativas entre 1988 e 1990. Após o Real, o ICMS passa a acompanhar o ritmo de crescimento das outras receitas. Entretanto sua participação na carga tributária global cai para cerca de 24,8% em 1994/95, contra a média de 26,8 % de 1989/91. A desaceleração do crescimento, combinada com a concessão de incentivos fiscais através do ICMS termina por restringir seu potencial de arrecadação.

Do ICMS arrecadado pelo estado, 75% destinam-se à administração estadual e 25% são repassados aos municípios. Os critérios de rateio entre os municípios estão subordinados à sua participação na geração da receita (75%) e a outros fatores definidos por lei estadual (25%). As receitas oriundas do ICMS mantêm-se, apesar dos problemas decorrentes da sua condição de imposto estadual, como uma das principais fontes de receita dos níveis inferiores de governo, tanto de municípios quanto de estados.

Outra importante fonte de receita para os governos estaduais é o FPE. Uma parcela significativa (21%) dos dois principais impostos federais – o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produto Industrial – é repassada aos governos estaduais. Destes recursos, 85% são destinados aos estados do Norte, Nordeste e do Centro-Oeste, enquanto os restantes 15% são distribuídos entre os estados do Sul e do Sudeste. Entre as regiões, os recursos são divididos obedecendo a critérios de rateio que variam inversamente à renda per capita estadual (quanto maior for a renda per capita, menor é o coeficiente de rateio dos recursos) e diretamente com a população. Os coeficientes de rateio foram fixados por lei complementar em 1989.

O FPE caracteriza-se por sua natureza redistributiva, beneficiando especialmente os estados do Norte e Nordeste. Para estes estados, o FPE representa uma importante fonte de receita (cerca de 70% da receita

líquida anual dos estados em 1996) e compensa a restrita base de arrecadação do ICMS.

Em termos verticais, os municípios foram os maiores beneficiados com a nova distribuição de receitas. A sua participação na arrecadação global cresce em torno de 70% (de 10% para 17%). Até 1988, esta situava-se em torno de 2,5% do PIB e, com as modificações constitucionais, atinge 4% do PIB. O aumento das receitas deve-se ao FPM e à quota-parte do ICMS.

O FPM segue critérios de população, enquanto o rateio do ICMS respeita a atividade desenvolvida no perímetro municipal (o primeiro beneficia os municípios pequenos; o segundo os municípios geradores de ICMS). Com o status de entes da Federação, concedido pela Constituição de 1988, os municípios têm autonomia de gestão. As modificações que estão realmente ocorrendo em âmbito municipal são de difícil avaliação, em vista do grande número de unidades, pois são quase 6 mil os municípios brasileiros. Aparentemente, observa-se que existem algumas administrações que estão realizando gestões criativas, aproveitando o aumento dos recursos disponíveis, os quais apresentam um caráter de receita própria. Mas estas experiências bem-sucedidas não são necessariamente regra geral. Nota-se, contudo, que esta constatação permite inferir que as administrações municipais têm condições de assumir novas funções, em consonância com o maior afluxo de recursos que estão ora recebendo.

#### *Gastos e relações intergovernamentais*

A heterogeneidade peculiar ao Brasil reflete-se no processo de descentralização. Assim, a distribuição dos gastos por categoria econômica (gastos correntes, por sua vez divididos entre pessoal e outros, e gastos de capital, divididos em investimentos e despesas financeiras) tende a ser muito diferenciada entre as Unidades da Federação. Ao longo das últimas duas décadas, houve um aumento significativo da participação dos governos subnacionais na receita disponível do setor governo. Isto representou uma elevação da despesa: esta acompanhou o incremento da

receita. Apesar da impossibilidade de se avaliar a qualidade do gasto que vem sendo realizado pelos governos subnacionais, pode-se realizar um exame preliminar da destinação do gasto por intermédio da análise da evolução da despesa com Formação Bruta de Capital Fixo.

Nos últimos quinze anos, observou-se uma queda de 30% na Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), ou seja, nos gastos relativos ao investimento (construções e equipamentos), em termos de percentual do PIB. Este comportamento declinante foi explicado, em grande medida, pela retração dos investimentos do setor privado. A FBKF do setor governo, embora tenha oscilado no período e apresentado uma queda mais acentuada entre 1982 e 1985, manteve-se relativamente estável até 1993. A Formação Bruta de Capital Fixo, no entanto, muda o seu perfil de distribuição entre os diferentes níveis de governo. Os governos subnacionais aumentam sua participação na rubrica, o que compensa o movimento de retração observado na participação do governo federal.

Entre 1980 e 1993, observou-se um incremento na FBKF do setor governo da ordem de 10%. Neste mesmo período, o investimento dos estados sobe de 0,9% do PIB para algo em torno de 1,1%, enquanto, nos municípios, a rubrica que antes consumia 0,7% do PIB, passa a absorver recursos da ordem de 1% ao ano. Após 1988, a elevação dos gastos dos governos municipais em FBKF não acompanhou o aumento da sua participação na receita disponível, enquanto os estados mantiveram sua participação razoavelmente estável após 1988 (com exceção de 1990).

A partir de 1994, uma tendência descendente passou a ser vislumbrada (explicada pela trajetória dos estados), quando o agravamento da crise das finanças estaduais coincide com a retração dos investimentos. A queda dos investimentos estaduais não foi acompanhada por um aumento dos gastos na rubrica pelos municípios, ou uma recuperação dos gastos da União. Assim, a queda dos gastos com investimento no âmbito dos governos estaduais comprometeu o desempenho dos investimentos de todo o setor governo e, isso reforçou a queda da participação da FBKF no PIB.

É interessante observar que, enquanto o desequilíbrio estava mormente restrito à esfera financeira, não ocorreu uma redução dos

investimentos, fato que só se fez presente quando eclodiu o desajuste fiscal evidenciado pelo crescimento das necessidades primárias de financiamento. Pode-se inferir que a combinação de um desequilíbrio financeiro grave com o desajuste fiscal afetou negativamente o resultado.

A descentralização, até 1993, não significou o aumento expressivo do setor governo na FBKF. A partir de então, a queda dos investimentos dos governos estaduais reduziu os gastos do governo na rubrica; este caiu a níveis inferiores ao verificado em 1980 (em termos de percentual do PIB).

Estes dados, por classificarem o setor produtivo estatal como setor privado, impedem uma análise mais pormenorizada da FBKF do setor público, pois as empresas estatais foram importantes na estratégia governamental de investimentos. Pode-se inferir que, neste período, os gastos do Setor Produtivo Estatal com FBKF pelo menos não aumentaram. Por outro lado, as mudanças ocorridas em decorrência das reformulações da inserção do Estado na economia, dificultam a avaliação do processo.

Assim, não se tem como avaliar por meio da simples análise do gasto se, de fato, o processo de descentralização foi bem-sucedido, pois um dos indicadores do êxito seria a manutenção ou o aumento dos gastos com FBKF. Observa-se, contudo, que a redução da participação do governo federal, compensada pelo aumento da participação dos governos subnacionais (particularmente a dos municípios), indica que os níveis inferiores incrementaram seu gasto em investimento, o que poderia ser considerado um indício de descentralização. A queda observada nos últimos dois anos nos governos estaduais mostra que poderia estar acontecendo uma reversão do processo de aumento da participação dos estados na FBKF. No entanto, somente nos próximos anos se poderá confirmar esta tendência.

Conclui-se que a receita foi acompanhada pelo incremento das despesas, inclusive na rubrica de FBKF. O aumento da participação dos gastos dos governos subnacionais na Formação Bruta de Capital Fixo é um indício da magnitude do processo. Assim, a descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 basear-se-ia em três princípios:

- autonomia dos governos subnacionais no campo fiscal;
- discriminação das receitas tributárias de cada nível de governo;
- aumento da participação dos governos subnacionais na carga tributária.

#### *As relações financeiras intergovernamentais no Brasil*

No campo de estudos das finanças públicas no Brasil, as relações financeiras entre níveis de governo, em geral, são enfocadas apenas no tocante à arrecadação e à distribuição regular de receitas de impostos determinada pela Constituição Federal. No entanto, as relações ocorrem também através da transferência de recursos financeiros não decorrentes de preceitos constitucionais, da assunção de responsabilidades e encargos e da contratação de empréstimos e financiamentos (Afonso, 1992: 6).

A partir dessa constatação, o autor estabelece uma forma alternativa de classificação das relações intergovernamentais, que considera as especificidades do caso brasileiro. Assim, segundo ele, as relações intergovernamentais podem ser classificadas em:

- transferências tributárias – expressamente vinculadas a um tributo;
- transferências não-tributárias – referentes ao ressarcimento de despesas vinculadas a grandes programas governamentais e decorrentes de decisões ad hoc;
- empréstimos e financiamentos.

Afonso sublinha a diferença entre as relações intergovernamentais que se processam por meio de transferências e por meio de operações de crédito. A conceituação de endividamento dos governos subnacionais no Brasil (como uma forma particular de relacionamento intergovernamental) não significa igualar este mecanismo ao das transferências, conforme afirmam alguns textos sobre federalismo, os quais qualificam financiamentos intergovernamentais como transferências. Destaca-se que, enquanto no primeiro caso as transferências são a fundo perdido, aquelas decorrentes de endividamento implicam contrapartidas no futuro.

#### *As operações de crédito no marco das relações intergovernamentais*

Uma das peculiaridades do caso brasileiro quanto às relações financeiras intergovernamentais reside na questão do endividamento. Relações intergovernamentais estão explicitadas na legislação que rege as operações de crédito dos governos subnacionais, e nos financiamentos concedidos (por órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União) a estados e municípios. Afonso chega a afirmar que estas últimas apresentam um caráter de transferência negociada, posto que obedecem decisões ad hoc.

Uma série de especificidades na regulamentação das operações de crédito dos estados e municípios confere ao endividamento um caráter de relacionamento intergovernamental. A legislação de controle de endividamento, assim como a de concessão de autorização para a realização de operações de crédito extra-limites são da alçada do Senado. Por outro lado, a habilitação para os estados entrarem no mercado mobiliário é concedida pelo Banco Central

As operações de crédito interno, junto a órgãos e entidades controladas diretamente ou indiretamente pela União, representam uma parcela significativa do endividamento dos estados e municípios. Frente à escassez de alternativas de financiamento com perfil de longo prazo, ressalta-se a importância das instituições federais enquanto credoras dos governos subnacionais. Estas, em conjunto com a dívida mobiliária, representam as principais fontes de financiamento de tais governos. Têm-se, então, mais um dos canais pelo qual as relações intergovernamentais se desenvolvem.

Na atual conjuntura, identificam-se outras manifestações do endividamento enquanto categoria de relação intergovernamental. Destacam-se aqui a troca de títulos estaduais por federais, as renegociações da dívida estadual por intermédio do governo federal, e o atual processo de refinanciamento que abrange parcela significativa da dívida estadual em poder de agentes privados.

Nas renegociações da dívida pelas Leis n. 7976/1989 e n.8727/1993 predominaram, respectivamente, o refinanciamento de dívida

externa com aval da União e a repactuação de financiamentos contraídos junto a instituições federais. Mais do que um movimento de federalização da dívida, este foi um processo de consolidação do emaranhado de dívidas contraídas, direta ou indiretamente, por intermédio da União. A relação intergovernamental já estava implícita. Em ambos os casos, a contratação da operação de crédito dependia de decisões do governo federal.

Por outro lado, a expectativa de que a União intervirá quando a dívida adotar uma trajetória explosiva reforça a idéia de que o endividamento é concebido como uma relação intergovernamental. Em parte esse comportamento se justifica pelas próprias características da União, que a qualificam como intermediadora entre o mercado e os governos subnacionais. Isso reforça o caráter do endividamento como relação financeira intergovernamental. Afinal, a intervenção da União frente a uma situação de crise se sustenta no fato de ela ser uma instância com maior capacidade de absorver desequilíbrios, sem desestruturar o sistema. A operação de troca de títulos federais por estaduais indicava que, cedo ou tarde, a União seria induzida a participar de uma saída negociada para a crise dos estados.

Conclui-se que o endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifesta-se por meio de três canais. O primeiro deles estaria representado pelo reforço dos papéis do Banco Central e do Senado Federal, antes referidos. Em segundo, viriam os financiamentos concedidos pela União, ou por órgãos e entidades a esta vinculados. Por fim, deve-se citar a prática de transferência dos desequilíbrios financeiros dos níveis inferiores de poder para o governo federal. Certamente tais aspectos alteram o sentido da autonomia tributária proposta na Constituição de 1988. Isto acontece porque fazem parte dos acordos em torno da renegociação das dívidas destas esferas de governo, tanto a apropriação sistemática pela União de parcela da receita a título de amortização da dívida como a imposição de ajustes fiscais a estas administrações. Assim, a rota de autonomia e descentralização de encargos de governo seria, no mínimo, desacelerada.

### *As contribuições sociais e a recentralização tributária*

Pela Constituição de 1988, o acesso à seguridade social foi estendido aos cidadãos, não mais sendo restrito, como anteriormente, aos contribuintes diretos do sistema. Dessa forma, um universo de trabalhadores informais, marginalizados pelo sistema até então vigente, foi incluído como candidato à proteção social. Esta nova concepção de seguridade implicaria uma revisão das fontes de financiamento do sistema, o que exigiu que as contribuições sociais tradicionais sobre a folha de salários fossem complementadas com aportes de recursos do Orçamento da União. Conforme afirma Dain (1995: 47):

Sob a justificativa de financiar a Seguridade, o governo federal começou a imprimir maior ênfase na arrecadação das contribuições sociais. O crescimento de outras fontes de financiamento, se comparadas ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre Produto Industrial, aos quais estão vinculados os fundos de participação dos estados e dos municípios, indica que o crescimento da participação dos estados e dos municípios na receita tributária total é neutralizado em grande medida pela exploração pelo governo federal de bases de receitas não-partilhadas com governos subnacionais.

O manejo desses novos recursos, retidos deliberadamente pelo Tesouro, e repassados com grande atraso aos ministérios responsáveis pelos gastos da Seguridade significou, nos anos 90, um corte expressivo dos valores reais repassados. Isto aconteceu porque, com inflações mensais superiores a 30%, há um descompasso – tanto maior quanto maior for o atraso nos repasses – entre o valor nominal repassado e o poder de compra ou valor real destes recursos. É preciso lembrar que as despesas públicas referentes aos gastos correntes e de investimento previstos no orçamento nunca foram indexadas.

A partir de 1994, quando o controle do processo inflacionário elimina o potencial de corte implícito no atraso da liberação de recursos repassados do Orçamento Geral da União (OGU) ao Orçamento da Seguridade, porque o valor real dos recursos se mantêm, o governo central adota nova estratégia de corte de gasto. Sob a justificativa de financiar os gastos sociais, instituiu o Fundo Social de Emergência como mecanismo de contingenciamento da despesa, que se apropria de 20% das

contribuições sociais (exceto a folha de salário) e dos Fundos de Participação. É este também o sentido do Fundo de Estabilização Fiscal, que o sucedeu e está em vigência até hoje. O segmento mais afetado por este procedimento foi sem dúvida a Seguridade Social, para a qual se destinava a maior parte das contribuições sociais como o Cofins, o PIS/PASEP e a Contribuição sobre o Lucro, arrecadadas diretamente pela União para repasse à Seguridade.

A falta de regras na distribuição desses recursos e seu contingenciamento tornou a Seguridade prisioneira do processo de estabilização. O contingenciamento do gasto permitiu ao governo federal utilizar parte dos recursos para pagamentos de despesas não previstas na Carta Constitucional (como os encargos previdenciários da União, referentes ao pagamento de aposentadorias aos servidores públicos), desviando fontes destinadas, no espírito da Constituição de 1988, ao financiamento da Seguridade Social.

#### *Limites ao processo de descentralização*

A análise das relações intergovernamentais permite uma avaliação da natureza e da abrangência do processo de descentralização, permitindo-se a elaboração de um quadro mais próximo da realidade. A Constituição de 1988 enuncia um novo formato de relações intergovernamentais, que se sustentaria sobre uma maior autonomia dos governos subnacionais. O espírito constitucional é contestado, em parte, pelas implicações do desequilíbrio financeiro dos governos estaduais.

O endividamento, conforme conceituação de Afonso (1992), expressa uma modalidade de relação financeira intergovernamental. A análise da descentralização não pode ignorar o potencial desestabilizador intrínseco que o endividamento das unidades subnacionais confere às relações intergovernamentais. Percebe-se, então, o limite à autonomia dos governos subnacionais e ao processo de descentralização imposto por relações financeiras intergovernamentais.

É interessante observar que não só o endividamento impõe limites ao processo de descentralização como também a forma de discriminação –

no texto constitucional – da participação dos governos subnacionais. O FPM e o FPE definem a participação dos estados e municípios na receita tributária do governo federal. Estes estão atrelados ao Impostos de Renda e ao Imposto sobre Produto Industrial.

Os desempenhos do IR e do IPI não acompanharam a evolução da receita tributária da União. Assim sendo, os governos subnacionais assistiram a uma queda significativa da sua participação na carga tributária do governo federal. Entre 1988 e 1996, a participação dos estados e municípios na receita tributária da União caiu de 21% para 15%.

Como a descentralização fiscal prevista constitucionalmente se sustentaria parcialmente sobre o aumento da participação dos governos subnacionais na receita tributária da União, constata-se que de fato esta se revela, sob este ponto de vista, menos abrangente do que se esperava. Em parte, o aumento da participação de outros tributos na receita federal está localizado nas contribuições sociais.

A descentralização fiscal é, dessa forma, revertida pelo desequilíbrio financeiro dos governos subnacionais (e sua conseqüente perda de autonomia para o governo federal), assim como pela recentralização promovida pela apropriação, pelo OGU, dos recursos previstos para o financiamento do Orçamento da Seguridade.

#### *As reformas tributária e previdenciária*

Apesar de sucessivas declarações por parte do governo e de vários segmentos sociais sobre a necessidade e urgência da reforma tributária como parte essencial da Reforma do Estado, a distância entre as intenções governamentais e os avanços alcançados no processo de reforma é significativa.

Desde logo descartou-se a possibilidade de confrontar o sistema tributário atual com reformas de cunho abrangente, dadas a possibilidade e a oportunidade de encaminhar, de forma independente, reformas parciais do sistema. Neste sentido, mudanças no imposto de renda, decididas anteriormente foram implementadas, resultando em elevação da carga

tributária das pessoas físicas, particularmente dos assalariados de rendas médias e altas. De outra parte, desdobra-se, nas sucessivas instâncias decisórias entre o Executivo e o Legislativo, o processo de unificação do ICMS e do IPI, no IVA, de competência federal e receita partilhada com Estados. Finalmente, o processo de reformulação das contribuições sociais arrecadadas no Orçamento da União, segue lentamente, a partir de iniciativa do Legislativo.

Não parece ter fundamento a idéia de que o projeto (ou os projetos) do governo representa uma tentativa de correção de rota inspirada por critérios de equidade, equilíbrio federativo e simplificação do sistema tributário brasileiro, ou de busca de convergência aos padrões internacionais de tributação, e muito menos que esteja atrelado a uma proposta radical de modernização do Estado brasileiro.

A verdadeira motivação para os sucessivos espasmos reformistas, no plano tributário, parece ter sido a necessidade do governo federal de gerar recursos crescentes ao financiamento de seus gastos, o que reduziria as reformas dos anos 90 a tentativas recorrentes de atualizar a receita pública, corroída de forma sistemática pelo processo inflacionário. Quando este problema foi solucionado pelo êxito recente do processo de estabilização de preços, o elevado patamar das taxas de juros vem realimentando o déficit público e comprometendo um volume crescente de recursos tributários com seu financiamento. Com isso, a ênfase nos aspectos relacionados à produtividade fiscal e na elevação da carga tributária manteve sua prioridade, entre as possíveis motivações da Reforma Tributária, em detrimento de um projeto que apoiasse, do ponto de vista do financiamento, as diretrizes e rumos da Reforma do Estado

Não há como decodificar as verdadeiras motivações e possíveis conseqüências deste percurso de "reformas", nem como avaliá-las no terreno próprio de um processo de aperfeiçoamento do sistema tributário, sem deslindar as relações entre a gestão orçamentária do Governo Federal e a missão posta na reforma de aperfeiçoar a produtividade fiscal dos impostos. No Brasil, a Reforma Tributária tem sido associada à geração de recursos para o ajuste fiscal, embora uma análise mais profunda do tema possa levar à conclusão de que a melhor reforma, baseada na equidade da tributação, no equilíbrio federativo, na simplificação do

sistema e na harmonização tributária, possa descumprir, particularmente no curto prazo, e no quadro de desaceleração do crescimento, a função de alavancagem de receita.

A instabilidade do arranjo federativo brasileiro e a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado dificultam o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e a capacidade estatal de representar o interesse geral e, nesta capacidade, realizar gastos coletivos financiados com tributos. Assim, qualquer decisão em matéria tributária que aumente a incidência sobre o reduzido número de contribuintes, retire autonomia e recursos dos governos locais, e distorça decisões de investimento ou prejudique o patrimônio e a renda dos mais ricos causa uma turbulência no processo decisório, gerando frequentemente um resultado de soma zero.

#### *O federalismo em questão*

A análise dos atuais critérios de partilha constitucional de impostos e receitas tributárias na Federação e seu confronto com a avaliação das mudanças recentes no perfil de produção de serviços públicos, na equação socioeconômico populacional do Brasil, bem como as diretrizes da reforma do Estado na visão do MARE, sugerem fortemente a necessidade de prever e implementar mudanças na alocação da receita e do gasto fiscal.

Sabe-se da obsolescência das atuais regras de partilha de receita entre as esferas da Federação. Se se adota como missão para a Federação a de equalizar o acesso a serviços básicos e a políticas públicas a toda a população no território nacional, a necessidade de garantir níveis básicos de renda aos mais carentes, de forma homogênea, e em todo o território nacional, que é tarefa da Seguridade Social, deve complementar-se com critérios de partilha que levem em conta a disponibilidade de capacidade instalada para a produção de serviços públicos.

A formulação técnica dos novos critérios de partilha tem sido esboçada com certa insistência, e consiste em atualizar os níveis de

população que embasam os atuais critérios de rateio dos fundos, que seriam complementados por indicadores de carência de serviços, como indicador de necessidade, no plano da gestão municipal.

Entretanto, sabe-se de antemão que é mínima a viabilidade política desta alteração, porque o grande número de pequenos municípios, gestados exatamente sob a égide dos Fundos de Participação tem maior expressão nas decisões do Legislativo do que o reduzido número de prefeitos de capitais e demais cidades grandes e médias, onde se concentram os bolsões da pobreza urbana, independentemente da qualidade de sua gestão ou dos diferenciais de necessidade entre municípios de pequeno, médio e grande porte.

É verdade que a receita própria municipal cresceu mais do que as transferências constitucionais. Isto não exime, entretanto, os governos federal e estadual de suas responsabilidades para com a equalização fiscal. Não há, no quadro tributário brasileiro, o reconhecimento de uma temática metropolitana, e de gestão de grandes cidades, como aspecto relevante para a configuração da política fiscal. Novamente, o problema central não está na formulação, e sim na incapacidade de contrabalançar a influência dos que têm a perder com as mudanças necessárias ao equacionamento da pobreza urbana.

Os termos básicos da legislação atual do FPM ainda preservam uma série de dispositivos da legislação original. Entretanto, sua configuração atual é em muito influenciada pela Constituição de 1988, que ampliou os percentuais de participação na receita do IR e do IPI (de 17% para 22,5%) e da Lei Complementar n. 62/1989, que tratou da normatização dos critérios de repasse do Fundo.

O fato é que atualmente o FPM representa a principal fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras brasileiras. Para se ter uma idéia das conseqüências do desempenho dos recursos transferidos via FPM basta dizer que, conforme dados de 1995, para cerca de 60% delas, o Fundo representa mais de 50% das Receitas Correntes. Regra geral, a importância do FPM é inversamente proporcional ao tamanho do município. Inclusive, este fato, aliado à estrutura da tabela de coeficientes do Fundo, que possui um piso mínimo da ordem de 10.000 habitantes,

estimulou a proliferação de pequenos municípios no país nos últimos anos.

Quadro 2  
Participação do FPM na Receita Corrente – 1995 (\*)

	Absoluto	Freq. Simples	Freq. Acumulada
Acima de 90	228	5%	5%
80 a 90	570	12%	17%
70 a 80	688	15%	32%
60 a 70	678	14%	46%
50 a 60	605	13%	59%
40 a 50	631	13%	72%
30 a 40	517	11%	83%
20 a 30	440	9%	92%
10 a 20	256	5%	98%
Até 10	98	2%	100%
Total	4.711	100%	

(\*) Contempla apenas os municípios com dados financeiros publicados pela STN.

Fonte: STN.

#### *O desempenho do Fundo nos últimos anos*

Nos últimos anos, desde a implantação do Plano Real e estabilização do nível geral de preços, o FPM apresentou um desempenho, em termos agregados, bastante significativo, observando-se um incremento, medido a preços médios projetados para 1998, de cerca de R\$2,8 bilhões, ou 31,5% desde 1993 (taxa média anual de 5,6%).

Para este incremento na base de repartição contribuiu única e exclusivamente o bom desempenho da arrecadação do IR e do IPI.

Os critérios de repartição do FPM atualmente vigentes estabelecem que, do valor total, 10% são distribuídos entre as Capitais e 86,4%, entre os demais municípios, neste último caso segundo percentuais fixos para cada Unidade da Federação. Os 3,6% restantes são distribuídos, de forma adicional, entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.

O coeficiente individual de participação para cada município do interior – estabelecido pelo TCU – é definido segundo critérios

populacionais. Assim, dois municípios de mesma faixa populacional, localizados em estados diferentes, terão o mesmo coeficiente. Isto não significa que receberão valor idêntico do FPM, pois o mesmo também depende do coeficiente de participação de cada estado.

Alterações nestes parâmetros afetam a participação dos municípios no total do FPM. Por exemplo: os municípios podem mudar de coeficiente à medida que ocorram modificações no seu número de habitantes. Se este aumenta, permanecendo constante a cota do estado, alguns municípios, necessariamente, terão suas cotas individuais de participação diminuídas.

A criação de novos municípios funciona de forma análoga ao exposto acima. Ou seja, cada novo município implica na redistribuição do FPM entre as antigas unidades de um mesmo estado. A incorporação de 534 novos municípios no rateio do Fundo desde 1993 vai gerar perdas, em 1998, superiores às dos mecanismos de contingenciamento de receita a eles impostos, como o FEF. A cada ano se verifica o desmembramento de antigas municipalidades, com gritantes “deseconomias de escala”, dada a redução da receita dos municípios já instalados e a ampliação dos gastos na constituição de novas estruturas legislativas e administrativas.

Em termos do debate da Reforma, paira uma certa perplexidade no ar. Passamos parte da década sendo convencidos da essencialidade de um pacote de reformas, entre as quais a reforma tributária, apresentada como decisiva para o ajuste fiscal e para a competitividade. Entretanto, outros mecanismos “operacionais” são vistos como menos onerosos para o governo, que os adota e reconhece agora que a reforma tributária é um processo de aperfeiçoamento, que poderá ocorrer com menores traumas, quando o cenário econômico se apresentar com um horizonte de dinamismo assegurado. Dado que as reformas tributárias represadas implicam em perdas para uns, ganhos para outros, a arbitragem se dará de forma mais fácil quando as oportunidades de ganho forem mais visíveis e consistentes.

Do ponto de vista governamental, o momento é bom para a espera, posto que a queda da inflação já recuperou e elevou a carga tributária ao seu mais alto patamar, sem grandes alterações no sistema

tributário. Entretanto, no debate falta visão estratégica sobre o futuro das bases tradicionais de arrecadação, dadas as vertiginosas mudanças que vêm ocorrendo, aqui e no cenário internacional, em termos do deslocamento dos espaços de acumulação. Neste sentido, o debate brasileiro parece prisioneiro de um imaginário industrialista, dominado pela troca de mercadorias e serviços, onde a renda dos trabalhadores e das famílias em geral, bem como seu consumo, eram mais que suficientes para garantir a geração de cargas tributárias médias, para os padrões internacionais.

As mudanças em curso no campo da tributação internacional ainda não estão claras, mas indicam que os caminhos da reforma estão passando ao largo dos preceitos de equidade, tão valorizados nas sociedades mais homogêneas do Primeiro Mundo. Estas, tendem a debruçar-se sobre o que restou do trabalho formal, e sobre os bens imóveis, que literalmente não podem flutuar ao sabor da globalização. Para os menos desenvolvidos, que a priori têm bases mais estreitas de arrecadação, a construção de um sistema tributário simples, justo e produtivo do ponto de vista fiscal é ainda uma realidade distante. E, mais uma vez, pode ser que quando finalmente aperfeiçoarmos o nosso sistema tributário, o mundo já tenha se deslocado mais uma vez, o que reপরá a corrida contra a obsolescência anunciada de nossas bases de arrecadação.

#### Reforma da Previdência

Quanto ao outro projeto de reforma tido como essencial ao governo, a Reforma da Previdência, votado sob a pressão da bancada do Governo e de seus aliados no Congresso Nacional, certamente não correspondeu às expectativas do Governo e dos grupos privados, seguradoras e planos de pensão que pressionam por uma privatização radical do sistema.

A reforma baseou-se na necessidade de dar resposta a problemas urgentes do sistema previdenciário brasileiro, a saber: a existência de regimes especiais – particularmente o regime do funcionalismo público civil e militar – e o benefício de aposentadoria por tempo de serviço, que

já estariam inviabilizando a possibilidade de financiar os gastos que o sistema atual projetava, com os recursos previstos para estes fins, e, finalmente, sua inadequada estrutura de financiamento.

Embora tímidos, os resultados revelam a crescente dissociação entre previdência, saúde e assistência social, e a ênfase do Executivo na reforma da previdência, sacrificando definitivamente a rota de universalização da proteção social proposta pela Constituição de 1988, através da união das três frentes da Seguridade Social: Previdência, Saúde e Assistência Social. E com isso, esvazia-se também a possibilidade de reformas em áreas essenciais na visão da Reforma do Estado, tais como Saúde e Previdência.

Nunca parece excessivo reafirmar que, em situações de extrema desigualdade social, uma parte significativa da melhoria das condições de sobrevivência digna da população de baixa renda depende do seu acesso ao circuito da cidadania. Saúde e educação em primeiro lugar, sobretudo para garantir melhores oportunidades às novas gerações, e complementações de renda, de prestação continuada, para os mais frágeis, são elementos essenciais de qualquer formulação de direitos sociais básicos. No entanto, os pobres e os grupos vulneráveis, não só não tiveram suas necessidades básicas transformadas em direitos sociais materiais na década de 90, como foram relegados a um silêncio perigoso nesta última reforma que avançou em sentido contrário à Constituição de 1988, ainda que de forma subliminar.

A mudança mais radical se daria, contudo, caso ocorresse a efetiva implementação do orçamento da Seguridade. A concepção de proteção social contida na Constituição de 1988 pretendia reiterar direitos individuais e ampliar direitos coletivos, integrando dois padrões distintos de financiamento (impostos e contribuições sociais) em dois orçamentos (fiscal e da Seguridade). O Orçamento da Seguridade Social representava concretamente a prioridade de cobertura dos direitos sociais sobre a disponibilidade de recursos, tornando impositiva a busca de novas fontes e a ampliação das receitas vinculadas aos programas que os materializavam.

Apesar de transcorrida uma década desde 1988 – quando os direitos sociais relativos a Saúde e Assistência se aproximaram, na

hierarquia de direitos, aos benefícios previdenciários no sentido estrito – o Orçamento da Seguridade Social continua sendo uma figura de ficção.

Na universalização de direitos sociais, nesse período, houve avanço no acesso aos serviços de saúde, sendo também muito significativa a elevação do valor das aposentadorias dos trabalhadores rurais (então equivalente a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo), para o piso do sistema previdenciário, que tornou-se igual a 1 salário mínimo.

Como possibilidade adicional, foi facultada a todos os idosos e deficientes a generalização de um benefício já vigente de forma muito restrita, a renda mensal vitalícia, a ser regulamentado posteriormente. Da mesma forma, a adoção da seletividade na concessão do salário família e do auxílio funeral, benefícios de pequeno valor para a classe média, poderia ter maior significado, se os benefícios fossem concentrados nos níveis mais baixos da escala salarial, como estava previsto em 1988.

Para viabilizar os gastos decorrentes desta concepção ampliada de proteção aos cidadãos, foram previstas novas fontes de receita e ampliadas significativamente contribuições sociais preexistentes. Pela ótica das suas finalidades, o recém-criado Orçamento da Seguridade, para o qual passaram a convergir receitas arrecadadas pelo Orçamento Geral da União (OGU), em adição à contribuição sobre a folha de salários, recebida diretamente pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), deveria constituir-se em espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, reforçando sua capacidade de apropriação de recursos originados no orçamento fiscal. Tal não ocorreu, tendo sido a área de assistência social virtualmente eliminada, e a Saúde imprensada, de um lado, pelo Orçamento Geral da União e de outro, pelo MPAS.

A Seguridade Social foi frustrada em seu nascedouro, pelo desaparecimento da folga de receita previdenciária própria tradicionalmente dirigida à Saúde, e marginalmente à Assistência Social. Isto aconteceu porque os gastos referentes a direitos individuais cresceram rapidamente, devido à correção do valor das aposentadorias, até então sistematicamente subestimadas. Neste processo de acomodação, os programas universais, com menor capacidade de defesa, foram sendo

progressivamente isolados em sua luta pelo acesso às fontes de receita vinculadas pela Constituição a seu financiamento. O governo e os meios de comunicação se encarregaram da falsa mensagem de que tais programas são deficitários, e, portanto, inexecutáveis, sem lembrar que a raiz dos problemas que hoje os assolam foi o descaso e o desvio de novas fontes de receita, destinadas à expansão prevista nestes programas.

No caso da Assistência Social, os programas foram vítimas das sucessivas mudanças na institucionalidade do setor, num processo sem precedentes de desmonte da estrutura federal, a partir do governo Collor, sendo descentralizados, sem qualquer gradualidade ou respeito às definições e mecanismos de controle constantes da Lei Orgânica da Assistência Social. Ao cair no vazio de recursos e literalmente desaparecer, o sistema vigente arrastou consigo a maior parte dos programas de alimentação e nutrição, e os programas assistenciais de creches, assistência a deficientes e documentação gratuita, entre outros.

O gasto com o conjunto dos benefícios assistenciais dirigidos aos mais pobres, reduziu-se na década de 90, em cerca de 50%. A despesa referente à Renda Mensal Vitalícia (RMV) para segurados rurais e urbanos, mesmo sendo este um benefício muito restrito, sofreu queda média no período da ordem de 12%. Este comportamento do grupo de benefícios assistenciais é explicado pelo represamento informal da concessão, dada a maior dificuldade de acesso aos serviços previdenciários, por parte da população de baixa renda. A péssima distribuição regional e intra-regional dos postos de benefícios, particularmente nas periferias urbanas e zonas rurais cria barreiras adicionais à materialização das poucas possibilidades de proteção disponíveis para esta clientela. Nada disso é novo, mas a reprodução das mesmas dificuldades até os dias de hoje espelha o fato de que a baixa prioridade destas ações nas cadeias de comando das políticas sociais tem se mantido inalterada. Sobre isso, o silêncio do governo é total.

A estimativa dos gastos que viabilizariam a implementação plena das ações de assistência social determinadas pela Constituição de 1988 torna sua ausência chocante. No caso da renda mensal vitalícia, simulações que definem o acesso a este benefício pela renda igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e idade mínima de 60 anos (dado o maior

desgaste da força de trabalho nas atividades rurais) permitiria atender a 3,8 milhões de idosos abaixo da linha da pobreza, concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste. Isto representaria 0,8% do PIB, 8,9% do gasto social total do governo federal; duas vezes o gasto federal com Assistência Social, e três vezes o gasto atual com benefícios assistenciais da Previdência.

Dos 3,8 milhões de idosos abaixo da linha de pobreza (ou linha de indigência, na definição dos organismos internacionais) foram enquadrados nas condições da Previdência Social e cadastrados para acesso à renda mensal vitalícia apenas 500.000 pessoas em 1997, chegando-se à decisão final de que o governo poderia atender apenas a cerca de 200.000 pessoas, entre idosos e deficientes naquele ano. Os procedimentos adotados e as barreiras à entrada criadas, reduziram um direito constitucional ao manejo discricionário de magros recursos para um número de idosos e deficientes indigentes, ou "pobres" no conceito do governo. Para o ano de 1998, previu-se cobertura para 1.500.000 pessoas, o que, apesar de mais satisfatório que o ano anterior, continuou aquém das necessidades de cobertura.

A Renda Mensal Vitalícia, no valor de um salário mínimo, que, a partir de 1988, é estendida aos deficientes e idosos "informais" não-rurais, de mais de 70 anos (que tenham milagrosamente sobrevivido com renda não superior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, qualificando-se assim como "pobre"), era, de fato, o único benefício assistencial reconhecido como direito de cidadania, por seu caráter universal. Este governo o repôs na vala comum dos gastos assistenciais de caráter discricionário, pela limitação extremada de suas condições de acesso e pela restrição do número de indigentes efetivamente assistidos.

De outra parte, o Ministério da Saúde, hoje responsável pela integralidade das ações de Saúde (anteriormente compartilhadas com o Ministério da Previdência, que bancava a assistência médica através do INAMPS), não tem acesso garantido às fontes de receita vinculadas a seu financiamento arrecadadas pela União. Tampouco conseguiu, até agora, apropriar-se da receita da CPMF, justificada pela necessidade de mais recursos para o Ministério. Frustrou-se assim a dimensão universalizante do projeto da Seguridade Social brasileira pelo desrespeito, na alocação

dos recursos vinculados a estes programas, de sua destinação constitucional.

Podemos dizer, sem sombra de dúvidas, que a Reforma da Previdência recém aprovada desconheceu esta problemática e tratou apenas de rever os benefícios previdenciários apoiados em contribuições diretas de trabalhadores, empregados e Estado, retomando a ótica de um plano de um seguro social limitado ao trabalho formal e portanto despreocupado com a proteção social à cidadania.

Quanto aos benefícios, o tema do funcionalismo público mereceu destaque, tanto na reformas previdenciária como na administrativa. Temos de concordar que de fato não é possível financiar um programa especial que garante benefícios muito superiores ao teto de 10 salários mínimos do Regime Geral, sem a adequada contribuição dos que integram este programa. Existem, inclusive, várias sugestões em torno da criação de um regime de capitalização para o plano de benefícios do funcionalismo público, com vinculação das contribuições a investimentos de longa maturação e rendimento garantido, como é o caso dos serviços de utilidade pública, tais como energia elétrica, água e esgoto.

Na reforma do governo, não está claro o tratamento financeiro a ser dado para compatibilizar salários e benefícios do funcionalismo, para valores que ultrapassem o teto de R\$1.200,00. O redutor a ser aplicado aos benefícios, no horizonte pós-eleição presidencial reduzidos a 70% do salário de atividade, certamente não é suficiente para sanear o déficit deste regime, que se manifesta numa necessidade anual de recursos em torno de 2% do PIB. Estes montantes têm sido sistematicamente retirados dos programas de Assistência Social e de Saúde, através do contingenciamento das contribuições sociais ao Fundo de Estabilização Fiscal.

É preciso notar que a deterioração do salário do funcionalismo público, sem reajustes há mais de quatro anos, acrescentou uma nota de irracionalidade às decisões do Congresso quanto ao regime do funcionalismo. Não haveria, do ponto de vista técnico, como rejeitar a instituição da contribuição dos inativos do setor público, uma vez que o direito a benefícios integrais não correspondeu a uma história contributiva

coerente. Isto se deveu à instituição do Regime Jurídico Único – implementado em 1991 e eliminado com esta reforma – ter dado direito a benefícios correspondentes à integralidade dos salários ativos, para trabalhadores que construíram sua vida contributiva em torno ao teto de 10 salários mínimos do Regime Geral.

Entretanto, no atual contexto de agudas perdas reais de salário do funcionalismo, a manutenção da contribuição dos inativos era politicamente insustentável, tendo sido retirada da Reforma, depois de usada como moeda de troca para a aprovação de outros pontos de interesse do governo..

Na perspectiva do governo, o aspecto mais importante da Reforma foi a revogação da aposentadoria por tempo de serviço, substituída pela exigência de tempo de contribuição, combinada com o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria. A isso se agrega a eliminação de regimes especiais (e tempos de contribuição menores) de aposentadoria (exceto para professores até o nível médio) e o maior rigor na definição das atividades que envolvem risco e desgaste para os trabalhadores.

A respeito, cumpre apenas assinalar o aumento dos riscos e da instabilidade para trabalhadores de baixa renda, decorrentes desta reforma. De fato, os segmentos menos organizados dos trabalhadores serão provavelmente incapazes de provar seu tempo de contribuição, dado o caráter mais precário de sua inserção e sua maior rotatividade no emprego. Poucos perceberam que o teto de benefícios passou a ser referido em moeda corrente, e não em salários mínimos, finalmente realizando a necessária dissociação entre o indexador dos benefícios e salário mínimo, que por um lado inviabilizava o aumento do salário mínimo, e por outro ameaçava a já precária equação de financiamento da Previdência. Para os trabalhadores que ganham até três salários mínimos, a dissociação entre a correção de seus benefícios e o mínimo atuará como um redutor, dado que, no mercado de trabalho, o salário mínimo é referência para toda a faixa até três salários mínimos.

Mesmo no escopo limitado de suas ambições, a Reforma da Previdência “versão 1998” deveria alterar simultaneamente os planos do

financiamento e de benefícios previdenciários para garantir a coerência dos resultados. Entretanto, a Reforma versou apenas sobre o plano de benefícios.

Problemas conhecidos e diagnosticados, para os quais existem alternativas estudadas – como é o caso do excesso de contribuições sociais, que representam um peso excessivo no sistema tributário, incidem sobre o faturamento, com pesado impacto inflacionário e distribuem-se desigualmente entre setores de atividade – foram deixados para posterior alteração.

Sob a ótica do financiamento, o governo insiste nas vantagens de diminuir alíquotas de contribuição em setores intensivos de mão-de-obra para aumentar o emprego formal, ignorando a realidade do mercado informal de trabalho. Nas ocupações menos qualificadas, há enorme contingente de trabalhadores dispostos a trabalhar sem carteira assinada, tornando inútil, do ponto de vista da política de emprego, o sacrifício da arrecadação. Em contrapartida, a consolidação das várias contribuições sobre faturamento e lucro numa única contribuição sobre o valor agregado, teria, além das virtudes de simplificação do sistema e atenuar pressões inflacionárias, a de desonerar totalmente as exportações.

A questão fundamental da garantia de recursos a programas de caráter universal ligados a Assistência Social e a Saúde sequer foi abordada.

O futuro é ainda mais inquietante. A instituição de um grupo de trabalho para estudar a privatização da Previdência, segundo o modelo chileno, marca um novo capítulo na condução das reformas dessa área. A privatização sempre custa muito ao governo, que fica com o estoque dos já aposentados e perde a contribuição dos ativos. No caso chileno, além de arcar com tais custos e perder as receitas mencionadas, o governo pagou um “dote” a cada trabalhador, que compulsoriamente ingressou nos planos de previdência privados, substituindo assim parte da capitalização necessária à viabilização desses planos, sem o que o plano privado fica inviável para trabalhadores no meio do caminho, isto é para os que contribuíram, muitos anos no regime público. No Chile, os custos da transição foram financiados com impostos sobre as exportações,

particularmente sobre o cobre, o que significa que não houve elevação da carga tributária sobre as atividades econômicas ou sobre as famílias chilenas.

Na eventual privatização “à la chilena” do sistema brasileiro, as estimativas do deputado federal José Aristodemo Pinotti chegam a 188% do PIB, ou R\$ 1 trilhão e quatrocentos bilhões a transferência de recursos que será feita aos fundos de pensão privados, abrindo importante filão para as seguradoras internacionais, a um custo de transição que será no mínimo equivalente ao chileno, de 5% do PIB ao ano, bem maior do que a totalidade do gasto federal com a Saúde e da implementação da renda mensal vitalícia para 3,8 milhões de indivíduos idosos.

Pode-se portanto prever, no caso brasileiro, novos e brutais cortes nos programas sociais, caso a privatização venha a ocorrer. No Brasil, a elevação da carga compatível com os custos da transição virá mesmo do povo brasileiro. Os pobres perderão definitivamente suas expectativas de direito, cabendo à população como um todo financiar a passagem ao setor privado, e a consolidação de sistemas de seguro muito restritivos. *E tudo isso, com parcos, senão negativos efeitos, em termos do ajuste fiscal e da Reforma Estável do Estado.*

#### A Reforma Administrativa do atual governo: algumas observações críticas

Em primeiro lugar chamamos a atenção para alguns aspectos preliminares ao debate em torno da atual reforma administrativa proposta pelo Executivo, tais como:

- as utilizações que têm sido feitas pelo governo federal, devidamente sustentadas pela mídia, do termo reforma, emprestando-lhe um caráter “mágico e infalível” na solução de todos os problemas nacionais;
- a necessidade de definir melhor, com mais clareza, qual é o Estado objeto da Reforma e que aspectos precisam ser reformados; não sendo possível, dessa forma, impor uma receita-padrão de reforma, assumindo, portanto, que existem diferentes possibilidades e propostas (em contraposição à “via única”);

- qual é o diagnóstico no qual se baseia a reforma e quais as suas propostas de resolução dos problemas? São falsas premissas levando a falsas soluções (exemplo claro disto é a responsabilização dos funcionários públicos por uma série de problemas no aparelho de Estado, o que tem focalizado as propostas da reforma exclusivamente em cima do funcionalismo);
- a não-existência de uma reforma “neutra”, que seja adequada e boa para todo o país – ou seja, toda reforma atende a determinados interesses – este é sem dúvida um aspecto central na discussão e trata da questão política da Reforma: qual é o projeto político que está por trás da Reforma do Estado? Amparado por quem?
- quais as perspectivas e os possíveis resultados da Reforma? Esta é uma grande interrogação, com algumas possibilidades de previsão.

A primeira observação a ser ressaltada da análise dos documentos da reforma é a sua conotação meramente “administrativa”, não se constituindo em uma verdadeira Reforma do Estado, nem sequer tocando em problemas de fundo como o padrão de financiamento do Estado, a sua capacidade em minimizar as profundas desigualdades sociais e econômicas do país através de políticas de distribuição de renda e equalização do acesso a serviços públicos essenciais, etc. A estratégia central da reforma em questão resume-se à substituição da “administração burocrática” pela “administração gerencial”.

Por outro lado, a criação de um Ministério de Administração e Reforma do Estado para reformar o próprio Estado lembra o Ministério da Desburocratização, gerando uma nova burocracia para reformar-se a si própria ou para desburocratizar-se a si própria.

O primeiro documento do MARE foi o *Plano Diretor de 1995*, “documento-mãe” a partir do qual são gerados todos os demais. As premissas aí apontadas demonstram de forma clara o diagnóstico no qual se baseiam as propostas. A causalidade do agravamento da crise fiscal e da inflação é totalmente atribuída à presença do Estado no setor produtivo. Dessa forma, a Reforma do Estado passa a ser apenas um instrumento para “consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.”

Para implementar-se uma administração “de caráter gerencial” que permita “formas modernas” de gestão, basta apenas, segundo o documento supracitado, “flexibilizar” a estabilidade e os regimes jurídicos dos servidores, acrescentando, em seguida, também como “essencial” que as aposentadorias dos servidores ocorram em “idade razoável” e proporcionais ao tempo de contribuição.

A teoria do “desvio” do Estado de suas funções perpassa todo o documento. Dessa forma, o Estado ao “desviar-se” passa a não dar conta da “sobrecarga de demandas”, particularmente as sociais, gerando uma “ingovernabilidade” e configurando uma “crise do Estado”. O eixo de determinação aqui se inverte: é essa incapacidade do Estado em processar a sobrecarga de demandas que gera a desordem e a desaceleração econômica. Esta tese é muito semelhante àquela difundida nos anos 70 nos países desenvolvidos pelos conservadores de que era a crise do *Welfare State* que levava à crise econômica.

Os aspectos constituintes do que o MARE chama de *crise do Estado* são:

- aspecto fiscal, entendido como perda de “poupança” pública (*financiamento* e *endividamento* são termos que sequer são mencionados);
- esgotamento da “estratégia estatizante” (?) de intervenção do Estado, centrando fogo, mais uma vez, na crise do “Estado de Bem-Estar Social”;
- a forma “burocrática” de administrar o Estado.

Em decorrência desse diagnóstico da crise, o MARE coloca como “inadiáveis” os seguintes pontos: ajustamento fiscal (note-se que não se trata de uma *reforma fiscal* no sentido mais amplo, a qual, por sinal, está “adiada” *sine die*); reformas econômicas “orientadas para o mercado” que, supostamente, garantiriam a “concorrência interna” e condições para o “enfrentamento da competição internacional” (!); reforma da Previdência Social, a qual tem como propósito fundamental “retirar privilégios” cortando, na prática, benefícios e gastos; reforma do aparelho de Estado com vistas a aumentar a “governança”.

O movimento básico para corrigir as “distorções” ou os “desvios” do Estado é a transferência para o setor privado daquelas atividades que

podem ser “controladas pelo mercado”. Isto é feito através da *privatização* de todas as estatais (sem nenhum tipo de distinção entre elas nem uma caracterização das mesmas enquanto papel estratégico do Estado no desenvolvimento nacional) e da *descentralização* da execução de serviços (sociais) de educação, saúde, cultura e pesquisa científica a um setor “público não-estatal”. Este setor emerge do documento do MARE sem que se defina claramente como ele é constituído e quais serão as regras (se é que existirão) para o seu funcionamento e, principalmente, para o seu financiamento. O único critério mencionado é o fato da Instituição ser considerada como de “utilidade pública”, critério este que, como sabemos, tem sido alvo de todo tipo de corrupção e clientelismo, incluindo aí entidades como a *Golden Cross* e clubes de futebol, entre outras pérolas.

Esse movimento mais geral se traduz em três dimensões de intervenção: a institucional-legal, onde se trata de remover os obstáculos legais/constitucionais, superando a “rigidez” (aqui a palavra-chave é flexibilizar); a dimensão cultural (trata-se de superar a “cultura burocrática”), e a gerencial, considerada a “dimensão-chave” da reforma administrativa.

Na dimensão *institucional-legal* estão previstas as Emendas Constitucionais. A primeira é sobre o Capítulo da Administração Pública, onde *todas* as mudanças são dirigidas aos *servidores públicos* – “flexibilizando” as relações de trabalho e as regras de aposentadoria por um lado, e tornando mais “rígidas” as limitações salariais e proventos das aposentadorias (aqui, ao contrário dos direitos, não há problema em tornar as regras mais “rígidas”). Uma segunda estabelece a “autonomia” entre os três poderes no que diz respeito à organização administrativa e fixação dos vencimentos de seus servidores (ou seja, o fim da isonomia). A Emenda da Previdência é considerada como estratégica nessa dimensão. Quanto à legislação infra-constitucional, esta também se encontra, na quase totalidade, dirigida aos servidores.

A segunda dimensão é a *cultural*, que inclui a transição para uma *administração pública gerencial* sem nenhuma outra definição mais precisa.

Na terceira e última dimensão, referente à *gestão* é onde se encontram as propostas mais concretas e desenvolvidas. São três projetos

em curso: *Avaliação Estrutural, Agências Autônomas e Organizações Sociais*

A *Avaliação Estrutural* operaria horizontalmente, extinguindo, privatizando e descentralizando órgãos públicos (transferindo para o tal setor “público não-estatal”).

As chamadas *Agências Autônomas* operariam de forma vertical, transformando Autarquias e Fundações em Agências Autônomas, com o propósito de “modernizar a gestão”, estabelecendo uma “seleção prévia” e a criação de “laboratórios de experimentação”.

A estratégia mais adiantada é a das *Organizações Sociais*, que também operariam verticalmente, descentralizando serviços considerados como *não-exclusivos* do Estado partindo do pressuposto de que esses serviços serão mais “eficientemente” realizados se, *mantendo o financiamento do Estado*, forem executados pelo tal *setor público não-estatal*.

As Organizações Sociais (OS) são definidas como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar *contrato de gestão* com esse poder, e assim ter direito à *dotação orçamentária*.” Elas terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei (por exemplo, a composição de seus conselhos de administração). Além dos recursos orçamentários, podem obter outros ingressos através de prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.

Essa suposta “autonomia” financeira e administrativa pode implicar em sua total subordinação a interesses privados locais, comprometidos ou não com a entidade que passa a denominar-se OS. O suposto *controle social* sobre a mesma dar-se-ia através do chamado *Conselho de Administração* o qual, muito provavelmente, ficará comprometido com os interesses acima mencionados.

Na realidade, a definição de uma maior “parceria” com a sociedade enfatiza que esta última deverá financiar uma parte menor, *mas*

significativa, dos custos dos serviços prestados. No caso de serviços sociais essenciais, como o são os hospitais (ver “prioridades” abaixo), isto provocará, de saída, uma dualização da clientela – discriminando entre aqueles que podem e os que não podem pagar – e dos serviços prestados, de maior ou menor qualidade dependendo do poder de compra do usuário. Elimina-se, com essa proposta, o princípio da universalidade, previsto (ainda) na Constituição, onde todo e qualquer cidadão tem o direito de ter acesso a serviços sociais básicos, no caso de saúde, de boa qualidade e em todos os níveis de complexidade.

A transformação dos serviços não-exclusivos estatais em OS dar-se-á de forma “voluntária” a partir “da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização”. Terão “prioridade” os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. Esse caminho “voluntário” de criação de Organizações Sociais, a critério dos ministros, aumenta ainda mais o extenso rol de dúvidas e incertezas acerca desse processo de “Reforma do Estado”. Por esse caminho ficam abolidos os critérios de planejamento e equalização de serviços sociais essenciais cujo acesso se tornará ainda mais desigual. Também a transparência desse processo fica prejudicada e a “iniciativa dos ministros” muito provavelmente será a de proteger seus apadrinhados em seus respectivos estados e municípios.

Essas estratégias de “Reforma do Estado” estão inseridas em um movimento mais geral em direção a um suposto *setor público não-estatal* (também chamado de *Terceiro Setor*) que se responsabilizaria pela execução dos serviços que não envolvessem o exercício do “poder de Estado”, mas que deveriam ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Esse processo, chamado de *publicização*, na realidade não é uma “criação” do MARE. Ele se inclui em todas as propostas de reforma decorrentes da implementação dos chamados Ajustes Estruturais. No entanto, mesmo naqueles países onde já existia uma certa tradição na participação de entidades não-estatais na prestação de serviços sociais, esse modelo vem sendo criticado na medida em que não está dando conta de compensar a forte retração dos respectivos Estados tanto no financiamento como na

gestão dos serviços públicos. O maior exemplo disso é o dos Estados Unidos, onde amplos setores da população encontram-se marginalizados do acesso a serviços sociais básicos, sejam eles estatais ou não.

Finalmente, quanto ao conteúdo mesmo da Proposta de Emenda Constitucional, mais de 90% dos seus artigos referem-se aos servidores públicos, responsabilizando-os, na prática, pelas mazelas do aparelho de Estado e transformando-os em alvo de um processo dito de *flexibilização* que vem destruindo, gradualmente, seus direitos enquanto funcionários.

### Conclusão

Espera-se haver demonstrado a complexidade e profundidade da crise do Estado brasileiro, no plano político e da governabilidade, que tem raízes históricas profundas, que em si mesmo são um difícil obstáculo ao avanço de uma democracia social no país. Impossibilitado, pela própria escolha de prioridades e instrumentos que distorceram o sentido das reformas estruturais no plano do financiamento público e da descentralização e extensão das políticas sociais, a resposta do governo brasileiro consistiu em propor um caminho paralelo, cujo centro seriam as formas de ação coletiva não estatais, baseadas em parceria com a sociedade, como forma de superação das ações estatais tradicionais.

Em países mais homogêneos, onde a necessidade de políticas redistributivas é menor, a descentralização acompanhada de alguma substituição do Estado interventor por um voluntariado constituído em torno da defesa de interesses de segmentos populacionais coesos, não deveria alterar radicalmente o quadro social. Entretanto, o agravamento da crise econômica e social e o enorme crescimento das taxas de desemprego, que no cenário da flexibilização das relações contratuais no mercado de trabalho, vem assumindo uma natureza estrutural, tornam crucial a presença do Estado, como única forma de manter a solidariedade e não esgarçar definitivamente o tecido social.

Aqui, políticas semelhantes, defendidas como essenciais à modernização do Estado constituem uma fórmula escapista, que não

aponta os problemas principais ou as soluções que se fazem necessárias à modernização e viabilização econômico-financeira do Estado brasileiro. Mais ainda, escolhe como bode expiatório, o gasto fiscal, e como vilão, o funcionalismo público, na verdade partes essenciais de qualquer processo de Reforma Estatal.

#### Referências bibliográficas

- AFONSO, J. R. *A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1992.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Subsídios para a Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: IPEA/IBAM, 1994. v. 1-5.
- CALDERÓN, F., DOS SANTOS, M. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis políticas y un corolario*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CLACSO, 1991.
- CAMPOS LEME, H. J. *O Federalismo na Constituição de 1988; representação política e a distribuição de recursos tributários*. Campinas: UNICAMP. IFCH, 1992. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).
- COUTO E SILVA, M. M. *O processo de endividamento dos estados; problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Economia, 1997. (Dissertação, Mestrado).
- DAIN, S. O financiamento das políticas sociais no Brasil; características estruturais e desempenho no período recente. *Economia e Desenvolvimento*, Brasília, v. 2, n. 4, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Reforma tributária e cidadania*. Os (des)caminhos da revisão constitucional. 1998. (Mimeo.).
- \_\_\_\_\_. *Reforma tributária; um tema em suspenso*. 1998a. (Mimeo.)
- \_\_\_\_\_, TAVARES SOARES, L., CASTILHO, M. R. O financiamento da Previdência Social no contexto de uma nova reforma tributária. In: *A PREVIDÊNCIA Social e a revisão constitucional*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1993. (Pesquisas, v.2).
- \_\_\_\_\_. et. al. *Reforma Tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. (Coleção Federalismo no Brasil).
- O ESTADO que nós queremos. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1993.

## Crise econômica e ajuste social no Brasil

Wilmês Henrique<sup>1</sup>

A crise econômica brasileira, em curso desde o início dos anos 80 e que perdura por quase duas décadas, tem abalado a conformação econômica construída nas décadas anteriores, que tinha como eixo básico a consolidação da industrialização, assentada na capacidade de intervenção e regulação do Estado e em condições internacionais favoráveis, particularmente no que se refere à disponibilidade de capitais externos. Ao longo desse período, constituiu-se um sistema produtivo complexo que apesar de suas limitações, bastante claras na ausência de autonomia tecnológica e de financiamento, mantinha uma extensa rede de relações intra e intersetoriais e estimulava positivamente o crescimento dos vários setores de atividade econômica, inclusive a agricultura, e das várias regiões do país, promovendo sua integração comercial e produtiva.

O avanço econômico do pós-Segunda Guerra até os anos 70 não foi capaz de reduzir as desigualdades sociais então existentes e acabar com a miséria de uma parcela significativa da população brasileira. Pelo

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Economia e Diretora adjunta do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do IE/UNICAMP.

contrário, a consolidação de nosso capitalismo industrial envolveu a reprodução e a criação de novas desigualdades sociais, em termos de riqueza, renda e condições de vida, gestando um perfil de desigualdade bastante complexo e peculiar, que revela que as camadas sociais inferiores não tiveram um atendimento minimamente satisfatório de um conjunto de necessidades básicas (como alimentação, energia elétrica, saneamento básico, educação, acesso a bens culturais, etc.), enquanto as camadas superiores puderam usufruir de um padrão de vida e consumo semelhante ao propiciado pelo desenvolvimento capitalista em qualquer parte do mundo.

Podemos sempre argumentar que o capitalismo é um sistema que não tem um compromisso intrínseco com o emprego e o atendimento de necessidades sociais básicas do conjunto da população, nem com uma maior igualdade de renda e o desenvolvimento de todos os espaços regionais e nacionais. Sabemos que apenas em certas circunstâncias históricas e em determinados espaços nacionais foi possível conferir uma face mais humana e igualitária ao capitalismo, pelo menos em termos de distribuição de renda e de acesso a bens e serviços básicos. E também que a concentração da propriedade e da renda pode não ser um processo inexorável na consolidação do capitalismo industrial, como revelam algumas experiências de industrialização retardatária rápida, como a da Coreia do Sul. Mas, para que isso ocorresse, foram necessárias soluções alternativas e mais favoráveis para as questões agrária, educacional e de configuração da estrutura econômica (Furtado, 1992).

No Brasil, o avanço industrial até os anos 50, fortemente concentrado em São Paulo, vinha mudando lenta e progressivamente a estrutura econômica e social do país, de modo mais nítido no Centro-Sul. As condições de produção na agricultura continuavam porém intocadas e a maioria da população rural, que constituía até então a maior parte da população brasileira, permanecia à margem desse avanço, em condições precárias de vida. Nas cidades, em rápido crescimento, tornava-se também visível a reprodução de populações não incorporadas aos setores mais dinâmicos, em particular à indústria de transformação, e o aumento das habitações precárias.

A industrialização pesada na segunda metade dos anos 50, alterou significativamente a estrutura industrial e lançou as bases para as transformações econômicas dos vários setores de atividade e das várias regiões do país e, portanto, acabou fomentando mudanças significativas na estrutura sócio-ocupacional. Ela constituiu as bases de uma nova estrutura social e de um novo espectro de desigualdades de renda e de consumo além de explicitar que grande parte da população, especialmente em algumas regiões, não se beneficiava do crescimento da renda e dos novos bens de consumo disponíveis, nem do acesso à educação e a outros serviços públicos.

Mas foi particularmente no pós-64, quando as alterações políticas e institucionais favoreceram um certo equacionamento da expansão capitalista, que se configurou plenamente o novo perfil de desigualdades sociais e se ampliaram as desigualdades de renda e de consumo. O grau já atingido de desenvolvimento das forças produtivas permitia antever o enorme potencial econômico criado, mas o elevado dinamismo econômico obtido até o final dos anos 70 – em termos de taxas de crescimento e de capacidade de transformação das estruturas econômicas, com níveis mais elevados de produtividade – talvez tenha sido surpreendente. Houve um processo de integração econômica de setores, de regiões e de parcelas da população que tinham permanecido à margem das transformações econômicas, facilitado pela ampliação da infraestrutura de transporte e de comunicações.

Para a maioria da população, coexistiram nesse processo a forte expulsão do campo e das atividades agrícolas, a exclusão de pequenos agricultores dos circuitos modernizados de produção, a incorporação como força de trabalho sob exploração direta dos novos capitais, inclusive nas atividades agrícolas, nas mais amplas e diversificadas atividades estatais, ou ainda na prestação de serviços para as famílias e nos inúmeros pequenos negócios urbanos, a incorporação como trabalhador autônomo em atividades variadas, sobretudo no comércio e nos serviços. Mesmo quando incorporada nas empresas, a maioria dos trabalhadores ficou sujeita a uma integração ocupacional e salarial precária, na medida em que se consolidou um regime salarial predador. A concentração de renda nos anos 60 e 70 fez-se em favor do restrito grupo

de grandes proprietários e empresários, de parcelas dos médios e pequenos proprietários e das novas camadas médias, principalmente de seus segmentos superiores, e contra as camadas populares, crescentemente assalariadas. Os grupos médios, que se expandiram nos anos 70, constituíram a base da ampliação do consumo de bens duráveis, em especial os de maior valor absoluto, favorecidos ainda pelo estabelecimento e pela expansão do sistema de crédito, inclusive para a moradia. O aumento, ainda que mais restrito, da disponibilidade de bens duráveis de consumo até mesmo entre as classes populares nos anos 70, especialmente no meio urbano, parece estar associado à força do crédito e da propaganda, à diminuição de seus preços relativos, ao prolongamento de sua vida útil e ao forte crescimento do nível de emprego, possibilitando o aumento do número de ocupados por família e da renda familiar.

A presença de fortes desigualdades sociais, com uma elevada incidência de pobreza, tornou-se uma questão nacional, ainda que tenham persistido contrastes econômicos e sociais entre as regiões do país. A integração e o desenvolvimento econômicos de regiões mais atrasadas, inclusive com uma desconcentração industrial nos anos 70, não levou necessariamente a uma melhora equivalente das condições de vida dos segmentos urbanos e rurais inferiores, reproduzindo nestas áreas o mesmo padrão geral de desigualdades e de miséria. De toda forma, São Paulo – com base em novos segmentos de proprietários e de assalariados ou autônomos de classe média, um proletariado industrial de grande empresa, e um complexo e diferenciado segmento urbano de outros ocupados manuais, além de miseráveis e propriamente excluídos, bastante visíveis entre os moradores de rua, para não falar de seus pobres no campo em meio à agricultura mais moderna do país – tornou-se o exemplo típico e mais acabado da nossa “desigualdade moderna” e de que o avanço econômico não significa necessariamente o resgate da pobreza e a melhoria do perfil de distribuição de renda.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ao contrário de muitas análises correntes, dado o estágio de desenvolvimento alcançado, dificilmente poderíamos desvincular no caso do Brasil a questão das desigualdades – em particular as de renda – do problema da pobreza, reduzindo este problema e sua solução ao crescimento econômico. Em termos da distribuição de renda é fácil verificar pelos indicadores disponíveis, que enquanto a renda média per capita do Brasil é bastante superior à de países como Índia e Bangladesh, a renda média dos 20% mais pobres é apenas ligeiramente superior.

É certo que as rápidas transformações e o elevado dinamismo econômico, ao gerarem amplas e novas oportunidades de trabalho, de investimento e de negócio (especialmente no meio urbano) e possibilitar assim uma forte mobilidade ascendente, encobriram o alto custo social da consolidação e expansão de nosso capitalismo industrial, produzindo uma certa acomodação das tensões e dos efeitos sociais adversos da acelerada modernização da agricultura (feita sem alteração da dominância da grande propriedade), da urbanização desenfreada e da própria concentração de renda. Nesse processo de acomodação, foram secundados pela expansão das fronteiras agrícolas, pela alta mobilidade espacial da população (em particular os deslocamentos inter-regionais), e pela própria expansão da política social, que, embora tardia e limitada, aumentou a disponibilidade de emprego, benefícios, bens e serviços públicos.

Encobriram também a complexidade do quadro de desigualdade social que foi se gestando. É certo que se configurou uma situação de polarização social entre riqueza e pobreza, um verdadeiro abismo entre uma minoria de ricos e uma vasta parcela de pobres. Mas também, até onde as informações permitem verificar, as camadas médias que se expandiram nesse processo seriam muito desiguais em termos de inserção ocupacional, acesso à propriedade, rendimento e escolaridade, e mesmo em termos de utilização de serviços sociais públicos. Uma fração delas (como diretores e gerentes, notadamente das grandes empresas, altos funcionários públicos, profissionais liberais articulados às camadas de maior renda) puderam obter altos níveis de renda e padrões de consumo até mesmo próximos aos de ricos proprietários e empresários. Mas uma boa parcela delas tinha níveis de renda semelhantes aos de segmentos superiores das camadas manuais urbanas, e muitas vezes a sustentação de um padrão de consumo mais elevado era obtida com a ocupação de pelo menos dois membros da família, em geral o chefe e o cônjuge. Pensamos aqui não apenas nos incontáveis ocupados nas tarefas rotineiras de escritório, mas também em professores de 1<sup>o</sup> Grau, enfermeiros, vendedores, bancários, e mesmo médicos, advogados e engenheiros – profissões que foram passando paulatinamente por um processo de

massificação e desqualificação. Expandiu-se também uma camada expressiva de pequenos e médios proprietários urbanos e rurais, havendo uma parcela significativa deles com padrão de consumo e rendas altos, muitas vezes articulados por laços pessoais e familiares a profissionais de alta classe média. A massa de trabalhadores manuais, por sua vez, comportava também inserções muito diferenciadas, unidos talvez na baixa escolaridade, na baixa renda nas expectativas de consumo e na exposição à televisão. Os operários de maior qualificação das grandes empresas e os prestadores de serviços para as camadas de maior renda puderam diferenciar seus rendimentos, e talvez se articulassem por laços familiares com as frações baixas das camadas médias. Os trabalhadores agrícolas não qualificados e os pequenos agricultores pobres continuaram ocupando as mais baixas posições sociais.

A importância expressiva de ocupações gerada direta e indiretamente pelas famílias de maior renda, particularmente nos serviços e nas grandes cidades, pode ter operado como um mecanismo estrutural de acomodação social. Ou seja, a ocupação e a renda de uma parte expressiva das camadas populares, bastante nítida nos serviços pessoais e domiciliares, e mesmo das próprias camadas superiores, depende da demanda e de diferentes tipos de vazamento de renda das camadas de maior poder aquisitivo. Possivelmente, esses trabalhadores das camadas populares sabem que suas ocupações e rendas (inclusive rendas adicionais de todo tipo, como gorjetas, extras, pequenos pagamentos adicionais, diferentes formas de auxílio, presentes, doações de roupas e eletrodomésticos, etc.) dependem “deles” e de quanto “eles vão bem”, e qualquer atitude sua “fora da lei” poderia ser um risco de desemprego e teria contra si a polícia e a Justiça para aplacar suas “veleidades”. É provável que a “triste coincidência” entre regime autoritário, consolidação da urbanização e difusão dos meios de comunicação de massa, em especial da televisão, tenha contribuído para a operação desses mecanismos.

### *A crise econômica e sua gestão*

Não há dúvida que a crise econômica contemporânea assumiu progressivamente nítidos contornos estruturais, envolvendo a necessidade de alterações do próprio Estado, das relações Estado/economia, da organização e composição do capital, das relações capital/trabalho, das relações com a economia internacional, que foram se configurando de forma lenta e sob crescente dominância político-ideológica conservadora. Ela ocorre num momento marcado por mudanças profundas e adversas no âmbito internacional, em que as opções feitas quanto à expansão capitalista e seu financiamento no passado e ao seu equacionamento desde os anos 80 tornaram o país bastante frágil, reatualizando e condensando os problemas de dependência tecnológica e financeira da economia brasileira.

Nos anos 80, diante do fracasso da tentativa de organizar uma nova trajetória de expansão capitalista com o II PND e desencadeada a crise de endividamento externo, o país ajustou-se passivamente às exigências dos credores internacionais. A crença de que o dinamismo exportador (isto é, principalmente das grandes empresas) fosse a nova fonte, ou pelo menos o estopim de uma expansão mais prolongada, revelou-se problemática numa economia de dimensão continental, com amplo mercado interno, bases frágeis de competitividade e com uma particular inserção internacional. Mesmo porque a restrição cambial (e portanto a necessidade de obter saldos comerciais positivos), num contexto de baixos investimentos produtivos, operou como uma restrição ao crescimento econômico. Frente aos imperativos da transição política conservadora, as reformas econômicas propugnadas pelos setores progressistas desde o início da década foram abandonadas. O Estado tornou-se garantidor – e refém – dos interesses do sistema financeiro internacional, e, internamente, das grandes empresas e bancos, o que conduziu à sua crescente debilitação financeira – com o estreitamento do raio de manobra da política macroeconômica e, por consequência, da política social – e à perda progressiva de confiança na moeda nacional.

Com a ausência de uma depressão econômica e de uma hiperinflação e garantidas a proteção face à concorrência externa (inclusive pela política cambial ativa) e a rentabilidade corrente (operacional e sobretudo financeira), não se observou nenhum movimento mais significativo de reestruturação empresarial, de quebra de empresas e de mudanças patrimoniais nos anos 80. A estrutura produtiva brasileira permaneceu relativamente estável, ainda que numa situação cada vez mais distinta daquela observada em alguns países que passaram por um reordenamento técnico-produtivo ou por um processo de desindustrialização.

Nos anos 90, no entanto, presenciamos importantes mudanças na estrutura produtiva do país, em particular na indústria, com alterações de posição dos grandes capitais nacionais e de suas relações com os capitais externos. A reestruturação produtiva e do próprio Estado em curso é indicativa dos rumos que o novo "pacto liberal-conservador" deseja imprimir ao país após a derrota das forças progressistas em 1989, e ocorre nos marcos de uma política econômica que se direcionou no sentido da dominância e do reforço das regras do chamado ajuste neoliberal.<sup>3</sup>

A partir de um diagnóstico do esgotamento da industrialização altamente protegida e subsidiada pelo Estado e de seus efeitos adversos sobre a eficiência e a competitividade do sistema produtivo e o comportamento dos preços, a nova política econômica, inaugurada com a vitória conservadora de 1989 e posta em prática plenamente no governo FHC, passou a ter como orientação geral o reordenamento da economia brasileira no sentido de sua "modernização e reinserção num mundo

<sup>3</sup> Nos anos 90, as regras de ajuste dos países periféricos, face a queda da taxa de juros norte-americana, a liberalização dos mercados de dinheiro e de capital e a liquidez internacional com migrações de capitais especulativos para os países ditos emergentes, alteraram-se em parte em relação àquelas adotadas nos anos 80, que eram norteadas pela geração de superávits comerciais para o pagamento da dívida externa. Vigoravam então a desvalorização cambial, a desregulação dos mercados, com abertura comercial e financeira, e a deflação permanente, centrada no ajuste fiscal (Tavares, 1994). No novo contexto, como observou Tavares (1997), "os países da periferia são obrigados a inverter sua política cambial e a aceitar a absorção de recursos externos de curto prazo, com altas taxas de arbitragem em dólar, em resposta ao excesso de liquidez que se esparrama pelo mundo." O ajuste continuaria assim por meio da sobrevalorização cambial, do sucateamento do Estado e do deslocamento dos concorrentes, esperando-se agora da América Latina déficits comerciais crescentes com os Estados Unidos e transferências patrimoniais preferenciais para os capitais norte-americanos (Tavares, 1994).

globalizado", sustentada nos eixos básicos da estabilização, da abertura comercial e financeira e da privatização de empresas e de serviços públicos.

Favorecida, e ao mesmo tempo estimuladora da entrada de capitais externos de curto prazo, essa política econômica orientou uma particular modernização das grandes empresas industriais, cujas bases foram lançadas no início da década, num ambiente de rápida e indiscriminada abertura comercial e de recessão, e na ausência de uma política ordenadora da reestruturação industrial. Ela foi aprofundada a partir de 1994 com o Plano Real, que envolveu a aceleração brusca da abertura, a sobrevalorização da taxa de câmbio e o aumento das já elevadas taxas de juros internos. As empresas passaram por um processo de racionalização com a busca constante de redução de custos microeconômicos, por meio de mecanismos como o aumento da importação de bens finais, insumos, partes e componentes; a focalização de atividades e a diferenciação de produtos para nichos de mercado mais rentáveis; a terceirização de parte da produção e dos serviços de apoio, com a subcontratação de pequenas empresas e autônomos; e alterações organizacionais, com o enxugamento de níveis hierárquicos.

Mas, no que se refere à estrutura industrial, essa modernização das empresas acarretou uma diminuição das relações intra e intersetoriais, com uma desestruturação parcial de vários ramos industriais e um comprometimento das atividades mais complexas e de maior valor agregado; um aumento rápido do coeficiente de importações da indústria, com a ampliação generalizada de déficits comerciais dos vários ramos industriais; e, finalmente, um acréscimo da desnacionalização da estrutura produtiva local, a partir de associações, fusões e compras de empresas nacionais, inclusive estatais, possibilitadas por privatizações muito atraentes, em particular no caso das riquezas minerais e dos sistemas elétricos e de telecomunicações. Nesse processo, teriam ocorrido uma redução no valor agregado nas principais e mais complexas cadeias produtivas, sobretudo nos bens de consumo duráveis e nos bens de capital (e em estágio mais avançado nos setores automotivo e eletrônico); uma substituição de parcela da produção doméstica de bens finais por importados em setores como têxtil e confecções, calçados, alimentos

industrializados e máquinas e equipamentos; e a supressão de alguns ramos em setores como a química e a petroquímica, componentes e bens de capital.

Ainda que essa modernização das empresas possa ter trazido uma melhora de qualidade e uma queda de preços relativos de alguns bens finais, seus efeitos na base industrial do país parecem ter sido assim predominantemente regressivos. Como observou Coutinho (1997):

Um rápido balanço dos efeitos desse processo sobre a produção industrial mostra uma tendência à desindustrialização que avança em três dimensões: (1) redução do valor agregado no país em todas as cadeias industriais complexas, em que parte crescente da produção dos componentes, peças e matérias-primas é substituída por importados. Na indústria automobilística o "índice de nacionalização" dos produtos vem caindo velozmente (já estaria em 85%, a caminho de 70%). No setor eletroeletrônico o peso dos insumos importados subiu para mais de 50% (alcançando em alguns produtos percentuais ao redor de 70%); (2) perda de espaços da oferta doméstica de bens finais pela ocupação de parte do mercado por produtos importados. Com efeito, parcela crescente da oferta de máquinas e equipamentos, bens eletrônicos e de informática, produtos químicos, plásticos, farmacêutica, bebidas, têxteis, vestuário, borracha, eletrodomésticos leves, brinquedos, produtos gráficos, vem sendo suprida via importações; (3) finalmente, em muitos casos a produção no Brasil foi simplesmente suprimida e substituída por importações, ainda que a escala do nosso mercado permitisse produção eficiente. É o caso de muitos segmentos de bens de capital, informática e telecomunicações, eletrônicos de consumo, componentes, autopeças, várias especialidades na área química e farmacêutica.

A construção de um sistema industrial mais competitivo e que permitisse ganhos sistemáticos de competitividade tornou-se dessa forma mais complexa e remota, mesmo porque não houve uma inovação incorporada no conjunto preservado de cadeias produtivas relevantes, sendo fortemente comprometidos os setores de componentes eletroeletrônicos e de bens de capital, que poderiam ser a base para um desenvolvimento tecnológico futuro. Além disso, permaneceram o atraso dos investimentos e a deterioração da infra-estrutura econômica e a regressão do sistema de financiamento doméstico de longo prazo, elementos considerados relevantes para um aumento da competitividade sistêmica.

No âmbito macroeconômico, a nova política econômica conduziu rapidamente a um novo desajuste nas contas externas, refletido no déficit de transações correntes, financiado pela entrada de capitais de curto prazo e por novo endividamento externo. Até 1994, esse déficit ainda era baixo, por causa dos superávits existentes na balança comercial, mas foi ampliado pela sobrevalorização do câmbio a partir do Plano Real. As importações cresceram rapidamente e as exportações não tiveram um bom desempenho, reaparecendo déficits comerciais – de uma posição superavitária de US\$13,3 bilhões em 1993 passou-se a um déficit de US\$3,4 bilhões em 1995. Ocorreu ainda um aumento dos gastos na conta de serviços, especialmente com juros, viagens internacionais e transporte, além do expressivo crescimento de remessas de lucros a partir de 1996.

A contrapartida da crescente fragilidade das contas externas foi a ampliação do desequilíbrio financeiro do setor público. A necessidade de manter e de aumentar as altas taxas de juros internos elevou muito o endividamento federal e os custos de sua rolagem, transformando a despesa com juros no principal componente do déficit público federal, e aprofundou os problemas financeiros também nas demais esferas de governo. Mesmo com a ampliação da carga tributária, tornaram-se explícitos os limites à capacidade de ampliar, e até mesmo manter, gastos correntes e investimentos públicos. Por sua vez, as privatizações, de potencial limitado no tempo, não parecem garantir nem mesmo uma redução significativa do estoque crescente de dívida pública.

Esse quadro repôs a ameaça de ocorrência de uma crise cambial, ainda mais acentuada num cenário internacional de volatilidade e instabilidade das massas financeiras. Mesmo que ela não chegue a se concretizar, permanecem problemas econômicos fundamentais, muitos deles criados ou acentuados pela atual gestão econômica. Em relação ao crescimento, como observou Tavares (1997):

...As restrições externas do balanço de pagamentos e as dificuldades de financiamento interno além de implicar restrições de curto prazo ao crescimento da atividade econômica corrente geram problemas estruturais para o desenvolvimento de longo prazo.

Frente à rápida deterioração das contas externas, as restrições impostas ao crescimento corrente manifestaram-se desde o segundo

semestre de 1995, recolocando-se a partir daí a constante precariedade da manutenção de altos níveis de atividade econômica. Após a forte recessão dos três anos iniciais da década, o nível de produção havia se recuperado de forma expressiva entre 1993 e 1995 com a notável ampliação do consumo, mas a taxa global de investimento manteve-se baixa. O significativo aumento do produto industrial, notadamente em 1993 e 1994, concentrou-se nos segmentos de bens duráveis de consumo, sendo muito pequeno nos bens intermediários e de capital. Com o recurso à importação, os efeitos dinamizadores da expansão do consumo nacional de bens duráveis e não-duráveis sobre a produção nacional e os investimentos foram parcialmente drenados para o exterior.

Quais foram os impactos que a crise econômica que se explicita no início dos anos 80 e seu enfrentamento tiveram sobre a situação ocupacional e o perfil de renda no país? Foi possível equacionar a deterioração dessa situação, ou pelo menos impedir seu agravamento? Por meio de quais mecanismos?<sup>4</sup>

### *Os anos 80*

Mesmo na ausência de reordenamentos mais significativos da base produtiva do país, a ruptura do dinamismo econômico na década de 80 foi suficiente para limitar a geração de empregos assalariados estruturados nas atividades não-agrícolas, especialmente na indústria de transformação, e de oportunidades de mobilidade social ascendente. As ocupações em atividades não-agrícolas ainda aumentaram num ritmo expressivo, continuando a crescer sua importância relativa na ocupação do país, mas houve uma nítida deterioração da inserção ocupacional nestas atividades. Além disso, embora o desemprego não tenha permanecido muito alto ao longo dessa década, é bom lembrar que sua taxa ainda permaneceu relativamente elevada, e que sua manifestação

<sup>4</sup> A análise a seguir baseia-se em pesquisas realizadas pelo CESIT sobre mercado de trabalho e distribuição de renda. As observações sobre os anos 90 estão apoiadas em informações da primeira metade da década.

passou a configurar um problema de verdadeira exclusão ocupacional de segmentos populacionais até então incorporados ao trabalho assalariado nas empresas.

A estagnação e a instabilidade econômicas dos anos 80 afetaram negativamente o núcleo do assalariamento com maior estruturação, quer pela perda de dinamismo de seu crescimento nas empresas industriais (havendo indícios de um aumento da dispersão salarial, com queda dos salários dos trabalhadores na produção, principalmente dos não qualificados), quer pelo seu aumento nas atividades públicas, mas com a diminuição dos salários (sendo possível que também no serviço público tenha ocorrido um aumento da dispersão de remunerações, com o alargamento da base de baixos salários). Assim, na indústria de transformação o desemprego não se manteve forte, mas o emprego estruturado estagnou e os salários tenderam a diminuir, principalmente dos trabalhadores de menor qualificação; o emprego nas atividades públicas aumentou bastante, mas os salários também diminuíram; nas atividades bancárias, iniciou-se um processo de enxugamento do emprego; e em outras atividades comerciais e de serviços, também não foi satisfatório o desempenho do emprego assalariado estruturado.

Foi rompido, assim, o equilíbrio verificado até os anos 70 entre ocupação em atividades estruturadas e não-estruturadas, possibilitado pelo dinamismo do processo de expansão industrial. Nos anos 80 cresceu muito mais um conjunto variado de ocupações urbanas, sobretudo no comércio e em vários segmentos dos serviços, e na forma de atividade autônoma e principalmente de assalariamento sem vínculo, em micro e pequenas empresas e pequenos negócios ou diretamente para as famílias. Esse crescimento esteve associado à própria redução relativa de oportunidades de emprego assalariado em atividades estruturadas, principalmente fora do serviço público e durante a recessão do início da década, mas deve ter sido induzido também pela continuidade da urbanização, com o aumento do número e do tamanho das cidades e do adensamento da rede urbana, assim como pela concentração de renda, que estimularam a ampliação e a diferenciação do comércio e dos serviços e a proliferação de pequenos negócios.

Essa forma de acomodação ocupacional deve ter envolvido uma ampliação das disputas pelas oportunidades criadas nesse conjunto variado de atividades urbanas. Nas áreas de menor dinamismo ou com menor nível de renda urbana ou com alta concentração de população pobre, estruturalmente desfavoráveis à obtenção de um nível de renda adequado nessas atividades, essa ampliação deve ter contribuído para uma queda do nível de rendimento da maioria dos aí ocupados. Já nas atividades mais diferenciadas ou articuladas às camadas ricas, cuja renda cresceu bastante na década, os rendimentos parecem ter ido melhor, principalmente no caso daqueles que se inseriram como empregadores e autônomos. Trata-se provavelmente de uma rede de pequenos e de médios negócios em diversas atividades, tais como lojas e confecções de roupas, calçados, acessórios e jóias, móveis e utensílios domésticos, artigos de cama, mesa e banho diferenciados, restaurantes, panificadoras e mercearias, hotéis, *resorts* e *spas* de alto padrão, arquitetos, designers, decoradores, paisagistas, terapeutas de vários tipos, médicos, dentistas, seguranças, manobristas, *chefs* de cozinha, entre outros.

Nesse contexto ocupacional e com uma aceleração inflacionária recorrente, houve uma deterioração da distribuição das rendas pessoal e familiar, com um aumento de seu grau de concentração. É bom lembrar que nem todos perderam nesse processo redistributivo nos anos 80. A maioria dos ocupados e das famílias, principalmente os mais pobres, teve reduções absolutas de seu nível de renda, e esta queda favoreceu um aumento da incidência da pobreza. Mas uma parte relativamente pequena dos ocupados e das famílias (20% no caso dos ocupados não-agrícolas e 30% do total de famílias) continuou ampliando seus níveis de rendas, principalmente na cúpula da pirâmide distributiva. A camada de ricos afastou-se ainda mais do restante da população, em especial dos 40 a 50% mais pobres. É notável nessa década o aumento da participação de assalariados em atividades estruturadas da indústria de transformação, na administração pública e nos serviços sociais entre os 50% (e mesmo entre os 20%) ocupados não-agrícolas mais pobres. Parece ter ocorrido dessa forma uma redistribuição de renda contrária à massa de assalariados manuais, inclusive daqueles ocupados na indústria de transformação, e também a alguns segmentos médios, como os servidores públicos, e em

favor dos grupos médios superiores e dos mais ricos. Mas também no interior desses últimos segmentos parece ter ocorrido processos redistributivos: nas atividades não-agrícolas foi notável a queda de participação de empregados de altos salários, especialmente na indústria de transformação e nas atividades públicas, e o aumento de empregadores e principalmente de autônomos, em particular nas atividades de comércio e de vários segmentos dos serviços.

Vale a pena refletir um pouco mais sobre os mecanismos que possibilitaram que o quadro ocupacional e de rendas nas atividades não-agrícolas não se deteriorasse ainda mais nos anos 80. Sem a pretensão de esgotá-los ou de hierarquizar sua importância, podemos destacar os seguintes elementos:

a) Em relação ao crescimento da PEA urbana, vários fatores contaram para que ele fosse um pouco mais lento, contribuindo para o arrefecimento da pressão populacional sobre o espaço ocupacional não-agrícola. O êxodo rural, embora de dimensão absoluta ainda significativa, diminuiu em relação ao observado nas décadas de 60 e 70. Contou-se para isso com um comportamento ainda relativamente favorável da ocupação agrícola, que não diminuiu muito em termos absolutos, além de uma provável redução da atratividade exercida pelo meio urbano.

Esse comportamento da ocupação agrícola na década de 80 esteve associado a um melhor desempenho da agricultura em relação à indústria; a uma expansão da fronteira dos cerrados; às possibilidades de reativação parcial dos pequenos estabelecimentos familiares no Nordeste e Norte de Minas Gerais após a seca no início da década; ao arrefecimento da modernização baseada na maior utilização de tratores, defensivos e fertilizantes na primeira metade da década; e à própria diminuição da expulsão em áreas altamente expulsoras nos anos 70, como o Paraná.

Na segunda metade da década, no entanto, já se observou uma queda mais forte da ocupação agrícola, havendo sinais de que o aumento da mecanização dos tratos e da colheita e da quimificação das capinas, além do maior peso das culturas de maior nível tecnológico na evolução da área cultivada, estariam reduzindo drasticamente a demanda de força de trabalho nas culturas agrícolas. Além disso, mesmo a permanência da

residência no meio rural significou uma crescente inserção em atividades não diretamente agrícolas – a PEA com domicílio rural e em atividades não-agrícolas passou de aproximadamente 20% em 1980 para 32% em 1990. Ou seja, pode-se observar um fenômeno de crescente pressão sobre o espaço ocupacional não-agrícola a partir do domicílio rural.

Houve também um aumento mais lento da entrada de mulheres na atividade econômica nos anos 80, além de uma queda na taxa de participação masculina. Da mesma forma que a redução do êxodo rural não é necessariamente um indicativo da melhoria das condições de vida no campo, a menor participação de homens e de mulheres na atividade econômica, ainda que possa diminuir a pressão sobre o espaço ocupacional, pode estar associada também à sua própria deterioração.

b) Quanto à geração de ocupações e ao seu perfil, devemos lembrar inicialmente que, apesar da estagnação econômica no saldo da década de 80, não houve uma queda mais acentuada e sistemática do nível de atividade econômica como em seus anos iniciais, a qual poderia trazer alterações mais significativas no nível e na estrutura ocupacional. O reaquecimento da atividade econômica a partir do segundo semestre de 1984 manteve-se firme até o final de 1986, possibilitando a recomposição e o crescimento do nível de emprego, inclusive nas atividades organizadas empresarialmente. Esse comportamento foi mais importante no caso da indústria de transformação concentrada em São Paulo, que havia passado por uma brusca retração do nível absoluto de produção e de emprego no início da década.

A queda do emprego industrial foi muito forte nesse período (na Região Metropolitana de São Paulo, seu nível em 1983 voltou a ser o mesmo de 1973) e resultou num rápido crescimento do desemprego nas metrópoles, levando muitos analistas a prever que seria necessário um longo período de tempo para a recuperação do nível de emprego, aumentando muito as tensões sociais nessas áreas. Mesmo porque esperava-se a continuidade do forte crescimento populacional nas metrópoles e a ausência de crescimento da economia num horizonte de tempo e num ritmo razoáveis. Imaginava-se também a possibilidade de reestruturação do aparelho produtivo, que levaria a uma destruição definitiva e não apenas temporária de muitos postos de trabalho.

O nível de emprego na indústria de transformação, no entanto, recuperou-se de forma rápida, especialmente em São Paulo, e não houve alterações mais profundas na base industrial do país na década de 80, como um movimento de desindustrialização ou de introdução rápida e ampla de inovações técnicas e organizacionais, que pudessem levar a um enxugamento significativo do emprego. Ocorreram apenas alguns investimentos em modernização das atividades exportadoras e algumas alterações na estrutura organizacional das grandes empresas. Em outros setores também não se observou nenhum movimento mais substantivo de reestruturação, ainda que tenha sido notável o início do processo de informatização na área bancária. Isso contribuiu para que as alterações na estrutura ocupacional não fossem maiores e para que as taxas de desemprego permanecessem relativamente baixas nos grandes centros urbanos na segunda metade da década de 80.

c) Do ponto de vista espacial, contamos com um país de dimensão continental e com uma economia integrada, mas com evidentes diferenças espaciais de estrutura produtiva e várias possibilidades localizadas de dinamismo econômico. Em termos regionais, as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste aumentaram ligeiramente sua importância na ocupação não-agrícola do país nos anos 80, enquanto a região Sul praticamente se manteve no mesmo patamar, e a Sudeste, inclusive São Paulo, perdeu importância.

As áreas com maior peso da indústria e dos setores de bens pesados – particularmente a região Sudeste e o estado de São Paulo (em especial a Região Metropolitana de São Paulo) – sofreram relativamente mais os efeitos negativos da crise na indústria, afetando seu dinamismo na geração de empregos, principalmente nessas atividades. Em outras áreas e regiões do país, no entanto, ainda ocorreu a maturação de investimentos públicos realizados entre 1975 e 1985, impulsionando o crescimento de um conjunto de atividades econômicas e da ocupação.

De fato, entre 1970 e 1985, os dados indicam uma desconcentração regional da produção econômica, sobretudo da industrial, que teve como centro a Região Metropolitana de São Paulo e

que vinha provocando uma série de transformações na estrutura econômica das demais regiões do país, além de impulsionar o crescimento e a diversificação da ocupação. Essa desconcentração esteve associada basicamente ao processo de consolidação do mercado nacional, à expansão das fronteiras agrícolas, à intensificação da urbanização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, às políticas de desenvolvimento regional e aos incentivos e investimentos do II PND. Nos anos 80, porém, os dados regionalizados de produção industrial estariam indicando, mais que uma desconcentração efetiva apoiada no crescimento dos investimentos, um “efeito de composição” dos efeitos espaciais diferenciados da crise econômica, ou seja, São Paulo teve um arrefecimento maior de seu crescimento do que as demais regiões do país. Mesmo assim, esse movimento é significativo do ponto de vista da geração de empregos, na medida em que outras áreas do país puderam compensar em alguma medida o arrefecimento do emprego, principalmente na indústria em São Paulo.

d) Mas não foram apenas os efeitos espacialmente diferenciados da crise econômica sobre a indústria. O dinamismo da agricultura em geral, e em particular em algumas áreas de fronteira como os cerrados, induziram um dinamismo urbano, levando à expansão de várias atividades de comércio, de serviços públicos e privados, e mesmo de agroindústrias. Isso ocorreu também em áreas do estado de São Paulo, bastando lembrar que foi conferido o status de Califórnia brasileira à região de Ribeirão Preto.

A própria continuidade do crescimento urbano por todo o território, com o aumento expressivo da população em pequenas e médias cidades, principalmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e ainda em algumas metrópoles, particularmente do Nordeste e do Sul, gerou novas demandas por bens e serviços, favorecendo assim a ampliação de atividades e ocupações no comércio, em vários serviços e mesmo nas indústrias leves de âmbito local. E foram justamente o comércio e alguns segmentos dos serviços (como sociais, administrativos, reparação e conservação, alojamento e alimentação, técnicos e auxiliares da atividade econômica, diversões) que responderam pela maior parte do crescimento da ocupação não-agrícola nos anos 80.

É expressivo que as áreas metropolitanas, apesar de seu menor ritmo de crescimento populacional e da queda de seu peso na ocupação durante a recessão do início da década, tenham conseguido manter sua importância na ocupação não-agrícola das respectivas regiões ao final da década, chegando até mesmo a aumentá-la no caso de Porto Alegre e de Curitiba. Isso denota que o tamanho dessas áreas e o estilo de vida nelas dominante é favorecedor do crescimento de um conjunto diversificado de atividades comerciais e de serviços.

e) O comportamento econômico diferenciado das regiões deve ter favorecido a sensível redução dos fluxos migratórios inter-regionais na década de 80. Em geral, a população rural migrante, particularmente no Nordeste, tendeu a ser absorvida na própria região de origem, ampliando a migração intra-regional para as metrópoles regionais e as pequenas e médias cidades. Observou-se uma expressiva queda da imigração para o estado de São Paulo, sobretudo para a Região Metropolitana de São Paulo, e da saída da região Nordeste, excluindo o Maranhão. A brusca desaceleração do crescimento em São Paulo no início da década, especialmente na área metropolitana, deve ter debilitado sua capacidade de absorção de migrantes e afetado também os fluxos de saída. Diante das menores perspectivas de emprego, a redução de entradas pode ter contribuído para uma menor pressão sobre seu espaço ocupacional, o que deve ter ajudado a aliviar progressivamente a situação de desemprego nessa área. Essa menor pressão em São Paulo, no entanto, não significou necessariamente que a população tenha sido absorvida adequadamente nesta área, e nem que isso tenha ocorrido nas demais regiões do país.

f) A própria concentração de renda ocorrida na década, num contexto em que a renda média urbana ainda cresceu, pode ter estimulado a diferenciação do comércio e dos serviços, inclusive a proliferação de pequenos negócios, contribuindo para a ampliação de uma série de ocupações não-agrícolas, até mesmo no meio rural. A ampliação da renda dos mais ricos, entre os quais cresceram os empregadores e os autônomos, pode ter ajudado a sustentar e a ampliar direta e indiretamente uma série de ocupações. Mesmo o processo inflacionário – possibilitando rendimentos e lucros adicionais para os que tiveram acesso à moeda indexada, ou uma maior capacidade de remarcar preços, ou ainda para

aqueles que faziam das atividades financeiras um negócio (como os bancos) – pode ter operado como um mecanismo de sustentação e mesmo de aumento do nível de ocupação. Até mesmo porque, muitos negócios e empresas, mesmo com problemas operacionais, puderam contar com condições para continuar operando.

g) Sobre as condições de renda da população, é preciso lembrar que o crescimento da atuação dos sindicatos, ainda que não plenamente bem-sucedida na defesa dos níveis de salários, evitou que eles se deteriorassem ainda mais frente ao contexto de estagnação econômica, aceleração inflacionária e recorrentes políticas salariais desfavoráveis. Isso foi particularmente importante na indústria de transformação, na qual os trabalhadores obtiveram ainda uma série de vantagens relativas às chamadas cláusulas sociais, envolvendo condições de trabalho e alguns poucos mecanismos de proteção. Por outro lado, a expressiva diminuição do crescimento demográfico, em particular do tamanho médio das famílias mais pobres, ao restringir a ampliação de necessidades, atuou também como um mecanismo amortecedor dos efeitos negativos da queda de renda de muitas famílias, ainda que não tenha impedido necessariamente a deterioração de suas condições gerais de vida.

h) A atuação do setor público, por sua vez, ao ampliar o emprego na administração pública e principalmente nas atividades sociais ao longo de toda a década de 80, sobretudo nas esferas locais, teve também um importante papel no crescimento do nível de ocupação e em conter uma maior deterioração de sua estrutura, pois compensou em alguma medida a perda de dinamismo na geração de empregos assalariados por parte das empresas. O aumento do emprego nas atividades públicas ocorreu predominantemente no Nordeste e, secundariamente, nas regiões Norte, Centro-Oeste e no estado de São Paulo.<sup>5</sup> Além disso, a própria ampliação das atividades públicas, em particular na área social, ao aumentar a oferta de bens e serviços, pode ter contribuído para impedir uma maior deterioração das condições gerais de vida de algumas camadas da

5 Não está excluída a hipótese de que a ampliação do emprego em atividades sociais na década de 80 tenha sido impulsionada também pelo aumento das atividades privadas nessa área, associado à demanda dos segmentos de maior renda e ao crescimento dos esquemas ocupacionais, num contexto de concentração de renda e de deterioração da qualidade dos serviços públicos.

população, num contexto de declínio do nível de renda de muitos indivíduos e famílias. Alguns indicadores sociais que dependem diretamente da oferta pública continuaram tendo uma melhoria relativa na década, embora mais lenta.

O comportamento do mercado de trabalho nos anos 80, no entanto, comprometeu o bom desempenho da arrecadação na área social,<sup>6</sup> especialmente durante a recessão do início da década (como revelam os indicadores sobre as receitas das contribuições previdenciárias e do FGTS), além de instabilizar a capacidade de pagamento dos usuários, como no caso dos mutuários do BNH. O problema de disponibilidade de recursos para sustentar o financiamento dos gastos sociais e sua expansão, tornou-se uma questão latente. Mesmo porque a arrecadação tributária também foi comprometida pelo baixo crescimento econômico e pela aceleração inflacionária, e o gasto público corrente moveu-se em direção aos imperativos da política econômica, cada vez mais orientado pelas necessidades de pagamento dos serviços da dívida pública.

A evolução do gasto social federal, ainda que não tenha sido uniforme ao longo da década, foi assim afetado negativamente, ocorrendo alguns cortes setoriais.<sup>7</sup> Apesar disso, o gasto social federal não sofreu uma redução sistemática em termos reais ao longo da década de 80, graças inclusive a uma variada gama de medidas destinadas a ampliar a arrecadação tomadas pelos dois governos do período. Ele sofreu uma queda real e significativa apenas nos dois últimos anos do último governo militar, atingindo em 1984 o menor nível da década. O gasto social voltou

6 Como é sabido, nos anos 70 o dinamismo econômico com bom desempenho do emprego assalariado com registro em carteira e do nível real dos salários foi uma condição básica para a expansão dos gastos sociais. Isso porque o reordenamento da política social, promovido pelo regime militar a partir das reformas sociais da década de 60, instituiu uma estrutura de financiamento da área social fortemente assentada em contribuições sobre a folha de salários. É preciso lembrar, ainda, que a deterioração dos serviços públicos conjugada a incentivos fiscais vinha incentivando, pelo menos desde a segunda metade dos anos 70 e de forma crescente, parcelas das camadas médias e dos trabalhadores das grandes empresas a recorrer a serviços privados, ocupacionais ou não, especialmente nas áreas de educação, saúde e previdência, sobretudo na região Sudeste. Isso criou um mecanismo adicional de diferenciação de acesso e de cobertura efetiva do conjunto de bens e serviços sociais, e, portanto, de diferenciação também de interesses face à política social pública.

7 Os recursos e os gastos federais eram e continuam sendo muito importantes em algumas áreas, como previdência social, saúde e educação.

a crescer na segunda metade da década, mas seu crescimento foi expressivo apenas nos primeiros anos do governo Sarney.

De toda forma, o crescimento do gasto social ao longo dos anos 80 foi pouco expressivo frente às enormes demandas preexistentes e não atendidas, e que foram ampliadas pelo empobrecimento de uma parcela expressiva da população nessa década. E mais, apesar da relativa ampliação de cobertura, houve na década uma trajetória de deterioração de alguns serviços sociais básicos, como educação e saúde, e de perda de poder de compra dos benefícios previdenciários, acompanhada por seguidas denúncias de fraude e de corrupção, ajudando a compor um quadro de crescente descrédito nos serviços públicos por parte da população, estimulado inclusive pela mídia.

i) Essa ampliação das atividades públicas nos anos 80 esteve condicionada pelo crescimento populacional e urbano, incluindo a elevação do número de municípios, e pelo aumento de demandas resultantes da própria crise, até mesmo de eventos circunstanciais e localizados como a seca do início da década no Nordeste. Mas esteve associada também ao crescimento e à vocalização das demandas sociais no processo de redemocratização, por meio dos movimentos sindical e popular e de uma crescente participação político-partidária. A própria ocorrência de processos eleitorais permanentes contribuiu para a ampliação e checagem das iniciativas na área social, sobretudo nas esferas locais de governo. Nesse contexto, a própria desarticulação de algumas políticas federais, como na área habitacional, forçou a ampliação de programas sociais pelos governos locais.

Num contexto de redemocratização, as forças progressistas acreditaram na possibilidade de reordenar a política social e torná-la um elemento estratégico na construção de uma sociedade justa e democrática. Participação social e gestão democrática, descentralização, adequação das estruturas de gasto e de financiamento à geração de igualdade, e universalização da cobertura faziam parte da agenda de reformas sociais. Essas proposições chegaram a ser incorporadas nas diretrizes do governo Sarney, e os princípios de reformulação dessas políticas e diagnósticos setoriais podem ser encontrados em vários documentos oficiais. A Constituição de 1988 chegou a incorporar alguns marcos gerais de

ordenamento da política social defendidos pelas forças progressistas, como no caso da Seguridade Social, mas as derrotas foram flagrantes em questões como reforma agrária e reforma urbana. E apenas os dispositivos que envolviam ampliação da arrecadação na área social foram rapidamente implementados pelo Executivo.

### Os anos 90

Nos anos 90, ocorreu uma exacerbação de algumas tendências negativas do quadro ocupacional do país, que já vinham se manifestando desde a década anterior. No novo contexto de reordenamento econômico, vão se revelar progressivamente a baixa resistência ou mesmo o desaparecimento de alguns mecanismos de acomodação identificados na década de 80. E, infelizmente, também daqueles a princípio mais favoráveis a uma possível mudança da situação social do país, como o crescimento dos movimentos sindical e popular. Isso tem tornado indistigáveis as mazelas sociais de nosso capitalismo e, de fato, o reordenamento econômico em curso parece estimular fortemente um processo de apartheid social.

Nos anos 80, como vimos, foi interrompido o intenso dinamismo da geração de empregos assalariados em atividades estruturadas – especialmente na indústria de transformação – e nos períodos recessivos elas converteram-se em fonte de expulsão de mão-de-obra, dando lugar a um forte aumento do desemprego aberto. Mesmo com o grande crescimento do emprego público e a ausência de mudanças mais profundas na estrutura produtiva nacional, os novos ingressantes na força de trabalho, assim como parte dos expulsos de atividades estruturadas, inseriram-se em maior proporção em atividades não-estruturadas, que envolvem, para a maioria, ocupações mais precárias do ponto de vista de sua institucionalidade, capacidade de reprodução, cobertura de direitos sociais e nível de rendimento.

Na primeira metade dos anos 90, não houve apenas uma diminuição do ritmo de crescimento do emprego assalariado estruturado,

mas uma queda de seu nível absoluto. Entre 1989 e 1995, foram eliminados 2,9 milhões de postos de trabalho estruturados (Baltar, 1997). Em 1995, o emprego assalariado estruturado não-agrícola era – pela média mensal do ano – cerca de 6% menor do que em 1989, e, pela média mensal do último quadrimestre do mesmo ano, 8,7% menor. Essa diminuição concentrou-se nos três anos iniciais da década, ocorreu na maioria dos setores de atividade, principalmente na indústria de transformação, e tanto na região Sudeste quanto na Nordeste, e tendeu a ser mais acentuada nos estabelecimentos com mais de 50 empregados. No entanto, mesmo com a recuperação do nível de produção corrente entre 1993 e 1995, essa queda não se reverteu necessariamente em todos os setores de atividade, e em termos globais o emprego assalariado estruturado praticamente estagnou.

Esse movimento pode ser claramente observado no comportamento do emprego estruturado na indústria de transformação. Seu nível absoluto diminuiu fortemente nos anos iniciais da década de 90, e mesmo com o crescimento expressivo da produção industrial entre 1993 e 1995, o emprego aumentou pouco, voltando a cair em 1995. Entre 1992 e 1995, o nível de emprego industrial estruturado apresentou uma variação média negativa, ainda que não tão abrupta como no período 1989/92. Assim, de forma distinta do movimento ocorrido em meados dos anos 80, a recuperação da produção industrial corrente não foi acompanhada da recomposição do nível de emprego estruturado neste setor. Isso indica que a capacidade de geração de empregos do sistema industrial foi seriamente comprometida pelo processo de reordenamento das empresas.

Mas, também em outros setores de atividade econômica, reduziu-se muito a capacidade absoluta de geração de empregos assalariados estruturados. Na construção civil, com a paralisação dos investimentos e das obras públicas e com a ausência de reordenamento do sistema de financiamento à moradia, o nível de emprego estruturado continuou diminuindo sistematicamente. Em 1995, ele era ainda menor que em 1989, ano em que já era muito baixo em relação a 1980. O emprego público, por sua vez, com a maior deterioração da capacidade de gasto do

Estado, deixou de crescer no ritmo observado nos anos 80, havendo indicações da queda de seu nível na esfera federal entre 1989 e 1995. Também no comércio e nos serviços o emprego estruturado caiu no início da atual década, e, mesmo tendo havido uma certa recuperação entre 1993 e 1995, principalmente do comércio, o emprego estruturado não voltou ao nível de 1989. Nessas atividades, o emprego também tem sido afetado negativamente pela reestruturação das empresas, bem ilustrada pelo setor financeiro, que tem passado por diversas alterações técnicas e patrimoniais e por terceirização de diversas atividades, com o aumento da concentração bancária, privatização dos bancos estaduais e abertura ao capital externo. Também o uso da informática tem se difundido rapidamente para várias atividades comerciais e de serviços.

Na primeira metade dos anos 90, o emprego estruturado aumentou apenas na educação, na saúde e num conjunto heterogêneo de outros serviços, como alojamento e alimentação, reparação e conservação. Mas isso foi insuficiente para compensar o comportamento desfavorável do emprego estruturado nas outras atividades. O resultado, como já observamos, foi uma expressiva queda no volume total do emprego estruturado não-agrícola entre 1990 e 1992, e sua permanência até 1995 no mesmo patamar alcançado em 1992.

O sintoma mais evidente do agravamento e da dimensão assumida pela perda de capacidade de geração de empregos estruturados na década atual, e das dificuldades que isso impõe para a acomodação social, foi a volta do desemprego a níveis elevados nos grandes centros urbanos a partir de 1990. Ele manteve-se alto mesmo com a recuperação da produção corrente entre 1993 e 1995. Na Região Metropolitana de São Paulo, houve um aumento acentuado não só do desemprego aberto, mas também do desemprego oculto, por trabalho precário e por desalento, e as taxas de desemprego foram de 8,7%, 15,3% e 13,2% em 1989, 1992 e 1995, respectivamente, conforme os dados da Pesquisa SEADE/DIEESE. As taxas de desemprego aberto nas áreas metropolitanas calculadas pelo IBGE mostraram o mesmo comportamento, situando-se em níveis maiores do que na segunda metade dos anos 80. E há indícios de que o crescimento do desemprego não foi ainda mais explosivo porque o próprio quadro de deterioração do mercado de trabalho teria induzido um

aumento da inatividade. Na primeira metade da década de 90, houve um aumento da inatividade masculina em todas as faixas etárias, principalmente de jovens, o que por si mesmo é um indicativo da deterioração das possibilidades de inserção ocupacional e das condições de renda de muitas famílias.

Esse comportamento do desemprego indica que, para além dos problemas ocasionados pela recessão do início da década e das enormes dificuldades para retomar uma trajetória mais firme de crescimento econômico, estaríamos vivenciando os efeitos deletérios da particular reestruturação econômica que vem se impondo nos anos 90.

Outro sintoma é o crescimento absoluto e relativo das ocupações não-estruturadas nas atividades não-agrícolas nos anos 90, bastante superior ao que se verificou na década de 80. Entre 1990 e 1995, a participação de ocupações fora de estabelecimentos registrados da indústria e do setor terciário na ocupação não-agrícola total subiu de 39,9% para 44,8% (Pacheco, 1996). Diante da queda do nível absoluto do emprego estruturado, as atividades não-estruturadas, basicamente no comércio e na prestação de serviços, têm constituído mais uma vez o principal espaço ocupacional de absorção dos expulsos das atividades estruturadas e dos novos entrantes na população economicamente ativa. O menor espaço ocupacional na indústria de transformação e nas empresas com um mínimo de organização na maioria das atividades, e também no emprego público, deve ter ampliado significativamente a disputa pelas oportunidades ocupacionais geradas no comércio e na prestação de serviços, predominantemente em pequenos negócios, trabalho autônomo e atividades para as famílias. Mesmo porque, como revelam os números do desemprego, esse espaço ocupacional também tem se mostrado insuficiente para acomodar todos os que procuram emprego.

No período 1992/95, pelas informações da PNAD, foram o assalariamento com e sem registro em carteira de trabalho em estabelecimentos muito pequenos (com menos que cinco empregados), o emprego doméstico e a ocupação por conta própria que mais cresceram, aumentando sua importância na ocupação não-agrícola. Em 1995, o conjunto do emprego doméstico, do trabalho sem remuneração, da

ocupação por conta própria, do assalariamento com registro em estabelecimentos muito pequenos e do assalariamento sem registro em carteira, que pode ser tomado *grosso modo* como uma outra indicação da ocupação não-estruturada, representava cerca de 48% da estrutura ocupacional não-agrícola. Já o assalariamento com registro em carteira de trabalho em estabelecimentos com mais de cinco empregados e o emprego público representavam aproximadamente 51%.

As informações para a Região Metropolitana de São Paulo, lócus básico do passado de industrialização, são indicativas dos efeitos sociais do reordenamento econômico em curso. Entre 1989 e 1995, além do expressivo aumento do desemprego, diminuiu o número absoluto de empregados com registro em carteira de trabalho (associado principalmente à queda do emprego industrial) e aumentaram principalmente os empregadores, os empregados domésticos e os empregados sem registro em carteira, os autônomos para as empresas e os que trabalham para o público sem instalação fixa na estrutura ocupacional. Essas ocupações cresceram intensamente no comércio e na prestação de serviços, como serviços especializados (refletindo inclusive a terceirização de atividades das grandes empresas, e abrangendo novas ocupações não-assalariadas de classe média), oficinas de reparação e manutenção, educação, saúde, serviços domésticos e de alimentação. Se podemos associar boa parte dessas oportunidades ocupacionais à continuidade do crescimento e ao tipo de vida na metrópole, elas representaram para a massa da população uma falta de alternativas de emprego. Quanto às rendas, o rendimento médio do conjunto de ocupados em 1995 era próximo ao nível de 1989. O salário médio (exceto emprego doméstico) era 7% menor e a renda média das ocupações não assalariadas era 8,7% maior (aumentando sua participação na renda global). E foram os empregadores e os autônomos que têm instalação fixa ou usam veículo motor (ou seja, aqueles com melhor posição) que tiveram os maiores aumentos de renda média, havendo indicações de uma substancial ampliação da dispersão dos rendimentos dos autônomos.

Essas informações indicam que, nesse quadro de desemprego elevado e de redução do emprego assalariado com vínculo, proliferam ocupações de baixa renda no trabalho autônomo, no trabalho assalariado

sem registro em carteira ou no trabalho doméstico, os salários dificilmente crescem e aumentam as disparidades de renda entre os ocupados por conta própria. Outros dados sobre condições de vida mostram também um aumento do número de famílias pertencentes ao estrato socioeconômico mais baixo entre 1990 e 1994, com uma elevação das desigualdades de renda familiar, na Região Metropolitana de São Paulo. As menores e melhores oportunidades ocupacionais (baixa rotatividade e alta renda) eram crescentemente garantidas para um seleto grupo de indivíduos pertencentes ao estrato socioeconômico mais alto, enquanto a proliferação de ocupações de alta rotatividade e baixa renda estiveram desproporcionalmente reservadas para os membros das famílias do estrato mais baixo.

A deterioração da estrutura ocupacional do país foi acompanhada de uma ligeira melhora no perfil de escolaridade dos ocupados em todas as posições na ocupação, indicando que maior escolaridade não se traduz necessariamente em melhoria da estrutura ocupacional. Mas, ainda em 1995, cerca de 57% dos ocupados em atividades não-agrícolas não tinham o primeiro grau completo, e este segmento cresceu de aproximadamente 27 milhões para 29 milhões entre 1992 e 1995, continuando a representar um contingente nada desprezível. Essa proporção era muito mais elevada entre os ocupados por conta própria, os assalariados sem registro em carteira, os sem rendimento e os empregados domésticos.

Entre 1992 e 1995, as ocupações não-estruturadas foram as que mais cresceram, e as que ofereceram maiores oportunidades de inserção para os trabalhadores com mais baixo nível de escolaridade. As ocupações estruturadas, além de crescerem num ritmo bastante menor, expulsaram trabalhadores com menor escolaridade. É exemplar nesse sentido o comportamento do assalariamento com registro em carteira em estabelecimentos com mais de cinco empregados, em que o contingente de ocupados sem 1º Grau completo caiu cerca de 62% no período. Observa-se assim uma nítida contração do emprego assalariado estruturado para os trabalhadores com baixo nível de escolaridade. Eles estão tendo menores condições de disputar as oportunidades de emprego mais estruturado, principalmente aquelas com maiores requisitos de qualificação e escolaridade, restando-lhes cada vez mais apenas a

possibilidade a inserção ocupacional como empregados domésticos, autônomos e assalariados em pequenos estabelecimentos.

Em suma, o comportamento do nível e da estrutura da ocupação não-agrícola nos anos 90 revela uma ruptura de fato na trajetória observada durante o período anterior de desenvolvimento, que envolveu um intenso dinamismo, com ampliação do assalariamento nas empresas e no Estado. Na década de 80, apenas se delinearam a perda de dinamismo da ocupação não-agrícola, particularmente na indústria de transformação e na construção civil, e a deterioração desse espaço ocupacional, associada à queda relativa do assalariamento estruturado e ao avanço das ocupações em atividades não-estruturadas na indústria e, principalmente, no comércio e nos serviços. Nos anos 90, esses movimentos tornaram-se explícitos e dominantes, com um comportamento mais inflexível do emprego assalariado estruturado em relação às variações do nível de produção, além de um avanço dramático do desemprego aberto e de ocupações não-estruturadas.

A perda de capacidade de geração de empregos estruturados na década atual foi muito mais profunda do que aquela resultante de uma recessão ou de um contexto de estagnação econômica, como nos anos 80. Ela está associada a uma reestruturação regressiva da base produtiva e do próprio Estado, e é acentuada pelas severas restrições impostas à expansão da economia pelos crescentes desequilíbrios macroeconômicos. A recessão de 1990/92 e a instabilidade do crescimento econômico a partir do Plano Real, num contexto de crescente restrição do setor externo à expansão corrente, ampliaram direta e indiretamente os efeitos negativos das mudanças econômicas estruturais sobre o emprego. Baixas taxas de crescimento e altas taxas de juros têm também restringido o espaço econômico e as perspectivas das pequenas e médias empresas em geral, premidas ainda pela entrada de concorrentes externos e pelo aumento da concentração econômica em várias atividades, inclusive comerciais e de serviços.

Na indústria, mais do que um componente tecnológico do desemprego, sobressaem os resultados negativos da abertura comercial e da modernização das grandes empresas (fortemente dominadas por

decisões de racionalização e pela introdução apenas pontual de novas gerações de equipamentos flexíveis) sobre o valor agregado, as cadeias produtivas e a produção doméstica, que estão conduzindo a uma redução do estoque de empregados e diminuindo sua capacidade de geração de empregos. A privatização do setor produtivo estatal tem também conduzido previamente ou a partir da gestão privada desses negócios a um enxugamento de seu contingente de empregados. O mesmo tem resultado da reestruturação do sistema financeiro, amplificada ainda pela crise bancária no período mais recente. A deterioração da capacidade de gasto do Estado nas várias esferas, secundada por reformas administrativas associadas ao seu próprio desmonte (às vezes desastrosas, como durante o governo Collor), têm tido também efeitos negativos sobre o emprego nos serviços públicos essenciais.

Por outro lado, cresceu a pressão sobre o espaço ocupacional urbano nos anos 90 com o retorno da queda absoluta da ocupação agrícola, já desde a segunda metade da década de 80. Entre 1992 e 1995, a ocupação agrícola diminuiu cerca de 0,6% ao ano, e essa queda só não foi maior devido ao aumento das ocupações em tempo parcial e para autoconsumo, não enumeradas anteriormente.<sup>8</sup> Se forem considerados apenas os ocupados que trabalham mais de 15 horas semanais e excluída a ocupação para autoconsumo, teria ocorrido uma redução de cerca de 460 mil ocupações agrícolas nesse período, concentrada nos ocupados com domicílio rural (Graziano da Silva, 1997). Esse movimento está associado a uma crise agrícola de grandes proporções desencadeada pelo Plano Real. E também no setor agrícola é notável o aumento das importações e a desarticulação da produção em diversos segmentos agrícolas. Além disso, continuou avançando a modernização da agricultura, incorporando inclusive o uso da informática e das telecomunicações.

As estimativas existentes de demanda por força de trabalho no subsetor de culturas (que captam sobretudo a demanda de trabalho assalariado no setor empresarial e refletem apenas as variações no mix de

<sup>8</sup> O maior nível de ocupação agrícola a partir de 1992, indicado pelos dados disponíveis da PNAD, é fruto de alterações metodológicas dessa fonte estatística. Mas, mesmo assim, eles continuam indicando uma trajetória descendente a partir daquele ano.

produtos, e não as variações tecnológicas propriamente) indicam que ela vem caindo rapidamente nos anos 90, em função do aumento da área colhida de culturas pouco intensivas no uso de mão-de-obra (como milho, soja e outros grãos) e da diminuição daquelas mais empregadoras (como cacau, algodão e café). Mas, as culturas que concentram cerca de ¾ da demanda de força por trabalho (milho, cana-de-açúcar, café, mandioca, arroz e feijão) estariam mecanizando cada vez mais a colheita, que é de longe a fase do ciclo produtivo mais empregadora (Graziano da Silva, 1997).

Vem ocorrendo, assim, um progressivo enxugamento da ocupação agrícola, com redução das oportunidades de trabalho assalariado. Ao que se soma a existência ainda significativa de recorrentes e potenciais "expulsáveis" da pequena produção familiar tradicional, com destaque para os agricultores pobres do Nordeste. E, como já observamos anteriormente, a pressão sobre o espaço ocupacional não-agrícola não ocorre mais apenas pelo êxodo rural, mas também pela disputa nesse espaço de indivíduos com domicílio rural. Os ocupados em atividades não-agrícolas com domicílio rural são ainda um universo relativamente pequeno, mas em rápida expansão nos anos 90. No período 1992/95, entre os ocupados com domicílio rural, cresceram significativamente as ocupações não-agrícolas (3,5% ao ano), enquanto as ocupações agrícolas caíram (-1,3% ao ano).

Em algumas áreas do país, a pressão sobre o espaço ocupacional não-agrícola tornou-se ainda maior com a volta das migrações inter-regionais a níveis elevados na primeira metade dos anos 90. Aumentaram sensivelmente as entradas no estado de São Paulo (principalmente nos primeiros anos da década e apesar da forte recessão nesta área) e as saídas da região Nordeste. O Distrito Federal tornou-se uma área de expulsão líquida e Minas Gerais, Espírito Santo e Rio Grande do Sul retornaram a esta condição. As únicas regiões que ainda se mantiveram como fortes receptoras líquidas foram o Norte, São Paulo e o Centro-Oeste, e apenas esta última com capacidade crescente de absorção.

O sensível aumento da saída de regiões como o Nordeste é indicativo do agravamento da situação socioeconômica não apenas nas

áreas com maior grau de industrialização e que sofreram diretamente os impactos da reestruturação produtiva. O dismantelamento de órgãos e de políticas regionais e a redução dos investimentos públicos contribuíram para deprimir também o crescimento daquelas regiões, sendo que no período 1985/95 já não foi tão claro o movimento de desconcentração produtiva regional. Há até mesmo indícios de uma certa reconcentração. São Paulo continuou perdendo participação na indústria, mas em menor ritmo, além de ter aumentado sua participação na agropecuária, retomando a primazia nacional, e nos serviços, consolidando-se como principal praça financeira e de serviços do país. Houve ainda um aumento das divergências dos indicadores socioeconômicos regionais em termos da média nacional nesse período, indicando um crescimento das disparidades regionais (Cano, 1997).

### Considerações finais

Reestruturação com efeitos regressivos e baixas taxas de crescimento econômico fazem com que o desemprego tenda a se tornar um grave problema estrutural. Que ele se manifeste ou não na permanência de altas taxas de desemprego aberto apresentadas pelos órgãos de pesquisa vai depender da capacidade de resistência e sobrevivência da massa de desempregados, inclusive das possibilidades de inserção em atividades ditas informais. Como é sabido, a organização socioeconômica do país não comporta para a maioria a possibilidade e a facilidade de permanência na condição de desemprego por períodos mais prolongados. Mesmo porque a proteção por meio do seguro desemprego – plenamente instituído apenas na década atual – é limitada, e não abrange os novos ingressantes no mercado de trabalho. Obviamente, certas circunstâncias – como casa própria paga, arranjos familiares, comunitários e religiosos, pertencer a segmentos de maior renda etc. – podem facilitar o equacionamento da situação de desemprego por mais tempo. Mas, regra geral, e principalmente para os segmentos sociais inferiores, impõe-se que o desempregado seja um “virador”.

A outra face do movimento econômico em curso é o aumento das ocupações em atividades não estruturadas. Que esse aumento possa compensar o desempenho negativo da geração de empregos pelos setores mais estruturados, sustentando o nível global de ocupação urbana e, mais, sem provocar uma deterioração dos níveis de renda da maioria dos inseridos naquelas atividades, parece mais uma questão de fé, sobretudo num contexto de baixo crescimento econômico e de baixos níveis de renda de boa parte da população. O processo parece conduzir muito mais a um acirramento das disputas nas atividades não estruturadas, em que o “virtuosismo do informal” está reservado para uma minoria que consegue se inserir em nichos favoráveis de mercado, comandar e manter atividades “terceirizadas”, ou mesmo prestar serviços para os ricos. Para a maioria, como já é tradicional nessas atividades, resta o aumento das ocupações de alta rotatividade e de baixa renda.

O comprometimento da capacidade de geração de empregos estruturados nas atividades não-agrícolas, com a diminuição de seu nível absoluto e de sua participação na estrutura ocupacional, é por si só uma questão grave no caso do Brasil. Isso porque desarticula o núcleo de ocupação mais estruturada e com maior cobertura de direitos sociais e níveis salariais, que já era relativamente pequeno, mas que vinha em parte constituindo uma referência importante para a organização social e política e para a própria orientação das políticas públicas. Torna ainda mais difícil e precária a acomodação social tal como vinha ocorrendo nos anos 80, mesmo porque amplia a disponibilidade de mão-de-obra sobrando, qualificada ou não, e pode mesmo restringir os vazamentos de renda daquelas camadas para diversas atividades. No entanto, essa questão assume contornos trágicos, quando se constata que a diminuição do emprego estruturado não está associada a um reordenamento econômico “virtuoso”, mas de forte conteúdo desestruturante e regressivo. Ou seja, nem ao menos há garantia de que o preço que está sendo pago pela maioria da população trará o caminho da “modernidade e competitividade, acompanhado agora de justiça social e democracia”.

O movimento econômico dos anos 90 e seus impactos sobre o emprego colocam, sem dúvida, restrições adicionais a uma alteração positiva do quadro histórico de pobreza e concentração de renda do país,

com um aumento mais firme dos salários de base e das baixas rendas em geral.

Os sindicatos e seu poder de negociação têm sido cada vez mais debilitados pelo desemprego e pela deterioração da estrutura ocupacional. A crescente disponibilidade de força de trabalho, superior à demanda feita pelas empresas, tem sido utilizada por elas para aumentar ainda mais seu poder de barganha, buscando alterar direitos e conquistas que foram sendo estabelecidos desde o final dos anos 70. Nos setores econômicos com uma maior capacidade de atuação das organizações sindicais, como o metalúrgico e o bancário, vêm ocorrendo acordos de flexibilização de direitos, até mesmo à revelia da Consolidação das Leis do Trabalho e da própria Constituição. A flexibilidade da jornada de trabalho e dos salários nominais vai se plasmando por meio desses acordos, na medida em que os sindicatos vão sendo obrigados cada vez mais a se restringir à defesa do emprego. Em troca da garantia de empregos no curto prazo, os sindicatos vão aceitando uma flexibilização ainda maior das condições de trabalho e da remuneração.

Consistente com a ótica liberal e o poder empresarial, o governo Cardoso tem procurado reforçar essa situação, por meio de medidas e de propostas de alteração da legislação trabalhista que promovam a desregulamentação do mercado de trabalho, supostamente o caminho para resolver o problema do emprego. Mas, de fato, a redução dos custos da mão-de-obra com a supressão de direitos e de conquistas sociais parece ser o caminho mais fácil para ampliar a competitividade, permitindo inclusive elevar exportações com pouca tecnologia e baixo valor agregado.

As condições de trabalho e remuneração dos servidores públicos, por sua vez, são uma via mais fácil de controle dos gastos públicos. Sob o peso do desemprego generalizado, da deterioração dos salários e da ameaça da quebra de estabilidade, e da pecha de “marajás grevistas”, os servidores são chamados a dar sua contribuição ao ajuste fiscal (inclusive com o rebaixamento de suas aposentadorias) e, cinicamente, à propalada ação de melhoria dos serviços públicos essenciais.

O baixo crescimento do emprego assalariado estruturado e o desemprego generalizado põem ainda à disposição uma massa significativa de potenciais prestadores de serviços, que podem se tornar assim mais baratos e até mesmo de melhor qualidade, realizados inclusive por pessoas “bem-educadas”. Mas há limites para continuar acomodando essa massa em atividades não-estruturadas empresarialmente ou trabalhando para as famílias. E o aumento da disputa pelas oportunidades existentes tende a ampliar a desigualdade de inserção e rendimento nessas atividades: a maioria insere-se em condições ainda mais precárias e com menores rendas e uma minoria de “capacitados e bem relacionados” de todo tipo consegue obter remunerações elevadas.

Nesse contexto estrutural, a estabilidade de preços trazida pelo Plano Real, com a drástica queda do imposto inflacionário e com o fim da instabilidade dos níveis reais de rendimento corrente, pareceu uma benção para a maioria da população e evidentemente contou com forte apoio popular. A partir de então já era possível prever e até mesmo consumir bens duráveis, sobretudo porque houve uma queda dos preços relativos da cesta básica de alimentos e uma ampliação do crédito ao consumo. Desses resultados à propalada redistribuição positiva da renda e à diminuição da pobreza trazidas pelo Real, e mais, à crença da continuidade desse processo, vai uma longa distância.<sup>9</sup> Mesmo porque a mera estabilidade de preços não é condição suficiente para superar nosso quadro de desigualdade e pobreza, e nem mesmo sua condição inicial na medida em que ela própria envolve a ampliação do desemprego e da instabilidade estrutural da economia brasileira.

<sup>9</sup> Com todas as ressalvas que devemos ter em relação às informações sobre renda, os índices de desigualdade da distribuição de rendimento familiar mostraram-se relativamente estáveis no período 1993/96, e os de pessoas economicamente ativas com rendimento diminuíram. Mas, nos dois casos, a desigualdade não se tornou excepcionalmente baixa, situando-se num patamar comparável ao da primeira metade da década de 80. Em 1996, as 50% famílias mais pobres apropriavam-se de 12,2% da renda, enquanto as 10% mais ricas de 46%. Os indicadores de pobreza, considerando a ótica da renda, tiveram uma melhora expressiva entre 1993 e 1995, e ainda melhoram um pouco entre 1995 e 1996, associada ao aumento dos níveis de rendimento das pessoas e das famílias. Em 1996, 17% das famílias e 31% das pessoas economicamente ativas tinham um nível de rendimento abaixo de um salário mínimo de agosto de 1980 (Hoffmann, 1998). Um movimento semelhante da distribuição de renda e da pobreza já foi observado na década passada, entre 1984 e 1986, ano em que houve um forte aumento dos rendimentos, mas se mostrou efêmero frente ao retorno da aceleração inflacionária.

## Referências bibliográficas

- BALTAR, P.E.A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.6, p. 75-111, jun. 1996.
- CANO, W. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil; 1970/95. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 101-41, jun. 1997.
- COUTINHO, L. O desempenho da indústria sob o Real. In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil pós-Real; a política econômica em debate*. Campinas: UNICAMP. IE, 1997.
- FURTADO, C. *Brasil; a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. In: SHIKI, S. et al. (Org.). *Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 1997.
- HOFFMANN, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/96 e a influência da inflação e do salário mínimo*. Campinas, 1988. (Mimeo.).
- PACHECO, C. A. *Transformações do mercado de trabalho brasileiro entre 1980 e 1995 e perspectivas futuras*. Campinas, 1996. (Mimeo.).
- TAVARES, M. C. O Brasil e a instabilidade estrutural. *Folha de São Paulo: Lições Contemporâneas*, 4 dez. 1994.
- ..... A economia política do Real. In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil pós-Real; a política econômica em debate*. Campinas: UNICAMP. IE, 1997.

## As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes

Marcio Pochmann<sup>1</sup>

O quase pleno emprego da força de trabalho, a estabilidade dos empregos regulares e a evolução do salário médio real associadas à produtividade, que predominaram como regra geral nos países capitalistas avançados por mais de duas décadas posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial, não encontram paralelo no período recente. Até mesmo as políticas de emprego,<sup>2</sup> que se destacaram na construção do estatuto do trabalho, seja na situação das ocupações regulares seja na fase de

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do IE/UNICAMP.

<sup>2</sup> No Brasil tem-se tornado comum o uso da expressão políticas de geração de emprego e renda, porém essa não tem sido a abordagem conceitual difundida pela literatura que trata especificamente do tema. Pela abordagem neoclássica, ressalta-se o conjunto de intervenções necessárias no mercado e nas relações de trabalho que podem gerar emprego e renda adicionais. Quanto mais livre o funcionamento do mercado de trabalho e mais focalizadas as intervenções sobre grupos específicos de mão-de-obra, melhores os resultados. Para a abordagem keynesiana, a responsabilidade pela geração de emprego e renda adicionais não diz respeito diretamente ao mercado de trabalho, mas à condução das políticas macroeconômicas e ao comportamento do nível geral de atividade. Como é o investimento que possui papel principal na ampliação do nível ocupacional, as políticas de emprego funcionam de forma sistêmica dentro do compromisso do pleno emprego e de incorporação social.

desemprego – sem perda dos direitos básicos de cidadania – têm esvaziado seu conteúdo e eficácia nessas últimas duas décadas.

Desde a segunda metade da década de 70, assiste-se à presença de taxas elevadas de desemprego, de menor estabilidade dos contratos de trabalho, de novos tipos de ocupação precária e de evolução do salário médio real inferior à produtividade. As políticas públicas de segurança dos trabalhadores sofreram significativas alterações a partir das mudanças no marco regulatório do mercado de trabalho até a crescente incorporação de empresas privadas promotoras de medidas de recolocação de mão-de-obra (*autoplacement*). No que diz respeito à situação das classes trabalhadoras, deve-se destacar a existência de diferenças nacionais importantes, porém elas não obscurecem alguns dos traços gerais de insegurança do trabalho que podem ser observados nas economias capitalistas.

Dentro do objetivo inicial de apresentar informações sistematizadas sobre as experiências internacionais que tratam das principais políticas de mercado de trabalho, espera-se contribuir para a discussão de um tema que hoje é alvo não apenas de especialistas, mas de todos que se encontram envolvidos com a problemática do desemprego e da crise do emprego.

O presente trabalho encontra-se dividido em duas partes. A primeira trata da alteração no objetivo e no conteúdo das políticas de emprego a partir dos anos 70, enquanto a segunda apresenta sinteticamente as principais experiências internacionais de políticas do mercado de trabalho.

### A mudança no objetivo e conteúdo das políticas de emprego

A expansão na quantidade de pessoas desempregadas e a manutenção de altas taxas de desemprego vieram acompanhadas, neste final de século, de significativas alterações tanto no conteúdo quanto no objetivo das políticas de emprego. Nas economias capitalistas avançadas,

o total de desempregados passou de 10 milhões para cerca de 35 milhões entre 1970 e 1996, enquanto na América Latina teria aumentado de 5,5 milhões para algo próximo de 15 milhões nas duas últimas décadas.<sup>3</sup>

A crise do padrão de desenvolvimento capitalista conformado no pós-guerra abriu, desde a segunda metade dos anos 70, um espaço para a sustentação de um conjunto de políticas governamentais que se distanciou do antigo compromisso do pleno emprego. O predomínio das políticas neoliberais de combate à inflação a qualquer custo e a presença de uma ordem econômica que promove mais a valorização financeira do que produtiva do capital retiraram das políticas de emprego o objetivo e o conteúdo sistêmico da plena incorporação social.

Nessas duas últimas décadas assistiu-se à transformação das políticas de emprego – que segundo a tradição social-democrata e keynesiana encontravam-se articuladas às políticas macroeconômicas comprometidas com o maior estímulo possível das forças produtivas<sup>4</sup> – em políticas quase exclusivas de mercado de trabalho. Isto é, a atuação focalizada (e provisória) em segmentos específicos da oferta ou demanda de mão-de-obra, destituída do uso mais geral dos instrumentos macroeconômicos.

Nesse sentido, as atuais políticas de mercado de trabalho procuram limitar ou diminuir o tamanho do desemprego a patamares que não comprometam a estabilidade econômica, social e política. Através de ações restritas sobre o mercado de trabalho, com controle de gastos e redistribuição dos recursos, criam-se condições mais efetivas para a promoção da competitividade econômica e do combate à inflação naqueles países.<sup>5</sup>

Nos anos 70, a crise do padrão monetário e a brutal elevação no preço do petróleo foram enfrentadas por políticas macroeconômicas restritivas do nível de atividade. A desaceleração econômica e a elevação

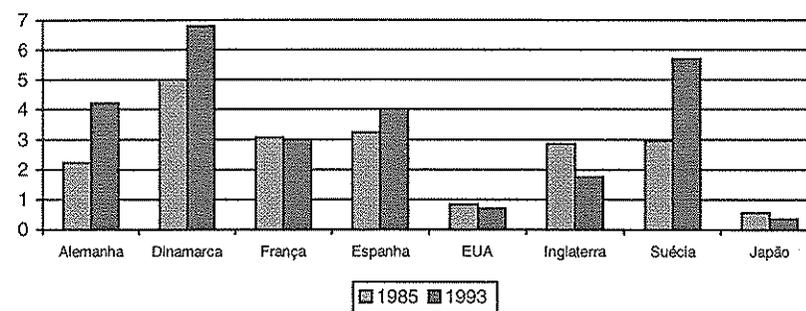
3 A respeito da situação do desemprego e das mudanças das políticas de emprego ver: CSERC (1996); Dares (1996); Holcman (1997).

4 Sobre os contornos de uma intervenção sistêmica das políticas de emprego ver: Gautié & Lefresne (1997); Glyn (1995).

5 Sobre a mudança no conteúdo das políticas de emprego ver especialmente: OCDE (1970, 1990); Gazier et al. (1996); Ramos (1997).

da inflação foram acompanhadas pelo aumento das taxas de desemprego a níveis não observados desde o final dos anos 30.

Gráfico 1  
Gasto com as políticas de mercado de trabalho em países da OCDE e em anos selecionados (em % do PIB)



Fonte: OCDE (1996).

Com o segundo choque do petróleo e a implementação do programa neoliberal de ajuste da economia norte-americana, entre 1979/83, o agravamento do desemprego tornou-se uma das consequências diretas do abandono do compromisso pelo pleno emprego e da recessão econômica internacional. Além disso, a ocorrência de maior centralidade das políticas de combate à inflação na agenda de vários governantes levou à adoção de medidas voltadas à desregulamentação do mercado de trabalho e à flexibilização dos contratos de trabalho.

Entre 1984 e 1990, a recuperação no ritmo de atividade econômica, sobretudo nos países capitalistas avançados, possibilitou uma redução nas taxas de desemprego. A expansão do emprego total ocorreu, contudo, sustentado muito mais pelos segmentos de ocupação atípica do que os empregos regulares.

Nos anos 90, o baixo dinamismo das economias capitalistas promoveu o retorno de taxas elevadas de desemprego, acompanhado de maior precarização do mercado de trabalho. Ainda que devam ser destacadas as diferenças nacionais, mesmo entre as economias avançadas e destas em relação à periferia do capitalismo, pode-se observar, guardadas as devidas proporções, um desenho muito similar no conjunto

de mudanças promovidas desde os anos 70 no objetivo e conteúdo das políticas de emprego.

Em relação ao volume de gasto com as políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho há distinções importantes, como no caso da Finlândia (que ultrapassa os 6% do PIB) e dos Estados Unidos (com menos de 1% do PIB). Em alguns países desenvolvidos, os gastos com as políticas de emprego são relativamente altos, sendo reforçados ainda mais nos anos 90 quando comparados com os 80, salvo os casos da França, dos Estados Unidos, do Japão e da Inglaterra. Além disso, tem sido identificada uma alteração na composição dos gastos com as políticas públicas de mercado de trabalho.

Em 1992, as políticas ativas eram responsáveis por 33% do total dos gastos públicos e as políticas compensatórias por 67%, enquanto em 1973 a situação era praticamente inversa, com as políticas ativas representando 63% do total dos gastos públicos e as políticas compensatórias participando com 37%.<sup>6</sup> Nas ações de caráter compensatório, há registros de maior participação dos serviços privados nas áreas de qualificação, treinamento e colocação de mão-de-obra.

As empresas privadas especializadas em segmentos determinados do mercado de trabalho ganharam maiores espaços, com serviços de colocação para ocupações temporárias, empregos de nível de gerência, capacitação de auto-emprego, etc. Os serviços públicos, responsáveis por cerca de 60% das colocações, moveram-se para ações descentralizadas, com amplas articulações entre os atores sociais, através da criação de comissões locais, regionais e nacionais de emprego em vários países.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> As políticas ativas de emprego são aquelas voltadas para a ampliação do nível ocupacional e para melhorar a condição de empregabilidade do desempregado ou em risco de demissão (recursos para promoção e manutenção de emprego, estímulo às atividades e formação profissional); as políticas compensatórias atuam sobre a oferta da mão-de-obra (estímulo à aposentadoria, indenização ao desempregado, agência pública de emprego, elevação da idade de ingresso do jovem no mercado de trabalho, promoção de mobilidade geográfica nacional e internacional), sem objetivarem, necessariamente, a elevação do nível de emprego.

<sup>7</sup> Sobre as mudanças mais recentes nos serviços públicos de emprego ver: Mark (1987); Carpenter & Wielgosz (1987); Jones & Schweke (1986); Bienvenu (1987).

### As políticas de mercado de trabalho: principais experiências internacionais no período recente

As experiências internacionais de políticas para o mercado de trabalho no período recente possuem, pelo menos, três características básicas: modificações nas normas do trabalho; fortalecimento das ações de formação e qualificação profissional; e readequação das ajudas de emprego e de desemprego.

#### As modificações nas normas do trabalho

A preocupação de alguns governos nos países avançados em promover a redução no grau de rigidez no funcionamento do mercado de trabalho (salarial e alocativa) visa ampliar o nível de emprego, a partir da diminuição do custo do trabalho. Dessa forma, o custo do trabalho tornaria-se uma das variáveis utilizadas nas estratégias de competitividade no comércio mundial.

O que se tem observado, no entanto, retrata uma situação distinta. A expansão da insegurança no trabalho, na renda e no emprego mostra-se uma constante na experiência internacional. A redução do custo do trabalho parece ser, muitas vezes, absorvida por margens de lucro das empresas ou mesmo como uma compensação aos processos de valorização cambial. Tudo isso ocorre sem efeitos concretos na elevação do nível de emprego de boa qualidade.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> A respeito do movimento de ampliação da insegurança do trabalho nos países avançados, ver Dedecca (1996); Mattoso (1995); Pochmann (1995).

Quadro 1  
Principais modificações implementadas nas normas de trabalho

Medidas	Objetivo	Justificativa	Resultado	Experiência
a) fixação do salário nominal	Descentralização das negociações coletivas, enfraquecimento do poder sindical e redução do grau de indexação salarial.	Custo do trabalho muito elevado provoca desestímulo ao investimento e a contratações adicionais.	Salário real subiu abaixo da produtividade, recuperação das margens de lucro, sem efeito positivo no investimento e queda no desemprego.	Estados Unidos, Austrália, Espanha, Países Baixos, Reino Unido, Noruega e Portugal.
b) padrão de contratação e demissão	Facilitar a contratação por tempo parcial ou determinado e com estímulo fiscal para grupos sociais específicos; facilitar demissões.	Custo de contratação e demissão elevado e rígido dificulta à empresa a adaptação do peso do trabalho na estrutura de custos.	Redução no custo de contratação e demissão, promoção de substituição de empregos regulares por empregos especiais e temporários.	Grande maioria dos países.
c) duração e distribuição do tempo de trabalho	Flexibilizar o uso do tempo de trabalho, tornando-o adequado aos custos da empresa.	Cai o núcleo estável dos empregos, elevam-se os empregos subcontratados, com jornada de trabalho diferenciada.	Sinais de elevação da jornada global de trabalho (núcleo de empregos estáveis reduz a jornada e aumento para as ocupações subcontratadas).	Grande maioria dos países.

Fonte: Martínez (1997).

#### Fortalecimento dos programas de formação e qualificação profissional

No plano dos programas de formação e qualificação profissional, cabe começar analisando a situação atual dos serviços públicos de emprego.

### • Os serviços públicos de emprego

Com a redução nas taxas de geração de emprego, as ações dos serviços públicos de emprego concentram-se, sobretudo, na intermediação da mão-de-obra, tendo em vista que parte dos programas de qualificação e reciclagem profissional são assumidos pelas empresas, bem como os recursos voltados ao benefícios aos desempregados são racionalizados.

Os Serviços Públicos de Emprego são responsáveis, em média, por cerca de um quarto das chances do desempregado de encontrar um novo posto de trabalho, conforme o Quadro 2 permite observar em países selecionados da OCDE.

Quadro 2  
Estrutura e resultado do funcionamento dos Serviços Públicos de Emprego em países selecionados da OCDE, em 1990

Itens	Espanha	Inglaterra	Japão	Noruega
<b>I. Estrutura de funcionamento</b>				
Número de Agências de Distrito	675	1.100	479	120
Número de funcionários	15.322	38.400	15.284	2.800
<b>II. Resultado do funcionamento</b>				
Demandantes de emprego (**)	4,27	1,03	0,49	1,51
Desempregado por funcionário	713	53	83	68
Admissões(*)	0,28	0,52	0,18	0,33
Responsabilidade no encontro do novo emprego (**)	-	25,0	29,0	20,0

(\*) Fluxo mensal médio em 1990, como % da PEA;

(\*\*) % das declarações dos recém admitidos

Fonte: OCDE (1990).

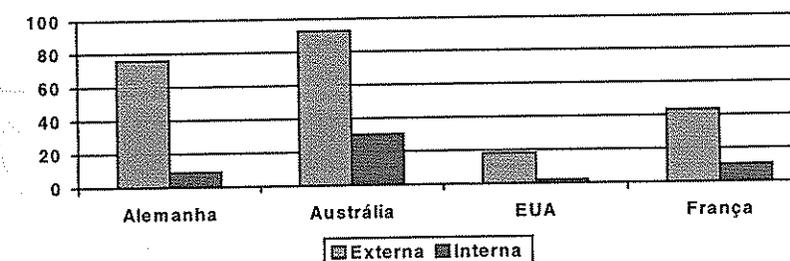
### • Formação e qualificação profissional

Com as transformações do mercado de trabalho, a redução da demanda de trabalho e a elevação dos requisitos na contratação, a

qualificação e o treinamento profissional não deixaram de manter importância na decisão de gasto das políticas compensatórias de emprego nos países avançados. Cresceu o papel dos Serviços Públicos de Emprego nas ações de qualificação e treinamento profissional; empresas privadas aumentaram sua participação nos serviços de colocação. Com exceção do Japão, onde somente opera o serviço privado, nos demais países conforma-se um sistema de participação pública e privada no oferecimento de programas de formação e qualificação profissional.

Observa-se também o deslocamento de maiores gastos com as atividades de qualificação e treinamento da mão-de-obra por parte das empresas, em especial as de grande porte. Apesar disso, os Serviços Públicos de Emprego continuam sendo um dos principais responsáveis pela articulação, quando não pelo oferecimento, dos serviços de qualificação e treinamento profissional nos países avançados.

Gráfico 2  
Taxa de formação dos assalariados na faixa de idade de 15 a 19 anos em países selecionados da OCDE na década de 80



Externa: atividade de formação fora do local de trabalho;  
Interna: atividade de formação no local de trabalho (empresa).  
Fonte: OCDE (1990).

### A readequação das ajudas de emprego e desemprego

Os incentivos de ajudas tanto ao empregado quanto ao desempregado podem ser resumidos em dois distintos níveis: indenizações ao desempregado e incentivos de aposentadoria antecipada;

e, programas especiais de geração de emprego através de crédito e auxílio técnico.

• **Indenizações ao desempregado e incentivos à aposentadoria antecipada**

No âmbito das políticas compensatórias de emprego, as indenizações aos desempregados e as aposentadorias antecipadas têm compreendido importantes funções no período recente. A possibilidade do trabalhador permanecer sem emprego e, por conseqüência, sem renda, pode ser compensada, em parte, pelos programas de garantia de renda ao desempregado ou em idade ativa já avançada.

Quadro 3  
Estrutura e resultado do funcionamento dos programas de indenização do desemprego em países selecionados da OCDE, em 1990

Itens	Canadá	EUA	Espanha	França	Inglaterra	Japão	Suécia
Condições de acesso (s) (*)	27 s	20 s	24 s	24 s	192 s	24 s	20 s
Duração da indenização	52 s	26 s	96 s	120 s	92 s	30 s	60 s
Indenização média/salário médio anterior	60%	50%	80%	59%	26%	40%	90%
Tempo de espera para receber a indenização	2 s	1 s	sem prazo	sem prazo	3 dias	1 s	sem prazo
Declaração de desemprego	mensal	semanal	trimes-tral	mensal	semanal	mensal	bimen-sal

(\*) s = semanas

Fonte: OCDE (1990).

Apesar da existência de diferenças nos *programas de indenização aos desempregados* dos países avançados, pode-se perceber a presença de regras gerais nos procedimentos de concessão de alguma forma de garantia de renda. Países como França, Inglaterra e Espanha se caracterizam por fornecer maiores prazos de garantia de renda, enquanto Suécia e Espanha apresentam maior benefício quando comparado com a remuneração da última ocupação do desempregado.

Em 1990, o conjunto dos países da OCDE possuía cerca de 70% dos desempregados que recebem algum tipo de indenização, significando

que para cada 1% de aumento na taxa de desemprego poderia haver um gasto adicional próximo a 0,13% do PIB. Além disso, caberia ainda destacar que há países em que a administração do seguro-desemprego é de responsabilidade de organismos especializados (Bélgica, Irlanda), enquanto em outros pertence ao sistema público de emprego (Espanha, Alemanha), que registram, em geral, melhor performance no controle, na fiscalização e na concessão dos benefícios.

Ainda pode-se acrescer, em termos de informações, as experiências de concessão do benefício do seguro-desemprego de uma só vez, principalmente nos casos de abertura de pequenos negócios. Há países que possuem incentivos adicionais, que variam de US\$ 1,5 mil (Austrália e Portugal) a US\$ 26 mil (Dinamarca), para fortalecimento das atividades de pequenos negócios (auto-emprego). Estudos realizados na França e no Reino Unido indicam que para cada 10 pequenos negócios abertos, a metade parece sobreviver por mais tempo.

Os *mecanismos de indenização precoce dos aposentados* se mostram favoráveis à contenção de níveis mais elevados de atividade para segmentos com idade mais avançada da população. Com o aumento da expectativa média de vida, o surgimento de programas de pré-aposentadoria possibilita retirar do mercado de trabalho parcela de trabalhadores mais debilitados e sujeitos ao risco do desemprego de longa duração, especialmente para as faixas etárias acima de 50 anos.

Quadro 4  
Estrutura e resultado do funcionamento dos programas de pré-aposentadoria em países selecionados da OCDE em 1990

Itens	Alemanha	Canadá	EUA	Espanha	França	Inglaterra	Suécia
Condições de acesso	58 anos	60 anos	62 anos	60 anos	55 anos	62 anos	60 anos
Indenização média/salário médio anterior	70%	62%	43%	65%	63%	42%	73%

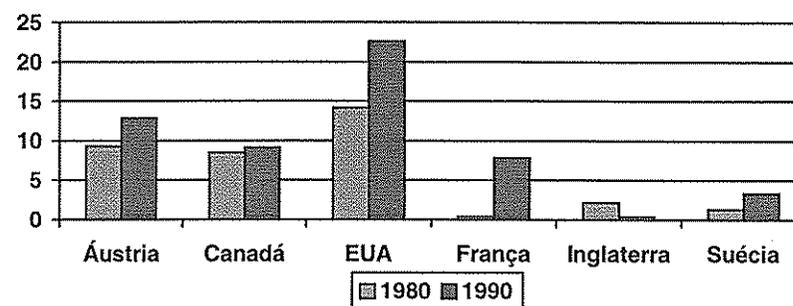
Fonte: OCDE (1990).

Em geral, os programas de pré-aposentadoria visam possibilitar às pessoas com idade próxima aos 60 anos usufruir do benefício sem ter ainda completado plenamente os requisitos dos programas de

aposentadorias tradicionais. O valor médio do benefício tende a ser superior ao das indenizações de desemprego.

Gráfico 3

Participação dos beneficiados pelos programas de pré-aposentadoria no total da população com mais de 55 anos em países da OCDE e em anos selecionados



Fonte: OCDE (1990).

• **Programas especiais de geração de auto-emprego através de crédito e auxílio técnico**

Os programas de auxílio ao desenvolvimento do auto-emprego, da abertura de pequenos negócios e de geração de emprego e renda possuem diferenças interessantes entre os países da OCDE e os subdesenvolvidos. Nos primeiros, além dos incentivos especiais à expansão de empregos tradicionais, como os programas de ajuda às pessoas com deficiências físicas (US\$250 na Nova Zelândia a US\$7 mil na Alemanha), de estágios e empregos temporários no setor público (US\$650 na Grécia a US\$13,8 mil na Alemanha), de ocupações no setor privado (varia de US\$2,6 mil na Irlanda a US\$13,7 mil na Suécia), destacam-se as experiências relativamente recentes de estímulo ao auto-emprego como alternativa para os desempregados.

Ao invés de pagamento de algum subsídio monetário ao desempregado ou estímulos à formação profissional, vários países da OCDE têm procurado orientar parte dos recursos públicos para a assistência de desempregados que desejem promover a sua própria ocupação. Os recursos por participante não são elevados nem tampouco

representam, até o momento, o envolvimento de grandes parcelas de desempregados nos países da OCDE, conforme pode-se observar pelo Quadro 5.

Quadro 5  
Programas de auto-emprego em países da OCDE

País	Programa	Ano de criação	Número participante 1992	Custo participante 1990 (US\$)
Alemanha	<i>Überbrückungsgeld</i>	1986	31.587	2.000
Austrália	<i>New Enterprise Incentive Scheme (NEIS)</i>	1985	3.349	10.700
Canadá	<i>Self Employment Assistance Component (SEAC)</i>	1992	4.129	7.800
Dinamarca	<i>Entreprise Allowance Scheme (EAS)</i>	1985	n.d.	13.500
Estados Unidos	<i>Self Employment and Enterprise Development Demonstration</i>	1989 (*) 1990 (**)	755 600	5.400 6.700
França	<i>Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise (ACCRE)</i>	1979	49.337	4.400
Irlanda	<i>FÁS Enterprise Programme</i>	1987	1.642	6.600
Países Baixos	<i>Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bz Scheme)</i>	1985	1.300	19.000
Inglaterra	<i>The Business Start-up Scheme</i>	1983	40.500	3.300

(\*) Em Washington

(\*\*) Em Massachusetts

Fonte: Wilson & Adams (1994).

Nos países subdesenvolvidos, onde o fenômeno do desemprego e da precarização das relações e do mercado de trabalho assume tradicionalmente grande relevância, com inserções ocupacionais muito heterogêneas, ganham relevância os programas de popularização de crédito público. A ausência de acesso facilitado ao crédito para a maior parte da população tem sido contrabalanceada pela presença de linhas de crédito apropriadas às pessoas de baixa renda.

As experiências de países como Índia, Sri Lanka e Bangladesh assemelham-se, em parte, aos programas de desenvolvimento do *Banco de Trabalhadores* para fomento de recursos apropriados às necessidades de crédito a baixo custo para famílias de baixa renda, que se procurou

difundir, sem sucesso, na América Latina nos anos 70.<sup>9</sup> Mais recentemente, a difusão de fundos de solidariedade em países da América Latina parece atender aos objetivos de focalização, descentralização e racionalização dos recursos sociais para segmentos específicos da população carente, conforme recomendação do Banco Mundial.

Quadro 6  
Programas de auto-emprego em países subdesenvolvidos

País	Ano	Programa	Características
Bangladesh	1971	<i>Grameen Bank</i>	Instituição privada, com ações particulares (90%) e do governo (10%), com o objetivo de destinar recursos para famílias de baixa renda, nas atividades de auto-emprego.
Bolívia	1989	Banco Solidário (BANCOSOL)	ONG, com recursos internacionais (BID e AITEC), busca financiar o segmento informal da economia.
Colômbia	1988	Corporación de Acción Solidaria (CORPOSOL)	ONG com quatro braços: FINANSOL (financeiro), MERCASOL (comércio), Construsol (habitação e saneamento) e Agrosol (agropecuária).
Chile	1990	<i>Fondo de Solidariedad e Inversión Social (FOSIS)</i>	Organismo governamental voltado para financiamento de microempresas, contáprópria e agricultores.
Sri Lanka	1961	<i>People's Bank</i>	Instituição financeira com 6,5 milhões de clientes em uma população de 18 milhões, voltada para operações bancárias tradicionais, com especial atenção para o financiamento de cooperativas e famílias de baixa renda.

Com o objetivo de direcionar o acesso ao crédito popular para determinadas partes do setor informal, foram criados em 12 países latino-americanos os programas de fundos de solidariedade somente entre 1988 e 1993.<sup>10</sup> Alguns exemplos de funcionamento desses fundos de auxílio a programas de auto-emprego e voltados para o chamado setor informal são apresentados pelo Quadro 6.

9 Sobre os programas de promoção de bancos com interesse social na América Latina, ver CEDAL (1977).

10 Sobre a experiência recente dos programas de fundos de solidariedade, ver Martínez (1997).

### Considerações finais

Como se pôde observar nas páginas anteriores, as políticas de emprego, tal como foram reconhecidas, sobretudo a partir do final da Segunda Guerra Mundial, apresentam, nas duas últimas décadas, uma profunda transformação nos seus objetivos e conteúdos. De políticas de emprego transformaram-se em políticas para o mercado de trabalho, com ações descentralizadas e recursos cada vez mais focalizados para as parcelas específicas da população desempregada ou pertencentes ao chamado setor informal, no caso de países subdesenvolvidos.

Anteriormente, os programas públicos de geração de emprego e renda eram concebidos de maneira sistêmica, com o conjunto da política macroeconômica comprometida com o pleno emprego. Agora, contudo, o abandono do compromisso das políticas macroeconômicas com a manutenção do pleno emprego, salvo algumas exceções nacionais, tem reduzido as políticas de emprego a ações sobre o funcionamento do mercado de trabalho.

A flexibilização dos contratos de trabalho, o reforço dos programas de formação profissional e o avanço de subsídios para desempregados ou de créditos para segmentos sociais fragilizados não podem representar uma alternativa adequada de enfrentamento da crise de emprego nesse final de século. Pelo contrário, parecem acentuar o grau de desigualdades, enquanto as políticas de mercado de trabalho tratam de amenizar a situação de desemprego e de precarização das ocupações, impedindo que alcancem níveis que comprometam a estabilidade social, econômica e política desses países. Mas até quando isso será possível é uma questão que fica em aberto.

### Referências bibliográficas

- BIENVENU, G. *Politiques de l'emploi en Europe en 1986*. Paris: Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, 1987.
- CARPENTER, S., WIELGOSZ, J. The effectiveness of alternative methods of searching for jobs and finding them.. *American Journal of Economics and Sociology*, New York, 1987.

- CEDAL. *La banca de interés social en América Latina*. Costa Rica: CEDAL, 1977.
- CSERC. *Inégalités d'emploi et de revenu; les années 90*. Paris: La Documentation Française, 1996.
- DARES. *40 ans de politique de l'emploi*. Paris: La Documentation Française, 1996.
- DEDECCA, C. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e no mercado de trabalho no capitalismo avançado. In: OLIVEIRA, C.A.B., MATTOSO, J. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996.
- GAUTIÉ, F., LEFRESNE, F. La politique de l'emploi et sa représentation de l'entreprise. *La Revue de L'IRE*, Paris, n. 23, 1997.
- GAZIER, B. La politique de l'emploi dans les pays de l'OCDE; une perspective de longo terme. *Cahier Travail et Emploi*, Paris, 1996.
- GLYN, A. A social-democracia e o pleno emprego. *Política Externa*, São Paulo, v. 4, n. 2, 1995.
- HOLCMAN, R. *Le chômage*. Paris: La Documentation Française, 1997.
- JONES, D., SCHWEKE, W. European job creation in the wake of plant closing and layoff., *Monthly Labor Review*, Washington, 1986.
- MARK, J. Technological change and employment; some results from the Bureau of Labor Statistics Research. *Monthly Labor Review*, Washington, 1987.
- MARTINEZ, D. *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*. Santiago: OIT, 1997.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- OCDE. *La inflation, problème actuel*. Paris: OCDE, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Politiques de marches de travail en années 90*. Paris: OCDE, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Perspectives de l'emploi*. Paris: OCDE, 1996.
- POCHMANN, M. *As políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr Editora, 1995.
- RAMOS, C. *Notas sobre políticas de emprego*. Brasília: IPEA, 1997. (Textos de Discussão, n. 471).
- WILSON, S., ADAMS, A. *Self-employment for the unemployed*. Washington: The World Bank, 1994. (Discussion Paper, n. 263).

## Políticas públicas de emprego no Brasil: limites e possibilidades<sup>1</sup>

Beatriz Azeredo<sup>2</sup>

Se nos países desenvolvidos o equacionamento do desemprego tem implicado inúmeros problemas e dificuldades, no Brasil tal questão aparece com traços específicos que lhe dão complexidade ainda maior. Diversas razões contribuem para isso.

Antes de mais nada, é importante lembrar que em nosso país a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho são problemas histórico-estruturais, que já estavam presentes antes mesmo da crise que atingiu a economia mundial como um todo. Assim, os problemas da "modernidade", decorrentes do novo paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira, se superpõem aos problemas do atraso (alto grau de informalização e de precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social,

<sup>1</sup> Este texto baseia-se na Tese de Doutorado apresentada pela autora ao Instituto de Economia da UFRJ em 1997.

<sup>2</sup> Economista, professora da UFRJ e Diretora da Área de Desenvolvimento Social e Regional do BNDES.

baixíssimo nível de escolaridade da força de trabalho, etc.). Outro ponto a ser destacado é que o país conta com um sistema educacional com profundas deficiências e que nunca esteve organicamente articulado ao sistema produtivo, a não ser na medida em que este apresentava reduzidos requerimentos educacionais da mão-de-obra.

Esses fatores, num quadro de profundo atraso nas relações entre capital e trabalho, ajudam a entender o fato do país nunca ter tido, no passado, políticas públicas de emprego. Na verdade, o próprio conceito de política social tem existência recente em nosso país, pois durante décadas acreditou-se que a melhoria das condições de vida da população e do perfil de distribuição de renda seria uma consequência direta e inevitável do crescimento econômico. A crise do desenvolvimentismo, já delineada nos anos 70, e explicitada em todos os seus contornos e nuances nos primeiros anos da década de 80, pôs por terra essa ilusão (generosa ou perversa) e colocou o tema das políticas sociais como prioritário na agenda de discussões.

Reduzindo o foco de análise para o objeto específico deste trabalho, destaca-se o grau de complexidade dos problemas associados ao mercado de trabalho no Brasil e, sobretudo, a dependência do enfrentamento desta questão ao equacionamento de inúmeros problemas no plano macroeconômico. Não obstante estas limitações, a dimensão do problema do desemprego hoje reserva aos governos um papel preponderante no desenvolvimento de políticas ativas e passivas de emprego.

É necessário, de saída, fazer duas advertências. A primeira delas é que esta discussão não pretende tratar do conjunto de instrumentos que compõem hoje o painel de políticas públicas de emprego, mas irá concentrar-se em torno de quatro eixos básicos: o seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra, a qualificação profissional e os chamados programas de geração de emprego e renda. Esta escolha se deve ao fato de que é neste terreno que a experiência brasileira tem apresentado algumas iniciativas novas, tanto pelas características dos programas que vêm sendo implementados como pelo volume de recursos envolvidos. Ademais, são também estes instrumentos os que apresentam maior

potencial de desenvolvimento, mostrando ainda traços marcantes e diferenciadores em relação à experiência internacional.

A segunda advertência é que a experiência brasileira no campo das políticas públicas – ainda que importante e bastante dinâmica – é bastante recente. O instrumento clássico do seguro-desemprego, que representou um dos eixos básicos dos sistemas de proteção social consolidados nos países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra, só foi instituído no Brasil na segunda metade da década de 80 e organizado na forma abrangente, como o conhecemos hoje. Os serviços de intermediação de mão-de-obra, por sua vez, apesar da criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) na década de 70, permanecem até hoje bastante precários, mesmo quando se leva em conta as tentativas de mudanças lideradas pelo Ministério do Trabalho a partir de 1993. Os programas de geração de emprego e renda, embora já estivessem presentes, sob a forma de iniciativas isoladas, há algum tempo no cenário brasileiro, somente a partir de 1994 ganham um formato de programa nacional com um volume significativo de recursos. E, finalmente, um programa nacional de formação profissional coordenado pelo Ministério do Trabalho, e executado de forma descentralizada pelos estados – fato inédito num cenário historicamente marcado pela desarticulação das instituições públicas e privadas envolvidas com esta questão – só começou a ser de fato implementado a partir de meados de 1996.

Trata-se, portanto, de um processo de organização de políticas públicas de emprego em marcha, e em uma etapa bastante inicial, indicando que ainda é muito cedo para uma avaliação definitiva da efetividade destes diversos programas. O que pode ser feito neste momento é uma reflexão sobre a evolução dos instrumentos que vêm sendo utilizados, em seu conjunto, destacando seus avanços e principais dificuldades, e esboçando algumas sugestões de mudanças. Mesmo em relação ao seguro-desemprego, cujo tempo de vida é maior e que, inclusive, já sofreu modificações com vistas ao seu aperfeiçoamento, ainda é prematura uma avaliação da sua capacidade de oferecer proteção aos trabalhadores, frente às mudanças que têm ocorrido no mercado de trabalho.

## O Programa de Seguro-Desemprego

Os programas de seguro-desemprego consolidados no interior dos sistemas de proteção social construídos no pós-Segunda Guerra têm sido colocados em tela de juízo. O debate atual não diz respeito apenas às já tradicionais teses contrárias a programas deste tipo, em face de seus possíveis efeitos em termos de incentivo ao desemprego, mas leva em conta, principalmente, as profundas transformações ocorridas no mercado de trabalho e no próprio conceito de desemprego, daí decorrente. O emprego assalariado vem, na prática, deixando de ser a forma dominante de ocupação, num contexto de flexibilização do mercado de trabalho, contratos temporários, trabalhadores por conta própria, trabalho em tempo parcial e a domicílio, e muitas outras formas novas que as relações trabalhistas vêm assumindo.

Não obstante os desafios que têm sido colocados para os sistemas de seguridade social, pode-se afirmar que os programas de seguro-desemprego representam parte importante destes sistemas, em particular no campo das políticas de emprego. Ou seja, partindo do reconhecimento de que seguro-desemprego não é um instrumento de combate à pobreza ou aos problemas de natureza estrutural do mercado de trabalho, deve-se reafirmar seu papel enquanto direito social básico do trabalhador, que necessita de um mecanismo de proteção que lhe assegure condições de sobrevivência nos momentos de desemprego involuntário.

No Brasil, do conjunto de programas e políticas voltados para o mercado de trabalho, que vêm sendo implementados pelo governo, o mais antigo deles é o Programa de Seguro-Desemprego. As estatísticas a ele relacionadas já nos mostram uma série de dez anos, dos quais sete referidos ao programa em sua forma atual, mais abrangente. As informações do Quadro 1 dão uma idéia da dimensão e alcance deste programa hoje.

Levando em conta as informações ali contidas, pode-se dizer, em linhas gerais, que se trata de um benefício já consolidado, oferecendo proteção ampla à grande maioria dos trabalhadores do mercado formal, ou seja, aqueles que recebem salários mais baixos. O grau de proteção

reflete-se nos critérios de acesso ao seguro, de cálculo do valor do benefício e no tempo de duração.

Uma característica marcante do programa, que indica a importância que assume em termos da proteção social ao trabalhador, é a sua cobertura, que alcança hoje cerca de 66,2% dos trabalhadores demitidos sem justa causa. A evolução do seguro-desemprego desde 1986, além disso, mostra a transição de uma lógica puramente de seguro – em que se exigia contribuição à previdência social por dois anos nos últimos 36 meses – para uma lógica mista, na qual se requer apenas um tempo mínimo – seis meses – de vinculação ao mercado formal de trabalho. O resultado foi a expansão do grau de abrangência do programa, que passou de 26% em 1989 para cerca de dois terços dos demitidos sem justa causa em 1996.

Quadro 1  
Brasil: Programa de Seguro-Desemprego – Principais indicadores/1996

• Demitidos sem justa causa	5.107.947
• Requerentes	4.299.149
• Beneficiários	4.252.296
• Taxa de habilitação	98,98%
• Taxa de cobertura	66,2%
• Valor médio do benefício	1,56 salários mínimos
• Tempo de duração do benefício	De 3 a 5 meses, em função do tempo de emprego anterior.
• Critérios básicos de acesso	Comprovação de carteira assinada nos últimos 6 meses e de ter sido demitido sem justa causa.
• Gasto com benefícios:	
– Total.....	R\$3.261 milhões
– % sobre arrecadação bruta do PIS-PASEP.....	48,7%
– %, sobre o PIB.....	0,4%

Fonte: MTb/CAGED (Lei n. 4.923, de 1965) e DISEG. Relatório Gerencial do FAT.

Ainda que uma parcela significativa dos trabalhadores demitidos do mercado de trabalho esteja fora do programa, pode-se dizer que as possibilidades de expansão da cobertura do seguro foram bastante exploradas, encontrando-se mesmo em um patamar muito próximo ao seu limite. As mudanças nas regras de acesso ao seguro, ademais, aproximaram o programa brasileiro dos sistemas adotados nos países

desenvolvidos. Nestes países, de modo geral, para preencher os requisitos necessários ao recebimento do seguro, o trabalhador tem que estar involuntariamente desempregado, exigindo-se, ao mesmo tempo, um período mínimo de contribuições, freqüentemente fixado em seis meses.

Vale ainda lembrar que a taxa de habilitação do seguro está bastante próxima dos 100%. Ou seja, há uma parcela significativa de trabalhadores demitidos que não chegam a solicitar o seguro, incluindo-se aí aqueles que encontram de imediato uma nova ocupação e também aqueles que se situam em faixas de renda mais elevada; estes, simplesmente, não têm interesse no benefício, cujo valor médio é de 1,56 salários mínimos. Não há dúvida porém de que, dada a alta rotatividade da mão-de-obra que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro, um grande número de trabalhadores que é dispensado sem justa causa não chega a cumprir o requisito de inserção anterior no mercado pelo prazo mínimo de seis meses. É difícil imaginar, no entanto, uma forma de incluir estes trabalhadores, sem que se corra o risco de descaracterizar o programa. Além disso, é preciso ter em conta que todo empregado, no momento da demissão, tem acesso ao FGTS, ainda que se saiba que é reduzida a proteção financeira oferecida por este fundo aos trabalhadores de baixa renda (em geral os mais vulneráveis à alta rotatividade).

Há que se considerar, também, que estamos tratando apenas do chamado mercado formal de trabalho, que representa hoje cerca da metade dos trabalhadores ocupados no país. O peso do mercado informal é, como se sabe, uma característica histórica estrutural do mercado de trabalho brasileiro, agravada significativamente no período recente, em decorrência do ajuste produtivo promovido no país. A busca de mecanismos que proporcionem uma proteção social mais efetiva para a população que se encontra no mercado informal, no entanto, ainda que se constitua em objetivo importante da política social, deve situar-se invariavelmente fora dos marcos de um programa de seguro-desemprego.

Feitas essas ressalvas acerca das limitações de um programa de seguro-desemprego em um país com um mercado de trabalho formal bastante restrito, pode-se agora apontar alguns caminhos que levem ao aperfeiçoamento deste mecanismo. Assim, sempre reconhecendo o avanço já realizado em termos do aumento de sua cobertura – ou, em

outras palavras, da extensão da proteção por ele oferecida – deve-se empreender neste momento dois movimentos básicos. O primeiro deles consiste em associar ao direito básico (e universal) ao seguro algum grau de seletividade, visando aumentar a eficácia do programa na direção do atendimento a clientela específicas. O segundo caminho a ser trilhado refere-se à adoção, na prática, do conceito abrangente de proteção ao trabalhador desempregado, a partir da associação entre a assistência financeira e outros serviços, como ajuda na recolocação no mercado de trabalho e qualificação profissional. Em outros termos, trata-se de aprofundar a articulação entre políticas passivas e ativas voltadas para o mercado de trabalho.

A experiência brasileira até o momento tem sido bastante limitada em termos de diferenciação dos critérios do seguro em função de características do segurado ou do segmento do mercado de trabalho no qual se insere. Não deixa de ser compreensível esta timidez por parte dos administradores do programa, na medida em que se tratava, num primeiro momento, de consolidar um benefício novo no cenário das políticas sociais e, principalmente, de aumentar sua abrangência em termos do número de trabalhadores protegidos. E isto foi inegavelmente feito desde os primeiros anos de funcionamento do seguro-desemprego, quando se optou também pelo estabelecimento de critérios para o cálculo do valor do benefício que permitem um razoável grau de reposição de renda para os trabalhadores de níveis salariais mais baixos.

A única diferenciação que foi feita até o momento refere-se ao tempo de manutenção do benefício, que passou a variar de três a cinco meses, em função do tempo anterior do trabalhador no mercado de trabalho. A própria legislação que introduziu esta mudança em 1994, no entanto, já concedeu ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) a prerrogativa de aumentar o período de duração do benefício em até dois meses, em função de algumas características do mercado de trabalho e do segurado. Ou seja, é possível trabalhar com regras diferenciadas, que permitam a extensão da proteção do seguro a grupos específicos de trabalhadores. Explorar esta possibilidade parece ser uma estratégia que os administradores do Programa podem adotar desde já, tendo em vista a profunda diversidade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro.

Para a implementação dessa estratégia, algumas características do trabalhador, como idade e número de dependentes, podem ser levadas em conta na definição de regras diferenciadas de caráter permanente, nos moldes da experiência internacional. Além disso, podem ser adotados critérios temporários que considerem algum setor específico em processo de reestruturação.

Um bom ponto de partida para selecionar grupos específicos no conjunto de desempregados é o próprio perfil do segurado, que o Programa de Seguro-Desemprego vem gerando. O Quadro 2, apresenta de forma resumida este perfil:

Quadro 2  
Programa de Seguro-Desemprego: Perfil do Segurado/1995

Segundo a Freqüência (participação no total de segurados)	Segundo a Cobertura (participação de segurados no total de demitidos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sexo masculino</li> <li>▪ Idade entre 30 e 39 anos</li> <li>▪ Grau de escolaridade: 4ª a 8ª série</li> <li>▪ Salário anterior entre 2 e 3 salários mínimos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sexo feminino</li> <li>▪ Idade entre 40 e 49 anos</li> <li>▪ Grau de escolaridade: 1º grau completo</li> <li>▪ Salário anterior entre 3 e 5 salários mínimos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tempo anterior de emprego: entre 6 e 11,9 meses</li> <li>▪ Região Sudeste</li> <li>▪ Setor Serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tempo de emprego anterior: entre 5 e 9,9 anos</li> <li>▪ Região Nordeste</li> <li>▪ Setor Comércio</li> </ul>

Fonte: MTb/CAGED (Lei n. 4.923, de 1965) e DISEG.

A partir destas informações podemos observar, por exemplo, que o maior número de segurados encontra-se na faixa etária entre 30 e 39 anos, embora a maior cobertura se dê na faixa que vai dos 40 aos 49. Em termos de classe salarial, os segurados que recebiam entre dois e três salários mínimos estão em maior número, conquanto a proteção oferecida pelo seguro-desemprego fosse mais elevada para aqueles que recebiam entre três e cinco salários mínimos; se o indicador segundo a freqüência reflete a própria composição do mercado de trabalho (e, por conseguinte, do próprio universo dos desempregados), o indicador segundo a cobertura mostra a provável existência de uma relação direta entre nível de renda e tempo de permanência no mercado de trabalho, o que permite, portanto, um maior grau de habilitação ao seguro.

Embora estes dados já nos mostrem o grau de diferenciação existente no mercado de trabalho e na estrutura do desemprego, é preciso um conhecimento mais detalhado de cada um dos seus segmentos, bem como dos perfis dos desempregados neles localizados, para que se possa proceder à definição de clientela específica e ao estabelecimento de cortes regionais e setoriais. Mais do que isto, é necessário um sistema de pagamento e acompanhamento do seguro-desemprego bastante eficiente, para garantir a implementação adequada das novas regras e, principalmente, para possibilitar a avaliação de seus impactos.

Estas proposições estão limitadas à ampliação do tempo de manutenção do benefício, partindo do pressuposto de que a cobertura hoje alcançada pelo Programa já é bastante abrangente e de que o grau de reposição da renda anterior já é significativa para os trabalhadores de mais baixos salários. Qualquer medida que vise aumentar a cobertura do seguro através da concessão de benefícios a trabalhadores que tenham um tempo inferior a seis meses no mercado de trabalho deve ser visto no âmbito de programas de assistência aos desempregados, cuja natureza é substancialmente diversa da do seguro-desemprego.

A inclusão do chamado desemprego de inserção (o caso de jovens com dificuldades de obter o primeiro emprego) no âmbito do seguro-desemprego, que já vem sendo feita por muitos países, deve ser vista com cautela entre nós. Afinal, os baixos níveis de escolaridade da população indicam que há um importante espaço de políticas públicas a ser explorado em articulação com o sistema educacional. Buscar formas de aumentar o tempo de permanência dos jovens nas escolas, bem como de envolver as empresas tanto na contratação de jovens quanto em sua formação profissional, parece ser mais indicado neste caso do que a simples concessão de seguro-desemprego a esta clientela.

Ainda que se reconheça a importância e as vantagens advindas da seleção de grupos específicos, é no segundo caminho anteriormente apontado – o da articulação com os serviços de intermediação e qualificação do trabalhador – que residem os maiores desafios para o aperfeiçoamento do programa de seguro-desemprego. Na verdade, a

maior fragilidade do Programa reside, ainda hoje, no fato de que vem-se limitando quase que exclusivamente à concessão do benefício financeiro.

A concepção ampla de proteção ao desempregado é uma característica básica de programas dessa natureza nos países desenvolvidos. Neles, o seguro-desemprego aparece acoplado a sistemas nacionais de emprego, de tal forma que muitos critérios para concessão ou manutenção do benefício estão vinculados à passagem do trabalhador pelas agências de emprego. Ou seja, é indispensável que o trabalhador esteja registrado numa agência de emprego antes mesmo de começar a receber os benefícios e que continue a comparecer regularmente à agência enquanto durar o seguro, de tal forma que os benefícios só sejam pagos depois que o trabalhador estiver informado sobre as oportunidades de emprego existentes, de acordo com a sua qualificação profissional.

Os ganhos da associação do seguro aos demais serviços de apoio ao trabalhador são inequívocos, não apenas conferindo maior eficácia do programa mas também elevando a qualidade da proteção oferecida. Em outras palavras, quando os serviços públicos de emprego, além do pagamento do benefício pecuniário, encontram-se em condições de oferecer ajuda ao trabalhador desempregado na busca de novas oportunidades, as possibilidades de reemprego aumentam e o próprio conceito de desemprego involuntário torna-se mais preciso.

Quadro 3  
Brasil: Principais indicadores do SINE/1995

Número de Postos do SINE.....	570
% s/ total de postos (DRTs, SINEs e CEF) .....	32%
Inscritos.....	1.127.436
% sobre demitidos sem justa causa.....	15,7%
Vagas captadas .....	380.714
% sobre demitidos sem justa causa .....	7,5%
% sobre inscritos .....	33,8%
Trabalhadores colocados .....	149.399
% sobre demitidos sem justa causa.....	2,9%
% sobre inscritos .....	13,3%

Fontes: MTb/CAGED (Lei n. 4.923, de 1965) e DISEG/MTb. Demonstrativo de Acompanhamento das Ações Descentralizadas do Programa de Seguro-Desemprego - FAT.

No Brasil, apesar da concepção original do Programa de Seguro-Desemprego ter sido formulada com base na idéia da assistência abrangente ao trabalhador, até o momento a concessão do benefício independe da prestação de qualquer serviço de intermediação ou requalificação. Além de não haver obrigatoriedade legal que vincule o recebimento do benefício à inscrição do trabalhador nos postos de intermediação, a fragilidade destes serviços torna quase que impossível o avanço nesta direção. O Quadro 3, apresenta de forma resumida as condições de atendimento do trabalhador.

Fica patente, em primeiro lugar, a insuficiência da estrutura do SINE, que representa apenas um terço da rede de atendimento ao trabalhador que recebe o seguro-desemprego. Isto inviabiliza, de saída, qualquer obrigatoriedade legal de vinculação do recebimento do seguro à inscrição em uma de suas agências. Além disso, o desempenho dos serviços oferecidos pelo SINE, em termos de trabalhadores inscritos, vagas captadas e trabalhadores efetivamente colocados no mercado de trabalho, é ainda bastante incipiente face à dimensão dos trabalhadores desempregados sem justa causa: em 1995, o número de pessoas inscritas representou 15,7% deste total, as vagas captadas alcançaram apenas 7,5% e os trabalhadores colocados no mercado de trabalho não chegaram a 3%. Mesmo considerando somente o universo de desempregados que passaram pelos postos do SINE, a insuficiência de seus serviços fica evidente: o número de vagas obtidas foi o equivalente a um terço deste total e os reempregados representaram apenas 13%.

Estes dados globais encobrem ainda profundas desigualdades regionais. Basta dizer, por exemplo, que, na região Sudeste, que abriga cerca de dois terços do total de demitidos, a quantidade de trabalhadores inscritos no SINE não chegou a 10% deste número. E mesmo considerando o conjunto restrito de desempregados inscritos, observa-se que o número de vagas oferecidas correspondeu a pouco mais de 30% deste total, enquanto que menos de 10% dos inscritos foram recolocados no mercado de trabalho.

Estas informações mostram de forma inequívoca a fragilidade da estrutura do SINE, ainda que seja reconhecida a existência de exceções em alguns poucos estados. Vale lembrar que, conforme mencionado anteriormente, este sistema é bastante antigo, tendo sido criado na década de 70, e que, a partir de 1990 foram criadas condições para o seu fortalecimento, com a instituição do seguro-desemprego e a maior disponibilidade de recursos a partir do FAT. Ou seja, não se pode alegar, pelo menos nesse período recente, que tenham faltado recursos para o bom funcionamento do SINE, e atrativos para o trabalhador buscar os postos de intermediação.

Frente a este quadro cabe questionar se a estratégia para organizar um adequado serviço de intermediação da mão-de-obra no país deve repousar única e exclusivamente nesta estrutura, tal como foi concebida, organizada e implementada. Não basta, no entanto, reconhecer que não se deve insistir numa estrutura de intermediação ineficiente e com profundas desigualdades entre os estados. A superação desse quadro exige, antes de mais nada, um reposicionamento do Ministério do Trabalho, organizando-se e preparando-se tecnicamente de modo a poder estabelecer critérios de atuação para o SINE, definir mecanismos de acompanhamento e controle e prestar serviços de assessoramento técnico aos estados que ainda precisam estruturar esses serviços. A partir daí, pode-se pensar em abrir canais para que outros agentes possam participar dos serviços de intermediação, podendo para isto, inclusive, vir a receber recursos do FAT, atendendo a conveniências locais, mas no âmbito de uma estratégia global.

Faz-se necessário também pensar a questão dos serviços de intermediação no conjunto das políticas públicas de emprego. Ou seja, a ajuda à busca de nova ocupação deve estar associada à concessão do seguro-desemprego, mas também deve ser oferecida a todo cidadão, independente de sua condição de segurado ou não. Daí decorre, quase que como corolário natural, a idéia de que o lugar estratégico para a articulação destas políticas são as secretarias estaduais de Trabalho, que já vêm assumindo um importante papel na elaboração e execução dos planos estaduais de qualificação profissional.

Pensar o atendimento ao trabalhador de forma integrada – incorporando o seguro-desemprego, quando for o caso, à intermediação e à qualificação do trabalhador, e também aos programas de geração de emprego e renda – a partir dos governos locais parece ser o caminho mais indicado para o aumento da eficiência e eficácia destes diversos programas.

Um pré-requisito essencial para a efetivação de uma sugestão como essa é a disponibilidade de estatísticas acerca do mercado de trabalho local, para subsidiar tanto os serviços de intermediação quanto a definição do plano de qualificação, além de possibilitar o acompanhamento do seguro-desemprego. O conhecimento do universo de segurados do Programa pode, ademais, ajudar na definição de focos de atuação para os demais programas.

Além disso, a questão da intermediação deve ser vista – ela própria – de forma abrangente, o que implica considerar seus resultados a partir de, pelo menos, três conjuntos de informações: os desempregados que conseguem emprego através dos SINEs ou agências de intermediação; aqueles que o conseguem após ter passado por cursos de qualificação; e, ainda, aqueles que puderam iniciar pequenos empreendimentos a partir de programas de crédito produtivo popular.

A conclusão a que se pode chegar é que a questão da ocupação do trabalhador deve constituir-se no ponto central, encabeçando a tomada de decisões nos diversos programas. Não deixa de soar estranho o fato de que nem mesmo as estatísticas de emprego – no caso do SINE e do PLANFOR, por exemplo – não sejam sequer cruzadas e consolidadas, a despeito de serem coordenadas pelo mesmo Ministério, a partir da Secretaria de Emprego e Salários e da Secretaria de Formação Profissional, respectivamente. Quando se observa a execução dos planos de qualificação, a fragilidade dos elos de ligação entre os diversos programas está presente mais uma vez. Este será o objeto do item seguinte, onde poderão ser mais exploradas as possibilidades de articulação entre as políticas públicas de emprego.

## Formação profissional

O exame da experiência internacional mostra-nos os esforços que os diversos países vêm fazendo para redimensionar, redefinir e reorientar a oferta de serviços de treinamento e reciclagem profissional, como parte importante de suas políticas públicas de emprego. As funções destes serviços – como de resto as de todos os programas que integram as políticas públicas de emprego – têm sido largamente discutidas, em face das profundas transformações ocorridas no mercado de trabalho e do aumento persistente do contingente de desempregados.

No Brasil esta discussão reveste-se de uma maior especificidade e complexidade, em função do baixo nível de escolaridade da força de trabalho, expresso no fato de que o trabalhador brasileiro passa, em média, apenas 3,9 anos na escola. No passado, isto não chegou a configurar um problema para o processo de industrialização brasileira. Conforme aponta Salm (1994), o fator essencial da competitividade da indústria era a redução de custos via economia de escala, baseada na padronização. Neste contexto, a utilização da mão-de-obra se deu segundo o modelo fordista-taylorista, em que a exigência de trabalho qualificado é pequena. Desta forma, a divisão do trabalho, configurando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas, com intervenção mínima no processo produtivo, permitiu o alcance de altos níveis de produtividade com baixos conteúdos educacionais da força de trabalho brasileira.

As profundas mudanças na estrutura produtiva e no paradigma tecnológico impuseram transformações nos processos de trabalho, no qual a versatilidade do trabalhador passa a ser uma exigência crucial, fazendo com que o treinamento exigido adquira um caráter multidisciplinar, com a revalorização dos conteúdos próprios da educação geral, em detrimento do treinamento específico. Em outras palavras, com os novos requisitos para a mão-de-obra, a possibilidade de acomodação entre a demanda das empresas e as condições da força de trabalho deixa de existir, colocando o país em face dos problemas advindos da modernização das estruturas produtivas, sem ter resolvido a questão da educação básica.

De fato, neste contexto de mudanças nos processos produtivos, a discussão em torno da educação da força de trabalho ganha novas dimensões. Conforme salientam Salm & Fogaça (1994), a idéia de uma Educação Tecnológica surge da preocupação em conceber uma formação que dê conta das profundas transformações advindas das inovações que configuram a sociedade industrial tecnológica.

Segundo esses autores,

... de acordo com as reflexões já feitas sobre o tema, a educação tecnológica corresponde a uma boa educação básica, que associa ciência, tecnologia e criatividade. (...) A única saída é salvar a rede pública de ensino, pois que não existe agência mais indicada para atingir 30 milhões de alunos. Este fato implica que não há atalhos, tão ao gosto daqueles que propõem substituir a educação básica pela aprendizagem de um ofício.

Além da ligação com a questão da educação no país, a discussão em torno da qualificação da força de trabalho nos remete também para o terreno específico da educação profissional, que abriga uma variedade de instituições públicas e privadas, e envolve um volume significativo de recursos, tornando bastante complexa esta discussão.

Como o foco deste texto são as políticas públicas de emprego, limitamo-nos aqui a discutir qual o espaço e a partir de que instrumentos o poder público pode avançar na organização destas políticas. Neste sentido, o eixo básico de análise é o Plano Nacional de Qualificação Profissional, cuja implementação representa um marco na ação governamental neste terreno. O fato de ser custeado pelo FAT e coordenado pelo Ministério do Trabalho, em parceria com estados e municípios, e apoiado nas comissões de emprego, além do CODEFAT, confere ainda a este Plano uma vinculação muito estreita com todo o processo recente de organização das políticas públicas de emprego.

O PLANFOR representa o mais novo dos instrumentos a compor este painel. Apesar da idéia já vir sendo trabalhada pela SEFOR desde 1995, sua efetiva implementação iniciou-se de fato em meados de 1996. De qualquer modo, as dimensões envolvidas e o salto que foi dado com este Programa recomendam a sua inclusão neste balanço acerca das políticas públicas de emprego no país.

Vale lembrar que, desde a criação do FAT, passou a haver disponibilidade de recursos para qualificação profissional, em um primeiro momento restrita aos segurados do Programa de Seguro-Desemprego, mas, a partir de 1994, com a lei que redefiniu as funções do Programa, aberta aos trabalhadores em geral. Esta mudança, entretanto, não foi aproveitada pelo Ministério do Trabalho, ainda que houvesse em sua estrutura, desde sempre, uma Secretaria de Formação Profissional. Assim, de 1990 até 1995, alguns serviços de formação profissional foram prestados através do SINE, de forma bastante precária.

Em 1995, este quadro começou a mudar com a proposta da SEFOR de elaborar, em conjunto com os governos estaduais, um Plano Nacional de Qualificação Profissional. Os resultados deste esforço começam a aparecer em 1996, com a assinatura de um plano plurianual com os estados, com um orçamento, já para o primeiro ano, de R\$ 289 milhões, representando um salto sem precedentes em termos de aporte de recursos do FAT para estes programas.

A avaliação que pode ser feita evidencia, como característica geral desse primeiro ano, a heterogeneidade de desempenho entre os estados. Não poderia ser diferente. Afinal muitos deles não tinham sequer secretarias próprias para cuidar deste assunto, e a solução, em alguns casos, consistiu em inserir as atividades relacionadas ao mercado de trabalho no interior das secretarias de Assistência Social. Mesmo nos Estados onde já havia secretarias de Trabalho, a questão colocada pela SEFOR constituiu-se em um desafio inteiramente novo, dadas as dimensões envolvidas e as responsabilidades desses órgãos na elaboração e execução dos respectivos planos.

A escolha das secretarias estaduais como eixo organizador do PLANFOR funcionou muito bem em alguns estados, como por exemplo Santa Catarina, Distrito Federal, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Bahia, Goiás, Ceará, Paraíba, Paraná e Mato Grosso, onde, com poucas exceções, as comissões municipais de trabalho tiveram um papel preponderante na definição de prioridades e no acompanhamento do programa. Interessante observar, ainda, os diferentes arranjos que foram feitos em cada caso, cabendo aqui destacar o Paraná, onde a expansão da

rede SINE em todo o estado constituiu o eixo básico de implementação do PLANFOR.

Não deixa de chamar a atenção o fraco desempenho de alguns estados, destacando-se o caso do Rio de Janeiro, que conseguiu a proeza de devolver uma quantia superior à que havia recebido do Ministério do Trabalho. Estes estados não foram capazes de se organizar para assumir as funções que lhes foram atribuídas pelo Ministério do Trabalho e, além disso, exatamente pelo critério adotado pelo Ministério, impediram que algumas cidades, que teriam capacidade de fazê-lo e oferecer estes serviços, recebessem os recursos.

Não se trata de questionar a estratégia – correta – adotada pelo Ministério do Trabalho de assumir como interlocutores, e portanto como instâncias de articulação e intermediação nos planos de qualificação profissional, os governos estaduais. Seria impossível imaginar que o Ministério optasse de saída por dialogar com a totalidade dos municípios brasileiros. Cabe aqui, no entanto, chamar atenção para uma questão cuja solução não é trivial e que está presente em todo o processo de descentralização no país: como tratar situações onde o estado não consegue cumprir estas funções de articulação e intermediação, passando a inibir iniciativas e soluções locais e a impedir o avanço do processo. Esta questão torna-se mais dramática nos estados de maior porte, onde são necessariamente complexos os processos de coordenação e onde existem, ao mesmo tempo, prefeituras com capacidade técnica e financeira de participar do processo de forma autônoma.

É preciso, portanto, encontrar caminhos para solucionar este problema. Por certo, o fato do PLANFOR encontrar-se em uma etapa bastante inicial recomenda cautela, devendo-se, antes de mais nada, consolidar o caminho aberto pelo Ministério do Trabalho com os estados. Ou seja, não se está propondo a quebra do eixo básico deste processo. Há, no entanto, espaço para se introduzir alguma flexibilização, que permita aumentar a eficiência na execução do Plano, sem ferir a regra geral. Já existe, inclusive, uma resolução do CODEFAT que autoriza o repasse de recursos diretamente aos municípios em situações especiais. É preciso,

assim, começar a discutir formas de reservar parte dos orçamentos dos estados para programas municipais, a partir de alguns critérios de seleção, como tamanho dos municípios e comprovação de capacidade operacional de formulação e execução.

Há também um outro ponto crucial, nesta etapa inicial do PLANFOR, que diz respeito à avaliação do que está sendo feito em cada estado. Trata-se não apenas de acompanhar e fiscalizar a execução dos planos estaduais, mas, principalmente, de se proceder a uma avaliação cuidadosa sobre o tipo de serviço que está sendo oferecido, a clientela que está sendo atingida e seus impactos em termos de melhora na empregabilidade do trabalhador. Este é um terreno bastante delicado. Em primeiro lugar, porque avaliar programas não é prática comum no terreno das políticas públicas. Além disso, discutir os impactos dos planos significa enfrentar uma discussão muito mais ampla acerca da eficácia destes serviços.

A questão do retreinamento da mão-de-obra, por exemplo, tem sido bastante discutida nos países desenvolvidos. Tem sido freqüentemente questionada a eficácia de se oferecer serviços de retreinamento para segmentos da força de trabalho com baixa capacidade de reinserção no mercado, em geral aqueles trabalhadores acima de uma determinada idade e com elevado grau de especialização. Os processos de privatização e de reestruturação produtiva, que muitas vezes afetam setores inteiros, recolocam, no entanto, esta questão de forma ampliada, como um desafio para as políticas públicas de emprego, em particular para os serviços de requalificação profissional.

Este é um ponto que ainda não foi devidamente tratado no âmbito do Plano Nacional de Qualificação Profissional. A destinação de parte dos orçamentos dos planos estaduais para programas voltados para a força de trabalho que está sendo expulsa do mercado de trabalho através desses processos de reestruturação produtiva e privatização possibilitaria não só atender a uma necessidade localizada, como tornar ainda mais visível a aplicação dos recursos, facilitando a sua fiscalização e a avaliação dos resultados alcançados.

Ainda no terreno da seleção de clientelas específicas, há que se levar em conta a necessidade de capacitação profissional para agentes públicos e privados de prestação de serviços na área social. A deficiência de recursos humanos qualificados nestes serviços é fato que vem sendo largamente discutido. Mesmo no caso das chamadas organizações não-governamentais, que têm ocupado um espaço crescente na prestação destes serviços, a questão da capacitação é crucial e não vem ganhando a devida atenção. Trata-se aqui não apenas de elevar a qualificação de professores, médicos, assistentes sociais, atuantes nessa área, bem como de gestores de programas públicos, "principalmente dos que se localizam nas pontas descentralizadas desses sistemas" (Draibe, 1996a: 18-9), mas também dos profissionais e técnicos de nível médio, cuja atuação é indispensável ao bom desempenho da política social. Definir programas específicos para esta clientela, portanto, teria um duplo efeito do ponto de vista das políticas públicas: a melhora na qualidade dos serviços prestados e, mais uma vez, a possibilidade de tornar visível e, portanto, passível de acompanhamento e avaliação, a utilização de uma parcela dos recursos do FAT voltados para a qualificação profissional.

Um outro ponto que merece ser mencionado no âmbito da discussão acerca da eficácia da qualificação profissional está ligado à oferta destes serviços para a população mais pobre, em geral ligada ao mercado informal. Aqui a avaliação de impacto dos serviços prestados não deve ser feita através do critério tradicional de inserção no mercado de trabalho formal. Trata-se de reconhecer que ofertar cursos de alfabetização ou que aumentem o nível de escolaridade do trabalhador é antes de mais nada uma questão de cidadania. Além disso, cabe considerar a educação como elemento transformador e que agrega valor a processos produtivos, conforme a implementação do PLANFOR tem-nos mostrado. Ou seja, é importante ofertar treinamento para a população que já está integrada em um determinado processo produtivo, ainda que informal, tendo em vista melhorar estes processos, e, portanto, ampliar as possibilidades de geração de trabalho e renda.

Todas estas sugestões estão restritas ao Plano Nacional de Qualificação Profissional, na medida em que constitui um caminho novo que vem sendo trilhado pelo Ministério do Trabalho. Conforme já

advertíamos no início desta seção, a questão da qualificação da força de trabalho é bastante complexa, devendo ser enfrentada em um terreno muito mais amplo. É preciso, em primeiro lugar, avançar em direção ao estabelecimento de uma política de formação profissional para o país que, de acordo com Salm & Fogaça (1994), deve ser “tipicamente uma política pública, seja devido às suas externalidades, seja pela natureza pública (ou semipública) de seu financiamento, o que implica uma gestão que leve em conta diretrizes governamentais e da qual devem participar também os trabalhadores.”

Esta afirmativa, com a qual concordamos, permite-nos mencionar alguns requisitos que devem ser levados em conta na formulação e implementação de uma política de formação profissional para o país. Considerando o plano governamental, em primeiro lugar, deve haver uma articulação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, sem o que o risco de um movimento esquizofrênico no campo da formação profissional estará sempre presente, reproduzindo exatamente o que se quer evitar: a dicotomia entre educação e ensino profissionalizante. O MEC – responsável que é pela política educacional do país em todos os níveis – e, por extensão, as secretarias de educação – deve estar presente nos conselhos, participando das definições programáticas e de conteúdo das ações de qualificação e requalificação profissional. Principalmente porque é na reforma do ensino básico e de nível médio que reside, a longo prazo, o ponto de apoio da questão da mudança de qualidade da oferta de mão-de-obra no país.

Além disso, devem ser estabelecidos mecanismos que garantam a inclusão, como ator importante da política de formação profissional, das instituições privadas voltadas para esta questão, principalmente os serviços sociais e de formação profissional da indústria e do comércio (o SENAI e o Sesi, no primeiro caso, e o SENAC e o Sesc, no segundo). O SENAI e o SENAC, em particular, representam um modelo institucional que “deve ser preservado, por não ser exclusivamente escolar, nem exclusivamente empresarial, no sentido de estar restrito a empresas individuais. Isto lhes garante, em princípio, uma grande flexibilidade de ação e a possibilidade de uma formação ampla, o que a experiência internacional demonstra que não ocorre quando a formação

profissional é de exclusiva responsabilidade das empresas” (Salm & Fogaça, 1994).

É preciso, não obstante, enfrentar a discussão dos problemas acumulados por estas instituições e adequar suas funções num contexto de redefinição de papéis do governo e das empresas. Esta discussão, no entanto, não deve ser feita a portas fechadas, característica de toda a gestão destas instituições. O fato de contarem com recursos públicos, além da natureza pública dos serviços que prestam, induz à adoção de mecanismos que garantam maior espaço e responsabilidade do governo, dos trabalhadores e dos empregadores na sua gestão.

Este é um momento propício para se proceder a este movimento. Estas instituições estão se deparando atualmente com um quadro de verdadeira exaustão de seus mecanismos tradicionais de atuação, decorrente de problemas internos, mas também, e principalmente, das profundas mudanças ocorridas no mundo do trabalho. E mais: encontram-se no meio da discussão acerca da redução de encargos sobre a folha de salários, cuja solução pode incluir uma modificação radical em sua forma de financiamento. Uma maior aproximação com o governo, e também com os seus clientes, tanto trabalhadores quanto empresas, parece ser um caminho mais do que necessário a ser trilhado hoje por estas instituições.

Há que se pensar ainda nos serviços que estas instituições poderiam oferecer para os desempregados, que tradicionalmente não têm acesso a seus cursos. A reestruturação desse sistema deve englobar, por fim, sua participação no sistema de intermediação da mão-de-obra, tendo em vista sua ligação com as empresas. Ou seja, o esforço de inclusão destas entidades no âmbito das políticas públicas de emprego deve contemplar não apenas a oferta de cursos de qualificação e retreinamento, mas também a prestação de serviços de recolocação no mercado de trabalho, onde estas instituições podem desempenhar um importante papel como elo entre empresas e trabalhadores.

Por fim, não há como não tocar em um ponto, antigo, delicado e sempre importante. A política nacional de formação profissional deve prever maior articulação com as empresas, de forma a atribuir-lhes responsabilidades crescentes na manutenção de ensino técnico próprio e

nos investimentos ligados à qualidade e à tecnologia. Neste sentido deve ser repensado o atual esquema de isenções das contribuições às entidades de formação profissional, para que possam representar de fato um instrumento de incentivo para as empresas que investem em seus próprios empregados.

Um passo nesta direção, que pode ser dado desde já, consistiria na transferência para a coordenação da SEFOR dos programas que vêm sendo desenvolvidos pela FINEP, no âmbito do PROGER, com recursos do FAT, em especial o PROEDUC. Assim, o Plano Nacional de Qualificação Profissional passaria a contar, além de recursos a fundo perdido para os estados, com programas de financiamento para as empresas voltados para a educação do trabalhador.

### *O Programa de Geração de Emprego e Renda*

A crise brasileira dos anos 80 e as políticas de ajuste macroeconômico e reestruturação produtiva que a ela se seguiram tiveram profundas implicações nos debates sobre política social. Tornou-se quase um consenso, a partir daí, a idéia de que a retomada do crescimento seria demorada e que, além disso, dar-se-ia sem uma concomitante e proporcional expansão do mercado de trabalho – ao menos em seu segmento formal. A preocupação com as conseqüências desse fato no plano social estão na base dos programas de geração de emprego e renda, que, a partir de meados da década de 80, começaram a surgir por iniciativa de organismos internacionais – multilaterais, governamentais ou privados.

Ao analisar estes programas, que utilizam o microcrédito como instrumento da (nova) política social, há que se destacar as possibilidades que oferecem, bem como sua especificidade, até porque é com base nesses argumentos que eles são justificados. Seu objetivo precípua é, face às dimensões e à natureza substantiva do desemprego contemporâneo, oferecer alternativas de geração de emprego e renda, de inserção no processo produtivo, portanto, sem o recurso a práticas assistencialistas ou

paternalistas. O estímulo à capacidade empreendedora e à busca da auto-sustentação são assim traços comuns a eles.

Por outro lado, a especificidade sempre ressaltada em relação aos programas dessa natureza, reside no fato de que exigem, ou pelo menos provocam, a organização das clientelas beneficiadas, seja para estruturar o processo produtivo, seja para realizar o pagamento dos débitos contraídos. E, simultaneamente, colocam para as agências (públicas ou privadas) prestadoras dos serviços a necessidade de promover sua própria especialização e capacitação, adotando estruturas altamente profissionalizadas; devem elas, ademais, buscar a auto-suficiência em termos financeiros, através da criação de fundos rotativos não subsidiados.

Inúmeros estudos apontam para a existência de algumas redes de instituições voltadas para a implementação de programas de geração de emprego e renda, baseados no crédito, cada uma com seu núcleo próprio, ainda que possa haver superposição entre elas. As mais antigas estruturam-se em torno do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e de algumas agências alemãs, como o SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social), a GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) e a Fundação Friedrich Naumann.

Todas essas redes compõem-se quase que exclusivamente de ONGs. Entre as que recebem apoio do BID, pode-se apontar o Banco da Mulher na Bahia, o Viva Cred (agência criada pelo Viva Rio) e a Rede Ceape (Centros de Apoio aos Pequenos Empreendedores). E entre as que recebem apoio das entidades alemãs, encontram-se a Portosol (GTZ) e, novamente, a Rede Ceape (GTZ e Fundação Friedrich Naumann). A novidade tem sido o interesse crescente, manifestado por governos municipais e estaduais, diante da crise dos instrumentos convencionais de política social e do agravamento do problema do desemprego, em implementar programas desse tipo.

Sem dúvida, essas experiências acabaram por refletir-se no governo federal que, a partir de duas iniciativas, está possibilitando a abertura de um horizonte mais abrangente e efetivo para os programas de geração de emprego e renda, baseados na concessão de financiamentos. A

primeira, a partir de decisão do CODEFAT, com o PROGER; a segunda, bem mais recente, e em fase ainda de estruturação e experimentação, promovida pelo BNDES, com seu Programa de Crédito Produtivo Popular.

Até agora, as avaliações feitas por estudiosos para o caso brasileiro, embora reconhecendo o caráter novo dos programas de geração de emprego e renda, apontam inúmeros problemas em seu desenvolvimento. Alguns deles são comuns às experiências de outros países (ver BID, 1994), tais como o custo financeiro – muitas vezes superior ao do crédito bancário convencional – e a natureza dos programas de treinamento (quando existem), que nem sempre atendem às efetivas necessidades dos tomadores de crédito e aparecem como uma imposição para que o financiamento seja concedido. Outros são talvez mais específicos ao caso brasileiro.

Os estudiosos apontam, por exemplo, problemas de mercado, de organização jurídica, gerenciamento, investimento, marketing, assim como de relacionamento entre os interesses públicos e privados, identificados como parte do vasto sistema de mediações que envolve esse tipo de projeto. No âmbito mais restrito das ONGs foram apontados alguns problemas com relação às cooperativas e outros tipos de grupos de produtores associados face ao mercado e às lógicas capitalistas. Foram também identificadas, pelos estudiosos, contradições nas relações entre os métodos de formação de empresas e empresários, de corte liberal (do ponto de vista ideológico), face aos questionamentos dos movimentos sociais que detêm lógicas organizativas de caráter solidário e coletivista.

Um problema mais de fundo diz respeito à continuidade das atividades desenvolvidas a partir dos programas de crédito. Se o crédito pode ser o ponto de partida para um negócio, ou para sua expansão, como não tornar o tomador dependente do próprio mecanismo que o viabiliza (particularmente com o elevado custo financeiro envolvido)? As estatísticas sobre o baixo número de novos financiamentos a cada ano e elevado índice de renovação podem indicar que os tomadores, a partir da primeira operação, estariam apenas “rolando” dívidas.

Uma avaliação global sobre os programas, feita por Caio Márcio da Silveira (FASE, 1993: 14), mostra que:

os efeitos junto aos beneficiários diretos eram positivos em termos de renda e consolidação de ocupações. Porém, os efeitos em termos de poder multiplicador e de integração com as economias locais e microrregionais mostraram-se muito pouco efetivos. Em geral, esses programas se deparam com a sua limitação de alcance (o que talvez não seja necessariamente negativo se tais programas permitissem muitas ações limitadas). É mais:

Não existem ainda experiências de massificação de programas deste tipo ou de multiplicação de pequenos resultados que tenham gerado um efeito indireto mais amplo. Os projetos são sempre bastante isolados uns dos outros, carecem de articulação e o impacto é limitado. Mas foi possível detectar resultados positivos diretos: aqueles que de fato foram contemplados com os programas tiveram, em muitos casos, condições melhoradas de renda e consolidação de empregos, ou seja, postos de trabalho precários passaram a ser postos de trabalho mais consolidados. Contudo estas iniciativas têm um impacto certamente muito reduzido diante do grau de dramaticidade da questão da carência de renda e de ocupações no país, especialmente no período atual.

Assim, a questão central que parece se colocar é que os programas de geração de emprego e renda, baseados na concessão de crédito, enfrentam três principais ordens de problemas. A falta de abrangência seria a primeira, faltando-lhes alcance para dar conta do desemprego, do subemprego e do emprego desqualificado que as transformações econômicas colocam atualmente. Sem dúvida nenhuma, para atingir um objetivo global relevante, o volume de recursos e a estrutura institucional necessários teriam que ser muito maiores do que os que estão hoje disponíveis.

A segunda diz respeito à completa desarticulação entre os programas, mesmo em uma mesma região ou entre programas da mesma rede de ações. Este problema possui uma zona de interseção com o anterior, pois somente uma estrutura supra-institucional poderia dar conta de homogeneizá-los, eliminar superposições e otimizar a alocação de recursos, dentro de prioridades socialmente estabelecidas. Esta estrutura, no entanto, deveria ter forte participação da sociedade civil, para evitar a questão da descontinuidade administrativa, que sempre ameaça as iniciativas provenientes do poder público.

O terceiro consiste na necessária definição de prioridades por parte do Estado para que possa haver articulação entre as políticas

públicas, particularmente entre o campo das políticas sociais e a política econômica *stricto sensu*. Sem isso, todo o esforço de reforçar o tecido social será inutilizado.

A expectativa positiva para um encaminhamento mais favorável dos problemas nucleares acima mencionados reside exatamente nas duas iniciativas recentes promovidas pelo Governo Federal: o PROGER e o Programa de Crédito Produtivo Popular, do BNDES. A presença de atores como o CODEFAT e o próprio Banco poderá vir a garantir abrangência, volume de recursos, articulação com os demais campos das políticas públicas de emprego e definição de prioridades para ação governamental.

No programa do BNDES, em particular, cabe destacar os seguintes pontos:

- programa prevê, a partir de seus critérios de acesso, toda uma articulação com as políticas públicas de emprego em curso. No caso do BNDES Trabalhador, os responsáveis pela implementação do programa serão as secretarias estaduais e municipais de Trabalho, com suas respectivas comissões. Assim, todo o esforço que vem sendo feito pelas secretarias estaduais para a implementação do PROGER-FAT será um fator de agilização do programa do BNDES. Não é por acaso que os estados que já vêm mantendo entendimentos com o Banco são exatamente aqueles mais adiantados no processo de organização de parcelas com secretarias municipais e respectivas comissões e com melhor desempenho na aplicação dos recursos do PROGER.
- Os municípios de médio e grande porte dispõem de um caminho alternativo mais ágil, independente dos governos estaduais, que lhes permite atuar diretamente na concessão de crédito produtivo popular. Este caminho consiste na criação de ONGs municipais, prevista pela modalidade BNDES Solidário. A julgar pelo interesse que o assunto vem despertando, é de se esperar que ocorra um crescimento das chamadas ONGs.
- Existe um incentivo à articulação entre as iniciativas locais, promovidas pelos governos, e as organizações exclusivamente não-governamentais, na medida em que as prefeituras podem contratar as ONGs especializadas

em crédito produtivo popular para desempenhar o papel de agentes de crédito no âmbito do programa BNDES Trabalhador.

- A questão da capacitação técnica das ONGs, que representa um fator crucial de êxito dessa atividade, vem sendo trabalhada no processo de implementação do BNDES Solidário. Já existem entendimentos entre o BNDES e o BID com vistas ao estabelecimento de uma parceria na qual o BID aportaria recursos para treinamento e desenvolvimento técnico das ONGs e o BNDES se responsabilizaria pela concessão de empréstimos.
- A possibilidade de diversificação e multiplicação de iniciativas exclusivamente não governamentais, constituindo uma verdadeira rede, ampla e eficaz, dedicada ao crédito produtivo popular, que é a própria finalidade do BNDES Solidário.

De qualquer forma, o programa de crédito produtivo popular do BNDES, na medida em que está apenas iniciando suas operações, é apenas uma esperança de melhoria na execução de programas de geração de emprego e renda. E o programa que vem sendo efetivamente implementado – o PROGER – apresenta, pelo menos até agora, vários problemas. Trata-se, portanto, de discutir em que direções ele pode ser aperfeiçoado.

O primeiro problema diz respeito ao volume de recursos alocados ao PROGER: R\$2.765 milhões, dos quais foram efetivamente aplicados, sob a forma de concessão de crédito, R\$2.223 milhões, entre janeiro de 1995 e novembro de 1996. Mesmo considerando tratar-se de um montante insuficiente para fazer face aos problemas do desemprego, a eficácia na utilização deste valor poderia ser consideravelmente potencializada, desde que se restaurasse a concepção original do programa. Isto implica, antes de mais nada, em excluir a possibilidade de utilização dos recursos do FAT, por qualquer um de seus agentes financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES), em programas de financiamento de safra (PROGER Rural) e mesmo no PRONAF e no PROCERA. Os créditos alocados para essas linhas já totalizam R\$1.455 milhão, mais da metade, portanto, dos recursos autorizados pelo CODEFAT a seus agentes. Só esta medida permitiria dobrar o número de créditos concedidos pelo PROGER, sem que fosse despendido um único centavo adicional.

Em segundo lugar, há que se resolver a questão do próprio Banco do Brasil, enquanto agente financeiro do programa. A importância que este banco possui no processo de desenvolvimento brasileiro, tanto em operações industriais quanto agrícolas, tanto no crédito a empresas quanto a pessoas físicas, e particularmente por possuir uma estrutura dotada de alta capilaridade, torna imprescindível sua participação no PROGER. Algumas de suas qualidades, no entanto, metamorfoseiam-se em problemas, dado o peso de sua estrutura burocrática e a lentidão com que vem operando as linhas do programa, muitas delas adaptadas de sua própria carteira. A criação de gerências específicas para o PROGER, com mais autonomia de decisão, e a capacitação de pessoal especializado no encaminhamento de solicitações de crédito popular tornam-se imperativas para que o BB alcance um patamar de desempenho pelo menos idêntico ao do BNB.

Da mesma forma, a inclusão, no plano de trabalho da Caixa Econômica Federal, de profissionais recém-egressos de cursos superiores como clientela preferencial do PROGER afasta o programa de seus objetivos iniciais. Ainda que a idéia seja mantida, deve ela ser qualificada e aperfeiçoada, limitando-se estes casos a determinados ramos de atividade e a profissionais que queiram estabelecer-se fora dos centros urbanos de maior porte. Como, igualmente, ainda que se possa aceitar a permanência da FINEP entre os agentes financeiros, não há como não rediscutir sua atuação, no que respeita à natureza de seus programas e à coordenação a que deve estar submetida, tanto por parte do CODEFAT quanto por parte da SEFOR.

Problemas de ordem operacional, particularmente os ligados ao custo financeiro das operações e à exigência de garantias, também devem ser equacionados e resolvidos, para ampliar a abrangência do programa em direção a suas clientelas preferenciais. Não cabe discutir a filosofia dominante de que tais créditos devem implicar "taxas de juros reais", mas não há por que aceitar-se a idéia de que a "taxa de juro real" implica o acréscimo de algum *spread* à taxa de juros de longo prazo. A flexibilização das condições de juros e garantias poderia aproximar o

PROGER daquelas que devem ser suas clientelas preferenciais, evitando distorções na concessão dos empréstimos.

Esta, finalmente, parece ser talvez a questão mais importante na implementação do PROGER, tal como vem-se dando até agora. Os valores médios dos contratos firmados parecem indicar uma total dissociação entre os clientes do programa e as populações vulnerabilizadas pelo desemprego; e os baixos multiplicadores de emprego das operações contratadas confirmam a idéia de que, enquanto gerador de emprego, o programa deixa muito a desejar. Talvez o caminho aqui passe por uma maior articulação entre este programa e os demais instrumentos de política de emprego, de modo a permitir uma seleção de clientelas e uma escolha de clientes que alivie, efetivamente, os males causados pelo desemprego.

A ação do governo federal, a partir de ações como o PROGER-FAT e o Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES, afigura-se insubstituível: ampliando a abrangência, integrando os programas, eliminando superposições, otimizando a alocação de recursos, estruturando-os à base de uma nova articulação público-privado que garanta sua continuidade no tempo, somando iniciativas nos diferentes níveis de governo e, principalmente, combinando ações tópicas e emergenciais voltadas para os setores mais vulneráveis (ou mais vulnerabilizados) da população com a consolidação e ampliação das políticas universais.

### Considerações finais

Procuramos demonstrar que a instituição do seguro-desemprego em 1986, ainda que tardia em relação à experiência internacional e também à própria trajetória do país no terreno das políticas sociais, representou um passo importante para o aperfeiçoamento do sistema de proteção social no Brasil. Mais do que isto, dadas as suas características e, principalmente, a sua forma de financiamento, este Programa tem representado, na prática, o eixo organizador de todo o processo de

desenvolvimento das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho.

A novidade na forma de financiamento do Programa – vale sempre lembrar – consistiu na criação do FAT, forma essa substancialmente diferente das que são tradicionalmente usadas nos países desenvolvidos. A experiência internacional mostra que os programas de seguro-desemprego, e mesmo os serviços a ele associados, de intermediação e qualificação da mão-de-obra, são comumente financiados por meio de contribuições de empregadores e trabalhadores calculadas sobre a folha de salários. Estes recursos, ademais, integram os orçamentos públicos, não havendo registro da utilização de fundos específicos nos moldes do FAT, que abriga simultaneamente aplicações em custeio e investimento.

O caráter novo do FAT revela-se também quando o comparamos com outras experiências de fundos públicos voltados para o financiamento de políticas sociais no Brasil. A utilização desse mecanismo não é tão recente, mas mesmo assim o ineditismo do FAT pode ser claramente percebido, tanto em relação a sua função precípua de financiador, quanto pelo sistema de gestão a ele associado. O FGTS, o PIS/PASEP e o FPAS (Fundo de Previdência e Assistência Social) apresentaram diferenciados problemas, relacionados a financiamento e gestão. Em contraste com esses fundos, o FAT tem um conjunto de características que o diferencia substancialmente. Em linhas gerais, não se verifica a rígida vinculação de usos e fontes, muito menos a contradição entre retorno de aplicações e remuneração das contas individuais, como no caso do FGTS. Nem há um completo descolamento entre os objetivos sociais e a função de financiar projetos de investimentos como existia no PIS/PASEP. E nem, finalmente, existem restrições decorrentes da dependência exclusiva das disponibilidades ao fluxo de arrecadação das contribuições, como no caso do FPAS.

No FAT, ao contrário, quanto às aplicações, não há qualquer obrigatoriedade ou restrição para os programas de investimentos a cargo do BNDES; o que existe é apenas uma definição de critérios para a remuneração dos recursos – que integram uma espécie de fundo

patrimonial comum, em lugar de render juros nas contas individuais dos trabalhadores. Sob a ótica do custeio do Programa de Seguro-Desemprego e dos serviços de intermediação e de qualificação da mão-de-obra, o fato de contar com um fundo alimentado pelos rendimentos das suas aplicações permite maior flexibilidade e independência em relação ao fluxo de receitas correntes.

É interessante destacar, além disso, que o FAT permite múltiplas possibilidades de aplicações e, portanto, de manejo de programas voltados para o mercado de trabalho. Trata-se de um fundo que provê o custeio de um mecanismo compensatório frente ao desemprego e, simultaneamente, financia projetos de investimentos que podem ser canalizados para setores com grande potencial de geração de emprego. Mais que isto, seus recursos sustentam alguns dos principais instrumentos do painel de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, como a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda. Em suma, o FAT permite conjugar formas diferentes e complementares de uso dos recursos, em termos de políticas públicas de emprego.

Exatamente por isto, por suas múltiplas dimensões e pela diversidade de instituições envolvidas, a gestão deste fundo não representa tarefa trivial. O fundo é centralizado em mãos do Governo Federal, mas a execução dos diversos programas a ele associados depende em grande medida dos governos estaduais, bem como de algumas instituições financeiras. No caso do seguro-desemprego, o Ministério do Trabalho é o responsável pelo programa como um todo, mas participa apenas parcialmente no atendimento ao trabalhador, através das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs). Os serviços de intermediação e qualificação da mão-de-obra dependem diretamente da capacidade operacional dos SINEs e das secretarias estaduais de Trabalho, cabendo ao Ministério do Trabalho e ao CODEFAT estabelecer critérios para as aplicações de recursos e exercer as atividades de acompanhamento e controle. Mesmo no caso do PROGER, cujos principais responsáveis são instituições financeiras oficiais federais, cabe às secretarias estaduais um conjunto de atribuições relativas ao controle e acompanhamento do programa. Além disso, foi estimulada a replicação de comissões de

trabalho nos níveis estadual e municipal, como peças importantes na execução dos convênios, tanto do SINE, para intermediação da mão-de-obra, como do Plano Nacional de Qualificação Profissional, e, ainda, no acompanhamento do PROGER.

Fica bastante evidente, portanto, que o FAT, além de permitir formas variadas de utilização dos recursos, coloca questões importantes, quando da implementação dos programas por ele financiados, questões estas que, ademais, estão sendo hoje enfrentadas no âmbito das políticas sociais como um todo. Em outras palavras, o desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil, dada a natureza dos programas envolvidos e a forma de custeio adotada, exige a discussão e o enfrentamento de alguns pontos importantes, conforme destacado a seguir:

- princípio da universalidade deve estar presente, tanto na concessão dos benefícios do seguro, quanto na prestação de serviços de intermediação, de qualificação e até nos programas de microcrédito. Ao mesmo tempo cabe buscar, de forma complementar, uma dose de seletividade, na busca de clientela específicas, tendo em vista aumentar a eficácia e eficiência dos diversos programas. A medida exata em que isto deve ser feito constitui um enorme desafio;
- A descentralização como norma básica na implementação exige o fortalecimento dos atores nas instâncias estadual e municipal, além do reforço nos mecanismos de participação da sociedade através do Conselho. Aqui o desafio é o de alcançar indicadores de desempenho mais homogêneos no nível nacional, tarefa que exige um enorme envolvimento da instância federal, que deve ir além do repasse dos recursos e servir de eixo referencial, ordenador e de apoio técnico. Além disso, há que se buscar mecanismos que, preservando o papel de interlocutor básico dos governos estaduais, possam abrir espaço para alguns municípios de maior capacidade financeira e operacional;
- A articulação entre o setor público e o setor privado torna-se imperativa, na medida mesmo em que instituições privadas manejam volume expressivo de recursos públicos para oferta de qualificação profissional (o sistema "S"); convergem nessa direção o fato de que as empresas podem

vir a desempenhar papel significativo na prestação de alguns destes serviços, bem como o fato de que, já atualmente, as organizações não governamentais vêm assumindo importantes atribuições no âmbito das políticas públicas;

- A experimentação de novas formas de política social, como a que permite os programas de geração de emprego e renda e os de microcrédito.

Todos estes elementos demonstram a complexidade que envolve a gestão do FAT, remetendo-nos à discussão acerca da institucionalidade sobre o qual se apóia o fundo.

Trata-se aqui, antes de mais nada, de discutir o papel e as funções do próprio CODEFAT. A primeira observação a ser feita – e de caráter geral – é que a experiência de gestão tripartite (com igual representação de governo, empresários e trabalhadores), através deste Conselho, tem sido bem sucedida. Vale lembrar que também os países desenvolvidos, apresentam, em seus serviços públicos de emprego, conselhos com participação de governo e de empregadores e trabalhadores associados. No Brasil, a constituição de conselhos para participação na gestão ou acompanhamento da política social é prática que tem-se acentuado, particularmente no terreno das políticas sociais, a partir do processo de redemocratização do país. A Constituição de 1988, ademais, consagrou, como um dos princípios da seguridade social, o caráter democrático e descentralizado de sua gestão, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A instituição do CODEFAT, portanto, junto com a criação do FAT e a reorganização do Programa de Seguro-Desemprego, buscou obedecer ao novos dispositivos constitucionais, de acordo com a experiência já apresentada em outros campos da política social. As amplas atribuições e poderes deste Conselho, no entanto, e o fato de contar com um fundo novo, envolvendo grande volume de recursos canalizados para um terreno das políticas públicas ainda pouco explorado – e, por conseguinte, com poucas exigências financeiras – caracterizou uma situação inédita neste cenário. Basta lembrar, para ilustrar este ponto, que o FAT conta com uma arrecadação da ordem de 1% do PIB e

que nos cinco primeiros anos de funcionamento verificou-se sobra de recursos, resultando em um crescimento significativo no seu patrimônio, que atinge hoje o montante de R\$27 bilhões. Além disso, dadas as funções que lhe foram atribuídas em lei, o Ministério do Trabalho não pode agir de forma isolada, dependendo do Conselho, que é, na prática, o interveniente em todas as ações que envolvem recursos do fundo.

O CODEFAT ocupou o espaço que lhe foi aberto, de tal modo que não é exagero afirmar que se pode fazer uma leitura da história do processo recente de organização das políticas públicas no Brasil a partir das resoluções do Conselho. Ou seja, por esta instância passaram, ou nela tiveram origem, todas as decisões importantes, relativas tanto à defesa dos recursos do FAT frente às retenções da arrecadação do PIS/PASEP no Tesouro e às sucessivas tentativas de desvio na sua utilização – algumas delas bem-sucedidas – quanto à diversificação das formas de aplicação dos recursos do Fundo, abrindo espaço para o desenvolvimento de políticas ativas de mercado de trabalho no país.

Foi também a partir de decisões do Conselho que começou a ser estruturado todo um aparato institucional, com a presença dos governos estaduais, aos quais foi atribuído importante papel na implementação dos diversos programas, e com a criação de canais de participação da sociedade nos níveis estadual e municipal, por intermédio das comissões de trabalho.

O fortalecimento das secretarias estaduais de Trabalho que tem resultado deste processo representa hoje um elemento fundamental na implementação descentralizada dos diversos programas. E, no que respeita às comissões estaduais e municipais de Trabalho, a experiência recente no campo do PROGER e do PLANFOR já vem demonstrando uma estreita relação entre bons resultados nestes programas e desenvolvimento destas comissões. É preciso porém avançar bastante na organização e estruturação destas instâncias, que podem ajudar, por exemplo, no processo de articulação entre os diversos programas custeados com recursos do FAT. A consolidação destes mecanismos de participação da sociedade, nos três níveis de governo, deve representar,

ainda, um fator de estabilidade dos diversos programas, enquanto elo de ligação e continuidade em momentos de mudanças de governo.

Se a força do processo recente repousou, em grande medida, na localização do núcleo do processo decisório no âmbito do CODEFAT, é preciso, no entanto, chamar a atenção para a fragilidade que isto representa. O volume de recursos, a natureza dos diversos programas que hoje são financiados a partir daí e a multiplicidade de atores envolvidos exigem uma contrapartida em termos de capacidade de coordenação e controle. Trata-se aqui particularmente do Ministério do Trabalho, a quem cabe exercer o papel de Secretaria-Executiva do Conselho. As dificuldades enfrentadas pelo Ministério e as deficiências que ainda subsistem nos sistemas de acompanhamento e fiscalização dos recursos do FAT são notórias, ainda que se reconheça o muito que já se avançou. Neste sentido, o CODEFAT deve exigir um aperfeiçoamento contínuo do sistema de informações e de controle do Ministério e pode ainda utilizar recursos do próprio FAT para contratar consultores externos e especializados para proceder à avaliação dos diversos programas.

A questão do aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização das aplicações de recursos do FAT e, por consequência, da melhoria de qualidade do processo decisório no âmbito do Conselho ganha especial importância num momento em que o Fundo já vem apresentando alguns sinais preocupantes. Nos cinco primeiros anos de existência, o Fundo beneficiou-se de uma situação inédita no terreno das políticas sociais, devido à expressiva folga financeira verificada, acarretando um vigoroso crescimento de seu patrimônio. Cabe reconhecer, no entanto, que está se transitando desta situação, em que havia um grande espaço para abrir novas frentes em termos de programas, em um campo das políticas sociais praticamente inexplorado, para uma etapa bastante diferente, onde as restrições financeiras começam a aparecer. Os sinais de fragilidade do Fundo se manifestam tanto na sua estrutura de receitas e despesas correntes, como na composição de seu patrimônio.

O déficit primário, que leva em conta apenas as receitas e despesas correntes do Fundo, já vem-se manifestando desde 1995 e foi de

R\$914,4 milhões em 1996. Em linhas gerais, descontando-se as transferências ao Fundo de Estabilização Fiscal (26% da arrecadação bruta do PIS/PASEP) e os repasses ao BNDES (40% da arrecadação líquida do PIS/PASEP), as receitas correntes do FAT têm sido insuficientes para cobrir o custeio das despesas operacionais do Fundo (seguro-desemprego, abono salarial, programas de intermediação e formação profissional, tarifas bancárias, etc.). Com isto, parte dos rendimentos financeiros do Fundo, em mãos do Banco Central, vem sendo sacada para fazer face às necessidades de custeio dos diversos programas. O patrimônio do FAT ainda não está sendo afetado, mas a sua taxa de crescimento será influenciada pela proporção em que forem utilizadas suas receitas financeiras.

Outro fator preocupante relaciona-se ao efeito das aplicações das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais sobre a composição do seu patrimônio. Inicialmente este estava distribuído entre o BNDES – destinatário de 40% da arrecadação do PIS/PASEP – e o Banco Central – onde eram depositados os saldos do Fundo. Após as sucessivas aplicações em depósitos especiais – aí incluídos o PROGER e também os empréstimos ao Banco do Brasil para custeio da safra agrícola e ao Ministério da Saúde – outras instituições financeiras passaram a administrar parcelas do patrimônio do FAT, destacando-se o Banco do Brasil, cuja participação atualmente é maior que a do Banco Central. Dos depósitos especiais em mãos do Banco do Brasil, quase 70% referem-se aos empréstimos ao Ministério da Saúde.

Mesmo no caso das outras instituições financeiras (BNB, FINEP e CEF), que detêm hoje em conjunto apenas 2% do patrimônio do FAT, a fragilidade da situação se deve à importância que o FAT vem assumindo nas suas carteiras de aplicações. O caso mais gritante é o da FINEP, que já vem recebendo depósitos especiais do FAT desde 1995, e para quem estes recursos já representam cerca de 50% do total de sua carteira de aplicações. No caso do Banco do Nordeste, descontando-se as operações de crédito para câmbio e infra-estrutura, que contribuíram com 3,5% do total das aplicações em 1995, os recursos do FAT elevaram sua participação para 5,5% em 1996. E mesmo para o Banco do Brasil, pelo

menos em sua carteira de crédito agrícola, os recursos do FAT já têm algum significado.

O risco que esta situação traz é o da necessidade de renovação e de crescimento destes depósitos, face à dependência destas instituições em relação ao FAT. Além disso, vale lembrar que estes recursos devem estar disponíveis para imediata movimentação, segundo a lei que permitiu sua aplicação em depósitos especiais. Frente à importância crescente que o Fundo vem assumindo nessas instituições, entretanto, cabe questionar se será possível fazer valer este dispositivo de segurança para fazer face às necessidades de custeio do Programa de Seguro-Desemprego. Em outras palavras, ainda que o FAT apresente um volume significativo de disponibilidades financeiras, é possível, dado este conjunto de fatores, que venham a ocorrer problemas momentâneos de liquidez no Fundo.

Este quadro indica que se reduziu o espaço para mudanças nas políticas públicas de emprego que impliquem crescimento das despesas de custeio dos diversos programas ou maiores aportes para aplicações em depósitos especiais. No que respeita às despesas e receitas correntes, mantido o atual desvio de recursos para o Fundo de Estabilização Fiscal, qualquer mudança no benefício do seguro-desemprego, ou elevação dos gastos associados à intermediação e qualificação profissional – elevação desejável, diga-se de passagem, dada a fase inicial de estruturação em que estes serviços se encontram – acarretarão aumento do déficit primário. Isto sugere cautela em novas medidas a serem adotadas no âmbito do seguro-desemprego e uma preocupação maior em termos da eficácia dos serviços de intermediação e dos planos estaduais de qualificação.

Quanto aos depósitos especiais destinados ao PROGER, há numerosos fatores que indicam, mais do que cautela, a necessidade de frear novos aportes de recursos para este fim: a situação de déficit primário do FAT, face à utilização de disponibilidades financeiras para custeio; a importância que o FAT vem assumindo em diversas instituições financeiras; o volume significativo já alocado para o PROGER, rural e urbano; e as dificuldades e problemas que a implementação deste programa vem apresentando. Ou seja, o momento é de aprofundamento da avaliação do PROGER e de definição dos mecanismos que permitam a

superação dos problemas verificados, tendo em vista a sua consolidação como importante instrumento das políticas públicas de emprego. Este passo é imprescindível até para que se possa restaurar a concepção original do programa, tal como sugerido na seção anterior.

A atenção que o Ministério do Trabalho e o CODEFAT devem dar à evolução da estrutura financeira do FAT indica também a necessidade de uma revisão do abono salarial. Esse abono, por dispositivo constitucional, é pago anualmente a todos os trabalhadores que tenham tido, no ano anterior, carteira assinada por, pelo menos, um mês e receberam até 2 salários mínimos. Trata-se de um benefício herdado do antigo programa do PIS/PASEP, cujo significado para o trabalhador pode ser avaliado pelo esforço que o Ministério do Trabalho faz todo ano para atrair os trabalhadores ao banco para pagar o abono. Trata-se, além disso, de um benefício pecuniário isolado de qualquer programa ou serviço público, o que reduz ainda mais o seu impacto ou eficácia. Ou seja, o pagamento do abono sequer se presta ao papel de instrumento de melhoria dos mecanismos de proteção social, nos moldes do que vem sendo tentado em algumas cidades que adotaram programas de renda mínima, associando benefícios em dinheiro à obrigatoriedade de manutenção dos filhos na escola, entre outros requisitos.

Os pontos acima levantados, e o fato de que a despesa com o abono consome hoje cerca de 10% dos recursos da arrecadação do PIS/PASEP transferidos ao FAT, sugerem a necessidade de rever estes benefícios. Qualquer mudança a ser feita, no entanto, deve estar associada a avanços no sistema de proteção social, de modo a deixar evidente para os trabalhadores que se trata de novas conquistas e não de retrocessos. Ou seja, não basta extinguir o abono e absorver os recursos no Fundo. É preciso atrelar a discussão em torno das alterações deste benefício ao debate sobre medidas para aperfeiçoar o programa de seguro-desemprego, aí incluídos o próprio seguro e os serviços de intermediação e qualificação. Ou, e talvez já seja o momento apropriado para isso, pensar em um programa de caráter assistencial, nos moldes da experiência internacional, para aqueles que não têm acesso ao seguro-desemprego.

Existem ainda outras questões a ser discutidas, algumas delas originando sugestões que exigem aperfeiçoamentos na legislação existente. No âmbito do seguro-desemprego, faz-se necessário estabelecer a obrigatoriedade legal de associar o pagamento do benefício aos serviços públicos de emprego, principalmente os de intermediação. No que respeita ao SINE, em particular, cabe ressaltar que a sua criação foi feita por meio de decreto em 1975, sem que tenha havido qualquer alteração desde então, a não ser a introdução de critérios por meio de resoluções do CODEFAT; só isso, mesmo que não se levasse em conta suas notórias deficiências, já indica a necessidade de ordenação do aparato legal. No que respeita ao sistema "S", cabem modificações nos seus conselhos – de forma a garantir uma participação efetiva do governo e dos trabalhadores na sua gestão, e possibilitar a adequação de suas ações às políticas públicas de emprego.

A despeito de todas as precauções que devem ser tomadas ao se tentar aperfeiçoar a trajetória que vem sendo trilhada, é preciso levar em conta que nem todas as possibilidades que este Fundo apresenta foram devidamente aproveitadas. Aproveitá-las significa, por exemplo, discutir o papel que o BNDES pode desempenhar no âmbito das políticas públicas de emprego, dada sua posição de principal aplicador dos recursos do FAT e principal administrador de seu patrimônio, em decorrência da vinculação constitucional.

Em linhas gerais, trata-se de aprofundar a parceria que foi estabelecida entre esta instituição e o Ministério do Trabalho a partir da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que instituiu o FAT. Esta parceria não foi assimilada pelo BNDES de imediato, já que a criação do FAT representou uma mudança radical em comparação à natureza das relações com o antigo PIS/PASEP, que eram única e exclusivamente financeiras, conforme já destacado. Com a transformação das contas individuais em uma espécie de patrimônio coletivo dos trabalhadores, o Banco passou a ser instado a prestar contas ao CODEFAT sobre o destino das aplicações. Mais do que isto, ao ter assento em um Conselho atuante, o BNDES passou a participar do processo decisório e ficou mais próximo das demandas das representações de trabalhadores. Isto resultou não apenas na apresentação sistemática de relatórios ao Conselho, como,

principalmente, propiciou a discussão em torno dos impactos decorrentes dos investimentos realizados em termos de empregos gerados.

Este novo contexto tem impulsionado algumas mudanças significativas no BNDES, cabendo destacar:

- desenvolvimento de um modelo de geração de empregos, que identifica um conjunto de setores com capacidade de impulsionar o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, gerar expressiva demanda por mão-de-obra;
- A incorporação, no Conselho de Administração do Banco, de dois representantes dos trabalhadores, indicados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Força Sindical;
- A criação da Área de Desenvolvimento Regional e Social, que abriga um Departamento do Trabalho, no qual está sendo implementado o Programa de Crédito Produtivo Popular; a execução deste Programa apóia-se em grande medida na institucionalidade criada no próprio processo de implementação das políticas públicas de emprego, constituindo um elemento de reforço deste processo;
- A introdução de uma cláusula-padrão para os contratos de financiamentos a projetos de reestruturação produtiva e modernização que impliquem a demissão de trabalhadores, ficando a concessão destes financiamentos condicionada ao oferecimento, por parte das empresas, de cursos profissionalizantes; foram introduzidos no âmbito destes projetos, além disso, estímulos para a oferta de benefícios adicionais aos trabalhadores, além das obrigações legais, comprometendo-se o Banco, nestes casos, a financiar estas despesas em condições diferentes daquelas que são praticadas em operações normais.

Não obstante estes avanços, há ainda um enorme terreno a ser explorado. A necessidade de aprofundar a parcela que o FAT permite com um banco de desenvolvimento do porte do BNDES está intimamente ligada às múltiplas dimensões que uma política de emprego deve ter. Direcionar investimentos para setores de infra-estrutura, por exemplo, deve ser visto como medida de duplo efeito social: além de gerar empregos, permite melhorias nas condições de vida da população de

baixa renda. Da mesma forma, investimentos nas áreas tradicionais da política social, como saúde e educação, além de gerar empregos, incrementam a rede de prestação de serviços sociais básicos, possuindo, ademais, elevado conteúdo de sustentação de emprego, dadas as características destes serviços.

O BNDES pode, além disso, representar um elo importante na busca de parcerias com o setor privado. Seja firmando o conceito de que suas operações devem induzir as empresas a assumir maiores responsabilidades nos processos de reestruturação produtiva, seja através de mecanismos associados à concessão de crédito, que estimulem a melhoria da qualidade do emprego e das relações capital-trabalho.

Há ainda um outro ponto que merece ser mencionado. Refere-se ao processo decisório, fortemente nucleado, como vimos, nas decisões do CODEFAT, o que, sem dúvida nenhuma, tem sido um fator de êxito. A contraface deste aspecto positivo é que explicita pelo menos um lado frágil: o espaço ocupado pelo Conselho, a nova institucionalidade criada e, enfim, os avanços obtidos no âmbito das políticas públicas de emprego ocorreram sem o avanço correspondente do arcabouço legal. Em outras palavras, com exceção das mudanças no seguro-desemprego e da criação dos depósitos especiais, feitas por meio de lei, todas as demais medidas foram tomadas com base em resoluções do Conselho. O acerto deste caminho já foi aqui reconhecido. Mas talvez seja o caso de reconhecer, igualmente, que já está na hora de se pensar em algumas mudanças na legislação, que consolidem as conquistas realizadas e permitam abrir novos caminhos.

A este propósito, cabe lembrar que a Constituição atribui à União competência exclusiva para legislar sobre o sistema nacional de emprego. Ou seja, nada impede que se elabore uma lei visando ordenar este sistema, não através de um conjunto rígido e limitado de regras, que o aprisione no interior da estrutura burocrática do Estado, mas concebendo-o como o instrumento – ou o conjunto de instrumentos – constituído pela sociedade e posto à sua disposição para articular as diversas ações que têm por objeto o emprego.

A elaboração de uma lei, portanto, que organize um sistema nacional de emprego, dentro da concepção aqui proposta, deve conter os seguintes pontos: definição de princípios e objetivos abrangentes; distribuição clara de competências e atribuições entre os diferentes níveis de governo; estabelecimento de canais que garantam a participação da sociedade; delimitação de funções e responsabilidades das instituições privadas, inclusive com a determinação de critérios para o aporte de recursos públicos, quando for o caso; criação de mecanismos que garantam a articulação entre os diversos programas que integram as políticas públicas de emprego, incluindo-se aí aqueles custeados com recursos do FAT, bem como os que contam com recursos do Orçamento da União.

A constituição de um sistema público de emprego relaciona-se orgânica e necessariamente com aquele que é o ponto central de nossa discussão e que se refere à necessidade e às possibilidades de articulação entre as diversas políticas apoiadas pelo FAT. Isto é, toda a análise aqui realizada mostrou como o FAT constituiu-se no eixo organizador das políticas públicas de emprego. Mas ficou igualmente claro que os diversos programas desenvolvidos não estão integrados, o que tem sido fonte de inúmeras distorções e causa de sérias limitações aos seus possíveis impactos.

A questão da articulação dos diversos programas – e a referência aqui não é apenas em relação àqueles que são custeados com recursos do FAT, mas a todos os que, de uma forma ou de outra, estão relacionados às políticas públicas de emprego – torna-se estratégica, principalmente face à profunda heterogeneidade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro. Ou seja, é preciso levar em conta, em primeiro lugar, que cerca de 50% da força de trabalho é constituída por trabalhadores sem contrato formal de trabalho ou que trabalham por conta-própria. Além disso, mesmo considerando-se apenas o mercado formal de trabalho, registram-se marcadas diferenças, por exemplo entre os trabalhadores industriais do Sul e do Sudeste e aqueles residentes no Norte e Nordeste. Ou mesmo dentro de cada região, quando comparamos os empregados do setor de serviços com os alocados no setor industrial.

Tudo isto demonstra porque as políticas públicas de emprego devem compreender um conjunto amplo e diversificado de instrumentos, atuando de forma integrada e articulada. Apenas para ficar em alguns exemplos, a limitação do seguro-desemprego em incorporar o setor informal, ou aqueles com vínculo instável com o mercado formal, pode ser compensada quando se dispõe de um sistema de intermediação de mão-de-obra funcionando, bem como de uma ampla oferta de cursos de capacitação profissional e de mecanismos de apoio a pequenos empreendimentos. Ou seja, a diversidade de instrumentos amplifica a eficácia de uma política que busca atender a um público muito heterogêneo. Além disso, a ordenação dos diversos instrumentos e a ligação entre eles orienta a população sobre quais os mecanismos de proteção e ajuda estão disponíveis.

O reconhecimento das dificuldades do quadro atual e da realidade de nosso mercado de trabalho – marcado por forte heterogeneidade – não pode ser um empecilho a que se pensem, implementem e desenvolvam políticas voltadas para enfrentar o problema mais candente com que não só o país, mas a humanidade, se defronta – o do emprego. Muito menos, a aplicação dessas políticas, por meio de instrumentos diversificados, deve contribuir para agravar a própria heterogeneidade e o grau de exclusão existentes.

A crítica comumente feita a estes programas – de que acabam por se constituir em incentivo à dualização, via qualidade no emprego – passa ao largo do verdadeiro problema. Os problemas do mercado de trabalho são complexos e certamente não serão definitivos e completamente resolvidos sem um correto encaminhamento da política macroeconômica. O que não se pode fazer, no entanto, é esperar que estas questões sejam resolvidas e a dualidade superada. Esperar pode significar tão somente a condenação da maioria de nossa população ao desamparo sob as “leis do mercado”.

A política de emprego hoje no Brasil exige a construção de um complexo de políticas públicas que se relacionem tanto com o universo das políticas econômicas, quanto com o das políticas sociais. Ou seja, deve ser desenvolvida uma multiplicidade de instrumentos que contemplem desde investimentos para geração de emprego, passando por

políticas compensatórias como o seguro-desemprego até programas de apoio ao setor informal. Só assim poder-se-á caminhar sobre as duas pernas: no setor formal e competitivo, no qual já se concentram os trabalhadores de melhor remuneração e maior qualificação, através de medidas para elevar o grau de formalização do mercado de trabalho, tornar mais estáveis as relações de trabalho, ampliar seus direitos e aumentar a produtividade; já os programas de geração de emprego e renda devem estar voltados para clientela com baixa qualificação, em geral fora dos sistemas de proteção social e desenvolvendo negócios e atividades em que o índice de falência é alto, exatamente pela inexistência de mecanismos de apoio.

As condições em que o país se encontra tornam complexa esta discussão, mas ao mesmo tempo já se dispõe de condições especiais para o seu enfrentamento. Afinal, não se trata de criar novos mecanismos de financiamento, novas instituições ou novos agentes. Trata-se de aperfeiçoar e potencializar os existentes.

#### Referências bibliográficas

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *Fondos rotatorios de crédito para microempresas*; un estudio empírico. Washington, DC: BID. División de Microempresas, 1994.
- DRAIBE, S. M. *Novas formas de política social*. Campinas: UNICAMP. NEPP, 1996a. (Mimeo.).
- \_\_\_\_\_. *Educação, empregabilidade e capacidade empreendedora na perspectiva das micro e pequenas empresas*. São Paulo, dez. 1996b. (Mimeo.).
- FASE. *Estratégias de sobrevivência no mercado de trabalho brasileiro*; relato de experiências e debates de geração de emprego e renda no mercado informal e alternativas de políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1993.
- SALM, C. Educação e formação de mão-de-obra; um projeto nacional. In: FÓRUM NACIONAL, 5, 1994, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, 1994.
- \_\_\_\_\_, FOGAÇA, A. Educação e formação de mão-de-obra. *Jornal do Comércio*, Rio de Janeiro, 12 jun. 1994. (Estudo IERJ/JC – 1994).

## Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual<sup>1</sup>

Maria Cristina Cacciamali<sup>2</sup>  
Gilvanir Batista da Silva  
Franco de Matos

A elevação das taxas de desemprego e a proliferação de oportunidades de trabalho caracterizadas por sua baixa qualidade, informalização ou privação de direitos trabalhistas são fenômenos contemporâneos às duas últimas décadas, em que as economias industrializadas ajustam-se redirecionadas para um mercado global mais integrado. Conseqüência dessas mudanças, os debates acerca do objetivo, instrumentos e dimensão das políticas públicas de emprego rerepresentam-se em plano de maior relevância. O Estado, parece consenso, é imbuído de responsabilidade ante cenários de crescente exclusão social, precarização das relações de trabalho ou mesmo estagnação econômica, impedindo a criação de novos postos.

Então, o centro de divergências sobre o papel dos governos passa a ser o menor ou maior grau de intervenção. Regimes socialistas, liberais, sociais democratas ou híbridos com relação à aplicação desses conceitos,

<sup>1</sup> Este estudo contou com o apoio do CNPq. São Paulo, Cidade Universitária, março de 1998.

<sup>2</sup> Maria Cristina Cacciamali é economista, professora da FEA/USP. Gilvanir B. da Silva é sociólogo e Franco de Matos é economista, ambos mestrando no PROLAM/USP.

apresentam posturas e resultados diversos quando traçam suas políticas proclamadas sociais. E essa conjuntura de agravamento da situação de desemprego, e da precariedade do emprego, assim como de todas as decorrentes exposições a que cada indivíduo atingido fica sujeito, obriga-os a rever papéis, buscar parcerias com instituições de caráter privado e mesmo novas alternativas de intervenção.

O desafio colocado não é pequeno, diante de um complexo quadro em célere transformação. O acirramento da concorrência entre mercados nacionais e a maior facilidade de difusão de informações, impulsionam contínua modernização das estruturas produtivas. A necessidade de incorporação de inovações tecnológicas e a alteração nos padrões de demanda são comumente verificadas. Não é raro, pois, em alguns setores mais expostos às mudanças, os trabalhadores verem esvanecida sua condição de empregabilidade. Com essa dinâmica, os requerimentos e padrões profissionais passam a ser outros. Em alguns casos até mesmo o conteúdo da profissão é outro, caso ainda haja razão para sua existência. Nessa situação, quanto maior for a faixa etária dos indivíduos, eles estão altamente propensos a engrossar as estatísticas de desemprego de longa duração.<sup>3</sup> Os que permanecem inativos por seis meses ou mais, perdem estímulo, auto-estima, mesmo quando amparados pela família ou pelo seguro-desemprego, além da capacidade de avaliação, hábitos e outros atributos profissionais que dependem do exercício contínuo do trabalho, dificultando sua reinserção e prolongando ainda mais esse período para essa reinserção.<sup>4</sup>

Além dessas considerações acima sobre as imperfeições do mercado, vale ressaltar que os efeitos positivos do crescimento econômico, fundamental para a geração de postos de trabalho e de novas oportunidades de negócio, propagam-se de forma desigual. Também é

3 Apesar de que, em países da OCDE onde a formação profissional e o sistema escolar formal não se encontram articulados às empresas e à função de intermediação dos Sistemas Públicos de Emprego, tais como Itália e Espanha, observa-se alta taxa de desemprego entre jovens com escolaridade de terceiro grau.

4 O desemprego quando atinge um ano ou mais é considerado, nas metodologias sobre emprego e desemprego, como de longa duração. Entretanto, os efeitos citados no texto começam a ocorrer bem antes que se complete um ano. Assim, a partir do mundo real e de entrevistas com gerentes de Recursos Humanos e assistentes sociais, considera-se o período de seis meses como limítrofe para que se configure o desemprego de longa duração.

imperfeita a capacidade do mercado de gerar eficiente, ampla e rapidamente informações fundamentais relativas a perspectivas de abertura de postos de trabalho, possibilidades de formação profissional, perfis de empregabilidade, oportunidades de negócios ou formas de organização para pequenos empreendedores.

Os Sistemas Públicos de Emprego (SPE), programas que surgem como alternativa de política pública de emprego adotados em diversos países, procuram atenuar a gravidade dos impactos resultantes do reordenamento do mercado de trabalho, em linhas gerais aqui apresentado, a partir de várias ações integradas. Recorrentemente, segmentam-se em três vertentes: intermediação de mão-de-obra, formação e requalificação e seguro-desemprego. No caso brasileiro, acresce-se uma quarta, geração de emprego e renda, que objetiva prover de suporte financeiro, crédito e técnico, trabalhadores autônomos e microempresários, cooperativas, empresas associativas, etc. A estrutura administrativa desses sistemas, em geral, interpenetra todos os níveis governamentais, ainda que seu financiamento seja, em grande parte, de responsabilidade apenas da esfera federal. As diretrizes das ações são emitidas pelos governos centrais, passando por adaptações às particularidades regionais, e normalmente executadas em âmbitos locais.

Entende-se que as ações do SPE não objetivam substituir, mas complementar e corrigir imperfeições impostas pelo crescimento econômico sobre o mercado de trabalho, seja através de disponibilização de informações que indiquem alternativas para o reingresso do trabalhador, seja através do oferecimento de cursos profissionalizantes que permitam recuperar-lhe a condição de empregabilidade. No entanto, pode-se notar que, historicamente, a formulação desses programas vem sendo alterada. Abandona-se uma primeira abordagem protetiva, que se traduzia em transferência de renda para os grupos mais atingidos, substituindo-a por uma orientação voltada a estratégias pró-ativas. Devido a isso, os SPEs de diferentes países e localidades vêm crescendo um programa adicional ao sistema constituído da criação de empregos temporários junto ao setor público de tal forma a não permitir a exclusão

de longa duração, qualificando pró-ativamente os indivíduos para o exercício de uma atividade futura.

Nos últimos vinte anos, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) tem sido a política pública de emprego do governo brasileiro. Destaque-se a intermediação de mão-de-obra, principal vertente do sistema, desenvolvida continuamente nos últimos anos sob os auspícios do governo federal (MTb), e que ainda hoje, embora com intensidade diversa, faz-se presente em grande parte das unidades federativas. Paulatinamente, os outros segmentos foram acrescentados ao SPE brasileiro nos últimos dez anos, a saber: o Seguro-desemprego (1986), o Programa de Geração de Emprego e Renda (1992), e mais recentemente o Programa de Qualificação Profissional (1995), financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>5</sup>

O presente trabalho procura observar o desempenho desse programa nas unidades federativas para o ano de 1996 e, dado o escasso conhecimento acumulado sobre bases metodológicas estabelecidas para tal, almeja-se construir um primeiro arcabouço de avaliação. Ele está estruturado em quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. Inicialmente resgata aspectos gerais que permeiam a história e a conjuntura sobre a qual se constitui o SINE, expondo parcela da problemática existente na instituição no período. Posteriormente, expõe o conceito de intermediação de mão-de-obra, para em seguida dedicar-se à construção e interpretação de indicadores de desempenho do sistema nos estados da Federação. A última seção dedica-se a uma avaliação geral da intermediação, sugerindo alguns elementos sobre os quais pode assentar-se um Sistema Público de Emprego no país.

<sup>5</sup> O formato de financiamento do SPE, ao invés de depender de recursos orçamentários como em muitos países, possui um fundo específico alimentado pela contribuição do PIS/PASEP (tributação sobre o faturamento de empresas) e administrado de forma tripartite (CODEFAT), de acordo com as recomendações da OIT.

## Histórico

O SINE foi instituído em 1975 através de decreto do governo federal brasileiro<sup>6</sup> para, em síntese:

- Atuar com vistas à intermediação da mão-de-obra;
- Criar um sistema de pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho visando municiar tanto os executores de políticas de emprego, como os órgãos treinadores e capacitadores de mão-de-obra, e ainda, para ser fonte de orientação sobre o mercado de trabalho em geral e da mão-de-obra em particular; e mais recentemente,
- Fomentar projetos de emprego e renda.

A formulação do SINE teve por substrato os macroplanos de desenvolvimento, I e II PNDs, nos anos 70, durante o regime militar, constituindo-se como política de emprego consonante à meta industrial desenvolvimentista e à abertura ao capital externo. Associou-se também ao objetivo de contribuir para a promoção de modernização no processo industrial, estimular o mercado consumidor e, ao mesmo tempo, atender os requisitos das indústrias em expansão (Vieira, 1995).

Os primeiros anos foram de instalação do programa, com o estabelecimento de convênios com os estados responsáveis por sua implementação, além do treinamento dos funcionários. Foram instalados 117 postos de atendimento em 22 Unidades da Federação até 1978.<sup>7</sup> Foram inscritos 600 mil trabalhadores e colocados 227 mil em 1979 (taxas de aproveitamento das vagas em torno de 42% e das colocações de 32%). Em São Paulo, no mesmo período, foram inscritos 95 mil e colocados 28 mil (taxa de colocação na ordem de 30%). Ainda que apontada debilidade de treinamento, nos anos subsequentes, uma equipe técnica do MTb,<sup>8</sup> afirma que nesses exercícios “foram oferecidos os mais diferentes programas de qualificação (bolsas no exterior, cursos de curta e

<sup>6</sup> Para uma descrição mais minuciosa a respeito do sistema, convém consultar o Decreto 76.403 de 8 de outubro de 1975, no Diário Oficial da União, Brasília, ano 113, n. 194, 13463, 9 out. 1975.

<sup>7</sup> No ano de 1996 são 562 postos em 27 Unidades Federativas, o que representa uma média de abertura de apenas 26 postos por ano.

<sup>8</sup> Programa de Reestruturação do SINE executada pela Associação dos Servidores do SINE (ASSINE).

longa duração, etc.) aos funcionários do SINE e do MTb (agentes administrativos, técnicos, coordenadores, assessores e secretários de Estado) que permitiram uma momentânea identidade nacional de linguagem e procedimentos.”

A coordenação do sistema caberia ao MTb e a execução aos governos estaduais, baseado em convênios anuais, garantindo a contrapartida do Ministério e induzindo os estados à complementação do orçamento. Nos primeiros anos, o Ministério do Trabalho assumiria responsabilidade pela totalidade dos recursos orçamentários, reduzidos em 1981 para 50% do custo total. A partir de 1989, o dispêndio com o pagamento de equipamentos, material permanente, consultoria, gastos com a ampliação de postos do sistema e serviços afins passaria a ser de responsabilidade do MTb, enquanto os estados se incumbiram dos custos da folha de pagamento.

O regime militar utilizou o convênio para centralizar as decisões acerca dessa política pública, por ventura negociando politicamente com burocracias estaduais que aplicavam os recursos em conformidade com seus propósitos político-eleitorais. Ademais, no final da década de 70, já se apresentavam outros fatores que viriam dificultar a ação do sistema, como a descontinuidade administrativa, incentivada pelo fato de que, implementá-lo ou não, no esquema de convênio anual entre as instâncias federal e estadual, dependeria muito do interesse político desses governos. Aliado a isso, a queda da contrapartida do MTb imporia aos estados um maior comprometimento com os custos do sistema contribuindo para aumentar a incerteza da atividade do SINE.

Atualmente, os SINES estaduais assumiram relativa independência, os programas implementados apresentam feições diversas, em conformidade com o produto ou conjunto de produtos tidos como adequados pelas lideranças políticas locais.<sup>9</sup> De sorte que, a atuação do sistema diminuiu ou até mesmo inexistiu em grande parte do país e “se por um lado, o processo de desenvolvimento do sistema permitiu experiências modelares nas diversas linhas de ação adotadas, por outro, a

<sup>9</sup> Referindo-se ao SINE-PB, Vieira (1995: 114) destaca a correlação entre “...as estratégias estaduais e as prioridades de cada governo e do órgão estadual ao qual se vincula o sistema...” e as feições do SINE no estado “... desenvolvendo características que atendam aos interesses do poder local.”

descontinuidade administrativa aliada à inoperância da prática de convênio anual dificultaram sua consolidação, tendo sido ameaçado de extinção, em diversas ocasiões” (ASSINE, 1995).

### Intermediação

A intermediação de mão-de-obra apresenta-se como a vertente mais difundida do sistema. Interpõe trabalhadores e vagas e, malgrado as diferentes peculiaridades dos SINE's regionais, o modelo adequado obedeceria o seguinte fluxo: na inscrição, o trabalhador é inserido no sistema, recebendo orientação dos funcionários da recepção sobre o processo; com o surgimento de uma vaga que atenda ao seu perfil, ele é encaminhado à empresa; não obtendo colocação, retorna à espera da indicação de outra vaga que lhe permitirá novo encaminhamento.

As vagas são captadas junto ao mercado através de estratégias como coleta de ofertas nos classificados de jornais e posterior contato com as empresas, o que pode gerar um cadastro de ofertantes. Além disso, o trabalhador passa a ter acesso a um conjunto de mecanismos como informações sobre o mercado de trabalho, seguro-desemprego, qualificação profissional, que bem articulados podem contribuir para a sua readaptação e reinserção.

Ou seja, não se trata, tão somente, de postar os trabalhadores diante de vagas, mas de efetivamente buscar empregá-los, eliminando as decorrências sociais do desemprego. O Estado passa a ter suas ações orientadas para a promoção de meios que possam conferir aos trabalhadores a condição de empregabilidade. Nesses termos, o conceito recebe nova conotação e adquire o caráter de política social. Além do mais, a intermediação perde seu propósito se tomada isoladamente, uma vez que não tem apenas a função de indicar aos trabalhadores desempregados onde podem conseguir uma vaga, mas sim de buscar a adoção de estratégias pró-ativas com vistas ao emprego.

Do ponto de vista de somente satisfazer o mercado, a intermediação pública passaria a concorrer com agências privadas, no

entanto, em condições desiguais pois, se para a primeira o emprego vincula-se a uma atividade de cunho social desprendida de critérios empresariais de avaliação, para essas últimas, empregar o trabalhador interessa, tão-somente, na medida em que haja lucratividade da operação, o que lhes possibilita ação mais desenvolvida.

Enquanto componente de política pública de emprego, a intermediação deve ser elemento integrado a um conjunto de procedimentos que procuram facilitar ao desempregado a obtenção de emprego, sendo conveniente:

- Possuir um sistema de orientação que possa fornecer ao usuário informações acerca do mercado de trabalho e suas tendências, quer seja para facilitar a colocação no prazo imediato ou para o treinamento e capacitação, etc.;
- Proceder a inscrição no sistema e encaminhar os trabalhadores em conformidade à disponibilidade de vaga;
- Averiguar o resultado do encaminhamento junto às empresas;
- Tornar públicas as vagas demandadas dotando-se de fluxos de comunicação ágeis e eficientes;
- Abranger o serviço de seguro-desemprego, meio de manutenção do trabalhador durante a busca de emprego;
- Encaminhar o usuário a treinamento e requalificação profissional ou a algum empreendimento que lhe possa garantir renda.

### Indicadores de desempenho

Essa seção procura analisar comparativamente os desempenhos dos SINEs das 27 Unidades Federativas do país no ano de 1996. Primeiramente avalia programações e realização<sup>10</sup> das suas atividades

<sup>10</sup> A cada ano a Coordenadoria Estadual da unidade federativa sugere uma meta à Coordenação Central do SINE referente a cada componente da intermediação que no mapa recebe o nome de programado. Já o termo realizado apõe os números efetivamente alcançados nos mesmo itens.

para, na seqüência, comentar os resultados de desempenho da intermediação em cada estado. Para tanto, recorre-se às informações sistematizadas pela Coordenação Central do Sistema Nacional de Emprego do MTb, para o ano supracitado, constituídas a partir dos Relatórios Mensais de Acompanhamento das agências estaduais distribuídas pelo país.

Tabela 1  
Intermediação de mão-de-obra (realizado e programado) Unidades da Federação e Brasil 1996

SINE/UF	Inscritos		Vagas		Colocados		Encaminhamentos	
	realizado	programa	realizado	programa	realizado	programa	realizado	programa
AC	999	2.300	566	1.220	172	2.130	1.065	1.460
AM	37.403	47.890	1.978	12.903	472	34.986	2.069	8.271
AP	13.214	14.200	2.723	3.590	1.287	5.064	4.378	2.100
PA	17.963	18.000	6.051	10.800	1.488	16.800	10.621	4.800
RO	2.718	7.900	773	3.050	171	6.800	663	2.130
RR	2.730	7.130	1.434	4.800	547	7.950	2.443	3.365
TO	6.884	10.691	2.769	3.010	685	6.020	3.597	1.806
Norte	81.911	108.111	16.294	39.373	4.822	79.750	24.836	23.932
AL	467	8.720	660	2.645	152	5.164	562	1.765
BA	16.672	65.890	3.108	13.242	1.559	19.080	5.562	6.616
CE	123.880	109.351	33.135	35.584	23.508	64.211	65.509	25.631
MA	9.452	11.900	3.392	5.610	3.545	11.570	5.654	5.610
PB	12.400	21.216	3.747	6.120	1.331	8.776	5.669	1.734
PE	30.909	32.305	5.501	10.768	1.870	16.152	10.835	6.461
PI	11.459	13.821	2.506	3.887	2.238	6.501	3.784	3.164
RN	7.791	6.583	2.595	5.394	368	5.531	1.882	3.083
SE	8.837	24.237	1.064	3.337	890	4.309	2.803	1.325
N	221.867	294.023	55.708	86.587	35.461	141.294	102.260	55.389
DF	45.090	68.461	9.723	12.000	3.142	15.000	9.857	6.000
GO	18.872	24.341	12.413	18.471	7.422	30.603	14.143	9.653
MS	21.181	20.000	6.493	11.600	2.832	23.000	16.792	5.300
MT	18.914	21.004	8.203	7.283	4.231	9.024	10.556	4.223
C.Oeste	104.057	133.806	36.832	49.354	17.627	77.627	51.348	25.176
ES	16.985	44.953	14.076	26.991	3.864	24.944	15.015	8.408
MG	45.578	74.200	25.581	37.099	7.046	77.541	38.939	24.720
RJ	56.322	80.015	45.777	55.619	10.219	41.363	32.193	25.495
SP	111.434	231.613	28.652	87.217	5.125	115.501	60.355	17.367
Sudeste	230.319	430.781	114.086	206.926	26.254	259.349	146.502	75.990
PR	326.177	171.000	54.520	57.000	26.821	111.000	122.985	29.500
RS	262.948	251.081	74.326	86.396	29.622	125.538	126.082	34.553
SC	93.487	160.204	33.879	53.917	14.351	85.407	63.300	25.850
Sul	682.612	582.285	162.725	197.313	70.794	321.945	312.367	89.903
Total	1.320.766	1.549.006	385.645	579.553	154.958	879.965	637.313	270.390

Fonte: SINE. Relatórios Mensais de Acompanhamento.

Destaque-se que Cardoso & Sales (1987) questionam esses levantamentos argumentando que, por serem os relatórios confeccionados de forma rudimentar, permite-se que *tanto o atendente, como as próprias agências possam adulterar os dados visando satisfazer as respectivas chefias, ou outro propósito qualquer*. Contudo, a detecção desses procedimentos fraudulentos só seria possível através de monitoramento local. Os dados dos programas de intermediação das Unidades Federativas analisados não parecem sugerir adulteração, e mesmo sem a absoluta certeza de que sejam fiéis à realidade, no cômputo geral, infere-se que eles não comprometem os comentários que se seguem.

A Tabela 1 apresenta operações registradas pela intermediação de mão-de-obra desagregadas por Unidade Federativa, referentes ao ano de 1996, constando programação e realização para cada um de seus componentes, a saber: inscrição no sistema, vagas captadas, trabalhadores encaminhados ao emprego e trabalhadores colocados. Nacionalmente, o SINE inscreve 1,32 milhão de cidadãos, capta 385 mil vagas, promove 637 mil encaminhamentos, colocando algo em torno de 154 mil trabalhadores (taxas *ocupados por vagas captadas, ocupados por encaminhamento e ocupados por inscrição* correspondentes a 40%, 24,1% e 11,6%, respectivamente).

Em termos relativos, a Tabela 2 apresenta a distribuição dos resultados pelas unidades federativas. Desse rol, destacam-se dois fenômenos:

- os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná concentram taxas relativas à terça parte do total nacional para cada um dos componentes (44,61% de inscritos, 33,41% de vagas, 39,08% de encaminhamentos e 36,43% de colocados) e;
- apenas seis estados alternam-se como os melhores colocados em termos de participação para cada um dos componentes (RS, PR, CE, SC, SP e RJ). Seus índices somados, equivalem a mais de 50% do total nacional.

Tabela 2  
Participação relativa da intermediação de mão-de-obra em cada Unidade da Federação  
1996

SINE/UF	Taxas relativas de atividades realizadas (%)			
	Inscritos	Vagas	Colocados	Encaminhamentos
AC	0,08	0,15	0,11	0,17
AL	0,04	0,17	0,10	0,09
AM	2,83	0,51	0,30	0,32
AP	1,00	0,71	0,83	0,69
BA	1,26	0,81	1,01	0,87
CE	9,38	8,59	15,17	10,28
DF	3,41	2,52	2,03	1,55
ES	1,29	3,65	2,49	2,36
GO	1,43	3,22	4,79	2,22
MA	0,72	0,88	2,29	0,89
MG	3,45	6,63	4,55	6,11
MS	1,60	1,68	1,83	2,63
MT	1,43	2,13	2,73	1,66
PA	1,36	1,57	0,96	1,67
PB	0,94	0,97	0,86	0,89
PE	2,34	1,43	1,21	1,70
PI	0,87	0,65	1,44	0,59
PR	24,70	14,14	17,31	19,30
RJ	4,26	11,87	6,59	5,05
RN	0,59	0,67	0,24	0,30
RO	0,21	0,20	0,11	0,10
RR	0,21	0,37	0,35	0,38
RS	19,91	19,27	19,12	19,78
SC	7,08	8,79	9,26	9,93
SE	0,67	0,28	0,57	0,44
SP	8,44	7,43	3,31	9,47
TO	0,52	0,72	0,44	0,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SINE. Relatórios Mensais de Acompanhamento.

#### Intermediação: programação, difusão e acesso

Para satisfatório atendimento das demandas do sistema de intermediação, seria conveniente que o SINE programasse suas atividades valendo-se de alguma padronização de procedimentos capaz de fundamentar suas estimativas. Entretanto, observa-se na prática, que as metas programadas recorrentemente são falhas, expressando-se nas discrepâncias entre valores programados e efetivamente realizados durante o ano de 1996. Facilmente constata-se essa incongruência observando-se a Tabela 1, onde são comparados os valores absolutos

respectivos às metas programadas e a efetiva realização posterior, e a Tabela 3, onde se ponderam taxas de aproveitamento.

Tabela 3  
Intermediação de mão-de-obra (indicador: realizado/programado)  
Unidades Federativas  
1996

SINE/UF	Inscritos	Vagas	Colocados	Encaminhamentos
	realiz./program.	realiz./program.	realiz./program.	realiz./program.
AC	0,434	0,464	0,081	0,729
AL	0,054	0,250	0,029	0,318
AM	0,781	0,153	0,013	0,250
AP	0,931	0,758	0,254	2,085
BA	0,253	0,235	0,082	0,841
CE	1,133	0,931	0,366	2,556
DF	0,659	0,810	0,209	1,643
ES	0,378	0,522	0,155	1,786
GO	0,775	0,672	0,243	1,465
MA	0,794	0,605	0,306	1,008
MG	0,614	0,690	0,091	1,575
MS	1,059	0,560	0,123	3,168
MT	0,900	1,126	0,469	2,500
PA	0,998	0,560	0,089	2,213
PB	0,584	0,612	0,152	3,269
PE	0,957	0,511	0,116	1,677
PI	0,829	0,645	0,344	1,196
PR	1,907	0,956	0,242	4,169
RJ	0,704	0,823	0,247	1,263
RN	1,184	0,481	0,067	0,610
RO	0,344	0,253	0,025	0,311
RR	0,383	0,299	0,069	0,726
RS	1,047	0,860	0,236	3,649
SC	0,584	0,628	0,168	2,449
SE	0,365	0,319	0,207	2,115
SP	0,481	0,329	0,044	3,475
TO	0,644	0,920	0,114	1,992

Fonte: SINE. Relatórios Mensais de Acompanhamento.

A Tabela 3 revela que cinco estados (RN, RS, PR, MS, CE) recebem inscrições acima de suas expectativas (destaque-se o Paraná, efetivando praticamente o dobro de sua estimativa). Destaca também que apenas seis (AP, PA, PE, MS, MT, RS) cumprem-nas de maneira satisfatória (para esses, o indicador *realização por programação* atinge quocientes entre 0,9 e 1,1). Via de regra, a maior parte dos SINEs estaduais superestima o número de trabalhadores inscritos, salvo as exceções supracitadas (exemplos extremos são BA e AL, para os quais

computaram-se 16 mil inscrições das 65 mil planejadas, ou 24,61% do total programado no primeiro caso, e 467 das 8.720 mil, ou 5,35%, no segundo). Constatações similares são extraídas a partir do cálculo dos índices que relacionam metas e realização para as variáveis vagas captadas e colocações. Somente quatro unidades federativas (TO, CE, MT, PR) atingiriam os objetivos programados para a primeira, e mais alarmante, nenhum teria resultados razoáveis para a segunda. A exceção fica por conta da função de encaminhar os inscritos para o mercado de trabalho parece bem planejada, sendo somente quatro os estados que não cumpriram as metas programadas (AM, RO, AL, RN).

Tabela 4  
Taxa de aproveitamento de realização  
Unidades Federativas - 1996

SINE/UF	Taxas de realização			
	Aproveitamento de vagas	Coleta de vagas	Aproveitamento de encaminhamento	Colocação
	colocação/vagas	vagas/inscritos	colocação/encami.	Colocação/inscritos
AC	0,304	0,567	0,162	0,172
AL	0,230	1,413	0,270	0,325
AM	0,239	0,053	0,228	0,013
AP	0,473	0,206	0,294	0,097
BA	0,502	0,186	0,280	0,094
CE	0,709	0,267	0,359	0,190
DF	0,323	0,216	0,319	0,070
ES	0,275	0,829	0,257	0,227
GO	0,598	0,658	0,525	0,393
MA	1,045	0,359	0,627	0,375
MG	0,275	0,561	0,181	0,156
MS	0,436	0,307	0,169	0,134
MT	0,516	0,434	0,401	0,224
PA	0,246	0,337	0,140	0,083
PB	0,355	0,302	0,235	0,107
PE	0,340	0,178	0,173	0,061
PI	0,893	0,219	0,591	0,195
PR	0,492	0,167	0,218	0,082
RJ	0,223	0,813	0,317	0,181
RN	0,142	0,333	0,196	0,047
RO	0,221	0,284	0,258	0,063
RR	0,381	0,525	0,224	0,200
SC	0,424	0,362	0,227	0,154
SE	0,836	0,120	0,318	0,101
SP	0,179	0,257	0,085	0,046
TO	0,247	0,402	0,190	0,100

Nota: insc., vag., encam. e col., referem-se ao número total de inscritos, vagas, encaminhamentos e colocados realizados.

Fonte: SINE. Relatórios Mensais de Acompanhamento.

A Tabela 4 ilustra modesta eficiência de indicadores diretos de aproveitamento do sistema. Subentende-se que isso se deve à ausência de parâmetros ou subsídios que amparariam a atividade de programação, decorrentes da inexistência de padrões sob os quais programadores deveriam se guiar. Contribui também para isso a falta de avaliação sistemática e exigência do cumprimento das metas dos SINEs estaduais por parte da coordenação do sistema no âmbito federal.

Ao longo do planejamento das programações, os sistemas deveriam sistematicamente valer-se de parâmetros de eficácia, tais como *trabalhadores inscritos por trabalhadores encaminhados, encaminhamentos por vagas captadas, vagas captadas por trabalhadores inscritos*, além de taxas de vagas captadas, encaminhamentos e colocações, conjugadas de forma que possam se traduzir em índices de aproveitamento e evasão, permitindo avaliar a adequação do serviço a seus objetivos. Ademais, caberia aos responsáveis pela programação o cumprimento do meritório papel de formulação da estratégia operacional do sistema, facilitando o acompanhamento dos estados no processo de execução dos serviços, ou do governo federal na avaliação da eficiência e eficácia do programa. O SINE, conforme observado, defronta-se com dificuldades para planejar as atividades e elaborar parâmetros em virtude da débil institucionalidade, nos âmbitos federal e estadual. Em cada mudança de gestão administrativa, surgem incertezas sobre sua manutenção e dúvidas acerca da definição do alcance dos objetivos. Além disso, as equipes técnicas se diluem em outros órgãos do governo, sendo necessário treinar novos funcionários.

A Tabela 5 apresenta indicadores dos componentes de entrada e saída do sistema em relação a informações referentes a dispensas e admissões verificadas em cada Unidade Federativa.<sup>11</sup> Trabalhos futuros poderiam almejar a construção de indicadores que sejam capazes de comparar variáveis do sistema com o contingente de potenciais usuários, estabelecendo uma metodologia de mensuração desse contingente para

<sup>11</sup> Os dados foram extraídos da CAGED. É importante ressaltar que esses indicadores possuem poder explicativo limitado, pois em primeiro lugar não dão conta do total de desempregados existentes nos estados, em segundo lugar captam apenas os movimentos verificados no setor formal da economia (contratos de trabalhos regidos pela CLT). Os índices devem ser interpretados apenas como a capacidade do sistema em dar conta de absorver os fluxos de trabalhadores que são dispensados do setor formal, sendo interessante como alternativa de ordenamento dos estados.

chegar a índices que possam revelar fidedignamente a abrangência dos sistemas. O número de inscritos no sistema por total de dispensas surge como um indicador de magnitude relativa do total de usuários efetivos do sistema, contrastando com um componente de sua clientela potencial, os trabalhadores dispensados do setor formal.<sup>12</sup> Sugere também uma medida de grau de difusão do programa, se bem que concernente a um estrato específico de trabalhadores à procura de postos (dispensados do setor formal), bem como a facilidade de acesso ao sistema.

Tabela 5  
Relações Inscritos e Colocados do Sistema com total de dispensados e admitidos (CAGED)  
Unidades Federativas – 1996

SINE/UF	Inscritos/ dispensados	colocados/ admitidos	SINE/UF	Inscritos/ dispensados	colocados/ admitidos
AC	0,17	0,02	PA	0,22	0,02
AL	0,01	0,00	PB	0,25	0,02
AM	0,63	0,01	PE	0,16	0,01
AP	2,21	0,17	PI	0,40	0,07
BA	0,08	0,01	PR	0,70	0,05
CE	0,82	0,14	RJ	0,07	0,01
DF	0,43	0,03	RN	0,16	0,01
ES	0,12	0,02	RO	0,13	0,01
GO	0,13	0,04	RR	0,71	0,11
MA	0,24	0,08	RS	0,49	0,05
MG	0,05	0,01	SC	0,34	0,05
MS	0,28	0,04	SE	0,25	0,02
MT	0,23	0,05	SP	0,04	0,00

Fonte: SINE. Relatórios Mensais de Acompanhamento. CAGED (1996).

No tocante à impossibilidade de se estimar com maior precisão o tamanho da clientela potencial do sistema, dado a falta de informações a respeito do setor informal, ainda cabe ressaltar que se as taxas levantadas já se mostram baixas quando aferidas com os dados da CAGED, devem ser na realidade mais baixas ainda se incluído o componente informal. Somente Amapá, Ceará, Roraima, Paraná, Amazonas e Rio Grande do Sul ostentam índices satisfatórios (2,21; 0,82; 0,71; 0,70; 0,63 e 0,49, respectivamente), revelando alcance razoável, fato que pode expressar

<sup>12</sup> Como o serviço foi desenhado para atender preferencialmente a mão-de-obra sem qualificação e semi-qualificada, o ideal seria dispor da informação sobre o total de desempregados nesse nível.

uma boa distribuição dos postos do SINE no estado e na capital, muito embora nada se possa afirmar com relação ao tamanho do setor informal e sua interação com o sistema. Essas taxas, quando baixas (17 estados apresentam índices abaixo de 0,25), apontariam a pouca abrangência dessas agências.

O segundo indicador (Tabela 5), *número de colocados por número de admitidos no estado* procura aferir quantos trabalhadores encontraram postos por meio das intermediações do SINE. Os dados apontam para insuficiente colocação (somente CE, AP e RR colocam mais que 10% do total de admissões do estado). Se os sistemas captam os desempregados e não são capazes de inseri-los no mercado, mesmo sob a hipótese que haja um ambiente de desemprego estrutural, é provável que haja pontos de estrangulamento sistêmico no trâmite do serviço que necessitem atenção por parte de seus executores, o que só seria revelado a partir de um estudo mais aprofundado.

Em suma, alguns sistemas estaduais parecem destacar-se sobre os demais (AP, CE, PR, RS e MA). Quanto aos indicadores, o Amapá é a intermediação mais bem-sucedida. O sistema no Ceará, demonstra possuir conhecimento do mercado de trabalho local e apresenta razoável desempenho no conjunto dos indicadores de avaliação da programação, ao mesmo tempo em que inscreve um contingente razoável, relativizado com o contingente de dispensados do setor formal do estado (índice de 0,82), colocando 14,31% entre o total de admitidos. É suplantado apenas pelo Amapá. Já os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná estiveram mais exitosos quanto à realização da programação, tiveram performance razoável quanto à captação (32,7% e 44,5% de inscritos, respectivamente), além de juntos serem responsáveis por mais de 45% dos atendimentos do SINE no ano de 1996. Por último, convém resgatar o desempenho do Maranhão, com resultados satisfatórios obtidos nos indicadores de programação.

Tabela 6  
Índice de desempenho calculado a partir da média dos quatro indicadores levantados  
Unidades Federativas  
1996

SINE/UF	Índice de Desempenho	SINE/UF	Índice de Desempenho
MA	0,60	BA	0,27
AL	0,56	MS	0,26
GO	0,54	RS	0,26
PI	0,47	PB	0,25
ES	0,40	PR	0,24
MT	0,39	TO	0,23
CE	0,38	DF	0,23
RJ	0,38	RO	0,21
SE	0,34	PA	0,20
RR	0,33	PE	0,19
AC	0,30	RN	0,18
MG	0,29	SP	0,14
SC	0,29	AM	0,13
AP	0,27		

Nota: Os quatro indicadores são calculados na Tabela 4.  
Fonte: SINE. Relatórios Mensais de Acompanhamento.

#### Indicadores de avaliação da intermediação de mão-de-obra

O desempenho dos SINEs foi avaliado a partir da análise de quatro indicadores apresentados na Tabela 4, aproveitamento de vagas (*colocados por vagas captadas*), coleta de vagas (*vagas captadas por número de inscritos*), aproveitamento de encaminhamentos (*colocados por encaminhamentos*) e colocação (*colocados por número de inscritos*). O primeiro trata a capacidade do sistema em conduzir o trabalhador à ocupação das vagas coletadas e, apresentando índices elevados, exprimiria:

- Disponibilização de postos adequados às características da clientela, aliando conhecimento do perfil dos usuários a uma estratégia proficiente de captação de vagas;
- Treinamento adequado ao usuário, permitindo que os desempregados adquiram capacitação requerida;

• Compatibilidade entre número de inscritos e encaminhados com o número de vagas a serem preenchidas, ressaltando-se que um diminuto número de vagas captadas ocultaria a verdadeira eficiência desse indicador.

Variáveis externas ao sistema também podem vir alterar-lhe o comportamento, tais como flutuações no nível da atividade econômica e mudanças estruturais no mercado de trabalho, modificando o perfil de mão-de-obra demandado.

O estado do Maranhão exibe o melhor desempenho por esse critério, preenchendo a totalidade das vagas no ano (destaque-se ainda SE, PI e CE, índices entre 0,7 e 0,9). As unidades federativas restantes apresentam percentuais em torno ou abaixo de 50%, ou seja, a ampla maioria foi incapaz de preencher mais da metade das vagas obtidas. Há um questionamento pertinente com relação à propriedade desse indicador no tocante de ele desconsiderar o número de inscritos. Cotejando-se o *quociente vagas captadas por número de inscritos* (taxa de coleta de vagas), observar-se-á que o sistema pode ostentar alta taxa de aproveitamento de vagas, ao mesmo tempo em que desenvolva baixo desempenho na coleta das mesmas. O próprio estado do Maranhão é um exemplo disso (para cada 100 inscritos anota-se a disposição de apenas 35 vagas), demonstrando elevado grau de evasão e insuficiente disponibilidade de vagas para os usuários potenciais. Apenas Alagoas, Espírito Santo e Rio de Janeiro destacam-se na coleta das mesmas, sendo patente a deficiência generalizada dessa atribuição dos sistemas (os SINEs restantes apresentam índice médio de 0,39).

O indicador de aproveitamento de encaminhamentos (*colocados por encaminhamentos*) ilustra a efetiva consecução do emprego. Índices elevados assinalam a disponibilidade de vagas condizentes com o perfil dos usuários, resultado da eficiente atuação de corpos técnicos no esforço de captar vagas pró-ativamente e elaborar serviço de orientação profissional adequado. Para aferir com maior precisão esse desempenho seria necessário o levantamento de informações sobre o número de inscritos não encaminhados e o número médio de encaminhamentos remanescentes no sistema (inscritos menos evadidos). Ressalvas feitas às restrições de plena fidelidade interpretativa do indicador em virtude da

ausência das informações suplementares,<sup>13</sup> nota-se que os SINE do Maranhão e do Piauí retêm os melhores desempenhos (índices em torno de 0,5 e 0,7). A grande maioria (22 estados) não apresenta percentual acima de 35%, enquanto SP tem o pior índice, encaminhando menos de dez trabalhadores por colocação.

O último indicador contrapõe número de inscrição e colocações, possibilitando averiguar a evasão de uma ponta a outra do sistema, sendo capaz de confrontar dois componentes essenciais da intermediação, a entrada de trabalhadores em busca de uma vaga e o sucesso dessa empreitada. Esse indicador expõe resultados questionáveis para as atividades do sistema em 1996, pois a taxa de colocação é baixa no conjunto dos estados. As ações em prol da intermediação efetuadas nos SINEs de Alagoas, Goiás e Maranhão lideram a lista administrando percentuais abaixo de 40%. Porém, atente-se para o fato de que normalmente são melhores colocados os sistemas que abrangem parcela relativamente pequena dos usuários potenciais, inscrevem pouco, e diante disso, em comparação aos demais podem obter índices mais satisfatórios. Via de regra, esse indicador aponta que a intermediação do SINE não satisfaz adequadamente os trabalhadores que adentram no sistema em busca de um posto.

### Avaliação

Com o objetivo de criar um quadro indicativo, geral e sintético sobre o desempenho do sistema em cada estado, ponderou-se um índice formulado a partir da média simples de cada um dos indicadores de aproveitamento (Tabela 4),<sup>14</sup> sendo os resultados apresentados na Tabela 6. Ressaltam-se os desempenhos das unidades federativas de Maranhão, Alagoas, Goiás e Piauí (índices acima de 0,45), seguidas por Espírito

<sup>13</sup> É comum as agências privadas trabalharem com a proporção de três encaminhamentos para uma colocação, o que representa um quociente de 0,3, ou uma taxa de aproveitamento de 33%.

<sup>14</sup> Ressalte-se que esses índices também devem ser tomados com prudência, visto que também possuem apenas um caráter indicativo, já que os componentes disponíveis para cálculo não são necessariamente passíveis de relacionamento.

Santo, Mato Grosso, Ceará, Rio de Janeiro, Sergipe, Roraima e Acre (todas entre 0,30 e 0,40). Esses resultados, apoiados em essência nas taxas de aproveitamento consideradas anteriormente, devem ser tomados com cautela, face suas limitações, tendo em vista que elementos importantes para a avaliação não foram incorporados, tais como taxa de desemprego nos mercados locais, serviço de orientação profissional, custos do serviço, opinião dos usuários, qualidade das vagas oferecidas aos usuários (salário e estabilidade) e outras variáveis qualitativas sobre a prestação desses serviços, indispensáveis num processo de avaliação e que poderiam alterar a classificação proposta.

Além disso, a ponderação simples pode subestimar a importância relativa de cada um desses indicadores. No entanto, ainda contribui para a visualização de algumas características dos sistemas que foram detectadas com frequência:

- A taxa de envolvimento dos desempregados é, com algumas exceções, relativamente baixa, o que pode estar revelando escala operacional insuficiente, escolhas inadequadas das localidades de atuação ou divulgação pouco eficaz;
- A captação de vagas mostra-se incipiente, fato que somado à baixa taxa de colocação, potencializa resultados insatisfatórios;
- A elevada evasão de inscritos para encaminhados, assim como, a discrepância entre estes últimos e o número de colocados, sugere o descompasso entre a qualificação da mão-de-obra e os requerimentos das firmas. Esse fenômeno pode ocorrer tanto em função da demanda insuficiente pelo tipo de trabalhadores cadastrados pelo sistema, como pela inexistência de estratégias para a coleta de vagas compatível às necessidades, ou ainda, pela ausência de programas de capacitação que permitam ajustar os atributos do trabalhador às necessidades do mercado.

Resta arrolar um conjunto de restrições alheias às ações dos executores do sistema que podem ter interferido negativamente em seus desempenhos:

- a incerteza da manutenção das atividades, em virtude do esquema de convênio anual. Convém lembrar que em muitos estados o programa esteve bastante comprometido em sua execução, quer por problemas

acerca da incerteza da transferência e do volume dos recursos financeiros procedentes do MTb, quer pela instabilidade de suas equipes técnicas,<sup>15</sup>

- a imposição da adequação das atividades a serviço de determinadas correntes político-partidárias, desviando-os de seus propósitos;
- a ausência de coordenação do MTb, como centralizador sistêmico, o que dificulta o desenvolvimento operacional padronizado e de melhor qualidade.

### Considerações finais

O formato do plano macroeconômico de estabilização posto em prática pelas duas últimas administrações federais (do Plano Real até o momento presente) restringe a obtenção de maiores taxas de crescimento econômico, reduzindo, portanto, a criação de postos de trabalho. Esse fato limita a atuação das políticas de emprego reservando-as quase que exclusivamente a intervenções que objetivam aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho e a empregabilidade do trabalhador. O Sistema Público de Emprego constitui assim, um instrumento institucional relevante nesse quadro, pois gera informações e aumenta a probabilidade do indivíduo empregar-se seja através do mecanismo de intermediação, como de orientação e capacitação profissional, associados ao recebimento do seguro-desemprego e à possibilidade de acessar o programa de geração de emprego e renda.

Este estudo detectou no serviço de intermediação um conjunto de fatores, institucionais, financeiros e operacionais que restringem o pleno funcionamento do SINE, quais sejam: a inexistência de sistemas de informação sobre o mercado de trabalho (principalmente com relação à magnitude do setor informal e sua interação com o sistema), atividades não padronizadas e parâmetros operacionais não definidos, índices de evasão elevados no trâmite interno desde a inscrição até a colocação além de problemas e descompassos orçamentários decorrentes do desenho

<sup>15</sup> As informações obtidas sobre o orçamento do SINE nos diferentes estados não permite isolar a função de intermediação, o que impede uma análise adequada.

financeiro-institucional do sistema. A análise dos desempenhos do SINEs sugere a existência de profundas diferenças entre as agências estaduais, a necessidade de diretrizes gerais e de maior articulação entre prestadores de serviços e entre os diferentes serviços que o sistema deveria prover.

Essa análise de desempenho, se bem que parcial, indica a necessidade de reformatação dos SINEs na direção de realizarem todas as funções que lhes competem, em prol de se constituírem efetivamente em um Sistema Público de Emprego, principalmente no que compete à integração entre seus componentes. Para tanto, em primeiro lugar, torna-se necessário que esse sistema exprima a demanda social ampla dos trabalhadores e da própria sociedade e, ainda, se insira num espaço institucional permanente e definido nos três níveis da administração pública, com plenas condições de se articular e prestar a gama de serviços que lhes são pertinentes e necessários para efetivar a política de emprego.

Além disso, o sistema para se tornar integrado nos planos federal e estadual deve operar através de planos integrados articulando os diferentes programas e não por meio de planos parciais para cada modalidade. A conformação de um Sistema Público de Emprego com atendimento integrado deve se aproveitar, entre outros elementos, da estrutura e da experiência desenvolvida pelos SINEs nos últimos anos, além de criar arranjos institucionais novos com o setor privado, o Sistema "S", entre cada estado e seus municípios. Especificamente com relação ao serviço de intermediação, identificam-se algumas medidas que podem vir a contribuir para isso: alteração no esquema de suporte financeiro que limita e em alguns casos inviabiliza os serviços nos estados, investimentos na formação dos profissionais técnicos ligados ao sistema, ampliação da abrangência extensiva e intensiva dos serviços e, por último, a adoção de critérios de avaliação para todas as Unidades Federativas, divulgados periodicamente para o acompanhamento do próprio sistema e da sociedade, com o objetivo de servir como parâmetro dos serviços e da qualidade de atendimento dos serviços prestados.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Convém lembrar mais uma vez que o SINE não fornece informações regulares, sistemáticas e mais completas. Por isso os resultados devem ser tomados com cautela, tendo em vista as restrições no que se refere às informações quantitativas e qualitativas, dados essenciais para uma avaliação de desempenho.

### Referências bibliográficas

- ALVES, E. G., VIEIRA, C. A. S. Qualificação profissional; uma proposta de política pública. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 12, jun./dez. 1995.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO SINE – ASSINE. *Programa de reestruturação do SINE*. 1995. (Mimeo.).
- AZEREDO, B., RAMOS C. A. Políticas públicas de emprego; experiências e desafios. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 12, jun./dez. 1995.
- CACCIAMALI, M. C. Emprego e crise no Brasil. In: ROCCA, C.A. et al. *Brasil 1980 – Os desafios da crise econômica*. São Paulo: USP. IPE, 1988.
- \_\_\_\_\_. A globalização e suas relações com o mercado de trabalho. *Cuadernos Americanos*, Mexico, 1997.
- \_\_\_\_\_. et al. Crescimento econômico, emprego e políticas públicas. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 1995.
- CALIL, L. (Consultora). *Programas de apoio ao emprego e à renda; a experiência governamental em MG, oferta atual em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, maio 1991. (Estudo realizado para GTZ/SETAS, como subsídio ao Projeto Gerar).
- CARDOSO, A. M., SALES, M. T. *O emprego e pobreza em São Paulo; mecanismos institucionais de apoio a políticas de emprego no período 1974-1984*. São Paulo: CEBRAP, 1987. (Relatório encaminhado à Secretaria de Relações do Trabalho – SRT).
- CHAHAD, J. P. Z. O Programa Seguro-Desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra; teoria e perspectivas para o caso brasileiro. *Texto para discussão* n. 20. Trabalho realizado por intermédio de suporte financeiro proveniente do Convênio OIT/MTb-Brasil, nov./1989.
- ISUANI, E. A. et al. *El Estado benefactor; un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores S. R. L., 1991.
- LANZANA, A. E. V. O setor externo da economia brasileira. In: PINHO, D. V., VASCONCELOS, M. A. S. *Manual de economia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*. Paris: OCDE, diversos anos.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RAMOS, C. A. *Rotatividade e instituições*; benefícios ao trabalhador desligado incentivam os afastamentos? Brasília: IPEA, ago. 1997a. (Texto para Discussão, n. 503).

\_\_\_\_\_. *Sistemas públicos de emprego*; a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Brasília: IPEA, set. 1997b. (Texto para Discussão, n. 511).

ROSANVALON, P. *A crise do Estado providência*. Lisboa: Editorial Inquérito, 1981.

SADER, E., GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo*; as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

VIEIRA, M. S. S. *Estado e políticas sociais*. Paraíba: Editora Universitária-UFPB, 1995.

## Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda

Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães<sup>1</sup>

As Políticas Públicas de Emprego (PPEs) são iniciativas relativamente recentes, que vêm ocorrendo em praticamente todos os países, para fazer face aos crescentes problemas do mercado de trabalho, especialmente o aumento do desemprego e a precarização dos postos de trabalho. Nesse sentido, os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGERS), também são ações bastante recentes que visam aumentar a oferta de postos de trabalho no país, fomentando com apoio creditício os empreendimentos econômicos de pequena escala, com maior capacidade de geração de empregos.

É importante deixar claro que as PPEs e os PROGERS não pretendem, por si sós, aumentar o volume de empregos de uma sociedade,

<sup>1</sup> Economista, Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal, doutorando em economia pelo IE/UNICAMP. O autor agradece a colaboração de Mário Magalhães, Kelly C. Santana e Maurício Lopes.

“resolvendo” o problema do desemprego. O crescimento do emprego está indissolúvelmente ligado a dois aspectos do desenvolvimento da economia. O primeiro, obviamente, refere-se à correlação positiva existente entre o aumento do produto e a geração de novos postos de trabalho. Já o segundo aspecto, traz em si uma relação mais delicada de quantificação difícil e, acima de tudo, de relações causais imprecisas. Esse aspecto é a elasticidade emprego-produto, cujos valores vêm apresentando quedas desde a década de 70. Já não se geram mais tantos empregos por unidade de produto adicional produzido.<sup>2</sup> Talvez mais grave do que não se gerar o mesmo número de postos de trabalho, seja o fato de que não há um consenso sobre quais são as reais causas dessa queda na taxa de elasticidade. As explicações vão desde o desenvolvimento tecnológico que deprime a oferta de empregos não especializados, até mudanças no padrão de demanda mundial que hoje exige produtos cujo ciclo de vida é mais curto, passando ainda pela velocidade de reestruturação das atividades produtivas e mobilidade da mão-de-obra em resposta a estímulos do mercado. Mas face a esses problemas do desenvolvimento econômico, não podemos conceber o crescimento do emprego como um mero subproduto do crescimento econômico. Aí reside o espaço das políticas públicas de emprego, ao lidar com os desempregados, pequenos empreendedores, setor informal e pequenos proprietários rurais, estimulando negócios de pouco capital para que ocupem melhor seus nichos de mercado, possibilitando assim a melhoria de seus negócios, de seus empregos e mesmo gerando novos empregos.

A discussão sobre o financiamento de pequenos negócios não é recente. Já em 1942 o Ministério da Fazenda ordenava ao Banco do Brasil que expandisse o volume de crédito rural, com “...normas capazes de facilitar ainda mais os financiamentos a pequenos agricultores. Foram dispensadas a avaliação prévia da safra e as certidões usualmente exigidas, louvando-se o banco nas declarações do próprio interessado a respeito da lavoura que pretendesse fundar” (Fontela, 1965). Ao longo das décadas de 50 e 60, várias iniciativas de expansão do crédito rural aos

<sup>2</sup> Um exemplo é a construção civil, que durante anos foi considerada uma atividade com alta elasticidade emprego-produto, mas que hoje em dia é considerada uma atividade com baixo índice multiplicador de empregos. Entre os empregos com maior elasticidade emprego-produto situam-se os que agregam mais tecnologia.

pequenos empreendedores foram tentadas, tanto pelo Banco do Brasil como pelas EMATERs, entre outras instituições. Com o ciclo de inflações elevadas dos anos 70 e 80, o crédito deixou de ser importante para a geração de receitas nas instituições financeiras, declinando em importância. Ao mesmo tempo, as pequenas unidades produtivas encontraram muito mais dificuldades em operar em regimes de inflação elevada do que as médias e grandes empresas, o que dificultou seu acesso ao sistema financeiro.

Nosso objeto de estudo difere dessas iniciativas anteriores por seu enfoque na Geração de Emprego e Renda. Não se trata de apenas conceder crédito, mas de uma política voltada ao fomento do emprego e à capacitação de empreendedores, fortemente vinculada ao Sistema Público de Emprego. Isso ocorre a partir de 1994, quando da decisão do CODEFAT de implantar o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Logo, em nosso marco de análise, somente são considerados PROGERs as iniciativas vinculadas às PPEs.

As Políticas Públicas de Emprego são novidades no cenário internacional, pois decorrem das transformações no mundo do trabalho oriundas do que vem sendo chamado de *terceira revolução industrial*,<sup>3</sup> que até o momento vem levando à redução da oferta de novos empregos e ao conseqüente aumento do desemprego, entre outras transformações importantes no mundo do trabalho. As políticas tradicionais do *Welfare State* não puderam dar conta dessa dimensão, face ao seu enfraquecimento no cenário político dos anos 80, fundamentalmente devido às crises fiscal e financeira que a maioria dos países capitalistas sofreu ao longo dessa década, o que permitiu o crescimento das ideologias neoconservadoras (neoliberais). As PPEs cumprem o papel de tentar contrapor-se à crise do mercado de trabalho, reformulando conceitos e práticas até então vigentes. Como nos diz Azeredo (1997: 2),

a resistência à tentativa de desmonte desses sistemas e o esforço para encontrar caminhos que permitissem o enfrentamento das questões sociais, tornadas mais dramáticas, está na origem da emergência do que se convencionou chamar de políticas sociais de última geração.

<sup>3</sup> Sobre esse assunto ver Mattoso (1995).

As PPEs compõem, em vários países, experiências das mais diversas, dadas as características locais da sociedade, do mercado de trabalho e do tipo de impacto verificado nas estruturas produtivas. Mas muitas delas são totalmente conformistas em relação ao discurso neoconservador, dando por inevitável a supremacia da ordem econômica sobre a ordem social, cabendo compensar os excluídos do novo modelo, dirigindo-lhes os recursos disponíveis, ao passo que para os demais cidadãos as regras do mercado são suficientes. Esse tipo de ação é uma ruptura em relação ao modelo de *Welfare State*, no qual os direitos sociais são considerados universais.

Tendo esse cenário em mente, pode-se então dividir as PPEs em políticas passivas ou ativas. As duas modalidades têm sempre o mesmo objetivo, diminuir o desemprego, mas a forma de atacar esse problema difere substancialmente entre elas.

As políticas passivas, atacam o problema por dois lados, como mecanismos de natureza compensatória ou como mecanismos redutores da oferta de trabalho. Essa estratégia tem como fundamento o fato do desemprego existente ter uma origem friccional e não estrutural. É um sistema cujas maiores chances de funcionamento se dão em ambientes de pleno emprego, em que as disponibilidades de mão-de-obra existem apenas nos períodos entre-empregos dos trabalhadores. Essas políticas foram muito utilizadas pelos países desenvolvidos no início de seus sistemas sociais de proteção ao trabalhador. No Brasil, elas surgiram muito tardiamente e são representadas pelo Programa de Seguro-Desemprego.

A Segunda forma de PPE é o grupo das políticas ativas, que atua no lado da demanda por trabalho. O objetivo é tentar aumentar a demanda da sociedade por trabalho, por meio dos serviços de intermediação e mobilidade de mão-de-obra, criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para novos empreendimentos, incentivos ao trabalho autônomo, entre outras políticas (Azeredo, 1997: 18). É nessa categoria que o PROGER se encaixa, fomentando novos empreendimentos, como pequenas e microempresas.

Nesse quadro complexo, tem ocorrido experiências das mais interessantes, que buscam aliar os princípios do *Welfare State* com a nova realidade social e econômica, mesclando políticas ativas e passivas, buscando criar políticas de menor custo, com padrões de eficiência e eficácia mensuráveis e apoiados na solidariedade. Na sua execução, não está só o Estado, mas também organizações da própria sociedade civil, ONGs, instituições religiosas, sociais e toda a gama de institutos que vêm sendo chamados de terceiro setor ou setor público não-estatal. Embora muitas dessas experiências tenham resultado em ações desconexas, com baixa eficiência e atravessadas por interesses corporativos, esses são os marcos em que atuamos hoje.

No caso brasileiro, isso tudo fica um pouco mais complicado, devido às características particulares de nossa economia, tais como:

- um *Welfare State* ainda incipiente, incapaz de atingir o conjunto da população;
- um quadro de estabilidade dos preços recentes, mas que não pode ser confundido com a estabilidade da própria economia;
- processos de modernização dos setores mais competitivos da economia; e
- ao lado de tudo isso, o velho setor informal da economia, que já foi chamado de atrasado, abrigando cerca de 46,3% dos postos de trabalho, responsável por 32.220,2 milhões de empregos.<sup>4</sup>

Portanto, a consideração principal que encerra esta introdução é que estamos fazendo políticas sociais num contexto social bastante diverso do encontrado nos países centrais e cientes de que nosso mercado de trabalho é bastante complexo e segmentado, o que dificulta sobremaneira as ações das PPEs. Trata-se de construir no terreno pantanoso do Mercado de Trabalho um edifício social de envergadura, sem termos de saída seu projeto concluído. Enfim, um desafio para todos nós.

<sup>4</sup> Dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar de 1995 (PNAD) – Brasil. O setor informal inclui os trabalhadores domésticos, conta própria e os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada.

### Sobre a avaliação de programas sociais

A avaliação de políticas sociais está condicionada à avaliação de seus resultados em termos da população alcançada. Por exemplo, se avaliarmos um programa de distribuição de leite não basta verificar se o programa funciona bem, se o leite chega às crianças. Isso diz respeito a sua eficiência enquanto programa. É necessário saber se a distribuição de leite trouxe ganhos sensíveis e mensuráveis para as crianças e suas famílias, a chamada eficácia, que valida a existência do programa. Em nosso país é comum analisarmos os programas sociais apenas pelo crivo da eficiência e não da eficácia, o que nos tem levado a equívocos imensos.

Respeitada a regra acima, a avaliação de uma política social deve ser feita quando os resultados previstos sobre a clientela atendida estejam devidamente maturados ou concluídos. Em resumo, se vamos analisar os efeitos de um financiamento concedido a uma pequena unidade produtiva para saber se isso melhorou sua condição de concorrer no mercado, ampliando seu número de empregos, é justo analisarmos todo o período do crédito, da concessão até sua quitação, buscando os resultados ao longo da trajetória do empreendimento e especialmente aqueles que restam ao final do processo. Nesse sentido, as experiências iniciais PROGERs ainda não foram concluídas, o que impede uma avaliação definitiva. Ademais, essa avaliação deveria se valer de dados empíricos, coletados diretamente junto aos clientes dos programas, que não estão hoje disponíveis.

O que buscaremos aqui é uma avaliação da consistência dos programas face aos princípios enunciados por seus promotores e dos *indícios* de eficácia possíveis de serem verificados, sobretudo a partir das observações realizadas por alguns analistas. Abarcaremos as diferentes modalidades de PROGERs vinculados diretamente aos recursos do FAT, assim como algumas experiências da nova safra de "bancos do Povo". Embora o resultado deste trabalho seja parcial e a priori, inconclusivo, serve ao propósito de apresentar elementos de avaliação que permitam refletir sobre as características e o alcance desses programas.

### O pano de fundo do mercado financeiro entre 1995 e 1997

As análises usualmente realizadas sobre os Programas de Geração de Emprego e Renda enfatizam seus aspectos sociais e operacionais. Por se tratarem de programas sociais, tal caminho é o mais natural. Mas esses programas também tratam de aspectos financeiros, pois atuam por intermédio de instituições financeiras, ofertando crédito. São, portanto, vinculados ao Sistema Financeiro Nacional, ainda que de forma tênue. Logo, na sua análise é necessário ter em vista o quadro geral do Sistema Financeiro e da Política Monetária, dada a sua importância na conformação desses programas. Não se pretende fazer aqui uma análise detalhada da evolução do Sistema Financeiro, mas apenas destacar alguns conceitos e aspectos que tem influência no desenvolvimento dos Programas de Geração de Emprego e Renda.

O Sistema Financeiro Nacional vem passando por várias mudanças desde o advento do Plano Real. Com a redução expressiva das taxas de inflação, a forma como os bancos ganhavam dinheiro mudou substancialmente. As altas taxas de inflação criaram no Brasil um mercado bancário singular, no qual os ganhos das instituições financeiras não decorriam da cobrança de taxas sobre a intermediação financeira, mas sim dos ganhos causados pelo período que os recursos dos correntistas ficavam sem remuneração nas contas, conhecido como *floating*, e dos ganhos obtidos no empréstimo ao governo nas operações de mesa, como forma de rolar a dívida do Estado. Da mesma forma, os efeitos da inflação causavam ilusões monetárias na maioria dos pequenos clientes, incapazes de avaliar a situação real de seus investimentos e dívidas. Esse quadro propiciou às instituições financeiras a oportunidade de uma grande expansão no Brasil, sem que houvesse uma real necessidade de atuar como instituição de intermediação financeira.

Bancos, em sua concepção mais clássica, são instituições que prestam serviços financeiros ao seu cliente, em especial a guarda de valores e a intermediação financeira. Em síntese, bancos tomam recursos de clientes que os têm em disponibilidade e os emprestam para quem tem condições de tomá-los emprestados. O tomador dos recursos paga juros sobre o valor tomado ao Banco, que repassa parte desses juros ao cliente

que os emprestou. A parte descontada – o chamado *spread*, é a receita do banco para cobrir suas despesas e realizar lucro. Claro que hoje essas operações são bastante sofisticadas, envolvendo uma variedade muito grande de modalidades. Mas o papel central dos bancos em economias capitalistas é essencialmente esse, atuar na intermediação financeira entre os que têm recursos disponíveis e os que precisam de recursos. Para tanto, os bancos assumem o risco das operações de crédito que contratam. Isso significa que os clientes que aplicam dinheiro nos bancos não são responsáveis pelos resultados das operações de crédito, que dizem respeito exclusivamente aos bancos.

Todas as instituições financeiras tem departamentos especializados na concessão de crédito, peça chave no equilíbrio da instituição. Cada instituição desenvolve suas tecnologias para conceder crédito, que tem relação com sua experiência anterior, suas análises sobre a conjuntura econômica, seus padrões de propensão ao risco (submetidos aos limites dos mecanismos reguladores institucionais) e seus prognósticos sobre a evolução da economia no futuro. Ao mesmo tempo, a experiência da instituição com seus clientes também é considerada, na medida em que bons clientes, que sempre pagam pontualmente, têm menor probabilidade de virem a ter operações de crédito com curso anormal. Complementarmente, bancos podem exigir garantias reais, avais ou fianças de seus clientes, o que dependerá do balanceamento das várias informações disponíveis. Em resumo, a concessão de crédito, pela ótica da instituição financeira, deve ser feita sob condições que garantam um risco de inadimplência esperado, sendo que essas condições variam de caso a caso.

Ocorre que os bancos brasileiros ficaram mais de 25 anos sem políticas ativas de crédito, tendo seus resultados alavancados por lucros inflacionários. Com a queda brutal e prolongada da inflação, esses viram-se compelidos a assumir o papel de instituições financeiras como em qualquer outro país, de forma muito rápida. O resultado foi que entre a edição do Plano Real e meados de 1997, mais de 50 instituições financeiras foram fechadas, encerradas ou liquidadas, um outro tanto mudou de mãos, adquiridas especialmente por bancos estrangeiros que passaram a operar no Brasil. No caso do Banco do Brasil, seu prejuízo em

1996 foi o maior já registrado por um empresa em todo o mundo, correspondendo à metade de seu patrimônio líquido.

Nesse cenário os bancos viram-se obrigados a praticar políticas de crédito ativas, como forma de obter maiores ganhos. E encontraram uma sociedade ávida por crédito, especialmente para o consumo de bens duráveis e semi-duráveis. A rápida expansão do crédito ao consumidor não trouxe resultados tão exitosos como era de se esperar, uma vez que os consumidores também estavam despreparados para lidar com o crédito. O resultado foi um crescimento geral da inadimplência, com fortes impactos sobre os resultados dos bancos, especialmente em 1996.

O que importa, para concluir este breve resumo, é destacar que os bancos brasileiros têm dificuldades em conceder crédito na medida em que suas tecnologias são pouco desenvolvidas e em virtude das incertezas da economia. Como os bancos administram seus riscos, é natural que busquem realizar as operações que os minimizem. E isso no Brasil está associado a conceder crédito a quem tem renda comprovada, especialmente pela carteira de trabalho assinada, ou a quem oferecer garantias reais complementares, em se tratando de operações de investimento e custeio. Ocorre que 47,8% da população ocupada não tem nem carteira de trabalho assinada e muito menos garantias reais a oferecer. Dessa forma, as tecnologias convencionais não funcionam para esses clientes, exigindo dos bancos capacidade de inovação na análise de crédito.

Em geral os bancos privados estão hoje desenvolvendo sistemas mais ágeis, especialmente por meio de suas financeiras coligadas, baseados em tecnologias de mensuração estatística do risco, conhecidos como score de crédito. Trata-se de, com base na experiência pretérita das carteiras de crédito, avaliar quais os fatores sociais e econômicos que têm correlação com o pagamento/não-pagamento, permitindo assim a construção de um score de pontos aplicável a cada cliente, que resulta num conceito cadastral. Esse tipo de tecnologia já é fartamente empregado pelas empresas de cartões de crédito, que concedem crédito sem maiores requisitos. No entanto, soluções desse tipo levam a que os bancos exijam taxas de juros maiores, uma vez que em sua avaliação o risco é mais elevado do que quando há uma garantia real associada.

Portanto, para analisar os programas que se utilizam de instituições financeiras, é preciso compreender a natureza dos bancos e os limites de sua ação. No caso dos bancos públicos, operadores únicos do PROGER, o quadro é mais complexo, dado que eles estão sujeitos a um conjunto muito grande de regras e procedimentos administrativos que lhe tolhem a agilidade, dificultando sua adaptação à nova realidade do mercado. Além disso, estão hoje compelidos a darem lucros ou serem privatizados. São constrangimentos que sem dúvida afetam os programas que dependem dos bancos públicos.

### Programa de Geração de Emprego e Renda<sup>5</sup> – PROGER

A resolução 59 do CODEFAT, de março de 1995, marca o início do PROGER, permitindo o uso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o apoio creditício a pequenos empreendimentos. Trata-se de um grande passo para as Políticas Públicas de Emprego, considerando-se aquelas até então desenvolvidas, pois abriu-se a possibilidade de implantação de uma política ativa de emprego, algo novo em nossa tradição de *Welfare State*. O PROGER traz um conjunto de valores e soluções que de certa forma, firmaram os marcos atuais das políticas de geração de empregos, ainda que mutáveis e provisórios.<sup>6</sup>

Deve-se destacar que o PROGER foi fruto de mais de um ano de trabalhos intensos no Ministério do Trabalho, reunindo técnicos do ministério, especialistas de várias unidades estaduais do SINE,<sup>7</sup> ONGs, além do próprio CODEFAT. Merece ser destacada a participação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), que trouxe as

5 Neste artigo não serão oferecidas informações detalhadas sobre os programas de geração de emprego e renda analisados, visto que elas são tratadas nos artigos de Beatrice Vale e Dulce Tannuri, que fazem parte desta coletânea.

6 Uma análise bastante completa sobre as Políticas Públicas de Emprego no Brasil, no período recente, pode ser obtida com a leitura da tese de doutoramento de Beatriz Azeredo (1997).

7 Deve-se destacar as experiências dos SINEs do Distrito Federal e Ceará na formulação do PROGER, especialmente no atendimento ao setor informal. Também os trabalhos desenvolvidos pelo Banco do Nordeste em parceria com o SINE/BA foram importantes subsídios para o desempenho do programa. No entanto, não considero esses programas a base das políticas ativas de emprego, por seu caráter regional e pequena escala de atendimento. São, sem dúvida, antecedentes importantes.

preocupações da Ação pela Cidadania Contra a Fome e pela Vida, que colaboraram para a efetivação de uma política, especialmente voltada ao setor informal. Na resolução 59 e nas resoluções posteriores, além dos documentos do MTb, foi definida a missão do PROGER:

O PROGER tem por finalidade a promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores normalmente com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas ou formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias do setor informal.

A concessão de financiamento está vinculada a uma condição básica: o desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados.

O PROGER possui execução descentralizada e segue orientações, nos níveis estadual e municipal, das Comissões Estaduais de Emprego. A partir das diretrizes do CODEFAT, as Comissões definem a abrangência e as linhas prioritárias de ação do Programa nos Estados, assim como acompanham e fiscalizam suas ações (PROGER, MTb-SPES-FAT, 1996).

Ainda na resolução 59 há 12 “princípios” a serem seguidos, que deixam clara a preocupação em não confundir o programa com as linhas de crédito normais dos bancos, mas em criar um efetivo mecanismo de fomento à geração de empregos, em consonância com as demais políticas de governo.

Entre as inovações verificadas, devem ser destacadas as seguintes:

- ficam definidos os princípios do controle social local, por intermédio de conselhos ou comissões estaduais e municipais de emprego, tripartites e paritárias;
- a operacionalização passa a ser descentralizada, por meio de agências de financiamento, em alguma medida concorrentes entre si, mediadas pelos conselhos locais; e
- admite-se a aplicação de recursos no setor informal da economia, ainda que de maneira tímida.

Esses princípios estão claros no PROGER<sup>8</sup> e, em certa medida, são a base sobre a qual nascem os programas de microcrédito a partir de 1995, como o caso do BRB Trabalho. Mas à medida que novos programas surgiram, as características originais foram sendo abandonadas. Foram criados o PROGER Rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), que destoam do PROGER em concepção e prática.

O PROGER Rural não exige uma participação mais ativa dos conselhos tripartites locais, deixando a operação basicamente nas mãos dos bancos operadores. Tem também como característica o custeio de safras agrícolas, o que o torna muito semelhante aos programas de crédito agrícola mais tradicionais. Conforme analisou Beatriz Azeredo:

No que toca ao PROGER-Rural, parece ter havido mais uma decisão de natureza política, com respeito ao financiamento das operações conduzidas pelo Banco do Brasil (e também pelo Banco do Nordeste) em sua carteira agrícola, do que uma decisão técnico-política de aprofundar o escopo do Programa de Geração de Emprego e Renda (Azeredo, 1997: 255).

Deve-se destacar que há algumas inovações em relação ao crédito rural tradicional, como os limites de tamanho físico das propriedades e o acompanhamento via empresas de extensão rural. Mas isso não caracteriza a oferta de crédito aos setores normalmente excluídos do mercado financeiro e nem a seleção de setores geradores de emprego, visto que essas unidades produtivas já vinham se beneficiando do crédito rural há mais tempo e sua capacidade de gerar empregos (elasticidade investimento-emprego) é sabidamente mais baixa que a dos empreendimentos urbanos.

O PRONAF vai mais além, pois não ocorre somente com recursos do FAT, mas também com recursos do depósito compulsório que os bancos (públicos e privados) mantêm no Banco Central do Brasil. Logo, é

<sup>8</sup> Os documentos do MTb tratam ora do PROGER ora do PROGER Urbano, quando se referem ao Banco do Brasil. Analisando os documentos e resoluções, fica claro que há um PROGER original, derivado da resolução 59, assim como um PROGER Rural, estabelecido na resolução 100. Logo, não existe um "PROGER Rural", a não ser quando o Banco do Brasil apresenta suas classificações. A leitura dos planos de trabalho deixa claro que os recursos do PROGER original podem ser aplicados tanto em empreendimentos urbanos como rurais, como fica evidente nas apresentações de resultados do Banco do Nordeste

um programa disponível em todos os bancos do país, tendo características próprias. Não há vínculo entre o PRONAF e ações de capacitação dos tomadores ou qualquer mediação por parte das comissões tripartites. Deve-se destacar que não se trata de um programa novo, mas é apenas uma atualização do crédito de custeio historicamente realizado pelo Banco do Brasil, com seus recursos próprios, que agora passam a ser, em parte, recursos do FAT.

O PROCERA, por sua vez, é mais um programa de apoio à reforma agrária do que um programa de geração de emprego e renda, no sentido original dado pelo MTb e CODEFAT. Esse programa já vem sendo desenvolvido pelo Banco do Brasil há alguns anos, sendo que coube ao FAT apenas aportar recursos para sua continuidade, em forma emergencial, sem modificar sua estrutura básica.

Devemos destacar que não estamos considerando os aportes do FAT na FINEP como programas de geração de emprego e renda. Embora louváveis, tais aportes nada têm a ver com Políticas de Emprego, sendo explicitamente um programa de fomento à estruturação das empresas de base tecnológica. Quanto ao Programa de Crédito Produtivo Popular, desenvolvido pelo BNDES, é uma iniciativa que sem dúvida resgata os princípios dos programas de geração de emprego e renda e, embora esteja ainda num estágio muito inicial, será tratada à parte.

Dessa forma, tratar o PROGER como uma coisa só pode induzir a erros de análise muito grandes. Não é possível considerar as diversas modalidades de PROGER Rural ao lado de sua versão urbana, sob pena de embaralhar informações, confundindo as operações tradicionais de custeio agrícola, desenvolvidas há mais de 50 anos, com políticas novas visando a geração de empregos. Embora não se possa facilmente caracterizar o PROGER Rural, o PRONAF e o PROCERA como programas de geração de emprego e renda, não se pode negar que sob o ponto de vista do investimento são programas meritórios, com cunho social elevado e nos quais o aporte de recursos parece trazer bons resultados. Talvez o mais correto seja classificar essas linhas de crédito não ao lado do PROGER, mas ao lado do PROEMPREGO, programa de desenvolvimento econômico baseado em investimentos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento urbano, conduzido pelo BNDES. Embora o

PROEMPREGO não seja um programa de geração de emprego e renda, tem mérito social e representa a ampliação dos investimentos na economia do país, permitindo a ampliação no nível global de empregos.

Quadro 1  
Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER  
Período: janeiro/95 a dezembro/97<sup>(1)</sup>

Programa	Agente Financeiro	Valores nominais			
		Valor Conveniado <sup>(2)</sup>	Valor aplicado	Número de contratos	Valor médio por contrato
	BB <sup>(7)</sup>	390 milhões	335.164.746	19.833	16.899
PROGER	BNB <sup>(4 e 8)</sup>	540 milhões	753.585.000	82.380	9.148
	CEF	130 milhões	49.880.652	6.557	7.607
PROGER	BB <sup>(5)</sup>	975 milhões	1.835.007.272	232.910	7.879
Rural	BNB <sup>(3 e 6)</sup>	70 milhões	65.852.000	9.644	6.828
	BB <sup>(5)</sup>	710 milhões	692.883.007	206.793	3.351
PRONAF	BNB <sup>(6)</sup>	140 milhões	100.239.000	23.278	4.306
	BNDES <sup>(7)</sup>	700 milhões	660.965.562	89.534	7.382
PROCERA	BB	50 milhões	18.544.580	4.561	4.066
Crédito Produtivo Popular (CPP)	BNDES	150 milhões	-	-	-
PROGER + CPP	BB + BNB + CEF + BNDES	1.210 milhões	1.138.630.398	108.770	10.468
PROGER Rural + PRONAF + PROCERA	BB + BNB + BNDES	2.645 milhões	3.373.491.421	566.720	5.952

(1) Valor acumulado de jan. a dez/95, acrescido das contratações mensais de jan/96 a nov/97, para o BB e BNB

(2) Esses valores são atualizados pela SELIC (R\$ no caixa do banco) e TJLP (R\$ aplicado). Em decorrência da aplicação financeira, o valor contratado supera o valor conveniado.

(3) A Res. CODEFAT n.º 131 transferiu R\$ 80 milhões do PROGER Rural ao PROGER e alocou mais R\$ 130 milhões ao PROGER, totalizando R\$ 210 milhões.

(4) A Res. CODEFAT n.º 133 alocou R\$ 100 milhões ao PRONAF e R\$ 50 milhões ao PROGER Rural no Banco do Brasil.

(5) A Res. CODEFAT n.º 140 alocou R\$ 350 milhões ao PRONAF e R\$ 350 milhões ao PROGER Rural no Banco do Brasil. E a Res. CODEFAT n.º 135 alocou R\$ 30 milhões ao PROGER Rural e R\$ 50 milhões ao PRONAF no Banco do Nordeste.

(6) A Res. CODEFAT n.º 145 alocou R\$ 130 milhões ao PROGER no Banco do Brasil.

(7) A Res. CODEFAT n.º 146 alocou R\$ 350 milhões ao PRONAF no BNDES. E a quantidade de operações do PRONAF/BNDES refere-se ao n.º de mutuários.

(8) A Res. CODEFAT n.º 156 transferiu R\$ 60 milhões do PROGER Urbano/BNB, sendo R\$ 20 milhões ao PROGER Rural e R\$ 40 milhões ao PRONAF.

Fonte: Informe CGEM – Coordenação Geral de Emprego (MTb).

Devemos ponderar que a criação desses programas pode ser uma estratégia do Ministério do Trabalho e do CODEFAT para diminuir as pressões políticas para o uso dos recursos do FAT, especialmente as já realizadas no passado e que levaram à formação de depósitos especiais

remunerados para a Saúde e para o custeio agrícola. Por outro lado, os gestores do Fundo poderão argumentar que agiram com prudência, aportando recursos em vários programas, para várias clientela e com várias instituições financeiras para diminuir seu risco. Complementarmente podem apontar que uma avaliação externa dos programas, dentro de algum tempo, poderá indicar uma nova forma para eles, permitindo um apoio mais intenso, com menores riscos para o patrimônio do FAT.

Quadro 2  
Demonstrativo de aplicação de recursos do FAT  
Período: janeiro/95 a dezembro/97

Programa	Sul	Sudeste	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Total
PROGER	142.016.874	167.796.015	71.298.548	734.991.022	22.527.937	1.138.630.396
%	12,47%	14,74%	6,26%	64,55%	1,98%	100%
P. RURAL	1.184.088.988	317.240.739	154.230.770	219.132.115	26.166.661	1.900.859.273
%	62,29%	16,69%	8,11%	11,53%	1,38%	100%
PRONAF	998.052.336	188.592.727	26.363.914	221.001.782	20.076.811	1.454.087.570
%	68,64%	12,97%	1,81%	15,20%	1,38%	100%
PROCERA	6.111.307	11.085.868	40.859	1.306.546	0	18.544.580
%	32,95%	59,78%	0,22%	7,05%	0,00%	100%
Total	2.330.269.505	684.715.349	251.934.091	1.176.431.465	68.771.409	4.512.121.819
%	51,64%	15,18%	5,58%	26,07%	1,52%	100%

Fonte: Informe CGEM – Coordenação Geral de Emprego (MTb).

Analisando os números de cada programa, temos no Quadro 1 a distribuição de recursos e os resultados observados por programa. Este Quadro é uma reelaboração dos quadros divulgados pelo MTb, que normalmente enfatizam a análise por instituição e por localidade. Da forma como apresentamos os dados (principalmente as duas últimas linhas, que trazem resultados consolidados para as áreas urbana e rural), fica claro o maior peso dos programas destinados ao crédito agrícola em relação ao crédito urbano. Tal dado mostra uma inconsistência com as informações disponíveis sobre a distribuição do desemprego e da pobreza no Brasil, eminentemente urbana e concentrada nas grandes regiões metropolitanas. Se estamos no campo de uma política de geração de empregos, estes devem ser fomentados nos locais de moradia das famílias. Tal desvio fica ainda melhor compreendido quando analisamos os Quadros 2 e 3, onde estão as distribuições regionais dos recursos, discriminados por programa e entre as áreas urbana e rural. No Quadro 2 fica patente a forte concentração de recursos na região Sul do país, que

absorveu 51,64% dos recursos aplicados. Uma análise estratificada do destino dos recursos aplicados (Quadro 3) mostra a forte concentração dos financiamentos na área rural, principalmente na região Sul. Na verdade, todas as regiões, excetuando-se a Nordeste, concentraram fortemente a aplicação de seus recursos no setor rural.

Concentrando nossa análise no PROGER Urbano, devemos destacar que o volume total de operações realizadas é ainda pequeno. Totalizando as chamadas primeira, segunda e terceira etapas, em todos os agentes financeiros, chegamos a 108.770 operações. Esse resultado pouco expressivo pode ser explicado por vários fatores, entre eles:

- a baixa difusão de comissões municipais de emprego. Embora o número total de comissões seja crescente, em vários estados seu número é claramente insuficiente;
- baixo grau de funcionalidade das comissões existentes, face ao esforço insuficiente em capacitar seus membros. Sem treinamento adequado, o trabalho é subproveitado;
- as modificações ocorridas no âmbito do Banco do Brasil, que vem passando por um processo de reestruturação, alterando seus procedimentos administrativos e levando a um certo "esfriamento" do PROGER;
- a dificuldade em conciliar as decisões das comissões locais e os critérios de análise de crédito das instituições financeiras. Como a decisão de crédito é, em última instância, da instituição financeira – assim como o risco das operações –, seus critérios predominam sobre as deliberações das comissões;
- as mudanças em curso no mercado financeiro nacional após o Plano Real, que, depois do fim dos lucros decorrentes da inflação, estão se reestruturando para atuar na concessão de créditos e serviços aos clientes;
- o *vaivém* a que o mercado de crédito vem sendo submetido desde o início do Plano Real, como forma de controlar o consumo e, por decorrência, a inflação; e
- a própria inadequação das instituições financeiras tradicionais para operarem com programas voltados a clientelas normalmente excluídas do mercado de trabalho.

O Banco do Nordeste vem tendo resultados mais expressivos que os demais, embora atue numa área menor, mesmo na linha de setor informal. Sua ação é responsável por 66% das operações do PROGER, embora boa parte das operações seja feita em regiões rurais. Tal resultado aparentemente reflete o direcionamento da instituição como agência de desenvolvimento regional, o que é facilitado pela interposição de recursos originários do Fundo do Nordeste (FNE) nos programas do Banco, na razão de 1:1, visto que este é o seu administrador. Com isso, torna-se possível realizar um maior número de operações com garantias diferentes daquelas normalmente exigidas dos clientes dos bancos comerciais, ao lado de intensos programas de capacitação. Deve-se lembrar que os recursos do FNE têm taxas de juros diferentes das do FAT, permitindo um *mix* de taxas, inclusive com o chamado rebate nos juros, especialmente no crédito rural.

Quadro 3  
Demonstrativo de aplicação de recursos do FAT por região  
Período: janeiro/95 a dezembro/97

Programa	Sul	Sudeste	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Total
PROGER	142.016.874,00	167.796.015	71.298.548	734.991.022	22.527.937	1.138.630.396
%	6%	25%	28%	62%	33%	25%
PROGER RURAL + PRONAF + PROCERA	2.188.252.631	516.919.334	180.635.543	441.440.443	46.243.472	3.373.491.423
%	94 %	75 %	72 %	38 %	67 %	75 %
Total	2.330.269.505	684.715.349	251.934.091	1.176.431.465	68.771.409	4.512.121.819
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Informe CGEM – Coordenação Geral de Emprego (MTb).

Quadro 4  
Demonstrativo de inadimplência das operações contratadas  
Período: janeiro/95 a junho/97 <sup>(1)</sup>

Programas	Banco do Brasil - BB	Banco do Nordeste do Brasil - BNB
PROGER	6,47%	2,89%
PROGER Rural	4,63%	0,09%
PRONAF	2,18%	-

(1) O MTb não deu continuidade à divulgação destes dados, sendo assim, os últimos disponíveis são os referentes a junho de 1997.

Fonte: Informe CGEM – Coordenação Geral de Emprego (MTb)

Já o Banco do Brasil realizou apenas 13.343 operações no período em análise, em todo o país. São resultados inexpressivos, que refletem as dificuldades do Banco na operacionalização do programa. A CEF realizou pouco menos de 100 operações, mas dado que seu ingresso efetivo no programa é recente, é necessário aguardar mais algum tempo para analisar seu desenvolvimento.

Destacando alguns estados no programa, nota-se que os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais têm desempenhos muito modestos em relação a outras Unidades da Federação, mesmo aquelas só atingidas pelo Banco do Brasil. Tal fato é um indicador preocupante, quando consideramos que aproximadamente 60% dos desempregados estão nesses três estados.

Deve-se considerar ainda alguns indicadores de desempenho do programa, como a inadimplência, o custo por emprego e o multiplicador do emprego associado. Esses dados estão nos Quadros 4 e 5, e foram calculados da mesma forma que Azeredo (1997: 257).

Quadro 5  
PROGER Urbano – Indicadores de desempenho dos agentes financeiros – BB E BNB  
Período: janeiro/95 a abril/97 <sup>(1)</sup>

Indicador		Banco do Brasil	Banco do Nordeste do Brasil
Número de Operações	1ª Etapa	9.342	20.675
	2ª Etapa	4.001	16.180
	3ª Etapa	-	22.765
Valor Aplicado	1ª Etapa	R\$ 163.665.650,70	R\$ 152.146.000,00
	2ª Etapa	R\$ 67.911.333,07	R\$ 139.818.000,00
	3ª Etapa	-	R\$ 240.726.000,00
Estimativa de empregos	1ª Etapa	41.425	56.356
	2ª Etapa	15.955	42.280
	3ª Etapa	-	97.032
Valor médio por contrato	1ª Etapa	R\$ 17.519,34	R\$ 7.358,94
	2ª Etapa	R\$ 16.973,59	R\$ 8.641,41
	3ª Etapa	-	R\$ 10.574,39
Multiplicador de emprego/ Emprego por contrato	1ª Etapa	4,43	2,73
	2ª Etapa	3,99	2,61
	3ª Etapa	-	4,26
Custo por emprego	1ª Etapa	R\$ 3.950,89	R\$ 2.699,73
	2ª Etapa	R\$ 4.256,43	R\$ 3.306,95
	3ª Etapa	-	R\$ 2.480,89

(1) O MTb não deu continuidade à divulgação destes dados, sendo assim, os últimos disponíveis são os referentes a junho de 1997.

Fonte: Informe CGEM – Coordenação Geral de Emprego (MTb).

Para o BNB, os números relativos à inadimplência são bastante baixos. Fica claro que a inadimplência é um problema para o Banco do Brasil, considerando-se que um número incerto, mas proporcionalmente elevado de operações, estão ainda em período de carência. Embora o valor global dessa carteira seja muito pequeno, incapaz de causar maiores impactos ao Banco, esses resultados devem ser alvo de permanente acompanhamento nos próximos anos. Caso esse quadro de inadimplência no BB perdure, o futuro do PROGER está ameaçado, pois não será fácil recuperar os recursos aportados para ressarcir o FAT, o que poderá levar o Banco a assumir o prejuízo, ou o FAT terá que se valer de suas garantias junto ao Tesouro Nacional, o que em qualquer caso geraria um problema político delicado.

O crescimento da inadimplência tem levado o Banco do Brasil a exigir garantias cada vez mais extensas, o que vem dificultando a concessão de créditos. Em alguns Estados, cogita-se a criação de Fundos Públicos de Aval para suprir as necessidades dos pequenos empreendedores. Face aos dados disponíveis, se adotada essa solução haveria a transferência da inadimplência do BB para os Fundos de Aval, que assumiriam o ônus da quitação das dívidas junto ao banco, mesmo que não em seu todo.

Essa solução, embora pareça simples e eficaz, pode se revelar um sorvedouro dos recursos públicos. Os dados apresentados pelo Banco do Brasil sobre inadimplência contrariam a visão comum de que os clientes dos PROGERs são naturalmente melhores pagadores. Esses clientes estão sujeitos a toda sorte de riscos, da mesma forma que os demais empreendedores, podendo em muitos casos não pagar suas dívidas por falta de condições de fazê-lo, e não por desejo, vontade própria ou simplesmente “malandragem”.

Novamente a tecnologia na concessão do crédito e no seu acompanhamento parecem ser decisivas para a obtenção de taxas baixas de inadimplência. E nesse ponto os bancos comerciais têm muitas dificuldades em adotar procedimentos distintos de seu padrão. Nesse caso, os Fundos de Aval poderão simplesmente desonerar os bancos da tarefa de melhorar suas tecnologias de crédito, transferindo o risco aos Fundos. Tal forma de atuação romperia com o papel tradicional da instituição financeira, suscitando uma reflexão mais ampla sobre sua atuação nesse tipo de Programa.

Ainda sobre o sistema de crédito, é importante destacar alguns pontos. Em primeiro lugar, o fundo de aval não é uma solução aceitável, pois ele apenas transfere o risco dos bancos comerciais para o FAT, o que a longo prazo acabaria por reduzir os recursos disponíveis para os trabalhadores. Outro erro é tentar enxergar o PROGER como um mecanismo gerador de emprego e renda a fundo perdido. Isso poderia aumentar o índice de perda de crédito das instituições financeiras para um nível mais alto, ainda que aceitável.

Uma hipótese a ser considerada é o exemplo do BNB na gestão do PROGER, em 1997. A abordagem do BNB não foi a de um banco comercial comum, que espera os clientes atrás do balcão, e quando estes chegam à agência se defrontam com uma enorme burocracia para a liberação de créditos. Ao contrário, o BNB foi buscar a sua clientela no local onde ela se encontrava, dando suporte à mesma desde o primeiro contato, passando pelo auxílio à elaboração dos projetos até a liberação do financiamento e o acompanhamento posterior do mesmo. Com essas medidas, os indicadores do BNB foram superiores aos do Banco do Brasil, como pode ser visto nos Quadros 1, 4 e 5.<sup>9</sup>

Um aspecto importante é que o acompanhamento do crédito pós-concessão não fica a cargo das instituições financeiras, mas das Secretarias de Trabalho, que podem fazê-lo diretamente ou por delegação, em geral ao SEBRAE. Esse relacionamento tem se mostrado precário, uma vez que os bancos não têm como utilizar as informações obtidas pelas visitas em seu modelo de operações e, ao mesmo tempo, as Secretarias não são responsáveis ou capazes de atuar na concessão do crédito. Dessa forma, o sistema de acompanhamento atual do PROGER é claramente inadequado.

Como vimos anteriormente, os recursos do FAT que seriam empregados para o PROGER, na geração de emprego e renda na área urbana, na verdade, estão sendo utilizados para financiar iniciativas na área rural, não só com a implantação de programas de geração de emprego e renda nesse setor, mas sobretudo por meio do financiamento dos programas de crédito rural. Somente em 1996, foram aplicados R\$ 1,38 bilhão do FAT no programa de Crédito Rural, valor maior que o volume

<sup>9</sup> Quanto aos demais itens analisados, há uma clara superioridade do Banco do Nordeste em custo do emprego (menor), número de operações celebradas (maior), valor total aplicado (maior) e valor por contrato (menor).

total de recursos do FAT aplicados nos programas de geração de emprego e renda na área urbana entre 1995 e 1997 (vide Quadro 1), que totalizaram R\$ 1,138 bilhão.

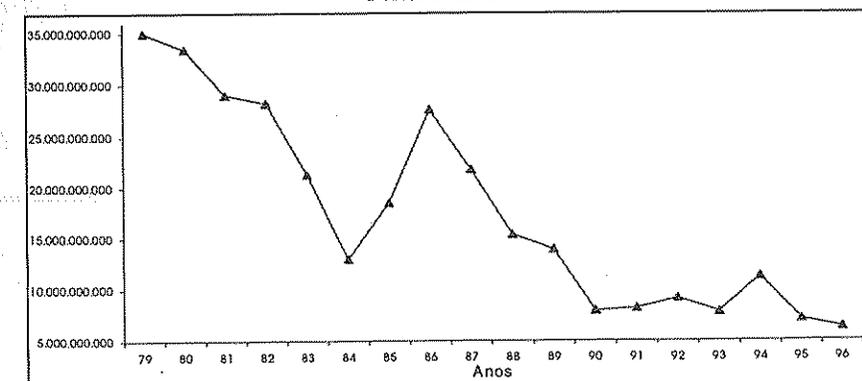
Segundo o Anuário Estatístico do Crédito Rural de 1996 editado pelo Banco Central do Brasil, "o FAT foi a principal fonte financiadora das atividades agropecuárias (21,99%), seguida das aplicações com recursos obrigatórios (MCR6.2) com o percentual de 16,88%" (vide Quadro 6). O que este dado espelha é que o FAT está sendo desvirtuado de suas funções principais, entre as quais não se encontra financiar a área agrícola.

Quadro 6  
Fontes de recursos para o crédito rural  
Período: 1996

Fonte de recursos	1996	% do Total	R\$
Recursos do tesouro	219.048.677		3,48
Recursos obrigatórios	1.062.352.287		16,88
Poupança rural	574.808.784		9,13
Recursos livres	507.674.205		8,07
Fundos constitucionais	937.488.065		14,90
Recursos Governos Estaduais	16.128.470		0,26
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	1.383.674.222		21,99
FAE - Fundo extra-mercado	876.562.268		13,93
Recursos de outras fontes	715.464.121		11,37
Total	6.293.201.099		100,00

Fonte: Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Crédito Rural (1996).

Gráfico 1  
Evolução dos recursos do crédito rural  
Período: 1979/96

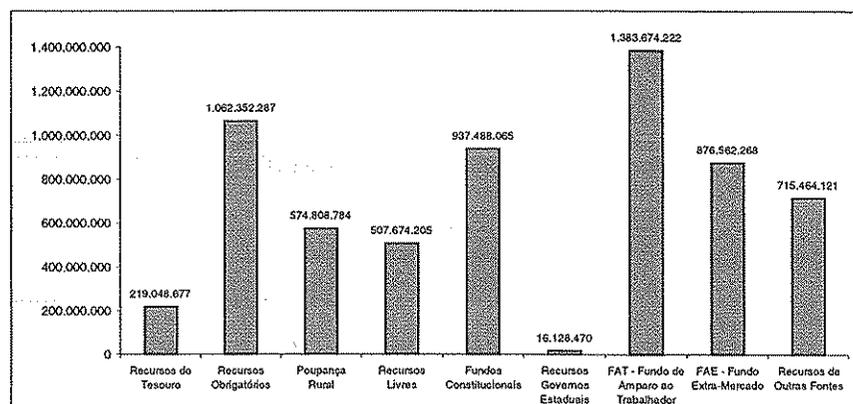


Fonte: Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Crédito Rural (1998).

Como pode ser visto no Gráfico 1, o volume de recursos destinados ao financiamento do crédito agrícola vem se reduzindo drasticamente desde 1986, tendo aumentado temporariamente em 1994 e voltado a cair para níveis mais baixos em 1995.

A percepção que se tem é de que os recursos do FAT estão sendo usados para cobrir essa progressiva diminuição de aporte de recursos para o crédito rural. As possíveis razões para esse fato podem ir desde a falta de recursos próprios do governo federal para financiamento do crédito rural, até a utilização do FAT como instrumento do Ministério da Fazenda para diminuir a geração de dívida pública (o que aconteceria caso seus recursos fossem aplicados no mercado financeiro), ou ainda para liberar outros recursos do orçamento. No Gráfico 2 fica clara a distribuição dos recursos do crédito agrícola para 1996 por fonte de recursos.

Gráfico 2  
Fontes de recursos para o crédito rural  
Período: 1996



Fonte: Banco Central do Brasil.- Anuário Estatístico do Crédito Rural (1996).

Esses resultados sinalizam inequivocamente dois fatos aos formuladores de políticas públicas: que os recursos do FAT estão sendo usados para outros fins que não o financiamento de programas de geração de emprego e renda, e que mesmo no caso do montante utilizado para

geração de emprego e renda, a maioria deste (75%) está sendo aplicada no caso do rural (vide Quadro 2).

Conforme já foi dito, não é possível realizar uma avaliação completa dos PROGERs nessa fase de seu desenvolvimento, o que impede a formação de um juízo mais definitivo. No entanto, os resultados obtidos até aqui permitem levantar algumas hipóteses:

- O melhor desempenho do Banco do Nordeste em relação ao Banco do Brasil deve-se a sua vocação para agência de desenvolvimento regional, que lhe permite maior flexibilidade em relação às necessidades de sua clientela, especialmente no que tange a garantias e a capacitação. Da mesma forma, os dados arrolados permitem inferir que o Banco do Brasil tem uma grande vocação na área do crédito agrícola, embora esses programas não possam ser facilmente considerados dentro dos marcos da geração de emprego e renda, por se assemelharem aos programas tradicionais de custeio agrícola;

- Essas constatações indicam que, a exemplo da experiência internacional, os programas de geração de emprego e renda não encontram espaço no sistema financeiro tradicional, especialmente nos bancos comerciais. Quanto menor o empreendimento, mais específicas suas necessidades e mais inadequado aos interesses dos bancos comerciais. Daí a ênfase às experiências de outros países em programas realizados por ONGs de microcrédito, amparadas em alguma medida por fundos públicos. Destaque-se o papel que cooperativas de crédito têm em outros países, desempenhando um papel fundamental na alavancagem de crédito para os pequenos negócios.

A entrada da Caixa Econômica Federal nesse programa pode ser um ponto importante para a avaliação da proposta acima, visto que suas incursões em programas de microcrédito no passado (Balcão de Ferramentas) de certa forma a capacita a propor uma condução do programa mais interessante que a do Banco do Brasil. No entanto, se prevalecer o conceito de banco comercial, o programa enfrentará os mesmos constrangimentos observados na gestão do Banco do Brasil.

Outro aspecto relevante para o PROGER diz respeito à qualificação de empreendedores. Os dados disponíveis na SEFOR

mostram um total de 54.000 empreendedores atendidos em 1996, em todas as modalidades, com investimento de R\$ 10,2 milhões. Os dados não permitem saber a qual programa os empreendedores atendidos são vinculados ou mesmo se são vinculados a algum programa. Essa deficiência das informações quantitativas é, em parte, suprida pela avaliação qualitativa dos Programas de Formação Profissional, realizada pelas Universidades Públicas, que aponta insuficiências nos cursos programados. Os cursos tradicionais para empreendedores são normalmente “pacotes” metodológicos inspirados no SEBRAE, que apresentam conteúdos muito distanciados das necessidades dos pequenos empreendedores típicos dos programas de geração de emprego e renda. Por exemplo, a maioria dos cursos para empreendedores tem um módulo sobre qualidade total e os cinco “S”, apresentado de forma quase obrigatória aos empreendedores, quando em muitos casos o empreendedor está necessitando de orientações mais objetivas sobre seu ramo de atividade. Logo, os cursos para empreendedores desses programas devem deixar de ser “pacotes” e assumir metodologias mais adequadas ao tipo de cliente, transformando os cursos em programas de formação e ao mesmo tempo de assistência técnica.

### *Crédito Produtivo Popular: a experiência do Microcrédito*

Coube ao BNDES apresentar ao CODEFAT e ao Ministério do Trabalho um programa de crédito que é, em última medida, uma evolução do PROGER. O Crédito Produtivo Popular (CPP) é destinado especificamente a conceder crédito aos pequenos empreendimentos que normalmente não têm acesso aos bancos, inclusive do setor informal da economia. Nesse sentido, ele difere do PROGER, que estabelece linhas de crédito que acabaram priorizando os empreendimentos legalmente constituídos.

Para superar o problema da natureza do agente financeiro, o BNDES propõe a criação de uma nova rede de organizações voltadas para esse fim, sejam estatais ou não. Para tanto, o CPP tem duas linhas de ação:

- BNDES Trabalhador, que envolve diretamente os governos estaduais e municipais, através de suas secretarias de Trabalho.
- BNDES Solidário, que envolve as ONGs voltadas ao microcrédito.

Em ambas as linhas o cliente final é o mesmo, o pequeno empreendedor, especialmente o não formalizado, que necessita de crédito para alavancar seu negócio, melhorar sua gestão de caixa, ampliar sua produção e, com isso, melhorar os empregos que já mantém e gerar novos postos de trabalho.

A proposta do BNDES tem inspiração em experiências já em curso no Brasil, especialmente o BRB Trabalho no Distrito Federal e a Instituição Comunitária de Crédito (ICC Portosol), de Porto Alegre, que já vem operando desde o final de 1995. Estas, por sua vez, baseiam-se em programas de crédito aos pequenos empreendedores já difundidos em vários países da América Latina, como Bolívia, Chile, Equador, entre outros. De forma geral, esses programas nasceram sob inspiração de organismos de cooperação internacional, que em alguma medida foram influenciados pelo sucesso do *Grammen Bank*, de Bangladesh. Desde o início dos anos 80 esse programa vem operando com bastante sucesso.

Essa nova rede de atendimento tem um foco claramente identificado na clientela de pequenos empreendedores, utilizando tecnologias de crédito mais adequadas. Embora não exista um padrão, essas novas organizações buscam uma maior proximidade com a clientela, a desburocratização e a supressão da exigência de garantias reais. Assim, procuram tornar seu produto – o crédito – mais adequado ao perfil de sua clientela. Talvez o melhor conceito para compreender essa nova geração de organizações seja o de acesso, a capacidade que essas organizações têm para garantir a seus clientes o acesso ao crédito, pois esses normalmente têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro.

Essas tecnologias de crédito também enfrentam o desafio de compatibilizar agilidade na concessão do crédito com custos compatíveis. Como o valor das operações é bastante baixo e os custos fixos são os mesmos independentemente do valor da operação, é natural que quando repassados aos clientes, na forma da taxa de juros, esta reflita um custo

proporcionalmente mais elevado. Da mesma forma, os custos da capacitação e da assistência técnica, se dependentes da capacidade de pagamento do cliente, podem ficar comprometidos, dado seu custo também elevado.

Até o momento, tem-se recorrido ao chamado agente de crédito, profissional que vai até o cliente buscar informações e traçar um quadro do empreendimento, e que é um dos responsáveis pela concessão do crédito ou em alguns casos o único responsável. A presença desse profissional tem permitido reduzir custos e alavancar as operações, com um grau de confiabilidade bastante elevado.

A decisão do BNDES em fomentar um programa dessa natureza é, sem dúvida, um marco. É consenso que o S do seu nome foi colocado lá apenas para que o Banco pudesse ter acesso aos recursos do FINSOCIAL nos anos 80. E as tentativas posteriores do Banco na área social foram pontuais e limitadas. A constituição de uma diretoria e uma superintendência de desenvolvimento regional e social deve ser saudada como uma mudança nos rumos do Banco, que poderá permitir a constituição de novos programas sociais no futuro.

Nos documentos apresentados pelo BNDES sobre o CPP, fica clara a flexibilidade do programa quanto aos critérios de enquadramento dos tomadores finais. Cada programa é responsável por determinar as taxas, prazos e demais condições das operações. O BNDES adotou o conceito de banco de segunda linha, ofertando recursos para os programas, com regras claras de mensuração da eficiência e condições de desaplicação dos recursos. Com isso, há o estímulo para a formação de uma rede de agentes financeiros novos, formados por governos e ONGs, voltados ao microcrédito. Dentro desse conceito, nem mesmo a capacitação de empreendedores foi exigida, o que é condizente com a entrada de ONGs no programa, mas revela as falhas das Secretarias Estaduais de Trabalho em qualificar os pequenos empreendedores.

De certa maneira, ao criar seu programa o BNDES apoiou dois modelos de ação já desenvolvidos no país, o do BRB Trabalho (que seria o exemplo do BNDES Trabalhador) e a Instituição Comunitária de

Crédito Portosol (que seria o BNDES Solidário). Esses dois programas, iniciados no final de 1995 sintetizam os dois modelos atualmente disponíveis de institucionalização do microcrédito no país.

Assim como o PROGER, os resultados até aqui apresentados são ainda bastante incipientes para uma análise mais profunda, mas alguns pontos podem ser destacados:

- Um número de operações relativamente alto para o período inicial de 18 meses (2.400 no BRB Trabalho e 3.500 no Portosol), especialmente quando comparados com dados do PROGER;
- os baixos valores das operações, em torno de R\$ 1.720,00 no BRB Trabalho e de R\$ 1.500,00 no Portosol;
- A elevada presença de mulheres entre os tomadores, acima de 50% nos dois programas;
- os prazos relativamente curtos das operações em ambos os casos (9 meses no BRB Trabalho e 5 meses no Portosol);

Talvez o maior mérito desses programas, até o momento, seja o estímulo à constituição de instituições voltadas ao microcrédito, sem a dependência de instituições financeiras convencionais. Daí seu papel indutor do surgimento de novas experiências, como no Rio de Janeiro, Fortaleza, Juiz de Fora, Londrina, Itumbiara, Belém, Blumenau, São José dos Campos, entre outras. Essas iniciativas com certeza colocam novas possibilidades para a articulação do Sistema Público de Emprego no Brasil.

Deve-se destacar que os modelos do BRB Trabalho e do ICC Portosol não devem ser tomados como únicos ou passíveis de serem automaticamente reproduzidos em todo o país. Programas desse tipo podem encontrar novos formatos, mantendo o mesmo foco na clientela.

Deve-se destacar que são analisadas aqui as instituições voltadas ao microcrédito na perspectiva da geração de emprego e renda e vinculadas ao Sistema Público de Emprego, que é a preocupação do BNDES. No caso do PORTOSOL, embora ele não tenha sido criado explicitamente a partir de uma preocupação determinante com o

emprego, isso se deve mais ao fato do pequeno papel dos municípios nesse campo do que do desinteresse de seus formuladores. E à medida que as políticas de emprego forem municipalizadas, haverá uma maior integração de atividades.

Nesse ponto, devemos destacar outras iniciativas. O Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES) criou, ainda em 1995, uma linha de microcrédito sob o nome de PROPEN, a partir de recursos próprios. Embora o BANDES tenha buscado uma interlocução com o SINE, a debilidade desse órgão no ES impede uma maior proximidade. Mesmo assim o BANDES vem conseguindo ampliar sua rede de atendimento por meio de convênios com prefeituras e organizações sociais, realizando um número expressivo de operações, cerca de 5.000. Destaque-se que por ser uma agência de desenvolvimento regional que dispõe de recursos próprios, o BANDES pode realizar operações com extrema facilidade, embora possa ter alguns problemas operacionais de interface com a clientela.

### Conclusões

O PROGER, em seu caráter pioneiro, tem revelado as dificuldades em operar um programa novo a partir do Sistema Financeiro convencional. Nas reuniões realizadas no âmbito do MTb para tratar desse tema, tem ficado cada vez mais claro que os problemas não decorrem apenas de aspectos operacionais do programa, mas também dos próprios limites do sistema financeiro no atendimento desse tipo de clientela. É importante salientar que sendo o PROGER uma PPE de última geração, dificilmente poderia-se esperar resultados surpreendentes logo de início, mas essa constatação não pode servir de justificativa para os seus problemas. Passado algum tempo desde o início do PROGER, talvez seja a hora de reformular o papel de alguns dos agentes envolvidos visando uma melhor coordenação das atividades e o melhor atendimento da clientela-alvo.

Todos os atores foram responsáveis pelos sucessos e insucessos dos programas, mas dois fatos marcantes são comuns a todos. Em primeiro lugar, a falta de experiência em lidar com esse novo tipo de programa (principalmente no que diz respeito ao papel das instituições financeiras);<sup>10</sup> e, em segundo lugar, a falta de investimento em treinamento de pessoal.

É bem verdade que todo projeto novo está condicionado a um processo de *learning-by-doing* (aprendendo com a prática), mas talvez no caso do PROGER, seja necessário investir mais em treinamento e coordenação para que o processo de aprendizado seja maximizado ao longo do tempo. Só assim, poderão as instituições de fomento ir ao encontro das demandas imediatas e crescentes da clientela.

Nessa perspectiva, o relativo sucesso do Banco do Nordeste, até esse momento, pode ser explicado pelo fato de ele progressivamente estar abraçando um novo modelo de ação, que se distancia do banco comercial tradicional e se aproxima de uma agência regional de desenvolvimento, pública, cuja vocação básica é a promoção do desenvolvimento local. Se essa concepção se firmar, será possível pensar num novo tipo de instituição financeira pública para atuar nesse segmento. Como o governo federal vem procurando reduzir a presença financeira do Estado no sistema financeiro, há nas medidas provisórias que tratam da privatização dos bancos estaduais a possibilidade de sua transformação em agências de desenvolvimento. Essas agências poderiam vir a atuar no mercado de microcrédito ou na concessão de crédito para micros e pequenas empresas, da mesma forma que o Banco do Nordeste.

Muitas críticas podem ser feitas nesse ponto, pois a priori os bancos estaduais teriam como função fomentar o desenvolvimento regional. Mas se a conjuntura for avaliada, fica claro que está em andamento um processo de privatização dos bancos estaduais no qual não há mais espaço para esse tipo de atividade de fomento. Como visto anteriormente, não há como conciliar as atividades de bancos comerciais e agências de desenvolvimento. Com a privatização dos bancos estaduais,

<sup>10</sup> Cabe aqui um elogio ao papel do BNB que foi mais eficaz em seu papel de agência fomentadora de desenvolvimento.

ficará um vácuo nessa área, pois nenhuma outra instituição financeira tem possibilidades de desempenhar satisfatoriamente este papel. Posto isso, é preciso repensar essa estrutura para que o futuro dos projetos de geração de emprego e renda não sejam condenados a uma baixa produtividade ou até mesmo ao seu fim.

Um modelo alternativo seria a canalização de recursos do FAT para o BNDES visando o estímulo à criação de uma rede de agências de desenvolvimento, especializadas nas micro e pequenas empresas legalizadas, que embora tenham clientela diferente da do Crédito Produtivo Popular, também têm enormes dificuldades em obter recursos nos bancos comerciais. Essa participação do BNDES permitiria conferir uma maior agilidade aos programas de geração de emprego e renda, dada a sua especialização como banco de segunda linha. Uma mudança importante a ser contemplada é a possibilidade de utilizar os recursos do FAT em operações de capital de giro puro. A maioria das pequenas unidades produtivas tem sérios problemas de capital de giro, que foram agravados pelo fim da inflação. Esses problemas não serão resolvidos apenas com a abertura de linhas de crédito para capital de giro. Trata-se de, por intermédio do BNDES e de uma nova rede de agentes financeiros de desenvolvimento, montar um programa de estímulo à formação de capital de giro nos pequenos negócios. Esse programa atuaria no sentido de fortalecer os pequenos negócios, aportando-lhes capital de giro com um prazo longo de pagamento, permitindo que nesse período o empreendedor realize lucros capazes de formar seu próprio capital de giro. Um programa desse tipo fortaleceria as micro e pequenas empresas de forma significativa, colaborando para sua maior presença na economia.

A construção das novas redes de agentes financeiros, em especial do Crédito Produtivo Popular, ainda está em seu começo e, com certeza, levará alguns anos até ganhar um grau de consistência minimamente aceitável. Além dessas, outras ações deverão ser implantadas, de forma a permitir a efetiva inclusão social dos trabalhadores do setor informal. Programas como o cooperativismo, a assistência técnica e o apoio à comercialização deverão se tornar mais corriqueiros nos próximos anos, da mesma forma como os de formação de redes de microempresas.

Além desses, há na experiência internacional outros elementos sobre as políticas públicas de emprego, que com certeza serão alvo do debate nos próximos anos. Deve-se manter um certo cuidado com os rumos das políticas em curso, pois um eventual fracasso de uma delas pode comprometer a própria concepção das PPEs, o que seria muito grave. Por fim, a participação dos atores sociais no processo, especialmente nas comissões de emprego, deve ser ampliada e intensificada, de forma a favorecer a construção de um modelo de participação da sociedade civil nas decisões do setor público.

#### Referências bibliográficas

- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego no Brasil; a experiência recente*. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Economia, 1997. (Tese, Doutorado em Economia).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário Estatístico do Crédito Rural – 1996*.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Informe da Coordenação Geral de Emprego – CGEM*. fev. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Sumário Executivo – CGEM, SPES*. set. 1997 e fev. 1998.
- CODEFAT. Resolução n. 59. mar. 1995.
- DUARTE, R. *Instituição Comunitária de Crédito Portosol; o grande desafio de financiar pequenos*. Porto Alegre: s.ed., 1997.
- FONTELA, V. P. *História dos bancos no Brasil*. Rio de Janeiro: s. ed., 1965.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- SETER/DF. *Relatório de acompanhamento*. 1997.
- VALLE, B. *Políticas de mercado de trabalho no Brasil; a experiência do PROGER*. 1998. (Artigo nesta coletânea).

# Políticas de mercado de trabalho no Brasil: a experiência do PROGER

*Beatrice Valle<sup>1</sup>*

O tema emprego e suas implicações para a construção do bem estar das sociedades modernas tem ganhado destaque nos últimos anos, tanto internamente, quanto no plano internacional. O aumento na duração do desemprego, a quantidade e qualidade dos empregos gerados e os recursos públicos alocados na tentativa de reduzir o impacto do desemprego no tecido social têm sido alvo de preocupação dos cidadãos, da sociedade civil organizada e dos dirigentes públicos.

As transformações tecnológicas e gerenciais que as economias modernas vêm atravessando, por meio da disseminação da tecnologia da informação e dos equipamentos de base microeletrônica nos processos produtivos, têm contribuído para inserção de novos paradigmas na área trabalho.

---

<sup>1</sup> Economista. Coordenadora-Geral da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho.

A crença de que o crescimento econômico seria condição suficiente para o alcance de uma situação de pleno emprego e distribuição de renda adequada foi desfeita a partir de meados dos anos 70 com a crise do petróleo e acentuada com a recessão mundial dos anos 80. A redefinição produtiva das empresas, e, posteriormente, dos aparelhos de Estado, tem demandado um novo perfil da força de trabalho, com maior escolaridade e qualificação, restringindo as oportunidades de emprego, nos padrões até então vigentes, nas sociedades modernas.

Em vista dessa situação, as economias industriais, que já haviam conquistado uma vasta rede de proteção social, passam a empreender programas específicos para a promoção do emprego. A tendência do mundo desenvolvido em adotar políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho tem se intensificado após a década de 70. Estas caracterizam-se de várias formas tais como o subsídio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração e a criação dos denominados *employment services*. Esses serviços de emprego objetivam, especialmente, associar o pagamento de benefícios de assistência ao desempregado à promoção de sua inserção produtiva, ofertar cursos de educação profissional e incentivar ao auto-emprego, principalmente por meio de programas de apoio às micro e pequenas empresas. Ou seja, combinam políticas passivas e ativas, as quais constituem-se nos ingredientes principais das políticas de mercado de trabalho.

Especificamente para o Brasil, a década de 90 tem revelado os novos paradigmas da economia globalizada. O processo de abertura comercial, de privatização de empresas públicas e a reestruturação produtiva das empresas vêm aprofundando a necessidade da definição e implantação de políticas ativas de emprego. As crises do Estado,<sup>2</sup> especialmente a fiscal, têm levado à necessidade do reordenamento do modelo pelo qual os problemas do desemprego poderiam ser enfrentados, como por exemplo o emprego público. A tendência atual de "enxugamento" da administração pública, a privatização de empresas e os

<sup>2</sup> Segundo Bresser Pereira (1996), a crise do Estado se dá em três formas: uma crise fiscal, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o estado é administrado.

planos de desligamento voluntário remetem-nos à nova forma de intervenção estatal e administração dos serviços públicos.

Nesse quadro, o Governo brasileiro vem realizando uma série de ações, desde o aperfeiçoamento do que deveria constituir-se um Sistema Público de Emprego, de modo a integrar o pagamento do benefício do seguro-desemprego às ações de qualificação profissional e intermediação ao emprego, até a criação de linhas de crédito que estimulem a oferta de empregos nas micro e pequenas empresas, cooperativas e iniciativas do setor informal produtivo, nas áreas urbana e rural.

Todo esse esforço baseia-se no princípio da descentralização e da parceria, ou seja, o Governo Federal assume responsabilidade na formulação, planejamento e coordenação de políticas, enquanto os governos estaduais e municipais dedicam-se à execução dos programas e ao seu gerenciamento local.

As condições mais favoráveis para a implementação dessas políticas de mercado de trabalho são recentes e advêm da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), previsto na Constituição Federal, e instituído por Lei em 1990. A gestão do FAT é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado de caráter tripartite e paritário. Nas esferas estadual e municipal, o acompanhamento e a indicação de prioridades para a aplicação de recursos são feitos por fóruns deliberativos constituídos pelo poder público a exemplo do CODEFAT.

No presente texto, apresentaremos inicialmente os conceitos relativos às principais políticas de mercado de trabalho adotadas no país e, depois, discorreremos sobre a formulação e execução dos programas de emprego ora em curso no Ministério do Trabalho, com especial ênfase no Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER).

### *Políticas de mercado de trabalho: principais conceitos*

A intervenção do Estado no mercado de trabalho teve origem no modelo do Estado do "Bem Estar Social", ou seja, do pós-guerra até

meados dos anos 70. No início, de caráter dito "passivo" (de provisão de renda e de benefícios de cunho assistencialista) essa intervenção se expandiu adquirindo contornos de políticas "ativas" de emprego. Essa rede de proteção social a cargo do Estado tem como pilares um amplo sistema previdenciário e a constituição de serviços públicos de emprego. Estes objetivam, em suma, promover a assistência financeira ao desempregado (apoiar a concessão do seguro-desemprego) e a orientação aos trabalhadores na busca de sua inserção produtiva no mercado, seja como empregado, seja como empreendedor.

O seguro-desemprego, um dos importantes instrumentos de apoio ao trabalhador desempregado, apresenta importantes variações no que se refere ao seu funcionamento, grau de proteção e financiamento, a depender de cada país. A concepção e a instituição desse benefício datam de uma situação histórica bem diferente da atual, na qual a ajuda financeira era de caráter transitório, até a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho. De certo modo, sua criação constituiu-se em uma resposta institucional ao desemprego friccional.<sup>3</sup>

Já as políticas ativas de mercado de trabalho conheceram popularidade crescente na Europa a partir da primeira crise petrolífera de 1974/75 e, sobretudo, após a crise do início dos anos 80. Foram tidas como meio privilegiado de responder ao crescimento do desemprego em massa e aos processos de ajustamento das economias centrais.

As políticas ativas de mercado de trabalho, conforme definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), são as que propiciam ao governo atuar sobre a oferta e demanda por trabalho. A intervenção do Estado por meio dessas políticas objetivam melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e assegurar maior igualdade de oportunidades, quer estruturando o processo de ajustamento entre oferta e procura, quer melhorando as oportunidades de reintegração de grupos menos favorecidos.

<sup>3</sup> Desemprego friccional é causado pelo desajuste ou falta de mobilidade entre a oferta e a procura, quando empregadores com vagas desconhecem a existência de mão-de-obra disponível, enquanto trabalhadores desempregados desconhecem as ofertas reais de trabalho (Sandroni, 1994).

Em sua maioria, senão todas, são (ou foram) aplicadas primeiramente nos países desenvolvidos. Estas variam desde a criação de empregos públicos ou semi-públicos, a concessão de subsídios ao auto-emprego, até a implantação de agências de emprego, prática consagrada nesses países.

Com relação às agências de emprego, a Convenção 88 da OIT, que trata da Organização do Serviço de Emprego, ratificada pelo Brasil, estabelece que cada país-membro deve manter um sistema público e gratuito de emprego, formado por uma rede de escritórios locais ou regionais, devendo contar com a participação de entidades representativas dos empresários e trabalhadores, e tendo como principais atribuições:

- intermediar os trabalhadores na busca de emprego;
- orientar e propiciar formação ou readaptação profissional;
- recolher e coletar sistematicamente informações sobre o mercado de trabalho;
- colaborar para a administração do seguro-desemprego e de outras medidas destinadas a amparar os desempregados.

Como parte importante da ação dos serviços de emprego, encontra-se a qualificação profissional (reconversão ou reciclagem profissional), que tem adquirido extremo significado e importância em virtude das mudanças na caracterização do desemprego e do atual dinamismo da economia. A introdução cada vez mais veloz de novos métodos de produção e gestão associados ao surgimento ou extinção de ocupações produtivas tem contribuído para o incremento do desemprego.

Da mesma forma, o estímulo aos pequenos empreendimentos ou à auto-ocupação deve ser intensificado dadas as recentes transformações na esfera produtiva. O advento da "especialização flexível", substituto do paradigma "fordista", privilegia a produção em pequena escala e a produção de bens e serviços com ciclo de vida curta. Esta situação pode ser extremamente favorável às empresas de porte relativamente reduzido, desde que estas consigam desenvolver técnicas que possam ser rapidamente modificadas para atender às contínuas mudanças na composição da demanda.

Alguns exemplos têm demonstrado a viabilidade de incentivar a criação de pequenas unidades econômicas e propiciar sua sustentação no mercado por meio da formação de “redes de negócios”, ou de sua organização em torno de parques ou pólos, tal como ocorre de forma intensa em diversas economias maduras, como Itália, Japão e Estados Unidos. Essa articulação, entretanto, envolve uma série de fatores socioculturais. Segundo Amadeo & Villela (1994: 48), na Itália, as políticas oficiais de fomento às micro e pequenas empresas (MPE) – que resultaram no surgimento e consolidação de inúmeros distritos industriais – atuaram sobre uma intrincada rede de relações pessoais, familiares, políticas, etc., que lhes era anterior. Este fato propiciou a consolidação de rede de negócios – redes horizontais (pólos de modernização que reúnem empresas do mesmo setor e que fabricam produtos em estágios semelhantes da cadeia produtiva), e redes verticais (que envolvem alianças operacionais entre empresas de um mesmo setor, desde provedores de matérias-primas básicas até as responsáveis pela comercialização do produto final, perpassando todos os elos da cadeia produtiva).

Além dessas condições favoráveis proporcionadas pelas novas tecnologias, os pequenos empreendimentos possuem a virtude de promover a desconcentração da produção que pode levar à desconcentração geográfica, ajudando a minorar os desequilíbrios regionais através de uma melhor distribuição de atividades produtiva.

Da mesma forma que as micro e pequenas empresas, o denominado setor informal<sup>4</sup> vem adquirindo nova roupagem. Seu conceito proposto, na década de 70, pela OIT, relacionava-se estreitamente com as formas de sobrevivência das comunidades pobres, ou seja, era associado à pobreza.

Sua abrangência e heterogeneidade, entretanto, faz com que esse setor seja extremamente variado, contando com alguns segmentos bastante dinâmicos. Em geral, suas unidades produtivas encontram-se articuladas com o setor formal da economia e atuam em segmentos abertos pelo mesmo, seja pelo fato de abrigar grande parte dos ocupados,

<sup>4</sup> O conceito de setor informal adotado neste texto não se refere às “atividades ilegais”.

garantindo-lhes a sobrevivência, seja por promover sua indução para a economia formalizada. Este segmento deve ser alvo também de políticas públicas de forma a viabilizar sua sustentação no mercado.

Esses instrumentos referem-se tanto às questões macroeconômicas e institucionais tais como o crescimento econômico, a taxa de juros e a legislação, quanto a mecanismos de caráter microeconômico, como linhas de crédito adequadas, programas de capacitação e de gerenciamento dos negócios, acesso às informações e apoio à comercialização.

Esse enfoque tem sido verificado em vários países da América Latina, e de acordo com a CEPAL (1995), *han enunciado enfoques ‘integrales’ de apoyo a pequeñas empresas, en especial, a nuevos empresarios e iniciativas empresariales en pequeña escala. Han señalado la importancia de crear condiciones que permitan un amplio acceso de esos agentes al crédito bancario y otras formas de financiamiento, a la capacitación gerencial, a la asistencia técnica y financiera y a otros factores, con miras a una igualdad de oportunidades con las empresas grandes en cuanto al desarrollo empresarial.*

### Políticas de mercado de trabalho no Brasil: antecedentes e situação atual

No Brasil, o rápido processo de industrialização expandiu e modificou estruturalmente o mercado de trabalho. Os setores modernos, que mais empregaram a partir da década de 50, fizeram uso da força de trabalho nos moldes fordistas-tayloristas, de pouca exigência educacional, especialmente nos anos do milagre econômico. O setor industrial baseado na forte divisão do trabalho e com tarefas rotineiras permitiu o alcance de níveis de produtividade setoriais empregando trabalhadores de baixa qualificação (Azeredo, 1995).

A partir da década de 80, surgem novos desafios relativos ao mercado de trabalho, uma vez que o crescimento da economia deixa de ser suficiente para a geração de novos postos de trabalho requeridos pela

população economicamente ativa em busca de ocupação. Ou seja, observa-se uma redução na "elasticidade emprego-produto" (diminuição da quantidade de empregos gerados para cada unidade de produto ou de investimento realizado).

Os anos 90 mostram ao país um intenso processo de integração econômica no cenário mundial de globalização. A abertura comercial, o processo de reestruturação produtiva das empresas e melhoria de gestão e a privatização de empresas estatais, associadas à estabilização da economia compõem um cenário de competitividade que interfere fortemente no funcionamento do mercado de trabalho.

A composição do produto e do emprego é alterada, expandindo em certos setores/regiões e reduzindo em outros. É requerida da força de trabalho maior habilidade e mobilidade. Nesse contexto, torna-se muito difícil uma pessoa ficar ao longo de sua vida em um único emprego, numa mesma ocupação. Muitas profissões passaram a ter caráter provisório tendo em vista as mudanças tecnológicas aceleradas. As empresas, por sua vez, aumentam a demanda por trabalhadores com sólida formação básica de caráter generalista e de atualização permanente.

Para fazer face à complexidade da conjuntura atual e suas implicações nos níveis de ocupação da força de trabalho, torna-se necessário o aperfeiçoamento dos instrumentos das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Apesar de contarmos, desde há algumas décadas, com programas, públicos e privados, que objetivam a promoção da educação profissional (Sistema "S"), a constituição de serviços de emprego (SINE) e o benefício do seguro-desemprego, estes, a despeito de estarem ligados diretamente ao mercado de trabalho e se utilizarem de fundos públicos (ou parafiscais), encontram-se precariamente conectados entre si.

O avanço democrático da segunda metade da década de 80 traduziu-se, por meio da Constituição Federal de 1988, na extensão dos benefícios das políticas sociais a toda sociedade. Na esfera da "seguridade social", a Carta Magna instituiu fonte de recursos que vem permitindo ao Governo Federal criar novos programas e aperfeiçoar os já existentes para uma intervenção mais efetiva no mercado de trabalho. O

mecanismo propulsor dessa sua intervenção é, sem dúvida, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, com arrecadação proveniente do PIS e do PASEP.<sup>5</sup>

O FAT conta com disponibilidades de recursos suficientes para financiar diversas ações. Por força do artigo n. 239, da Constituição Federal, são destinados cerca de 40% de toda sua arrecadação para o financiamento do desenvolvimento econômico, por meio das aplicações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A parte relativa aos 60% da arrecadação destinam-se ao suporte financeiro do "Programa do Seguro-Desemprego", e tem permitido a formulação e implementação de políticas cujo foco central é a promoção de novos postos de trabalho e financiamento de programas que visem o incremento do potencial de empregabilidade do trabalhador.

A alocação dos recursos do FAT para o financiamento dessas políticas vem crescendo de forma vigorosa, especialmente a partir de 1993, orientada sob os princípios da descentralização, da parceria e da participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento de seus resultados.

Tendo em vista esse crescimento e sua execução descentralizada, o Governo Federal necessita contar com incremento proporcional na oferta de infra-estrutura para prestação desses serviços à população, especialmente recursos humanos capacitados.

Esses geralmente são estabelecidos como sendo a contrapartida dos governos estaduais, quando da transferências de recursos conveniados com as Secretarias de Trabalho, ou afins, e das entidades executoras contratadas. Esse arranjo institucional tem permitido certa flexibilidade orçamentária do Fundo que, associada à sua administração, tem garantido liquidez ao longo dos anos.

Além do aspecto de suporte operacional aos programas, o Ministério do Trabalho tem enfrentado o desafio de promover a integração das políticas públicas de mercado de trabalho existentes que,

<sup>5</sup> A Lei n. 7.998 de 1990 regula o Programa do Seguro-Desemprego, Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

conforme ressaltado anteriormente, são setorializadas e desconectadas, notadamente no que se refere à constituição e funcionamento de agências ou serviços de emprego que conjuguem a qualificação profissional, a intermediação ao emprego e o pagamento do benefício do seguro-desemprego.

A tentativa do país de contar com um serviço de emprego ocorreu com o Decreto n. 76.403, de 8 de outubro de 1975, que cria o Sistema Nacional de Emprego, sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho. Seu objetivo é, em última instância, de atuar como um serviço público de emprego, tal qual estabelece a Convenção 88, da Organização Internacional do Trabalho.

Apesar da existência legal desde meados da década de 70, a descontinuidade no fluxo de recursos e as constantes alterações de prioridades dos governos Federal e estaduais para com o Sistema, resultaram numa estrutura heterogênea, onde raros foram os estados que conseguiram manter equipes qualificadas permanentes ao longo do tempo. O instrumento de convênios anuais e a descontinuidade na transferência de recursos contribuíram decisivamente para a baixa efetividade e credibilidade do Sistema.

Esse fato contribui para que o benefício do seguro-desemprego, apesar de ter sido instituído em 1986, ainda se caracterize pela mera assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, uma vez que são muito tênues sua ligações com a intermediação ao emprego e com a formação profissional. Daí resulta a atual conformação da concessão do benefício do seguro, que independe da busca ao emprego ou do comparecimento a cursos de formação, por parte do trabalhador.

Por sua vez, a formação profissional no país desenvolve-se, em sua maioria, ainda nos moldes compatíveis com as exigências do mercado de trabalho das décadas de 50 e 80, quais sejam, voltam-se para a formação da força de trabalho especializada para preencher as habilidades específicas de cada ocupação. A relativa autonomia das instituições de formação profissional na definição de seus orçamentos, significou, e ainda significa, independência da política de formação profissional frente

às demais intervenções do Estado no mercado de trabalho e pouca vinculação dos cursos de formação às necessidades do mercado.

Tendo em vista essa situação, a presente década tem se caracterizado por uma intensa discussão acerca da formulação de políticas e programas financiados com os recursos do FAT. Nos dois primeiros anos desta década, a execução das ações na área trabalho esteve quase paralisada, tendo em vista as alterações na estrutura organizacional do Governo Federal. O reordenamento administrativo e institucional do Ministério do Trabalho, a partir de 1993, é marcado pela reconstrução e revitalização dos instrumentos de políticas de emprego.

Essas têm amparo legal no denominado "Programa do Seguro-Desemprego" que tem por finalidade, além de prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, "auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional", conforme a legislação em vigor.

O custeio das ações relativas à qualificação profissional, inicialmente previstas para beneficiar apenas os trabalhadores requerentes e segurados do benefício do seguro-desemprego, ampliam-se aos trabalhadores em geral, especialmente aos segmentos de baixa renda a partir da Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994. O Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), define as orientações do Ministério do Trabalho e CODEFAT para essas ações.

A partir de então, com o estabelecimento de critérios para a transferência de recursos e com o alvo na geração de empregos, o Ministério do Trabalho, em parceria com o CODEFAT, tem ampliado seu foco de ação, formulando e financiando programas descentralizados com vistas ao aumento das oportunidades de emprego à população, seja aumentando sua empregabilidade, seja estimulando os pequenos negócios.

### O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER

O PROGER tem por objetivo a concessão de financiamentos aos pequenos e microempreendimentos, iniciativas produtivas do setor informal e cooperativas e associações de produção, segmentos que têm tido históricas dificuldades na obtenção de crédito junto ao sistema bancário para seus investimentos produtivos.

Inicialmente de caráter urbano, o Programa foi ampliado em agosto de 1995, sob o arcabouço da política de crédito rural do Governo, para os mini e pequenos produtores rurais financiando o custeio e o investimento de suas atividades produtivas. Para tal, contou com os recursos do Tesouro Nacional destinados à equalização do diferencial de taxas de juros dos agentes financeiros, uma vez que, para o custeio agrícola, e posteriormente para o PRONAF,<sup>6</sup> existe determinação do Conselho Monetário Nacional em conceder crédito a taxas de juros subsidiadas.

Partindo-se das experiências locais e internacionais, o PROGER prevê a associação do instrumento creditício ao acompanhamento e assistência técnica dos empreendimentos financiados, uma vez que esta condição é fundamental para sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Os agentes financeiros do PROGER são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Estes dois últimos, iniciaram a aplicação dos recursos do FAT a partir do final do ano de 1996. A entrada destes dois novos agentes permitiu a expansão do Programa para segmentos não previstos inicialmente, como o jovem recém-formado (no caso da CEF), e para outros agentes financeiros (os agentes operacionais do BNDES) atuarem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – Investimento.

Assim como o PROGER Rural, o PRONAF incorporou também nova clientela composta dos agricultores familiares. Os beneficiários destes subprogramas são especificados por Resoluções do CODEFAT e,

<sup>6</sup> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi instituído pelo Decreto n 1946, de 28 de junho de 1996, da Presidência da República.

para terem acesso ao crédito, devem preencher determinados requisitos, tais como o tamanho da propriedade e o limite de renda bruta anual auferida.

A assistência aos empreendedores da área rural ocorre por meio de escritórios de assistência técnica credenciados pelas instituições financeiras. No caso do PROGER Urbano, as unidades produtivas devem contar com o apoio das secretarias estaduais do Trabalho/SINE e de entidades especializadas.

Para tal, foi determinado pelo CODEFAT a incorporação, no âmbito dos convênios SINE com as Secretarias de Trabalho ou afins, recursos para o apoio operacional ao PROGER. Esses recursos se diferenciam daqueles destinados, via depósitos especiais, às instituições oficiais para a concessão do crédito. As transferências aos estados destinam-se à promoção de assistência técnica ao empreendedor, bem como à realização de visitas de acompanhamento aos empreendimentos financiados. No que se refere aos cursos de habilidades básicas, específicas e de gestão devem ser utilizados os recursos transferidos às unidades da Federação no âmbito do PLANFOR.

Da mesma forma que os demais programas financiados pelo FAT, o PROGER conta com a participação de representantes de entidades de empresários e trabalhadores em Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Essas, a exemplo do CODEFAT, são de caráter tripartite e paritário e são instituídas pelo poder público local. Seu funcionamento e estrutura administrativa ficam a cargo dos governos estaduais, que por sua vez são responsáveis também pelo estímulo à criação e funcionamento das Comissões Municipais de Emprego.

Esses fóruns têm como atribuição principal, no caso do PROGER, articular os diversos parceiros e programas, potencializando o uso dos recursos do FAT e viabilizando a sustentação dos empreendimentos no mercado. Além disso, é de fundamental importância o acompanhamento e a indicação de prioridades de investimentos a serem realizados nas localidades.

Para a realização dessas tarefas requer-se fluxo de informações e capacidade técnica, a serem viabilizadas por suas Secretarias-Executivas,

além de um enorme esforço de aprendizado no trato das questões do emprego e no trabalho de parceria com instituições privadas contratadas e com representantes da sociedade civil organizada.

#### A formulação do PROGER

O PROGER foi formulado nos anos de 1993 e 1994, em meio ao movimento da Ação da cidadania, contra fome e a miséria e pela vida. A ativa participação do então titular da Pasta do Ministério do Trabalho no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão coordenador das ações públicas, e a disponibilidade de recursos financeiros do FAT sinalizaram que algo mais poderia ser feito para o combate à fome, além das ações de caráter emergencial, como os programas de distribuição de alimentos.

A idéia era promover destinação mais "nobre" às disponibilidades de recursos do FAT, excedentes da reserva mínima de liquidez,<sup>7</sup> aplicados no mercado financeiro de modo a assegurar a preservação de seu patrimônio e auferir rentabilidade financeira.

Foi estabelecida então, por meio de planejamento estratégico, como uma das prioridades da gestão do então ministro Barelli, a formulação e implementação de políticas de emprego com a utilização dos recursos do FAT.

No que se refere à "área social" do Governo, esse fato garantiria o financiamento de ações mais estruturantes no mercado de trabalho, com ênfase na população excluída. O objetivo era garantir ocupação e renda como uma das formas de superação da miséria.

No caso dos agentes financeiros, tanto o Banco do Brasil, quanto o Banco do Nordeste do Brasil encontravam-se engajados no movimento da ação da cidadania, na formação dos comitês e na discussão do denominado "papel social" a ser exercido pelos bancos públicos.

<sup>7</sup> Reserva Mínima de Liquidez é o montante de recursos do FAT destinados a garantir o pagamento do benefício do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, conforme Lei n. 8.352 de 1991.

Essa conjuntura permitiu que fosse travado, pela equipe do Ministério do Trabalho, debate com o CODEFAT sobre a necessidade de destinar recursos do FAT para as políticas de emprego, especialmente para o financiamento das atividades produtivas do setor informal, uma vez que estas não contribuem diretamente para o Fundo.

O PROGER, entretanto, contava com uma conjuntura extremamente favorável à sua implantação. Os recursos do FAT eram, até então, majoritariamente destinados a um único agente financeiro: o BNDES, e a criação do Programa significava para os demais bancos oficiais federais a possibilidade de acesso aos mesmos.

Formaram-se diversos grupos de trabalho com a participação de especialistas onde discutiu-se muito o formato mais apropriado das linhas de crédito, a capacitação dos empreendedores, o acompanhamento e a avaliação permanentes.

Essa discussão valeu-se também do resgate de experiências de políticas especiais de crédito voltadas para o financiamento de pequenos e microempreendimentos, que foram desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho no passado, uma vez que, em 1988, esse tipo de iniciativa deixou de contar com seu apoio institucional. Do mesmo modo, as experiências das secretarias estaduais do trabalho/SINE de algumas unidades da Federação, como o Ceará e o Distrito Federal, além de instituições privadas que trabalham com o microcrédito, como a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), entre outras, serviram também como referência para o Programa.

A formação de redes de apoio com diversos órgãos, dos governos federal e estadual, foi o meio pelo qual o Ministério do Trabalho, dada sua reorganização interna, utilizou para suprir suas necessidades de pessoal. O respaldo da Secretaria-Executiva do CONSEA, vinculada diretamente à Presidência da República, permitiu, ao mesmo tempo, a atração de importantes personalidades da vida pública nacional que se engajaram no processo de conquista de adesão ao Programa.

Após praticamente dois anos de intensas discussões, foi dada largada ao Programa, em dezembro de 1994, com o depósito no Banco do

Brasil da primeira parcela de recursos, de uma dotação de R\$ 130 milhões, a ser aplicada no PROGER.

No âmbito das Secretarias Estaduais o desafio era a formação de equipes técnicas para gerenciar o complicado esquema montado para o Programa que, ao longo do tempo, foi simplificado. Por outro lado, os agentes financeiros passam a viver nova realidade. O fim da inflação e de seus ganhos especulativos forçaram os bancos oficiais a ingressarem num vigoroso processo de ajuste. Tem início nesse mesmo ano a alteração das prioridades do Banco do Brasil e a redução de seu quadro funcional.

É nesse contexto que transcorre o primeiro ano de vigência do Programa, com grandes dificuldades na padronização de seus objetivos, procedimentos e articulação de parcerias. Ao longo dos primeiros meses, os estados que conseguiram melhor articulação com os parceiros da região, especialmente com as superintendências do Banco do Brasil, detiveram maior número de contratações e de valor aplicado, com destaque para o Paraná e Santa Catarina.

No caso dos estados da região Nordeste, o BNB, após os acertos operacionais internos para a composição do *mix* de recursos com o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), aplicou velozmente os recursos do primeiro convênio, uma vez que dispunha de atuação em programas de crédito destinado à clientela semelhante à do PROGER, desde 1993.

De 1995 a 1997, o PROGER dispôs de convênios da ordem de R\$ 3,7 bilhões e contou com atuação de quatro agentes financeiros. Foram contratados financiamentos da ordem de R\$ 4,5 bilhões, num total de 675 mil operações de crédito (a diferença entre o valor conveniado e o contratado refere-se ao retorno dos empréstimos e à remuneração dos agentes financeiros).

Em termos de capilaridade, dos 5.510 municípios existentes no país, o Programa se faz presente em 3.130. Destes, 649 pertencem ao Programa Comunidade Solidária, de um total de 1.361 definidos como áreas de "bolsões de pobreza".

A distribuição territorial das operações contratadas apresenta-se mais desconcentrada, restando, entretanto, algumas dificuldades no que se refere à sua consolidação nos grandes centros urbanos e na região Norte do país.

#### *PROGER: dificuldades e perspectivas*

As dificuldades na consolidação do PROGER, especialmente nas áreas metropolitanas da região Sudeste e na região Norte do país, e os permanentes conflitos entre os agentes financeiros e os potenciais beneficiários do crédito, possuem raízes complexas.

Ao longo de nossa história contemporânea, o Sistema Financeiro Nacional não adquiriu a prática da concessão de crédito a esse tipo de clientela, apesar desse instrumento ser importante para o desenvolvimento do país.

As condições vigentes no mercado financeiro são preponderantemente adversas – altíssimas taxas de juros, excesso de formalidades bancárias, rigidez na fixação de garantias e um desinteresse do sistema bancário em conceder créditos para esse segmento. Cumpre lembrar que nosso Sistema Financeiro Nacional estruturou-se, a partir de 1964, para atender principalmente à demanda das grandes corporações nacionais e multinacionais que se constituíram no eixo dinâmico da economia. Por sua vez, a década de 80, ao garantir elevados rendimentos em aplicações especulativas, afastou o sistema bancário, tanto público quanto privado, do financiamento do processo produtivo.

Como decorrência dessa reduzida atuação, os procedimentos operacionais e as normas bancárias não distinguem uma operação de empréstimo de menor tamanho das grandes operações de crédito, o que torna extremamente alto o custo operacional da transação bancária para os pequenos empreendimentos.

Por outro lado, as empresas de pequeno porte caracterizam-se por possuir contabilidade precária, pouco dispondo de informações sobre sua real situação financeira e de seus projetos de inversão.

A pouca afeição do sistema bancário à concessão de crédito a essa clientela e a ausência de ações institucionais de fomento de maior porte, no decorrer dos anos, fizeram com que, no país, as experiências de apoio à mesma fossem específicas e de impacto restrito a algumas localidades. Uma das experiências mais citadas nacionalmente, a da FENAPE, registra de 1991 a 1996, um total de 14.777 pequenos empreendimentos apoiados, num total de empréstimos de US\$ 35,97 milhões (FENAPE, 1996: 50).

Na verdade, além do apoio creditício faltam metodologias específicas para o trabalho com as microunidades e pessoal técnico qualificado para uma atuação articulada dos diversos programas com instrumentos e metodologia adequados à realidade sociocultural de seus beneficiários (Amaral, 1992: 12).

O PROGER ressentia-se então dessa fraca rede institucional e da reduzida disponibilidade de metodologias adequadas e de equipes técnicas qualificadas entre os parceiros.

Além disso, podemos citar como principais dificuldades do PROGER os seguintes pontos:

- número reduzido de parceiros, em geral, de pouco know-how para o trato com essa clientela;
- fraca atuação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e respectivas Secretarias-Executivas (especialmente na definição de prioridades e acompanhamento);
- crescente seletividade da clientela do Programa pelos agentes financeiros para empresas já constituídas há mais de um ano, e profissionais de nível superior;
- pouca integração com as ações de qualificação técnica e gerencial;
- reduzidas ações de acompanhamento e assistência técnica e gerencial;
- presença de excessiva burocratização e exigências de garantia na concessão de crédito;

- pouca vinculação entre os empreendimentos financiados e as necessidades do mercado, dados os restritos estudos das realidades locais e identificação de oportunidades de investimentos;
- a execução descentralizada do Programa ainda não se profissionalizou no âmbito das demais esferas do governo;
- pouca informação dos requisitos do Programa aos potenciais beneficiários que, muitas vezes ainda possuem a visão de ser um programa do Governo, e como tal poderiam ser obtidas certas facilidades na sua execução.

Identificaram-se também, em trabalho conjunto com o Banco do Brasil, os seguintes problemas:

- resistência dos gerentes do BB (falta de tradição em atender o público-alvo do PROGER);
- falhas nos projetos de viabilidade econômica elaborados;
- inexistência de capacitação geral (não dirigida à atividade produtiva dos tomadores);
- necessidade de redesenho das linhas de crédito (prazo, taxa e forma de pagamento);
- inexistência de planos de desenvolvimento com o objetivo de direcionar os investimentos;
- impossibilidade de acesso ao crédito de grande número dos projetos por incapacidade de oferecer garantias;
- frágil estrutura de atendimento da rede do Banco do Brasil e desinformação de suas unidades, situação agravada nos grandes centros.

Na verdade, o PROGER requer uma série de ações que não somente a assistência creditícia. Para melhoria de seu desempenho deve-se viabilizar maior apoio técnico e operacional aos empreendedores, voltado para questões fundamentais, tais como: a organização, o planejamento e gestão dos empreendimentos, com foco na dimensão administrativa e não propriamente na execução das atividades (referidas ao processo de trabalho), viabilizando aos empreendedores consultoria empresarial.

Carlos Amaral (1992: 105) sugere que a otimização da eficácia desses programas requer investimentos a longo prazo, no sentido da identificação de demandas e potencialidades das microunidades, da elaboração e da experimentação de metodologias adequadas (nas áreas de apoio creditício e gerencial) e de capacitação de recursos humanos, que dificilmente poderiam ser realizados nos limites, necessariamente restritos, de cada um dos programas. São necessários ainda sistemas de informação para a formulação de projetos empresariais específicos, o planejamento de políticas e ações institucionais de fomento ao lado de sistema de acompanhamento dos programas de forma a detectar e ajudar a superar problemas, que venham a surgir na implementação das alternativas de ação.

Um outro aspecto reside na explicitação de seu público-alvo. Os pequenos e micro empreendimentos fazem parte de um segmento de extrema diversificação constituindo-se em agregado muito heterogêneo. Assim sendo, apenas um instrumento, como o PROGER, não poderá suprir as necessidades de todos esses estratos, atender a todas as demandas. Nesse sentido, as experiências de "Bancos do Povo" procuram atingir um segmento produtivo de renda mais baixa que o PROGER, com uma concepção diferenciada, uma vez que os agentes de crédito visitam os potenciais beneficiários e acompanham as atividades dos mesmos. De fato, a heterogeneidade do setor de pequenas e microempresas e do setor informal produtivo permitem a configuração e desenho de diferentes instrumentos de crédito, com variações de taxas, condições de financiamento, etc. Mas esse processo implica ainda num longo caminho a ser trilhado por todos os que se preocupam com a formulação e implementação do microcrédito, seja no setor governamental ou não.

O PROGER tem trabalhado na ampliação de sua clientela incorporando linhas diferenciadas para a agricultura familiar e o recém-formado, além de aprimoramentos no que se refere à inclusão da concessão de crédito para compra de insumos e matérias-primas com pagamento direto ao fornecedor, por parte das cooperativas financiadas pelo Banco do Brasil.

No caso do BNB, o envolvimento institucional do Banco é muito maior em vista da redefinição da missão do Banco e a conseqüente organização de suas agências com a criação dos agentes de desenvolvimento. Estes se deslocam aos municípios para identificação de oportunidades de investimento e acompanhamento dos empreendimentos financiados, além de prestar assessoria aos beneficiários do crédito visando integrá-los em cadeias produtivas, garantindo-lhes mercado e facilitando a comercialização dos produtos.

Como vimos, a agenda nacional, do setor público e setor privado, está permeada por questões relativas à ocupação da força de trabalho, com destaque para os programas de estímulo aos micro e pequenos empreendimentos. Entretanto, ainda temos que avançar muito para que tal processo possa desenvolver-se de maneira sustentável, aperfeiçoando os instrumentos disponíveis, desde as linhas de financiamento até as normas legais e institucionais de apoio a essas atividades produtivas.

Não há dúvida que o PROGER contribuiu e ainda contribui para esse processo gerando maior igualdade de oportunidades a esses empreendimentos no mercado produtivo.

#### Referências bibliográficas

- AMADEO, E., VILLELA, A. Geração de empregos privados. In: PROJETO nacional de desenvolvimento para micro e pequena empresa. Rio de Janeiro: SERE/Fundação Friedrich Ebert, 1994.
- AMARAL, C. et al. *Microunidades econômicas de Porto Alegre*. Significado, dinâmica e possibilidades de apoio. s.l.: GTZ, 1992.
- AZEREDO, B. Los desafios para la implantación de una política pública de empleo. In: SIMPOSIO SURAMERICANO DE SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, Bogotá, Colômbia, 1995. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/SENA/AMSPE - Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo, 1995. (Mimeo.).
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas de emprego no Brasil; a experiência recente*. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Economia, 1997. (Tese, Doutorado em Economia).

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Administração. *Programa do Seguro-Desemprego: Sistema Nacional de Valorização de Recursos Humanos*. Brasília, 1992. (Mimeo.).
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Administração pública gerencial; estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: ENAP, out. 1996. (Texto para Discussão).
- CACCIAMALI, M. C. et al. Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun./dez. 1995.
- CEPAL. *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño; experiencias recientes en América Latina*, sep. 1995. (Mimeo.).
- FEDERAÇÃO NACIONAL DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDIMENTOS - FENAPE. *Relatório Anual*. 1996.
- FRETWILL, D., GOLDBERG, S. *Developing effective employment services*. Washington: The World Bank, s.d. (Paper, n. 208).
- SABÓIA, J. Potencial e desafios. In: PROJETO nacional de desenvolvimento para micro e pequena empresa. Rio de Janeiro: SERE/Fundação Friedrich Ebert, 1994.
- SANDRONI, P. *Novo dicionário de economia*. 8. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.
- SILVEIRA, C. M. Relevância e estratégias de fomento. In: PROJETO nacional de desenvolvimento para micro e pequena empresa. Rio de Janeiro: SERE/Fundação Friedrich Ebert, 1994.
- \_\_\_\_\_, MELLO, R. *Setor informal urbano; projetos de geração de emprego e renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ibase/Setas-MG e GTZ, 1991.
- WELMOWICKI, M. et al. A dualidade no mercado de trabalho; quantidade ou qualidade na geração de empregos? *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, dez. 1994.
- ZYLBERSTAJN, H., BALBINOTTO, G. N. *Programas de emprego; avaliação e sugestões para mudança*. São Paulo: Ministério do Trabalho/FIPE, maio 1997.

## Concepções e instrumentos das políticas locais de emprego e renda e de qualificação de empreendedores

Dulce Maria Jabour Tannuri<sup>1</sup>

### Características dos programas locais de emprego e renda

O principal objetivo dos programas locais de emprego e renda é combater a pobreza e o desemprego, por meio do fortalecimento das atividades econômicas de pequeno porte, substituindo as formas assistencialistas de atender a população de menor poder aquisitivo.

Os Programas de Crédito Assistido aos pequenos empreendedores são uma das mais recentes formas de apoiar a criação do auto-emprego. A experiência mais citada é a do Banco Grammem, em Bangladesh, que já em 1976, emprestava valores muito pequenos, de forma desburocratizada,

<sup>1</sup> Psicóloga. Assessora da Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária.

a populações com renda insuficiente, abaixo da linha de miséria. Nesse mesmo período, países como Bolívia e a Colômbia já iniciavam programas semelhantes.

Encarados inicialmente com ceticismo, os programas de crédito assistido ou crédito popular foram paulatinamente sendo expandidos para outros países. No Brasil, desde o fim da década de 70 há programas desse tipo. As primeiras experiências de que se tem notícia são a UNO – União Nordestina de Apoio a Pequenas Organizações, com sede em Recife, e o Programa Ana Terra, em Porto Alegre. Nos anos 80, este tipo de programa começou a se consolidar.

Atualmente já se tem consciência de algumas premissas sobre o microcrédito. A primeira e mais importante delas é que deve ser visto como parte das políticas públicas de emprego, e a segunda é de que se trata de um instrumento não compensatório que pode ajudar no crescimento econômico local.

Todas as experiências que apareceram e desapareceram, tanto as que obtiveram êxito quanto as que fracassaram, foram relevantes pois propiciaram a formação de massa crítica, o contínuo aperfeiçoamento dos sistemas e o desenvolvimento de novas tecnologias de operacionalização, de atendimento e de acompanhamento aos pequenos empreendedores.

Até os dias de hoje, as instituições gestoras desses programas continuam se aperfeiçoando e adaptando sua atuação às características locais e culturais.

Do estudo sistemático das experiências existentes pode-se concluir que o que impede o acesso do pequeno empreendedor ao crédito não é a falta de subsídio, mas sim, a exigência excessiva de garantias. Observe-se que, a aplicação de taxas acima das do mercado e a cobrança de custos operacionais das instituições executoras não inibem a demanda nem aumentam o índice de inadimplência, o qual se apresenta sempre extremamente baixo. Porém, acredita-se não ser justo cobrar taxas acima das oferecidas aos grandes empresários para conceder crédito a essa

clientela, pois os valores liberados são baixos, diminuindo o risco, tornando o cumprimento do pagamento mais eficiente.

Para o atendimento aos microempreendedores normalmente excluídos do acesso ao crédito, tem-se que dispensar tratamento diferenciado. Há de haver isenção de garantias reais, proximidade com a clientela, simplificação nas condições de pagamento e nas exigências com cadastro e apresentação de projetos, liberação rápida, créditos de baixos valores e prazos pequenos para pagamento.

Um dos motivos de sucesso deste tipo de programa está relacionado à descoberta dos valores de cada cultura. O “nome limpo” na praça e a possibilidade de receber novos financiamentos são as principais razões de honrarem o pagamento dos empréstimos. Outro motivo é a proximidade que os “Agentes de Crédito” mantêm de seus “clientes”, deslocando-se aos locais de produção, visitando e acompanhado-os sempre, mantendo com eles um relacionamento estreito. Assim, o banco vai até seus clientes e não o contrário, como é comum. A melhoria da capacidade de gestão do empreendimento, viabilizada pelos treinamentos oferecidos à clientela, também pode ser considerada razão de êxito.

Atualmente, já existem consensos sobre a necessidade de implantação de Programas de Geração de Emprego e Renda. Isso ficou evidente em reunião de Interlocação Política do Conselho do Programa Comunidade Solidária – onde estiveram presentes os mais significativos atores envolvidos na área, desde a instância governamental até representantes do terceiro setor – onde se chegou ao acordo de que algumas propostas devem ser encaminhadas para providências, tais como:

- Constituir um efetivo Sistema Público de Emprego com ações interligadas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, formação profissional e geração de emprego e renda.
- Incentivar Programas de Crédito Popular, dando-lhes tratamento diferenciado para operarem, notadamente no que se refere a exigências de garantias e criação de fundos de aval.

• Priorizar recursos públicos para a educação profissional dos beneficiários e para capacitação dos que operacionalizam os programas de crédito.

• Promover o Desenvolvimento Local Integrado, pois é considerado um importante facilitador de eficiência nos programas de crédito popular.

### Parcerias

As parcerias nos Programas de Geração de Emprego e Renda são essenciais para seu bom desempenho. Trata-se de uma estratégia de articulação institucional para o desenvolvimento de ações integradas, trabalhando de forma complementar e realizando tarefas diferentes para projetos comuns.

No que se refere à operacionalização deste tipo de programa, há de se realizar as parcerias com os bancos, estados, municípios, sociedade civil, comissões de emprego ou instituições que atuam na área, estabelecendo claramente as funções de cada entidade que participa do processo, a fim de não duplicar ações e de poder cobrar os resultados esperados.

Quanto à capacitação dos beneficiários, as parcerias devem ser realizadas com as universidades, sistemas de ensino técnico, sistema "S", sindicatos, ONGs e outras instituições capacitadoras, desde que adequem seus cursos à linguagem e à realidade da clientela a ser atendida.

Para o êxito dessas parcerias, é importante que as regras estejam claramente estabelecidas, que cada parceiro tenha autonomia, sem fugir dos objetivos, e que todos estejam comprometidos com os projetos a serem executados.

### Programas de crédito

Programa/local	PRORENDA (Ceará)	Balcão de ferramentas (Nacional)	PROMICRO – UP (DF)
Características	Acordo bilateral entre Governo do Ceará e Governo Alemão	Projeto Nacional Agente Financeiro: CEF	Convênio entre Secretaria de Trabalho, Secretaria de Fazenda e BRB. Linha de crédito especial
Início/Fim (Período)	1990/1994 – I fase 1995/1997 – II fase	Abril de 1991 a outubro de 1992	De 1986 a 1992
Objetivos	Contribuir para a geração de ocupação e renda, prestando apoio técnico e financeiro a populações urbanas de baixa renda	Aumentar a capacidade produtiva e a qualidade do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar setor informal.</li> <li>• Estimular geração de emprego e criação de atividades produtivas.</li> <li>• Dinamizar processo produtivo.</li> </ul>
Clientela	Microempreendedores formais ou informais e pessoas interessadas em montar seu próprio negócio.	Microempreendedores e prestadores de serviços (formais e informais)	Inicialmente – grupos de produção (impostos) Posteriormente – pequenos produtores, prestadores de serviço e grupos constituídos de até 5 pessoas.
Apoios recebidos	GTZ (recursos e metodologia Cefe) SEPLAN/CE SINE/CE	Recursos próprios da Caixa Econômica Federal (CEF)	Recursos do FUNDEFE e da Carteira de Desenvolvimento da Indústria/BRB
Condições operacionais	FINALIDADE: capital de giro/investimentos PRAZOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para capital de giro, máximo de 4 meses (1 de carência);</li> <li>• Para equipamentos e matéria-prima, máximo de 8 meses (2 de carência);</li> <li>• Para reativação ou criação de empresas, máximo de 9 meses (3 de carência)</li> </ul> ENCARGOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Correção monetária + taxa de administração de 1%</li> </ul> GARANTIAS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aval ou grupo solidário</li> </ul>	FINALIDADE: investimentos PRAZOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Máximo de 12 meses sem carência. Carta de crédito de 90% do valor do equipamento (10% pagos no ato da compra pelo apoiado).</li> </ul> ENCARGOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1% juros/mês + TRE</li> </ul> GARANTIAS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2,6% do valor da dívida para seguro de crédito</li> <li>• Alienação fiduciária de bem até quitação do empréstimo.</li> </ul>	FINALIDADE: capital de giro/investimentos PRAZOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para matéria-prima, máximo de 6 meses (3 de carência);</li> <li>• Para equipamentos, máximo de 12 meses (6 de carência)</li> </ul> ENCARGOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8% juros/ano de ½ TR ao mês.</li> </ul> GARANTIAS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não eram exigidas garantias – Média dos financiamentos = US\$ 500</li> </ul>
Observações	Oferece, além de linha de crédito: capacitação gerencial; cursos técnico-profissionalizantes, apoio à auto-organização de empresários.	Única linha de crédito nacional existente, na época, para atender população de baixa renda.	1988 – Implantado treinamento gerencial 1989 – Treinamento como pré-requisito para o financiamento.

Programa/ local	PORTOSOL (Porto Alegre)	Crédito Produtivo Popular - BNDES (Nacional)	BRB Trabalho (DF)
Características	ONG mista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BNDES Trabalhador – Estados e municípios;</li> <li>• BNDES Solidário – ONG;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa operacionalizado pela Secretaria de Trabalho do GDF.</li> <li>• BRB agente financeiro.</li> </ul>
Início/Fim (Período)	Desde 1995.	A partir de 1996.	Desde 1996.
Objetivos	Facilitar a criação, o crescimento e a consolidação de empreendimentos de pequeno porte dirigidos por pessoas de baixa renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilizar novos mecanismos de financiamento.</li> <li>• Criar alternativas de investimentos para geração de empregos, notadamente das microempresas;</li> <li>• Elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultar o crédito aos excluídos, prestando-lhes assessoria e capacitação gerencial;</li> <li>• Contribuir para a geração de ocupação e renda, colaborando para redução do índice de desemprego no DF.</li> </ul>
Clientela	Microempreendedores formais ou informais de baixa renda, preferencialmente mulheres e grupos solidários.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientes do BNDES Estados, municípios e ONGs;</li> <li>• Clientes finais Microprodutores formais e informais, pessoas que buscam o auto-emprego e cooperativas e formas associativas de produção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Micro e pequenos produtores urbanos e rurais, feirantes e setor informal;</li> <li>• Cooperativas e formas associativas de produção e de trabalho;</li> <li>• Micro e pequenas empresas.</li> </ul>
Apoios recebidos	GTZ (recursos e metodologia Cefe) Prefeitura de Porto Alegre, estado do RS e BNDES.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BNDES Trabalhador – BNDES (60%), Estados (até 30%) e Municípios (no mínimo 10%);</li> <li>• BNDES Solidário – recursos da ONG (50%) e recursos do BNDES (50%).</li> </ul>	Recursos do Funsol e do próprio BRB, na proporção de 1 para 2.
Condições operacionais	<p>FINALIDADE: capital de giro/investimentos</p> <p>PRAZOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para capital de giro – 3 meses e progressivamente, até 6 meses;</li> <li>• Para investimento – até 30 meses, com até 6 meses de carência;</li> </ul> <p>ENCARGOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Correção monetária + taxa de administração de 1%.</li> </ul> <p>GARANTIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aval solidário</li> <li>• Avalista que comprove renda mensal ou que tenha bens alienáveis.</li> </ul>	<p>FINALIDADE: investimentos e capital de giro</p> <p>PRAZOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 20 meses, se se tratar de investimento fixo, poderá ter 6 meses de carência.</li> </ul> <p>ENCARGOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A critério de cada gestor, com aprovação do BNDES</li> </ul> <p>GARANTIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aval, fiança e/ou alienação fiduciária.</li> </ul>	<p>FINALIDADE: capital de giro/investimentos.</p> <p>PRAZOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para capital de giro até 6 meses, incluindo 2 de carência;</li> <li>• Para investimento até 24 meses, incluindo 6 de carência.</li> </ul> <p>ENCARGOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos do Funsol</li> <li>• Capital de giro: TJLP + 3% aa;</li> <li>• Investimento: TJLP + 12% aa;</li> <li>• Recursos do BRB: juros de 4,51% am;</li> <li>• TAC: 2,5% (para todos).</li> </ul> <p>GARANTIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantias reais, aval e/ou alienação fiduciária.</li> </ul>
Observações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioriza a constituição de grupos solidários;</li> <li>• Não oferece nem exige qualquer tipo de treinamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Única linha de crédito nacional;</li> <li>• Até a presente data firmou convênio com o Portosol, Faep – ONG de Juiz de Fora e a Casa do Empreendedor em Londrina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até jul/97 – 2.152 operações;</li> <li>• Todos recebem treinamento, assistência técnica e acompanhamento;</li> <li>• Os riscos das operações cabem ao FUNSOL.</li> </ul>

## Balcão de Ferramentas – CEF

Tratava-se de um Projeto Nacional implantado em 11 estados da Federação, quais sejam: Alagoas, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Mato Grosso, Paraíba, Distrito Federal e Minas Gerais. A CEF firmava convênios diretamente com os governos estaduais.

O Programa foi operacionalizado durante o período de abril de 1991 a outubro de 1992, quando foi suspenso em todo o país, na época em que houve mudanças na presidência da CEF, quando assume o Governo Itamar Franco

A finalidade do Programa era exclusivamente o financiamento para aquisição de pequenas máquinas e equipamentos de trabalho, não havendo recursos para capital de giro.

Pode ser considerado um dos projetos pioneiros no apoio a microempreendedores e prestadores de serviços, inclusive os inseridos no mercado informal. Porém, as condições de pagamento não eram muito favoráveis ao atendimento desse segmento (1% de juros ao mês, acrescida da TR acumulada), ou seja, correção monetária integral, e o pagamento era efetuado em até 12 meses, sem período de carência.

Uma inovação deste programa foi a introdução do seguro de crédito (2,6% do valor da dívida), minimizando a exigência de garantias, exigindo-se somente a alienação fiduciária do bem adquirido até a quitação do empréstimo. Essa ação só foi possível porque a CEF possui uma seguradora (Sasse) que assumiu o risco. Outras seguradoras não aceitaram participar de programas com essas características.

O beneficiário do financiamento não recebia qualquer valor em dinheiro. Era emitida uma carta de crédito, cobrindo 90% do valor do equipamento a ser adquirido, ao estabelecimento comercial. O restante do valor era pago no ato da compra pelo beneficiário

Como não havia nenhum registro sobre o Programa, o Governo do Distrito Federal resolveu realizar, por iniciativa própria, uma pequena pesquisa, levantando alguns resultados:

- única linha de crédito, na época, com capilaridade nacional existente no país para atender à população de baixa renda, exceto algumas experiências pontuais.
- média dos valores liberados, aproximadamente, US\$ 500.
- índice de inadimplência considerado alto (em média 5,9%). Neste caso, tem-se que levar em conta a inflação crescente no país, na época;
- projeto atendeu, aproximadamente, a 6.000 beneficiários em todo o país, sendo o Rio Grande do Norte o estado que mais liberou financiamentos.

#### PROMICRO-Up

Tratava-se de um Programa do Governo do Distrito Federal, realizado por meio de convênio, assinado em 1986, entre a Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, a Secretaria de Fazenda e o Banco Regional de Brasília. No início de cada ano, o montante dos recursos era corrigido financeiramente para que se pudesse atender a, pelo menos, o mesmo número de beneficiários do ano anterior. Entretanto, o limite per capita era corrigido trimestralmente, enquanto o valor do recurso destinado ao PROMICRO-Up mantinha-se o mesmo no decorrer do ano.

Essa linha de crédito especial era subsidiada pelo Governo, com taxas abaixo das cobradas pelo mercado, e apenas 50% da correção monetária, que na época, era muito alta, o que contribuiu para a suspensão do financiamento, pois, com a alta da inflação, o montante de recursos destinado ao programa perdeu o valor real, não havendo mais a correção financeira para atender a demanda.

No início, pretendia-se incentivar a implantação de grupos de produção. A formação desses grupos era condição para obterem o financiamento e o apoio da Secretaria de Trabalho. Não deu certo, pois não havia o comprometimento necessário entre os membros dos grupos, já que era um processo externo e imposto. Como tentativa de corrigir o processo, evoluiu-se para o atendimento individual dos pequenos

produtores e prestadores de serviços, ou para grupos já constituídos, normalmente familiares, compostos por até cinco pessoas.

Não eram exigidas garantias, somente a apresentação de um projeto de viabilidade econômica do empreendimento, elaborado em parceria com os técnicos da Secretaria de Trabalho.

Foi implantado o treinamento gerencial, a partir da necessidade de dotar os produtores de conhecimentos que pudessem levá-los à maior eficiência na condução de seus negócios. O treinamento "Noções Elementares de Gerenciamento" era ministrado pela própria equipe técnica da Secretaria, visando, principalmente, demonstrar aos produtores a importância da organização e do conhecimento dos aspectos gerenciais necessários à produção e comercialização eficientes. Após um período de experiência, o treinamento tornou-se pré-requisito para obtenção do financiamento, o que fez com que diminuísse a inadimplência no período.

Alguns resultados alcançados:

- média dos financiamentos, aproximadamente, US\$ 500.
- índice de inadimplência, durante todo o período em que o programa funcionou, foi considerado irrelevante, variando de 0,8% a 1,84%.
- programa concedeu financiamento, durante os cinco anos de existência, a 2.013 beneficiários no Distrito Federal.

#### PRORENDA - CE

Trata-se de acordo bilateral entre o Governo do Ceará e o Governo Alemão, por meio de cooperação técnica da GTZ, com o objetivo de contribuir para a geração de ocupação e renda, prestando apoio técnico e financeiro a populações urbanas de baixa renda.

Foi o primeiro Programa executado no país por meio de cooperação internacional, para o atendimento de microempreendedores formais ou informais e pessoas interessadas em montar seu próprio negócio.

As condições de pagamento não são subsidiadas. Trabalham com taxas de mercado, correção monetária e taxa de administração de 1%.

Foram inovadores ao introduzir o aval ou grupo solidário como garantia de financiamento e ao oferecer, além da linha de crédito, capacitação gerencial, consultoria empresarial individual e grupal, consultoria técnica, cursos técnicos profissionalizantes, apoio a auto-organização de empresários.

O Programa concedeu financiamento, até maio de 1997, a 1.500 microprodutores, com um valor médio de financiamento de, aproximadamente, US\$ 300.

### PORTOSOL

O Programa foi criado por iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre. Trata-se de uma Associação Civil, sob a forma de Organização Não Governamental, ONG mista, pois participam da associação: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, Governo do estado do Rio Grande do Sul, Associação dos Jovens Empresários e GTZ, recebendo tanto recursos públicos quanto privados.

Os beneficiários são microempreendedores de baixa renda, preferencialmente mulheres, e grupos solidários.

As condições de pagamento são muito pouco abaixo das de mercado (4,5% a.m.). Para o atendimento aos beneficiários de baixa renda, prioriza a constituição de grupos solidários, tornando o aval solidário a forma de garantia mais aplicada para obtenção do empréstimo. Não oferece nem exige qualquer tipo de treinamento.

### BRB Trabalho

É um Programa do Governo do Distrito Federal (GDF), criado para atender os microempreendedores do DF, por meio de crédito,

assessoria técnica e capacitação profissional. Para viabilizar o Programa o GDF criou o Fundo de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda (FUNSOL), que foi constituído com os dividendos do BRB que caberiam ao Governo em 1995.

Para atender a clientela do programa – micros e pequenos produtores urbanos ou rurais de baixa renda – e facilitar o crédito aos que normalmente são excluídos do acesso ao sistema financeiro, prestando-lhes assessoria empresarial e capacitação profissional, o GDF adaptou as condições do financiamento às características desse segmento.

Após a visita de um agente de crédito e a elaboração de um laudo de viabilidade econômica pelos analistas de crédito da Secretaria de Trabalho, os projetos são analisados por um comitê de crédito, formado por representantes da Secretaria de Trabalho, da Secretaria de Fazenda, do BRB, e da sociedade civil, o que democratiza o atendimento e dilui as responsabilidades.

Como é sabido que essa clientela não possui bens para oferecer em garantia, somente é exigido que o beneficiário apresente um avalista, mesmo que este também não possua qualquer bem.

Até junho de 1997, o programa já havia realizado 2.152 operações.

Todos os beneficiários são orientados na elaboração da proposta, recebem treinamento técnico-gerencial e assistência técnica e o empreendimento é acompanhado durante todo o curso da operação.

Os riscos operacionais decorrentes dos créditos concedidos cabem ao FUNSOL.

### BNDES – Programa de Crédito Produtivo Popular

Trata-se de Programa Nacional que apoia os trabalhadores do setor informal, seja para o auto-emprego ou para a formação de cooperativas de trabalho, de forma a criar condições de sobrevivência, crescimento e formalização desses negócios.

O Programa será operacionalizado por meio de dois produtos:

- BNDES Trabalhador – prevê a constituição de um fundo especial de investimento em cada estado da Federação interessado, sendo a respectiva Secretaria de Trabalho, ou equivalente, e os municípios participantes os parceiros do BNDES. O fundo contará com aporte do BNDES (60%), do estado (até 30%) e de cada município (no mínimo 10%).
- BNDES Solidário – operado por meio de ONGs que comprovem experiência de atuação com crédito produtivo popular. Os recursos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do próprio BNDES e dos fundos criados com recursos dos estados e municípios.

O Programa tem por objetivos viabilizar novos mecanismos de financiamento para geração de ocupação e renda que atendam à população de baixa renda, criar alternativas de investimento para geração de empregos, notadamente nas microempresas, elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, por meio de incentivo ao investimento fixo associado à capacitação técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização da microempresa.

Os beneficiários do Programa são os clientes do BNDES, estados, municípios e Organizações Não-Governamentais e os clientes finais, microempreendedores formais ou informais, pessoas que buscam o auto-emprego e cooperativas ou formas associativas de produção e de trabalho. O BNDES está disponibilizando recursos para treinamento das equipes técnicas que irão operacionalizar os projetos nas diferentes localidades. Além do crédito, o BNDES exige que sejam oferecidos treinamentos para melhorar a capacidade de trabalho e de gestão dos microempreendedores apoiados.

### Qualificação dos empreendedores

Quanto ao encaminhamento ou à exigência de participação dos beneficiários de programas de crédito em treinamentos para liberação de financiamentos, existem duas correntes.

A primeira é denominada *desenvolvimentista*. Trata-se da idéia de que o crédito não deve ser um apoio isolado. Deve-se acrescentar outras ações que proporcionem a melhoria da capacidade de trabalho e de gestão, promovendo a discussão sobre direitos, deveres e cidadania. A única maneira de colocar os menos favorecidos em contato com as novas tecnologias é oferecendo capacitação técnico-gerencial e assistência técnica, que favoreçam a melhoria da qualidade do produto e melhorem a produtividade, tornando-os capazes de competir no mercado.

Esses apoios são considerados essenciais para o êxito do empreendimento. Muitas vezes o empreendedor não precisa do crédito, mais sim de orientação, de acesso a informações, de melhora na gestão de seu empreendimento e de introdução de alguns controles necessários à boa administração de seu negócio.

Em alguns países da América Latina, programas de crédito produtivo são operacionalizados utilizando a concepção *desenvolvimentista*. Alguns exigem a participação dos empreendedores em programas de treinamento. Outros oferecem ou sugerem os cursos, mas não condicionam a participação à liberação do financiamento.

No Brasil, os programas de financiamento para microunidades de produção têm sido, em sua maioria, acrescidos de suporte técnico-gerencial, notadamente quando se trata de programas de governo. Há quem argumente que é uma forma de o Estado compensar suas deficiências no cumprimento de seu papel, principalmente para com a educação.

Algumas instituições cobram pela participação nos cursos. Nestes casos, não devem fazer da participação nos treinamentos pré-requisito para concessão de financiamentos.

A outra corrente é chamada de *minimalista*. Restringe-se exclusivamente à oferta de crédito. Utilizada principalmente por ONGs ou por instituições financeiras que operam com linhas de crédito especiais para microempreendedores de baixa renda. Acredita-se que o acesso ao crédito seja suficiente para alavancar o crescimento do negócio beneficiado.

Essas instituições necessitam adquirir auto-sustentabilidade. Como atuam, em sua maioria, sem apoio governamental, a oferta de

treinamentos oneraria os custos operacionais, aumentando, conseqüentemente, as taxas cobradas pelos financiamentos.

O *Grammen Bank* é um exemplo da utilização da concepção *minimalista*. No Brasil o Portosol também opera oferecendo exclusivamente o crédito para seus beneficiários.

O Programa de Geração de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho atua na concepção *desenvolvimentista*, tanto que utiliza recursos do FAT para o treinamento dos beneficiários do Programa. A Secretaria Nacional de Formação Profissional (SEFOR) disponibiliza recursos para "Treinamentos em Habilidades de Gestão", com o objetivo de dar competência de autogestão para empreendimentos individuais ou associativos/cooperativos, que proporcione condições de trabalho e renda e garanta a empregabilidade.

Para viabilizar esses treinamentos é necessário que se estabeleça parcerias com Universidades, Sindicatos, Escolas Técnicas, ONGs, Instituições Capacitadoras, Sistema "S" etc. Porém, a maior dificuldade é a adaptação dos cursos já existentes ao perfil da clientela a ser atendida, principalmente o uso de linguagem adequada e compreensível pelos microempreendedores.

Como se trata de uma nova forma de atuar e de uma clientela com quem nunca se trabalhou, existem poucas metodologias específicas para o atendimento ao público. As mais conhecidas são as metodologias CEFE e a GESPAR.

A metodologia CEFE foi desenvolvida e trazida para o Brasil pela GTZ da Alemanha. Este modelo visa realizar a aprendizagem pela ação, desenvolvendo potenciais e competências empreendedoras e explorando oportunidades de negócios com sucesso.

Apesar da metodologia GESPAR possuir objetivos semelhantes, volta-se mais para a organização associativa dos empreendedores e está sendo utilizada pelo programa BNB/PNUD.

Outros tipos de qualificações também podem ser ministradas para melhorar o desempenho do trabalho dos empreendedores beneficiados, a partir do levantamento da necessidade de assistência técnica ao

empreendimento, ao empreendedor ou ao uso dos equipamentos adquiridos. Deve-se levar em consideração a necessidade de dotar os empreendedores de conhecimentos para que sejam capazes de administrar melhor seus negócios tornando-os viáveis economicamente. Este tipo de qualificação é chamado de Treinamento Gerencial Básico ou Treinamento Elementar de Gerenciamento.

Quando se pretende realizar a qualificação dos empreendedores, os treinamentos devem incluir conteúdos de todos os tipos, desde a alfabetização à melhoria das habilidades específicas – atitudes, conhecimentos básicos e competência para desempenhar ofícios, funções demandadas pelo mercado de trabalho e uso de novas tecnologias.

Os recursos para a capacitação dos empreendedores podem vir do Plano de Formação Profissional (PLANFOR) da SEFOR/MTb. Esses recursos são provenientes do FAT, a fundo perdido. Quando, por algum motivo, não se puder fazer uso destes recursos, o estado e/ou o município poderão financiar esta atividade.

Pode-se também, quando se tratar de constituição de Fundos para Programas de Geração de Emprego e Renda, separar parte dos recursos, a fim de promover esses treinamentos, sem exigência de retorno ao fundo.

Mas, se todas essas alternativas não puderem ser aplicadas, outra forma de capacitar os empreendedores é cobrando deles próprios os cursos de que participarem.

Deve-se destacar, entretanto, que a meta da SEFOR para 1998 é atender 100% dos beneficiados pelo PROGER e participar diretamente da formação de empreendedores financiados por programas locais.

### *Programas alternativos de geração de ocupação e renda*

#### *Cooperativas de Trabalho*

Diante de um cenário de falta de empregos, as Cooperativas de Trabalho surgem como alternativa para minimizar o desemprego e aumentar a renda dos trabalhadores com dificuldade de reinserção no

mercado de trabalho. Essas cooperativas agrupam trabalhadores de uma determinada profissão ou ofício (professores, tecelões, catadores de papel, taxistas etc.), em regime de livre adesão, e se propõem a executar atividades ou funções sem a intervenção de patrão, baseando-se no princípio básico da co-gestão, em que os empregados são os donos do empreendimento, todos com os mesmos direitos e obrigações. A remuneração é equivalente ao trabalho realizado.

Os associados às cooperativas de trabalho são considerados trabalhadores autônomos, devendo recolher mensalmente a contribuição para o INSS como tal.

Com a crise estrutural de desemprego, causada também pelos altos custos do trabalho assalariado, as cooperativas de trabalho podem ser alternativas viáveis e adequadas, pois criam suas próprias oportunidades de ocupação. Mantêm ocupações estáveis, contribuindo para melhorar a qualidade da mão-de-obra, já que um dos princípios do cooperativismo é investir na educação de seus quadros de cooperados.

As cooperativas de trabalho tendem a agrupar pessoas de menor poder aquisitivo, fortalecendo os setores mais desprotegidos da sociedade com vistas à sua emancipação econômica e social.

A cultura do Cooperativismo de Trabalho ainda está se consolidando no Brasil. Existem algumas dificuldades, principalmente, no que se refere à atuação em empreendimentos coletivos, onde não há as figuras do chefe e do subordinado. Outros problemas vêm ocorrendo porque algumas cooperativas de trabalho foram criadas com a intenção de burlar a legislação trabalhista, funcionando como verdadeiras agenciadoras de mão-de-obra, não atuando no espírito cooperativista.

#### *Franquias Populares*

As Franquias Populares nada mais são que uma adaptação criativa das franquias tradicionais. Facilitam a sobrevivência das empresas e minimizam as dificuldades iniciais de entrada no mercado, possibilitando aos mais carentes a oportunidade de melhorarem sua

qualidade de vida, abrindo espaço para utilizar um considerável potencial a ser explorado.

Como o setor formal não está sendo capaz de absorver toda a mão-de-obra desocupada, as Franquias Populares podem ser uma forma alternativa, ainda que pequena, de inserir no mercado de trabalho aqueles com pouca possibilidade de recolocação.

A implantação das Franquias Populares nas regiões menos favorecidas possibilitará, por meio da ação conjunta, expansão e ganho de eficiência aos pequenos empreendimentos e, em consequência, a criação de novos empregos em empresas que se tornarão mais competitivas e adaptadas à realidade econômica. Trata-se de uma nova concepção de empreendimento rentável.

#### *Incubadoras de Empresas*

Incubadoras são espaços organizados e administrados, como centros de atuação para viabilizar pequenos empreendimentos (formais e informais). Neles são instalados temporariamente, microempresas signatárias de um Termo de Adesão, que estabelece condições e compromissos para tal instalação.

São viabilizadas mediante criação de infra-estrutura física, que facilite a realização de investimentos fixos e de capital de giro, para sua implantação e/ou manutenção, estimulando a geração de emprego e renda e reduzindo o índice de mortalidade empresarial (característica deste tipo de empreendimento), mediante incentivos às atividades produtivas.

Pode-se citar algumas vantagens de uma incubadora, quais sejam:

- criação de novos empregos por meio da expansão comercial e do crescimento de empresas de pequeno e médio porte já existentes;
- aplicação de técnicas gerenciais e administrativas, na condução de seus negócios; credibilidade do produto no mercado, por ter sido desenvolvido dentro da Incubadora;
- possibilidade de obtenção de financiamentos.

### Empresas Comunitárias

Empresa de Participação Comunitária é uma Sociedade Anônima (S.A.) independente, de capital fechado, que controla outras empresas a ela afiliadas. Trata-se de uma holding, sem atividade própria, que, inicialmente, capta recursos dos associados (como se fosse uma poupança), para depois criar empresas afiliadas, estas sim, comerciais ou industriais, que são chamadas de empresas limitadas.

Todas as decisões são tomadas em assembléia com a participação dos acionistas, que inclusive têm que aprovar o estatuto e eleger um conselho administrativo. Cada acionista não pode possuir mais do que 5% do total de ações.

Cabe à diretoria da *holding* cuidar da poupança e da organização das empresas, que devem dar prioridade ao aproveitamento da matéria-prima e da mão-de-obra locais.

Os esforços e os recursos são originários da própria comunidade (geralmente de 100 a 150 acionistas). É realizado um investimento a médio e longo prazo, cujos lucros, normalmente, vêm após cinco anos. Antes disso, os lucros podem ser aplicados na própria *holding* ou em novos investimentos.

### Redes

O novo paradigma internacional tem como referência a informação e o conhecimento. Precisa-se investir na educação para a competitividade. Formaram-se os blocos econômicos para tornar os mercados mais competitivos, mais diversificados e mais abertos. A globalização implica em traçar os macrocenários, exigindo-se mais dinamismo nas relações e melhor qualidade. Criam-se novas oportunidades, mas também aparecem novas ameaças.

A fim de que as atividades produtivas de pequeno porte possam se fortalecer e se tornar competitivas precisam se modernizar e melhorar a qualidade de seus produtos e serviços e sua produtividade. Para isso

devem se organizar em redes ou em formas associativas. O desenvolvimento tecnológico dá-se tão rapidamente que os pequenos empreendedores tornam-se incapazes de acompanhá-lo. Para isso, tem-se que difundir a idéia de cooperação para ajudarem-se mutuamente, respeitando a identidade e a individualidade de cada um, mas integrando as ações.

As redes são uma nova forma de relação econômica e social, de caráter cooperativo, que se efetua entre empreendedores, empresas, incubadoras e/ou consórcios, para complementar, obter resultados e atender necessidades e interesses comuns, que sozinhos não seria possível realizar. A reunião entre os pequenos promove o fortalecimento, a troca de experiências e a busca de soluções, tornando o custo mais competitivo e aumentando a eficiência, que, de maneira individual, seria difícil alcançar. Facilita o acesso à informação e o uso de novas tecnologias e de novas formas de gestão. Tem-se que estar adequado ao desafio tecnológico e ao processo de modernização para competir no mercado.

Para dar legitimidade, cada participante se filia à rede, paga sua quota-parte ou uma mensalidade, que lhe dá direito a ter acesso a determinados serviços que são de necessidade comum. Quando precisa de outros serviços, diferentes daqueles que são oferecidos e disponibilizados a todos gratuitamente, paga por eles.

#### Possíveis ações conjuntas:

- Produção de documentos, catálogos informativos e boletins, socializando as informações.
- Promoção de cursos de interesses coletivos.
- Realização de estudos e pesquisas sobre assuntos de necessidade comum.
- Contratação de serviços, tais como, contabilidade, informática etc.
- Aquisição de matérias-primas em conjunto, aumentando o prazo para pagamento, baixando os preços e pagando um só frete.
- Compras de equipamentos de uso comum (grandes máquinas, computadores, softwares, etc.).

- Promoção de encontros, debates, visitas.
- Divulgação de eventos das áreas de interesse.
- Facilidade de participação em feiras e exposições locais ou internacionais, uns levando as mercadorias dos outros e divulgando os produtos.
- Realizar a comercialização em lojas ou em espaços onde sejam vendidas todas as mercadorias.

Outra modalidade de rede é aquela que compõe uma cadeia produtiva. Trata-se de pequenos empreendimentos, que juntos, formam um complexo capaz de abranger todas as atividades de um determinado segmento.

### Conclusão

As políticas locais de emprego e de formação profissional devem ser consideradas instrumentos importantes para interferir no cenário geral em que se encontra o país. Tem-se consciência de que se precisa de muito mais para provocar as mudanças estruturais, no que se refere ao emprego e à distribuição de renda. Entretanto, considera-se que uma boa parte da população está sendo beneficiada por esse esforço.

O setor informal deixou de ser considerado um "nome feio", para ser encarado como um segmento que precisa ser reconhecido e receber os apoios necessários, dado ao seu tamanho e a sua potencialidade de gerar ocupações. Para que se possa participar da nova ordem mundial e da globalização precisa-se, sem sombras de dúvidas, implantar programas alternativos para tentar alavancar o desenvolvimento. As iniciativas locais são exemplos de manifestações legítimas e espelhadas na realidade.

Os programas de geração de emprego e renda estão se tornando cada vez mais eficazes no combate à pobreza e à criação de ocupações, principalmente diante da atual dificuldade do mercado formal de gerar novos postos de trabalho. Não que esses programas sejam capazes de resolver todos os problemas de emprego, mas, atualmente, tem-se

consciência de sua importância também na manutenção das ocupações existentes.

A precarização educacional e cultural em que se encontra grande parcela dos que recebem apoio desse tipo de programa, leva-nos a crer que é preciso interferir também na melhoria de sua capacidade de competição no mercado, para que não se fique à margem do desenvolvimento tecnológico. Para isso, deve-se oferecer programas de qualificação e de assistência técnica aos empreendedores, tanto no que se refere à gestão do empreendimento quanto no que diz respeito à qualidade do produto.

Portanto, os programas de geração de emprego e renda estão começando a cumprir seu papel estratégico de promover o desenvolvimento local, de favorecer a auto-sustentabilidade dos empreendimentos beneficiados e de melhorar a qualidade de vida de parcela da população, até então excluída de apoios necessários ao seu desenvolvimento.

### Referências bibliográficas

- CACCIAMALI, M. C. *Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90; menos empregos, mais políticas públicas*. São Paulo, s.ed. 1994.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Alternativas de ocupação e renda*. Documento-Base para a XVI reunião. Brasília, 1997.
- GUIMARÃES, I. G. R. *Políticas públicas e o emprego; tendências internacionais e experiências brasileiras*. 1998. (Artigo nesta coletânea).
- IBASE/SEBRAE. *Informalidade e cidadania; empreendimentos informais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1997.
- KWITKO, E. *Oficinas para agentes de crédito*. Texto elaborado para o Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES. Rio Grande do Sul, 1997.
- SANTA CATARINA. SEBRAE. *Empresas de participação comunitária*. Santa Catarina, 1996.

# Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90

*Claudio Salvadori Dedecca<sup>1</sup>*

Este ensaio analisa a questão da qualificação no mercado de trabalho brasileiro, suas perspectivas e suas condicionantes para os programas atuais de formação profissional. Ao longo dessa década, a questão da qualificação da força de trabalho tem ganho realce no desenho das políticas públicas e no discurso dos atores sociais, bem como tem sido objeto de programas específicos, organizados a partir de um fundo público (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Grandes esperanças e recursos têm sido destinados a esses programas. Muitas vezes associa-se o problema de emprego aos problemas de qualificação da força de trabalho, imputando a esse perfil desfavorável as mazelas do desemprego e da precariedade do mercado de trabalho nacional.

Aqueles que participam com maior distanciamento desse debate, podem ter a impressão de que o desemprego decorre da má qualificação do trabalhador brasileiro em um contexto de reorganização econômica da

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do IE/UNICAMP, e presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET (1997/99).

base produtiva nacional em um mundo globalizado. Dessa forma, a situação de desemprego é explicada pela reestruturação produtiva e pelas frágeis condições de empregabilidade do trabalhador brasileiro. Transfere-se para esse a responsabilidade de estar desempregado e de resolver essa situação desfavorável.

Esse ensaio tem por objetivo problematizar essa visão pretensamente meridiana sobre o problema do emprego e da qualificação, buscando apontar a complexidade desse debate em um mercado de trabalho pouco estruturado e organizado historicamente, carente de políticas de emprego mais consistentes e de um padrão de negociação coletiva que valorizasse a qualificação da força de trabalho. Ele está estruturado em quatro partes.

Na primeira, procura-se situar a questão da qualificação nos países desenvolvidos como uma peça-chave da estruturação dos mercados de trabalho e das relações de trabalho, durante os anos de crescimento. Ainda nessa seção, se explorará como o questionamento desse padrão de relações sociais abre espaço para o debate sobre competências do trabalhador, que exigiu mudanças importantes no sistema de relações de trabalho naqueles países. Na segunda parte busca-se explicitar a especificidade do processo de industrialização brasileira que, em um ambiente predominantemente autoritário, não contou com o fortalecimento dos mecanismos de negociação coletiva e, em consequência, não induziu um movimento de qualificação da força de trabalho nacional. Na terceira parte analisa-se como a reorganização econômica brasileira, nos anos 90, afetou o emprego e colocou em debate o problema da qualificação como fator importante para a performance da estrutura produtiva. Detalha-se, nesse momento, como o comportamento das empresas diverge desse discurso, na medida em que elas promovem uma contração de seu nível de emprego contrária à presença de qualquer política de gestão de mão-de-obra que pudesse ter como preocupação a qualificação do trabalhador. Finalmente, analisa-se os propósitos do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), confrontando seus resultados e objetivos em relação ao debate da qualificação, à ação das empresas e às orientações econômicas do Estado Nacional.

Espera-se que esse esforço analítico possa subsidiar o debate sobre as políticas de emprego e formação profissional e minimizar, se possível, as angústias daqueles que hoje estão no *front* dessas políticas.

### Qualificação e competência

No período recente, tem se falado muito sobre qualificação. As transformações produtivas e as novas condicionantes da competitividade são correntemente associados à necessidade de reconfiguração do conhecimento da força de trabalho. Apesar da recorrência do discurso, são poucas as análises que explicitam o que se entende por qualificação, em outras palavras: o que é qualificação?

Em termos gerais, existe o costume de associar qualificação aos requisitos do posto de trabalho, como se houvessem características a ele inerentes. Assim, relaciona-se a difusão dos equipamentos informatizados e flexíveis a supostas novas necessidades de qualificação da força de trabalho, no sentido da sua capacidade adaptativa ao ambiente produtivo que se consolida. Deduz-se, portanto, os requerimentos de qualificação da força de trabalho das condições técnicas.

Apesar da aparente nitidez dessa proposição, ela é totalmente incorreta. A qualificação da força de trabalho, de maneira inquestionável, é condicionada pela base técnica, mas seu fundamento decorre da forma como é estruturado o processo de trabalho. Isto é, como se organizam as máquinas e os homens em uma base produtiva. E essa organização é determinada pelas instituições: Estado, representação patronal (empresas) e sindicatos (empresas), pelas relações que essas estabelecem entre si e pelas regras e normas que entre elas são pactuadas.

No pós-guerra, os acordos coletivos tiveram um papel fundamental na estruturação do processo de trabalho e, por consequência, na determinação da qualificação da força de trabalho. Esses acordos, em alguns países, se amparavam em um sistema de leis que fazia a regulação básica das relações de trabalho (por exemplo, França, Itália, Suécia),

enquanto em outros eles se realizavam autonomamente, como nos Estados Unidos e Reino Unido (Dadoy, 1991).

Os acordos coletivos estruturavam, de fato, os requerimentos associados a cada posto de trabalho, definindo os critérios de qualificação relacionados a cada um deles. Essas determinações se expressavam na construção de uma estrutura de ocupações, que vinculava cada uma delas a um conjunto de funções e tarefas e a uma formação profissional (formal ou não) específica (Eyraud et al. 1994).

Esquema 1  
Estrutura de ocupações

	NO <sup>1</sup>	NO <sup>2</sup>	NO <sup>3</sup>	NO <sup>4</sup>	NO <sup>4</sup>
OC <sup>4</sup>	PT <sup>4,1</sup>	PT <sup>4,2</sup>	PT <sup>4,3</sup>	PT <sup>4,4</sup>	PT <sup>4,5</sup>
OC <sup>3</sup>	PT <sup>3,1</sup>	PT <sup>3,2</sup>	PT <sup>3,3</sup>	PT <sup>3,4</sup>	PT <sup>3,5</sup>
OC <sup>2</sup>	PT <sup>2,1</sup>	PT <sup>2,2</sup>	PT <sup>2,3</sup>	PT <sup>2,4</sup>	PT <sup>2,5</sup>
OC <sup>1</sup>	PT <sup>1,1</sup>	PT <sup>1,2</sup>	PT <sup>1,3</sup>	PT <sup>1,4</sup>	PT <sup>1,5</sup>

OC: Ocupações; NO: Nível Ocupacional; PT: Posto de Trabalho.

Essa situação genérica encontra-se ilustrada no Esquema 1. Cada posto de trabalho (PT) era associado a uma ocupação (OC) e a um nível ocupacional (NO). A formação profissional do trabalhador era o parâmetro básico para definir em qual ocupação seria enquadrado. O tempo de experiência nessa ocupação e o conhecimento acumulado no exercício da mesma eram tomados para o enquadramento do nível ocupacional. Definida a ocupação e o nível, estabelecia-se o enquadramento funcional do trabalhador e, em consequência, seu nível salarial. Os novos trabalhadores eram, desse modo, incorporados levando-se em conta sua formação profissional e os requerimentos do posto de trabalho, sendo, habitualmente, alocados nos níveis ocupacionais inferiores. A título de exemplo, tomemos o caso de um fresador com 10 anos de experiência. Se esse trabalhador, segundo o acordo coletivo, devesse ser enquadrado na OC<sup>3</sup>, por causa de seu status profissional, e no NO<sup>3</sup>, em razão de sua experiência profissional, seu enquadramento funcional seria, portanto, no PT<sup>3,3</sup>. Conhecido o enquadramento, estabelecia-se, ainda segundo o acordo coletivo, o salário básico correspondente.

A inserção do trabalhador na estrutura de ocupações aparecia como resultado da regulação social que as negociações coletivas e o Estado exerciam sobre a contratação e uso de força de trabalho pelas empresas. Esse processo possibilitava, por outro lado, o estabelecimento de qualificações básicas que eram associadas a cada posto de trabalho. E, portanto, a qualificação representava um resultado da democratização do processo de trabalho, ao refletir a estruturação dos sistemas nacionais de relações de trabalho e, por consequência, de um controle social sobre o uso privado da força de trabalho pelas empresas. Ademais, esse processo agia sobre a mobilidade dos trabalhadores nas estruturas ocupacionais, tornando as carreiras profissionais um sistema construído no espaço social, restringindo o poder das empresas em defini-las de maneira autônoma (Favereau, 1988).

Nos países desenvolvidos, nos anos 50 a 70, vão se estabelecendo políticas públicas de formação de mão-de-obra com o objetivo de favorecer a inserção profissional da força de trabalho. Essa formação profissional inicial era e continua sendo desenvolvida como parte dos sistemas nacionais de educação. Essa formação inicial é tem prosseguimento através de programas realizados no âmbito ou sob demanda das empresas (Formação Profissional Contínua), que são, normalmente, realizados segundo regulamentação feita pelos Estados Nacionais (Dedecca, 1998).

Essas informações mostram que no contexto de regulação social das relações de trabalho, o debate sobre qualificação era bastante claro, pois tratava de atuar positivamente sobre uma formação profissional de um trabalhador construída no interior das empresas a partir das determinações da negociação coletiva e da ação pública. O controle social realizado pelas instituições políticas que regulavam o mercado de trabalho permitia, portanto, conhecer as qualificações mais demandadas pelo mercado de trabalho, tornando possível a execução de políticas públicas orientadas para determinadas qualificações e voltadas para certos segmentos da força de trabalho. É nesse ambiente de progressiva regulação da alocação de força de trabalho que vão se consolidando as políticas públicas de formação profissional e as propostas de ensino técnico.

Esse movimento passou a ser contestado a partir da segunda metade dos anos 70, quando a crise e a reestruturação produtiva começaram a exigir mudanças na forma de regulação do processo de trabalho, no sentido de flexibilizar o uso do trabalho no processo produtivo. A flexibilização requeria uma maior liberdade na alocação de trabalho pela empresa. A situação econômica impunha alterações nas decisões de produção que induziam, de maneira mais recorrente, mudanças no processo de trabalho e que impediam a estabilidade ocupacional do trabalhador. Como parte desse movimento, vai surgindo um novo discurso que não mais privilegia a qualificação do trabalhador, mas suas competências.

Esse discurso reflete a tendência de flexibilização das relações de trabalho, caracterizada pela perda de espaço da regulação pública para aquela que se realizava nos espaços privados das empresas. No novo contexto econômico, fortemente instável, considera-se fundamental que as empresas tenham capacidade de reorganizar rapidamente o processo de trabalho e, conseqüentemente, as funções e tarefas que cada trabalhador realiza. Essa flexibilidade no espaço produtivo requer que o trabalhador tenha competências adequadas que minimizem os custos incorridos com as mudanças entre postos de trabalho (Voos, 1994). Dilui-se, portanto, a noção de qualificação, na medida em que ela decorria de um controle social do uso do trabalho que explicitava as ocupações, os níveis ocupacionais e os postos de trabalho, e cria-se espaço para uma noção de competência, que se constrói no espaço interno da empresa como parte de seu processo de reorganização produtiva sistemática e de uma relação crescentemente individualizada entre as empresas e a força de trabalho.

Em conseqüência, refuta-se a necessidade de um processo de formação profissional específico por um outro de caráter mais genérico, não relacionado, normalmente, às exigências do posto de trabalho, mas às características da gestão do processo produtivo, que busca recrutar uma força de trabalho com competências complexas, como forma de reduzir as inseguranças no processo produtivo, explicadas pelas alterações no nível e na composição do produto e pelas mudanças tecnológicas, mesmo que esse não as exija. As empresas passam, nessa nova forma de organização da produção e do trabalho, a procurar força de trabalho com um maior

nível de "qualificação" para funções pouco complexas. Esse processo coloca em xeque o padrão anterior de contrato coletivo de trabalho, que reduzia a liberdade das empresas em alocar trabalho no processo produtivo, bem como os próprios sistemas públicos de formação profissional. Simultaneamente, as empresas passam a reivindicar o direito à formação privada de seus trabalhadores e o fim das contribuições destinadas a esse fim que fazem ao Estado.

Tabela 1  
Porcentagem dos gastos públicos com formação, treinamento  
Criação direta de empregos e subsídios no Produto Interno Bruto  
Países selecionados

	Formação e intermediação	Criação direta de empregos e subsídios	Total
Estados Unidos (1991/92)	0,08	0,01	0,09
Alemanha (1992)	0,59	0,52	1,10
Suécia (1992/93)	0,99	0,46	1,45
Reino Unido (1992/93)	0,18	0,02	0,20
França (1991)	0,35	0,11	0,46
Japão (1990/91)	0,03	0,07	0,10

Fonte: Mishel & Schimitt (1995).

As novas condições de organização do processo de trabalho devem ser acompanhadas por um novo padrão de relações de trabalho, agora mais dirigido às necessidades das empresas. Por outro lado, o novo padrão de relações de trabalho é visto como uma peça fundamental para a superação do problema do desemprego neste final de século. As políticas educacionais e de formação profissional devem se adequar aos novos tempos, permitindo "desenvolver uma relação mais fluída entre aprendizagem e trabalho pelo provimento de várias combinações de trabalho (tempo completo ou parcial), treinamento e educação disponíveis nas empresas, nas escolas e nas instituições terciárias, depois de um período de educação em tempo completo" (OCDE, 1996: 16). Ainda segundo essa instituição, "a incapacidade de muitas sociedades da OCDE de se adaptar suficientemente rápido às mudanças estruturais tem evidenciado graves conseqüências sociais e econômicas, incluindo um alto e persistente desemprego e uma polarização social... Essas tendências têm evidenciado a crescente importância das qualificações e competências na determinação do emprego e das remunerações futuras e têm apontado

para um novo papel que as políticas de incremento das qualificações da força de trabalho devem cumprir na estratégia de criação de empregos" (OCDE, 1996: 15).

Nos países desenvolvidos, essas políticas vêm sendo reformuladas no sentido de adequá-las ao novo contexto produtivo. Em geral, os governos acenam com uma troca entre maior flexibilidade nas relações de trabalho e maiores investimentos com educação e treinamento da força de trabalho. As mudanças nas relações de trabalho foram implementadas e os sistemas de educação e formação profissional reestruturados, sem se observar, no entanto, um investimento ponderável com esse último (Dedecca, 1997a). As informações da Tabela 1 mostram que, em geral, os países desenvolvidos gastam pouco com programas de formação da força de trabalho. No caso da Suécia, país que destina o maior volume de recursos a esses programas, constata-se que, aproximadamente, 1% do PIB eram destinados à formação e intermediação de força de trabalho.

Tabela 2  
Porcentagem de população no sistema de formação profissional no total da população desempregada (25 a 64 anos)  
Países selecionados

	Durante o período de 12 meses antes da pesquisa		Durante o período de 4 semanas antes da pesquisa		
	EUA 1995	Alemanha 1994	França 1994	Reino Unido 1994	Itália 1993
Educação primária	6	80	14		
1º ciclo	10	10	22	2	
2º ciclo	11	19	38	7	
3º ciclo não-universitário	17	24	66	15	
3º ciclo	24	21	75	14	
Total	14	16	35	6	1

Fonte: National Center for Education Statistics (EUA).

O volume limitado de recursos utilizados se reflete no caráter limitado da cobertura desses programas em relação à população desempregada (Tabela 2). Em 1994, somente 14% dos desempregados nos Estados Unidos haviam passado por algum programa de formação profissional, 16% na Alemanha, 35% na França e 6% no Reino Unido. A cobertura desses programas é justamente menor para os segmentos de

trabalhadores com níveis educacionais mais baixos, que deveriam ser privilegiados na sua execução.

Por outro lado, esses países continuam convivendo, após 20 anos de políticas de flexibilização das relações de trabalho e de formação profissional, com uma parcela elevada de trabalhadores com uma baixa capacidade de análise de informações escritas (Tabela 3). A melhor posição é da Suécia, que possuía, em 1994, quase 28% da força de trabalho nos dois níveis inferiores da escala de capacidade de análise de informações escritas.

Tabela 3  
Distribuição da população ocupada por grupos ocupacionais segundo capacidade para a análise de informações escritas<sup>(1)</sup>  
Países selecionados, 1994

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4/5
<b>EUA</b>	20,7	25,9	32,4	21,1
Diretores e administração superior	3,7	14,1	36,6	45,6
técnicas	2,3	10,8	44,4	42,5
administrativas	10,6	31,7	35,5	22,1
Vendas e serviços	25,1	28,5	29,3	17,2
Operários Qualificados	28,7	31,5	28,9	10,9
Operadores de máquinas/montadores	30,4	30,9	27,5	11,2
Agrícolas	33,6	9,5	42,5	14,4
<b>Alemanha</b>	14,4	34,2	38	13,4
Diretores e administração superior	1,9	14,1	37,3	46,7
técnicas	1,7	15,4	51,6	31,3
administrativas	5,2	26,1	45,6	23,1
Vendas e serviços	5	25,2	44,5	25,3
Operários Qualificados	3,2	23,8	48,2	24,8
Operadores de máquinas/montadores	11,2	40,6	36	12,3
Agrícolas	17,6	27,2	38,5	16,7
<b>Suécia</b>	7,5	20,3	39,7	32,4
Diretores e administração superior	1,5	15,4	37	46,1
técnicas	3,5	15	41,5	40
administrativas	3,9	14,7	42,1	39,4
Vendas e serviços	7,3	21,4	39,8	31,5
Operários Qualificados	6,4	19,5	44	30
Operadores de máquinas/montadores	7,9	16,1	42	34
Agrícolas	8	26,5	39,1	26,4

(1) Níveis relativos à capacidade individual de utilizar, interpretar e adaptar informações escritas.

Fonte: National Center for Education Statistics (EUA).

## Emprego e qualificação na industrialização brasileira

A industrialização brasileira, depois de 1930, constituiu-se em um paradigma dentre as experiências dos países em desenvolvimento. A partir da crise do complexo cafeeiro, o país percorreu uma trajetória de industrialização acelerada, que o colocou como o país em desenvolvimento com a estrutura industrial mais complexa, no final dos anos 70.

O processo vigoroso de crescimento teve uma capacidade elevada de criação de novos empregos, em especial daqueles vinculados à indústria de transformação. Se por um lado, vislumbrava-se a criação de um volume ponderável de novos postos de trabalho, observava-se, por outro, que a industrialização promovia uma transformação da estrutura agrária e da produção agrícola que, na ausência de um projeto efetivo de reforma agrária, provocava uma forte concentração da propriedade rural com a transferência desproporcionalmente elevada de grandes contingentes de força de trabalho para o meio urbano.

A grande disponibilidade de força de trabalho explicou a recorrência da informalidade em nosso processo de desenvolvimento. Entretanto, essa extensa oferta de força de trabalho garantiu mão-de-obra a baixo custo para o processo de industrialização. Foram os contingentes recém-chegados ao meio urbano que constituíram a base de trabalho para a Indústria de Transformação. As características educacionais desfavoráveis dessa força de trabalho não se constituíram em impedimento ao processo de desenvolvimento.

Se, por um lado, a industrialização permitia que um volume ponderável de força de trabalho fosse inserido nas atividades modernas, notava-se, por outro, que ela criava um mercado de trabalho desfavorável à ação política dos trabalhadores no sentido desses construírem, através da negociação coletiva, uma estrutura de ocupações, como apontado anteriormente para os países desenvolvidos. A impossibilidade da ação política foi reforçada pela repressão que governos autoritários (recorrentes no período do pós-30) exerceram contra as organizações dos trabalhadores.

Consolidou-se, desse modo, um mercado de trabalho pouco estruturado associado a um sistema de relações de trabalho frágil, onde o poder de alocação do trabalho pelas empresas continuou sendo a regra dominante. Isto é, o processo de industrialização não foi acompanhado de um sistema social de controle do uso da força de trabalho pelas empresas. Essas mantiveram um poder irrestrito de alocação do trabalho em suas plantas produtivas, fazendo da ocupação um mero registro administrativo na carteira de trabalho que pouca relação guardava e guarda com as funções e tarefas efetivamente realizadas pelo trabalhador.

Nesse sentido, o padrão de relações de trabalho que se consolidou no processo de industrialização jamais foi acompanhado de uma estrutura de ocupações, como aquela exemplificada no Esquema 1. As grandes empresas organizavam, de maneira independente, suas próprias estruturas de ocupações, sem que essas fossem objeto de negociação ou instrumento para ação sindical contra atitudes arbitrárias no uso da força de trabalho. Escapava, desse processo, portanto, a questão da qualificação da força de trabalho, que era tratada internamente às empresas e, para a formação de segmentos específicos de trabalhadores, existiam as escolas técnicas mantidas pelos governos federal e estaduais e pelo Sistema "S".

A existência de uma legislação extensa, organizada na Consolidação de Leis do Trabalho (CLT), pouco influenciava esse processo. A legislação voltava-se para o estabelecimento de direitos gerais para os trabalhadores e para realizar um enquadramento rígido e burocrático da atividade sindical, mas pouco contribuía para o desenvolvimento da prática da negociação coletiva e para a formalização das estruturas de ocupações setoriais. Constata-se, portanto, que a questão da qualificação esteve ausente do sistema nacional de relações de trabalho, apesar do perfil educacional desfavorável da força de trabalho.

A possibilidade de montar uma estrutura industrial complexa sem que a questão da qualificação fosse devidamente enfrentada reafirma a impossibilidade, anteriormente apontada, de deduzi-la das características da base produtiva ou técnica. A ausência de um sistema nacional de relações de trabalho que abrisse perspectivas de um maior controle social no uso da força de trabalho explica o papel limitado cumprido pela qualificação na estruturação do processo produtivo na fase de

industrialização nacional. Ademais, esse papel limitado demandou relativamente menos a montagem de um sistema educacional que promovesse uma formação educacional e profissional adequada.

Constata-se, portanto, que, ao contrário da experiência dos países desenvolvidos, a industrialização brasileira não esteve associada à montagem de um sistema de relações de trabalho que tivesse na questão da qualificação um de seus eixos estruturantes. Se por um lado, a industrialização se processou com uma força de trabalho marcada por um perfil educacional desfavorável, ela não se traduziu, por outro, em um movimento de modernização das relações de trabalho e sociais no país (Siqueira Neto, 1994; Oliveira, C.A.B., 1994). São esses os elementos que hoje condicionam o debate sobre qualificação e competência frente a reestruturação da base produtiva com acirramento da concorrência externa, explicada pela abrupta abertura da economia brasileira nos anos 90.

#### Abertura econômica, emprego e qualificação

Os anos 90 representam um momento de ruptura com a trajetória de desenvolvimento que havia possibilitado a industrialização do país depois de 1930. A orientação centrada na organização de um sistema industrial complexo voltado para o mercado interno dá lugar a uma outra que busca privilegiar os setores com maiores vantagens competitivas no mercado externo, em detrimento de uma estrutura mais integrada e complexa no espaço nacional. Essa política tomou a abertura externa como o principal instrumento de modernização e racionalização da base produtiva local, provocando um rápido ajuste das estruturas produtivas e ocupacionais nos primeiros anos da década.

Os efeitos da nova política econômica sobre o emprego foram desastrosos. No período 1989/93, foram eliminados 1,3 milhão de empregos formais, e aqueles estabelecimentos com mais de 50 empregados queimaram 1,5 milhão de postos de trabalho, tendo sido criados 0,2 milhão de postos nos pequenos estabelecimentos. Essa perda

de empregos foi muito mais intensa na Região Sudeste (1,1 milhão de postos foram perdidos) e significativamente menor na Nordeste (126 mil). Entretanto, a redução relativa do emprego na Indústria de Transformação foi semelhante em ambas as regiões, sinalizando um fenômeno de racionalização produtiva que não ficou concentrado na região com maior grau de industrialização.

Tabela 4  
Evolução do nível de emprego total e nas empresas com mais de 50 empregados por setor de atividade  
Período: 1989 e 1993  
Brasil, Nordeste e Sudeste

	1989			1993			Índice 1989=100		
	Brasil	NE	SE	Brasil	NE	SE	Brasil	NE	SE
Ind. Transf.	6.016.649	641.490	3.877.406	4.724.107	468.193	2.960.609	78,5	73,0	76,4
C.Civil	332.844	66.680	164.594	327.112	61.963	174.124	98,3	92,9	105,8
Comércio	3.134.177	424.424	1.818.871	2.709.699	364.628	1.582.625	86,5	85,9	87,0
Serviços	7.168.136	966.564	4.393.448	6.229.322	892.064	3.734.732	86,9	92,3	85,0
Adm. Pública	4.959.223	1.237.748	2.205.352	4.543.386	1.196.183	2.108.679	91,6	96,6	95,6
<b>Total</b>	<b>24.484.655</b>	<b>3.724.020</b>	<b>13.977.754</b>	<b>23.163.145</b>	<b>3.598.122</b>	<b>12.887.752</b>	<b>94,6</b>	<b>96,6</b>	<b>92,2</b>
<b>Mais de 50</b>									
Ind. Transf.	4.763.588	540.237	3.082.185	3.569.130	373.285	2.249.341	74,9	69,1	73,0
C.Civil	294.252	61.022	143.049	287.908	55.833	154.945	97,8	91,5	108,3
Comércio	1.030.065	151.337	596.277	727.430	107.418	432.895	70,6	71,0	72,6
Serviços	4.769.759	680.484	2.945.689	3.935.342	601.512	2.382.175	82,5	88,4	80,9
Adm. Pública	4.909.662	1.224.625	2.187.481	4.505.269	1.186.440	2.093.955	91,8	96,9	95,7
<b>Total</b>	<b>17.559.589</b>	<b>2.937.667</b>	<b>9.952.692</b>	<b>16.042.861</b>	<b>2.775.448</b>	<b>8.819.338</b>	<b>91,4</b>	<b>94,5</b>	<b>88,6</b>

Fonte: MTb. RAIS (1989, 1993 - Tabulações próprias).

O ajuste do mercado formal de trabalho nada mais expressou que os efeitos da racionalização produtiva em uma situação de recessão intensa. A abertura econômica rompeu uma longa trajetória de industrialização voltada para o mercado interno e as expectativas das empresas sobre uma recomposição significativa de seu nível de atividade em um provável contexto de recuperação econômica. Essas entenderam a mudança da política econômica como um sinal de novos tempos, onde a sobrevivência empresarial passou a depender da gestão de uma estrutura produtiva mais enxuta, menos complexa e menos integrada. Assim, os investimentos em modernização e redução de custos predominaram no processo de reorganização econômica (CNI/CEPAL, 1997), consolidando

uma capacidade produtiva e um volume de emprego de menores dimensões.

Os efeitos negativos da reorganização econômica sobre o desempenho futuro do emprego formal são visíveis. A recuperação da economia brasileira em 1993/95 não permitiu a recomposição do nível de emprego. No caso do setor industrial, a elevação da produção industrial foi acompanhada da redução do nível de emprego (ver Gráfico 1).

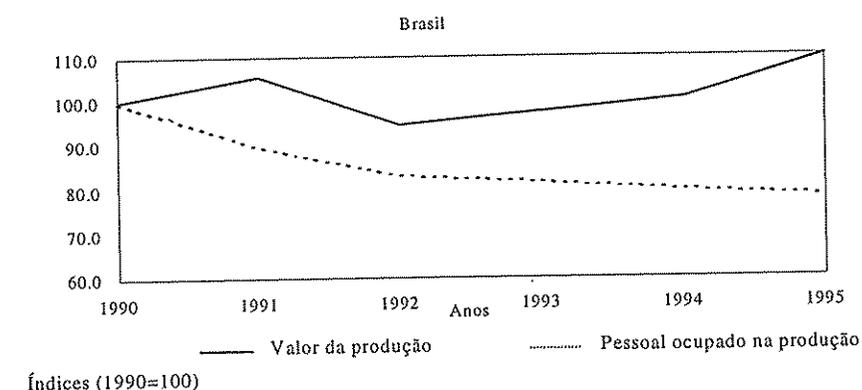
Esse comportamento desfavorável explica-se pelo padrão de reorganização econômica. Essa realiza-se preponderantemente como racionalização da estrutura empresarial e produtiva, marcada por decisões de externalização (terceirização) de produção e serviços, de focalização da atividade econômica com redução da capacidade produtiva final e de modernização tecnológica e organizacional pontual. Como mostra estudo recente sobre capacitação e gestão de mão de obra nas principais empresas exportadoras de alguns países da América Latina,<sup>2</sup> somente 46% das empresas do setor metal-mecânico realizam controle estatístico de qualidade em tempo real (detecção de defeitos no próprio momento de produção/montagem), 38% possuem uma gestão do processo produtivo sem acumulação de estoques de matérias primas e insumos (*just-in-time*), 46% promovem políticas de envolvimento do trabalhador visando incentivá-lo a propor medidas de aprimoramento contínuo do processo de produção e de trabalho (melhoria contínua, Kaizen) e 27% possuem grupos autônomos de trabalhadores que organizam conjuntos completos de tarefas de fases do processo produtivo (células de produção) (Abramo, 1997).

Esse caráter particular da reorganização produtiva torna-se ainda mais visível quando se analisa as mudanças na organização do trabalho. Segundo o estudo, esse processo provoca, no período 1993-97, uma simplificação das tarefas em 60% das empresas da metal-mecânica, a ampliação de tarefas em 35% delas e a rotação em 48% (Abramo, 1997). Por outro lado, somente 15% das empresas consideram a organização do trabalho e a gestão de recursos humanos como áreas prioritárias para

<sup>2</sup> O estudo analisou as principais empresas exportadoras nos setores metal mecânico e alimentar da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

melhoria da qualidade do processo de produção. Mesmo assim, segundo Abramo, as empresas consideram que “os principais problemas relativos à qualificação da mão-de-obra...eram as dificuldades dos trabalhadores em tomar iniciativas e em assumir novas responsabilidades.” Entretanto, apenas 30% das empresas empreendem alguma negociação sobre a mudança tecnológica e organizacional com os sindicatos.

Gráfico 1  
Evolução do produto industrial e do pessoal ocupado na Indústria de Transformação  
Brasil, 1990/95



Em suma, pode-se afirmar que mudanças no processo produtivo têm sido pouco frequentes. Essas parecem ser impulsionadas pelos riscos impostos pela política econômica, que expõe a base produtiva nacional a uma concorrência externa, cujo poder destrutivo é reforçado pelas políticas de valorização do Real e de taxas de juros elevadíssimas (CNI/CEPAL, 1997).

A redução acentuada do nível de emprego foi acompanhada de mudanças mais modestas em sua estrutura (Tabela 5). A estabilidade da estrutura ocupacional é visível quando se analisam as informações para as empresas com mais de 50 empregados da Indústria de Transformação, consideradas como palco privilegiado do processo de reorganização econômica. Tanto no Sudeste como no Nordeste, foram pequenas as alterações na estrutura setorial de ocupações segundo posição na produção

e grau de escolaridade. Observa-se, entretanto, uma perda de participação da força de trabalho analfabeta ou com o 1º Grau incompleto em favor daquela com níveis de escolaridade mais elevados.

Tabela 5  
Distribuição do emprego nas empresas com mais de 50 empregados segundo escolaridade  
Indústria de Transformação  
Nordeste e Sudeste, 1989/93

	1989				1993			
	Planejamento	Execução	Apoio	Total	Planejamento	Execução	Apoio	Total
Nordeste								
Total	3,3	75,6	13,2	100,0	4,2	76,9	15,3	100,0
Analfabeto	0,1	12,8	0,4	14,0	0,1	11,8	0,5	12,8
1º Grau incompl	0,5	45,8	5,9	55,8	0,7	43,9	6,6	53,3
2º Grau incompl	0,3	10,1	3,3	14,5	0,4	12,1	3,5	16,5
Sup. incompl.	1,0	6,0	3,4	11,0	1,3	8,1	4,3	14,1
Superior	1,4	0,6	0,3	2,4	1,7	0,7	0,4	2,9
Sudeste								
Total	5,1	74,3	16,1	100,0	5,7	75,1	16,8	100,0
Analfabeto	0,0	1,5	0,2	1,9	0,0	1,3	0,2	1,6
1º Grau incompl	0,6	50,6	7,4	60,9	0,5	46,0	7,0	54,5
2º Grau incompl	0,5	14,2	4,4	19,9	0,5	16,8	4,6	22,4
Sup. incompl	1,3	6,5	3,4	11,8	1,5	8,6	3,9	14,4
Superior	2,7	1,2	0,7	4,9	3,1	1,6	0,9	5,8

Fonte: MTb. RAIS (1989, 1993 – Tabulações próprias).

Tabela 6  
Índice do emprego nas empresas com mais de 50 empregados segundo escolaridade  
Indústria de Transformação  
Nordeste e Sudeste, 1989/93

	Base 1989=100					
	Nordeste			Sudeste		
	Execução	Apoio	Total	Execução	Apoio	Total
Total	70,3	79,8	69,1	73,8	76,2	73,0
Analfabeto	63,6	82,4	63,4	62,0	74,3	60,8
1º Grau Incompl	66,2	77,9	66,0	66,3	69,1	65,4
2º Grau Incompl	82,8	73,1	78,8	86,5	76,6	82,4
Sup. Incompl	92,9	87,8	88,3	97,0	83,9	89,5
Superior	84,5	102,6	82,9	93,5	98,3	86,2

Fonte: RAIS, MTb (1989 e 1993 – Tabulações próprias).

Merece destaque, contudo, o fato da melhoria do perfil educacional ter sido produzida por uma contração generalizada do nível de emprego da Indústria de Transformação, seja por posição na produção, seja por nível educacional (Tabela 6). Mais relevante que a adoção de possíveis novas formas de gestão de mão-de-obra pelas empresas, foi a contração generalizada do nível de emprego industrial para todos os

segmentos da força de trabalho. Essa tendência é coerente com os resultados, apresentados anteriormente, produzidos no estudo sobre as principais empresas exportadoras do setor metal-mecânico, que apontam para a pouca importância dada pelas empresas à gestão de mão-de-obra (Abramo, 1997).

A melhoria do perfil educacional reflete uma ação seletiva por parte das empresas na contratação de força de trabalho. A debilidade das condições de funcionamento do mercado de trabalho brasileiro – caracterizada pelo elevado desemprego e pela informalidade – e a ausência de perspectivas sobre uma possível recomposição do nível de emprego fortalecem o poder de contratação das empresas, que aproveitam da grande disponibilidade de força de trabalho para atuar de maneira discriminatória no mercado de trabalho, optando por recrutar, quando necessário, os trabalhadores com melhor nível educacional e de qualificação e, em consequência, por reduzir os custos de adaptação e treinamento desse trabalhador.

Contudo, o maior poder de contratação das empresas não tem sido tão importante para a seleção de novos trabalhadores, face a não recomposição do nível de emprego. Ele tem contribuído principalmente para a redução dos conflitos criados pelo ajuste de suas estruturas ocupacionais.<sup>3</sup> A contração do nível de emprego industrial, entre 1989/93, levou a uma melhoria do nível educacional, ao mesmo tempo que elevou o tempo de serviço dos trabalhadores restantes (Dedecca & Rosandiski, 1997). Esse movimento mostra que as empresas vêm adotando uma postura seletiva em relação à sua força de trabalho, optando por manter aqueles trabalhadores com melhor nível de qualificação e com maior estabilidade no emprego. Minimizam desse modo os custos de contratação de força de trabalho, sem incorrer em elevações no custo salarial dos trabalhadores restantes, em virtude da fragilidade dos sindicatos em negociar aumentos salariais em um contexto de baixo nível de emprego.

3 Os programas de demissão voluntária acordados entre empresas e sindicatos exemplificam claramente o maior poder de contratação das empresas, na medida em que os sindicatos aceitam ser inevitável a redução do nível de emprego, exigindo somente a adoção de critérios que minimizem os custos da demissão para os trabalhadores.

Essas condições favoráveis à contratação pelas empresas tornam-se ainda mais visíveis se considerado o peso do emprego formalizado no total da população ocupada não-agrícola (Tabela 7). Pode-se observar que o emprego assalariado com carteira em estabelecimentos com mais de 5 empregados correspondia a 16,2% na região Nordeste e a 32,9% na região Sudeste. Se somado esse emprego àquele do setor público, chega-se a um núcleo de emprego formalizado não agrícola de 35% para o Nordeste e 45% para o Sudeste.<sup>4</sup> O peso relativamente pequeno do emprego formalizado constitui um fator estrutural que enfraquece, de maneira sistemática, o poder de negociação dos sindicatos. A fragilidade do poder sindical é reforçada no contexto atual de baixo nível de emprego, abrindo espaço para que as empresas atuem seletivamente na contratação de trabalho.

Se do ponto de vista do segmento formalizado do mercado de trabalho não-agrícola não se verifica uma postura empresarial que privilegie a gestão de mão de obra no sentido de sua qualificação, pode-se afirmar que tais avanços se tornam ainda mais difíceis para os outros segmentos da força de trabalho.

De acordo com a Tabela 7, não possuem o 1º grau completo 77% e 63% dos trabalhadores por conta própria das regiões Nordeste e Sudeste, respectivamente. Perfis de escolaridade tão desfavoráveis são encontrados para os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, em especial daqueles vinculados a estabelecimentos com menos de 5 empregados. Frente a essa estrutura ocupacional não-agrícola, pode-se afirmar que a redução do emprego formalizado, ao atingir todos os segmentos da força de trabalho independentemente do seu grau de escolaridade, tende a agravar sua precariedade ao ampliar as formas de trabalho mais instáveis e menos protegidas e, entre essas, aquela parcela com níveis educacionais mais baixos.

4 Em geral, considera-se como pertencente ao setor formalizado da economia os segmentos de trabalhadores vinculados à atividade pública e dos assalariados com carteira de trabalho assinada em estabelecimentos minimamente organizados administrativamente (isto é, com mais de 5 empregados).

Tabela 7  
Distribuição da população ocupada em atividades não-agrícolas por posição na ocupação e grau de escolaridade  
Nordeste e Sudeste, 1995

	Nordeste						Sudeste									
	Total		1o. Grau		2o. Grau		Superior		Total		1o. Grau		2o. Grau		Superior	
	Incompl	Superior	Incompl	Superior	Incompl	Superior	Incompl	Superior	Incompl	Superior	Incompl	Superior	Incompl	Superior	Incompl	Superior
Conta-própria com rendimento	26,6	31,7	23,2	15,4	9,8	19,3	22,7	17,2	14,1	14,5						
Empregado até 5 com carteira	2,2	1,9	3,2	2,9	0,4	3,9	3,7	5,4	4,3	1,8						
Empregado até 5 sem carteira	9,0	11,2	8,3	4,0	0,8	6,4	8,1	6,7	3,7	1,2						
Empregado mais de 5 com carteira	16,2	12,9	23,1	23,8	14,0	32,9	30,6	40,3	35,3	27,2						
Empregado mais de 5 sem carteira	6,7	7,5	6,1	5,2	2,8	5,7	6,5	6,0	4,3	3,1						
Empregador	2,9	1,7	2,8	5,7	9,3	4,4	2,6	3,8	6,4	12,2						
Empregado público	19,0	11,1	20,1	36,0	56,6	12,3	6,0	9,9	22,3	32,8						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0						
Conta-própria com rendimento	100,0	77,0	10,5	10,7	1,8	100,0	62,9	15,8	14,4	6,9						
Empregado até 5 com carteira	100,0	56,6	17,8	24,7	0,9	100,0	50,1	24,3	21,4	4,2						
Empregado até 5 sem carteira	100,0	80,3	11,1	8,2	0,4	100,0	68,1	18,7	11,4	1,7						
Empregado mais de 5 com carteira	100,0	51,5	17,2	27,1	4,2	100,0	49,7	21,7	21,1	7,5						
Empregado mais de 5 sem carteira	100,0	72,6	11,0	14,4	2,0	100,0	61,3	18,8	14,9	5,0						
Empregador	100,0	37,4	11,5	35,8	15,3	100,0	31,3	15,2	28,3	25,1						
Empregado público	100,0	37,8	12,8	35,0	14,4	100,0	26,0	14,2	35,5	24,3						
Total	100,0	64,7	12,0	18,5	4,8	100,0	53,4	17,8	19,7	9,1						

Fonte: IBGE, PNAD (1995).

Pode-se dizer, em termos mais objetivos, que a reprodução do movimento de contração do segmento formalizado continuará induzindo um crescimento dos segmentos mais débeis do mercado de trabalho não-agrícola, que no conjunto das regiões Nordeste e Sudeste representam 20% ou, em termo absolutos, 8 milhões de trabalhadores.

Vislumbra-se, portanto, que as modificações presentes na estrutura de ocupações não-agrícola não deve favorecer mudanças mais positivas no perfil de qualificação da força de trabalho brasileira, seja porque reforçam os segmentos mais precários de ocupação, seja porque contraem o emprego nos segmentos com menor participação da força de trabalho com mais baixa escolaridade.

Ademais, não se deve esperar que esse movimento fomente a introdução de novos métodos de gestão de mão de obra que pudessem favorecer a qualificação da força de trabalho, face a grande abundância de trabalhadores passíveis de serem recrutados a baixo custo pelas empresas.

### *Reorganização produtiva e formação profissional*

A rápida reorganização da economia brasileira nos anos 90 e seus efeitos sobre a performance das empresas trouxe para o espaço nacional um debate já consolidado nos países desenvolvidos: a necessidade de qualificação da força de trabalho com vistas à solução dos problemas de emprego e competitividade. Se na experiência dos países desenvolvidos, o debate sobre qualificação e competência apareceu como fenômeno intrínseco às mudanças nos processos de trabalho e nos sistemas nacionais de relações de trabalho, observa-se que na experiência brasileira ele surge principalmente como elemento do discurso dos gestores da nova política econômica e como sua justificativa.

Nessa perspectiva, o Estado começa a implementar programas de qualificação financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que na sua constituição reservava parte dos recursos à formação profissional. Segundo um documento oficial, "educação profissional é a estratégia para o desenvolvimento sustentado, o que requer entre outras

bases pessoal qualificado. A qualificação do trabalhador exige cada vez mais não apenas treinamento específico para tarefas ou postos de trabalho, mas sobretudo uma base de conhecimentos, atitudes e habilidades que só podem ser obtidos e mantidos mediante sólida educação geral e um processo de educação permanente – profissional ou de qualquer nível e natureza de reciclagem educativa e cultural... a estrutura educacional e o modelo de oferta têm que ser construídos de forma bastante flexível para atender a diferentes situações, considerando as rápidas mudanças tecnológicas..." (MTb, 1995: 2).

Essa orientação sustentou a formulação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, cujo objetivo geral "é mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no país, de modo que se alcance, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa..." (MTb, 1996: 7). São dois os eixos de implementação do PLANFOR:

1. Planos Estaduais de Qualificação – PEQs coordenados pelas Comissões Estaduais de Emprego e Secretarias Estaduais do Trabalho, que por sua vez mobilizam as demandas locais, por meio das Comissões Municipais de Emprego; e
2. Parcerias Nacionais e Regionais com entidades governamentais e não governamentais, para ações complementares aos PEQs e de consolidação global do PLANFOR ...[que] concentra a elaboração, revisão, atualização, debate e difusão temática em torno de quatro projetos fundamentais: formação de formadores, centros públicos de educação profissional, mapeamento e avaliação de modelos de educação profissional e certificação ocupacional. Como tema de fundo, o PLANFOR focaliza o trabalho e a qualificação no contexto da reestruturação produtiva, como base para um sistema público de trabalho e geração de renda no país (MTb, 1997: 8).

A implementação do PLANFOR garantiu o treinamento de 1,13 milhão de trabalhadores em 1996, sendo projetada a meta de 1,8 milhão e 2,5 milhões de trabalhadores para 1997 e 1998. Em 1996, do total de trabalhadores treinados, 141 mil eram da Amazônia Legal, 318 mil do Nordeste e 1193 mil do Centro-Sul-Sudeste, tem sido realizado o gasto de R\$ 226 milhões ou R\$ 190,00 por trabalhador treinado. O alcance estimado do programa para esse ano foi de 1,7% da PEA. Nos termos propostos pelo PLANFOR, as metas atingidas e programas se situam em

um patamar bastante distante daquele levantado em suas diretrizes básicas.

É inquestionável que o PLANFOR tem mobilizado a sociedade civil e suas instituições e dado um maior realce à questão da qualificação da mão-de-obra nacional. Ademais, é impossível refutar que o plano, viabilizado por um fundo público específico, tem permitido ao Ministério do Trabalho, de maneira autônoma à gestão do orçamento público centralizado, implementar ações visando a qualificação e as condições de empregabilidade do trabalhador brasileiro.

As mudanças produtivas que se processam na economia brasileira demandam, de fato, a implementação de ações que visem combater o baixo perfil de qualificação da força de trabalho nacional. Como apontamos anteriormente, esse perfil é claramente desfavorável, sendo um constrangimento efetivo para um reordenamento do mercado de trabalho. Entretanto, cabe perguntar sobre a funcionalidade dos programas propostos em um contexto onde as empresas pouco privilegiam os programas de qualificação e os novos métodos de gestão de mão-de-obra.

Não está se querendo questionar gratuitamente a importância dos programas de qualificação profissional, pois esses, mesmo que tenham resultados limitados sobre o mercado de trabalho, criam algum alento para o trabalhador desempregado ou vinculado a atividades informais de melhorar seu nível de conhecimento para o mundo do trabalho. O que importa pontuar é a divergência observada entre os objetivos do Plano e o comportamento efetivo das empresas e do mercado de trabalho nacional descrito anteriormente.

As empresas têm comprometido sistematicamente o nível de emprego formal. Reduziram seu nível de emprego durante a recessão e não o recompuseram durante os anos de recuperação da atividade econômica (1993/95). Observa-se uma contração do emprego formal que atinge os mais diferentes níveis de qualificação, determinada fundamentalmente pela política econômica que faz da reorganização econômica um processo de racionalização produtiva permanente, com conseqüências negativas sobre o emprego, independentemente da performance do nível de produção (Dedecca, 1997a). Aqui está um ponto

relevante para o debate sobre qualificação, pois esse será pouco efetivo se não houver demanda de trabalho por parte das empresas.

Como apontado anteriormente, a abertura rápida e pouco regulada da economia brasileira determinou um processo de ajuste das empresas, que tem representado a desverticalização das plantas produtivas com crescente subcontratação de produtos e serviços e utilização de matérias primas e insumos importados. As empresas promovem programas de racionalização produtiva de maneira permanente, independentemente da conjuntura econômica ser ou não favorável. Mesmo nos períodos de recuperação do nível de atividade, não se verifica um desempenho mais positivo do nível de emprego, observando-se uma crescente divergência entre esse e o ritmo da atividade econômica. O novo padrão de organização econômica passa a poupar força de trabalho de maneira permanente, processo que é reforçado pelo suprimento externo de parte dos insumos correntes necessários à produção para o mercado interno.

Se mantido esse comportamento das empresas, será difícil vislumbrar um papel mais efetivo das políticas de qualificação e de seus efeitos sobre o desemprego e a qualidade de emprego dos trabalhadores. Como afirma Salm (1997), em um contexto com essas características, *vai ser difícil requalificar a mão-de-obra*, pois existe uma tendência claramente divergente entre os programas de requalificação e as tendências mais gerais do mercado de trabalho.

Cabe ainda ressaltar a desvinculação do PLANFOR de um sistema nacional de emprego, que ligasse a qualificação a um sistema efetivo de intermediação de mão-de-obra (Cacciamali et al. 1998). Nos países desenvolvidos, as políticas de qualificação, além de estarem articuladas aos sistemas nacionais de educação, encontram-se associadas a sistemas públicos de emprego, com o simples objetivo de reduzir, mesmo que muito parcialmente, os "ruídos" no processo de contratação de força de trabalho (Azeredo, 1997). Assim, quanto à experiência brasileira pode-se afirmar que "a questão da articulação dos diversos programas...torna-se estratégica, principalmente em face da profunda heterogeneidade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro" (Azeredo, 1997: 323).

Dois questões se apresentam a partir dessas últimas considerações. À primeira diz respeito às dificuldades de um debate sobre

qualificação em um contexto de contração sistemática do mercado de trabalho brasileiro, como temos presenciado ao longo dos anos 90. A outra refere-se à impossibilidade de pensar mudanças no perfil de qualificação da força de trabalho independentemente da montagem de um sistema público de emprego e de educação, que atenda, inclusive, à grande heterogeneidade que caracteriza o mercado de trabalho nacional, no sentido de favorecer possíveis sinergias criadas por uma ação pública a favor do emprego.

Nesse ponto, cria-se a possibilidade de retomar uma das primeiras questões analisadas nesse ensaio: o papel das negociações coletivas na qualificação da força de trabalho. A industrialização brasileira, até os anos 70, não dependeu de uma força de trabalho com um grau mínimo de qualificação e nem do estabelecimento de acordos coletivos que pudessem favorecer esse processo.

A associação entre acordos coletivos e qualificação, no pós-guerra, foi uma marca importante para a constituição de um mercado de trabalho e de uma estrutura social mais homogênea nos países desenvolvidos. A reorganização econômica nesses países rompeu aquela tendência, transitando da problemática da qualificação para a da competência, fragilizando nesse movimento o papel dos acordos coletivos para uma organização social menos desigual. A noção de competência abre espaço para uma recomposição do poder das empresas em contratar, usar e remunerar a força de trabalho.

Em nosso país, a reorganização produtiva não atinge um mercado de trabalho organizado por acordos coletivos que pudessem permitir um controle do uso social da força de trabalho, mas um mercado de trabalho heterogêneo onde a precariedade é uma marca constante de sua estrutura e o controle social sistematicamente incipiente. Encontrando-se ausentes, portanto, instituições sociais que favorecessem a qualificação da estrutura ocupacional.

Conclui-se, desse modo, que as políticas de formação e treinamento da mão-de-obra se realizam sem um desempenho do mercado de trabalho que as fortaleçam, sem um sistema público de emprego que relacione intimamente essas políticas ao mercado de trabalho e sem uma

arquitetura institucional que possibilite uma mudança favorável e cumulativa da estrutura de emprego.

#### Referências bibliográficas

- ABRAMO, L. *Políticas de capacitación y gestión de la mano de obra en un contexto de modernización productiva*. s.l. ILPES, 1997. (Mimeo.).
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego no Brasil; a experiência recente*. Rio de Janeiro: UFRJ. IE, 1997. (Tese, Doutorado em Economia).
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Plano Nacional de Educação Profissional; termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília: MTb/FAT/CODEFAT, 1996.
- BRASIL. SEFOR. *PLANFOR 1996/99*. Planos Estaduais de Qualificação, Parcerias Nacionais e Regionais (Avaliação gerencial, 1996). Brasília: MTb, 1997. (Mimeo.).
- \_\_\_\_\_. SEFOR-SPES/Ministério da Educação-SPE-SEMTEC. *Política para a educação profissional; cooperação MEC/MTb, MTb/MEC*. Brasília, 1995. (Mimeo.).
- CACCIAMALI, M. C., BATISTA da SILVA, G., MATOS, F. *Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual, 1998*. (Ensaio nesta coletânea).
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI/CEPAL. *Investimentos na indústria brasileira 1995/99; características e determinantes*. Rio de Janeiro, 1997.
- DADOY, M. *Qualification et système social de travail*. In: MOUNTUCLARD, M. *L'instituant, les savoirs et les orthodoxies*. Aix-en-Provence: L'Université de Provence. Département de Sociologie, 1991.
- DEDECCA, C. S. *Racionalização, poder e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: UNICAMP. IE, 1997a. (Tese, Livre Docência).
- \_\_\_\_\_. *México e Brasil, regionalização econômica e emprego*. Campinas: UNICAMP. IE, 1997b. (Cadernos do CESIT, n. 20).
- \_\_\_\_\_. *As políticas de qualificação e formação e seus efeitos sobre o mercado e as relações de trabalho; algumas experiências européias*. Campinas: Convênio CNPq/DIEESE/UNICAMP. IE. CESIT, 1998. (Relatório de Pesquisa).

- DEDECCA, C. S., ROSANDISKI, E. Retração do nível e mudança na estrutura de emprego formal brasileiro – 1989/93. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Recife, 1997. *Anais...* Recife: ANPEC, 1997.
- EYRAUD, F., ROZENBLATT, P. *Les formes hiérarchiques; travail e salaires dans neuf pays industrialisés*. Paris: La Documentation Française, 1994.
- FAVERAU, O. Les systèmes de classifications professionnelles. *Travail et Emploi*, Paris, n. 38, Dec. 1988.
- MISHEL, L., SCHIMITT, J. *Beware the US model, jobs and wage in a deregulated economy*. Washington: Economic Policy Institute, 1995.
- OLIVEIRA, C. A. B. de. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: \_\_\_\_\_ et al. (Org.). *O mundo do trabalho*. São Paulo: Scritta/CESIT/MTb, 1994.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. *The OCDE jobs strategy; pushing ahead with strategy*. Paris: OCDE, 1996.
- SALM, C. Vai ser difícil requalificar. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, (UFRJ. IEI), n.17(2), jul. 1997.
- SIQUEIRA NETO, J. F. Contrato coletivo de trabalho. In: OLIVEIRA, C.A. B et al. (Orgs.). *O mundo do trabalho*. São Paulo: Scritta/CESIT/MTb, 1994.
- VOSS, P. An economic perspective on contemporary trends in collective bargaining, In: \_\_\_\_\_. *Contemporary collective bargaining in the private sector*. Wisconsin: IRRA Series, 1994.

## A educação e a reestruturação produtiva no Brasil

Azete Fogaça<sup>1</sup>

A década de 90 a esta altura talvez possa ser vista como uma década na qual, depois de um longo período de um certo ostracismo, a educação ocupou as primeiras páginas de jornais, provocou intensos debates, foi alvo de inúmeras propostas de reformulação e, principalmente, ultrapassou os limites de ação dos pedagogos, transformando-se em objeto de interesse de empresários, sindicalistas e profissionais de diferentes áreas que até bem pouco tempo não tinham na sua agenda nenhum espaço destinado aos problemas educacionais.

As causas principais de todas essas mudanças foram a emergência de um novo paradigma de automação industrial – a automação flexível – e o fenômeno da globalização, que provocaram profundas mudanças na

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora visitante no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora-MG.

produção industrial e, conforme indicavam algumas pesquisas feitas ao longo das décadas de 70 e 80, exigiam uma mudança também radical na qualificação dos trabalhadores. Em resumo, essas pesquisas anunciavam a saída de cena do operário imortalizado por Chaplin no filme *Tempos Modernos*, típico do fordismo-taylorismo, que seria progressivamente substituído por um novo operário, que deveria desenvolver atividades mais complexas e de maior responsabilidade e autonomia, demandando por isso uma qualificação mais abrangente e, principalmente, uma escolaridade bem maior e mais sólida.

E são essas mudanças no *chão da fábrica* que vão detonar o desmonte de uma estrutura básica de educação geral e de qualificação profissional que vigorou com sucesso durante pelo menos um século, e gerar todo esse debate ao qual nos referimos, na busca de uma maior compreensão de uma nova relação que passa a se estabelecer entre escola e trabalho, entre educação geral e formação profissional.

#### *A relação educação-trabalho no Brasil até os anos 80*

Os sistemas nacionais de educação, como hoje são conhecidos, surgiram na Europa, quando se formaram os Estados Nacionais e num momento em que se estruturavam as bases da moderna sociedade democrática. A emergência do indivíduo – o ser livre para tomar decisões, ter e exprimir opiniões – assim como de um ideal de igualdade, conduziram à construção de um conceito de cidadania onde todas as pessoas participam da vida nacional, reivindicando e exercendo direitos, conhecendo e praticando deveres, a partir de um conjunto de normas jurídico-políticas que regulamentam o convívio social, determinando os limites entre o individual e o coletivo, entre o público e o privado. E caberia à escola a transmissão e consolidação destes novos valores.

A educação escolar, internalizando princípios e valores, num sentido amplo teria como um de seus principais objetivos a socialização envolvendo todos os aspectos da vida em sociedade, para o que deveria se expandir para além dos limites das elites intelectuais, políticas e

econômicas, e atingir a todos os segmentos da população. Assim, nos países que lideraram a industrialização, os sistemas nacionais de educação chegaram cedo à universalização do ensino elementar, inclusive como um produto das lutas sociais por maior igualdade de oportunidades.

Essa universalização do ensino elementar não determinou necessariamente a mesma trajetória escolar para todos, mas no que lhe competia, assegurou o alcance dos objetivos relativos à cidadania, pela disseminação tanto dos princípios e valores que passaram a reger a vida dos cidadãos, quanto da base de conhecimentos necessária a todos os indivíduos, independentemente da posição que ocupassem na hierarquia social. Isto significa que, mesmo aqueles que se destinavam às escolas vocacionais, o faziam já com um nível de escolaridade bastante elevado, o que lhes permitia não somente o acesso às qualificações mais complexas, mas também uma participação mais consciente, inclusive no ambiente de trabalho.

Sem querer atribuir à escola uma influência maior do que ela possa ter, pode-se afirmar que, no mundo desenvolvido, a educação escolar colaborou fortemente para que se estruturassem sociedades menos desiguais, instrumentalizando os indivíduos para uma participação mais efetiva tanto ao nível sócio-político quanto ao produtivo.

No Terceiro Mundo esta história não se repetiu. Ao subdesenvolvimento econômico correspondeu um “subdesenvolvimento sócio-político”, gerando sociedades marcadas pelas desigualdades, nas quais *cidadania* quase sempre é sinônimo de *poder econômico*. A educação escolar se implantou com um caráter altamente seletivo, transformando-se em importante instrumento de legitimação das desigualdades existentes.

O que ocorreu no Brasil não foi diferente. Tal como aconteceu na maioria dos países de industrialização tardia, o sistema brasileiro de educação escolar foi implantado com claros objetivos ligados à necessidade de transformar o homem de raízes eminentemente rurais, em um homem urbano e adaptado ao trabalho industrial.

O preconceito contra o trabalho manual, produto principalmente de um passado escravista recente e que está presente na história da educação brasileira desde o Império (século XIX), preparara o terreno

para a disseminação do conceito fordista-taylorista de qualificação profissional, que já inspirara a implantação das escolas profissionais ferroviárias e, a partir de então, manifesta-se na estruturação de um modelo dual de sistema educacional, no qual se diferenciaram redes de ensino, objetivos e conteúdos educacionais.

Consoante com essa realidade, a legislação educacional consolidou a separação entre *Educação para o Trabalho* – a educação vocacional ou técnico profissional, com marcada ênfase na execução das tarefas predominantemente manuais e repetitivas que caracterizavam os perfis ocupacionais dos técnicos e operários qualificados – e *Educação para a Cidadania* – a educação geral ou “acadêmica”, voltada para os conteúdos mais gerais que habilitam ao desempenho do chamado: “trabalho intelectual”, que se concretizava nas profissões de nível superior e no alcance da cidadania plena.

Desde o período imperial até a reforma educacional de 1971 (Lei n. 5.692 de 1971), as atividades educativas voltadas para a qualificação profissional compunham, visivelmente, um sistema paralelo àquele dedicado à chamada “educação geral”. Em vários desses documentos legais a explicação para este fato está bastante explícita, quando consideram que aos filhos dos pobres, que *cedo deverão deixar de estudar*, deve ser dada prioritariamente a preparação para uma profissão, *para que não se transformem em marginais*, para que não se deixem levar pelos “malefícios do ócio”.

Nessa esfera também se inclui o ensino técnico de nível médio, que hoje ocupa posição central no debate sobre a educação profissional, e que tem como ponto de partida a criação das Escolas de Aprendizes e Artífices, ainda na Primeira República, destinadas “aos pobres e humildes” (Decreto-Lei n. 7.566, de 23/12/1909). Até o final dos anos 60, quando já se constituíam como escolas técnicas de nível médio, esta ainda era considerada uma rede destinada aos jovens pobres que conseguiam completar o ensino fundamental mas não tinham condições financeiras e intelectuais de cursar uma Universidade.

Em resumo, a marca primeira da implantação da educação para o trabalho no Brasil foi a sua desvinculação da realidade do mercado de trabalho – o que se buscava era evitar os chamados “problemas sociais” e

não o atendimento a demandas concretas dos setores produtivos. A segunda marca, é a evidente correlação entre pobreza, fracasso escolar e qualificação profissional precoce. A terceira marca é a aceitação tácita de que os jovens oriundos das camadas menos favorecidas estão predestinados ao fracasso escolar e, conseqüentemente, às profissões subalternas onde predomina o trabalho manual e, em contrapartida, a discriminação social a este tipo de trabalho. A quarta característica marcante é a concepção de educação para o trabalho como um processo desvinculado da educação geral, tanto porque esta estaria “naturalmente” fora do alcance das camadas menos favorecidas, quanto pelo fato de seus objetivos estarem voltados prioritariamente para a formação do cidadão e para o ingresso no ensino superior.

O sistema educacional brasileiro se estrutura então em duas vertentes: uma, dedicada aos bem nascidos, e que conduziria às profissões nobres, obviamente de nível superior; e outra, dedicada aos pobres, que não lograriam completar o ensino básico e que os conduziria às profissões subalternas tão cedo quanto possível. Apesar dos objetivos democratizantes proclamados, a alta seletividade se revelou como a maior característica do sistema educacional e os segmentos mais carentes não tiveram real acesso à educação básica regular e, menos ainda, à qualificação profissional.

O primeiro sistema, o de educação geral, caracterizou-se inicialmente pela baixa cobertura: não havia vagas suficientes para receber toda a população em idade escolar, mesmo nos grandes centros urbanos da época, deixando de atender principalmente as crianças e jovens dos meios mais carentes. Depois, a partir dos anos 70, esse sistema foi marcado pela massificação com baixa qualidade. Em outras palavras, quando o acesso se ampliou, veio a crise qualitativa, com a qual ainda hoje convivemos e que, ou expelle rapidamente os mais carentes, ou os leva a sucessivas repetências, sem que consigam completar o ciclo da alfabetização.

A preocupação com a formação do contingente de técnicos e operários qualificados necessários à implantação de um parque industrial nacional conduziu também à criação de uma rede de escolas técnicas, oriunda das Escolas de Aprendizes Artífices criadas em 1906, e de um

sistema de formação profissional, inicialmente composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), gerido pela Indústria e voltado exclusivamente para a formação profissional da população carente, filhos de operários em princípio, que se acreditava destinada à marginalidade, e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), destinado à formação de trabalhadores para a área de comércio e serviços.

No âmbito desse sistema também se constata problemas: dispondo de significativa autonomia em relação à legislação nacional de ensino e ao controle dos órgãos públicos de administração da educação e, ainda, com sua abrangência determinada pela demanda do setor produtivo e não pelas necessidades de acesso da população às oportunidades de qualificação profissional, o sistema de formação profissional também acabou assumindo inevitavelmente uma face elitista, do ponto de vista da sua cobertura, na medida em que a população escolar e, particularmente, o segmento dos pouco escolarizados, aumentou significativamente em termos absolutos, num descompasso flagrante com a expansão das oportunidades de qualificação profissional. Como se sabe, do ponto de vista dos trabalhadores-diretos, a automação eletromecânica se caracterizou por demandar um pequeno número de trabalhadores qualificados, que necessitavam de formação profissional prévia, e um grande contingente de semiqualificados e não-qualificados, para cujas funções bastava um rápido treinamento no local de trabalho.

No que se refere à escolarização da população em geral, registram-se, desde os anos 20, iniciativas na direção das grandes campanhas de alfabetização de adultos. Os resultados obtidos nessas inúmeras iniciativas de educação popular, que se realizam até os anos 70 e parte dos anos 80, mostraram que esse não é o melhor caminho para superar as deficiências do sistema regular de educação.

Nas instituições de formação profissional predomina ainda hoje o atendimento à demanda real, quantitativa e qualitativa, do setor produtivo. Isto numa etapa em que a tecnologia de base eletromecânica ainda é dominante, onde os qualificados constituem a menor parcela dos trabalhadores diretos.

Fora destes sistemas, o que se encontra são experiências isoladas e, de modo geral, de cunho eminentemente assistencial. Sob este prisma, há uma multiplicidade de ações realizadas, por exemplo, através de órgãos públicos e de organizações não-governamentais, em convênio com associações comunitárias diversas, e que oferecem cursos rápidos de qualificação profissional para segmentos populacionais vulneráveis (crianças órfãs, meninos de rua, deficientes, etc.).

Na maioria das vezes, são ações fragmentadas, sem mecanismos de acompanhamento que permitam avaliação e sujeitas à solução de continuidade, seja por falta de recursos, seja pela mudança de prioridades do órgão financiador.

O eixo do discurso oficial no que diz respeito à relação educação-trabalho começou a mudar a partir da reforma educacional de 1971, quando as atividades educativas do sistema "S" foram pela primeira vez integradas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ainda que no capítulo dedicado ao Ensino Supletivo, e quando a profissionalização se tornou obrigatória ao nível do 2º Grau. A Exposição de Motivos que encaminhou a Lei n. 5.692 de 1971 ao Congresso Nacional se referia explicitamente à necessidade de uma maior articulação entre educação e qualificação profissional, tendo em vista o atendimento das novas demandas decorrentes do projeto de desenvolvimento econômico que então se implantava. Acertadamente, ou não, essa lei buscava uma articulação efetiva com o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND), no que dizia respeito a futuras demandas de pessoal qualificado para o setor produtivo. Embora o fracasso dessa lei já seja um assunto suficientemente conhecido, dois aspectos devem ser destacados para o que nos importa no atual debate sobre a educação profissional.

Em primeiro lugar, a rejeição à profissionalização compulsória no 2º Grau, tanto por parte dos alunos desse grau de ensino quanto de suas famílias, fato compreensível quando se observam as estatísticas escolares, que demonstram que apenas cerca de 25% dos que iniciam a educação geral conseguem chegar ao ensino médio, e quando se verifica que a maioria desses jovens pertence aos segmentos mais favorecidos cujas expectativas de profissionalização estão centradas nas profissões de nível superior.

Em segundo lugar, os dados relativos à evolução da estrutura ocupacional no Brasil demonstram que, ao contrário do que ocorre nas economias mais desenvolvidas, as funções de nível técnico correspondem, de modo geral, a cerca de apenas 10% do total de trabalhadores da produção e, mesmo nos períodos de maior crescimento econômico, esse percentual praticamente não se alterou. Em outras palavras, não se verificou o crescimento da demanda por técnicos de nível médio como o Governo supunha.

Assim, até os anos 70, a educação para o trabalho, no Brasil, se configurava basicamente como um conjunto de atividades educativas de importância secundária, para as quais até mesmo os educadores destinavam pouca atenção, em parte motivados pelo fato dessas atividades terem muito de "adestramento" e pouco de "educação" e, em parte, pelo fato delas sequer estarem vinculadas às chamadas "políticas educacionais": formação e qualificação profissional eram considerados temas de exclusivo interesse das empresas, o que inclusive justificava sua vinculação à esfera do Ministério do Trabalho e não ao Ministério da Educação.

### *Sobre o novo paradigma*

#### *Os novos perfis ocupacionais*

As inovações tecnológicas que vêm marcando esse novo momento da produção capitalista implicam a eliminação de certas ocupações e a criação de outras. Da mesma forma, abrem novas possibilidades de organização do trabalho, e podem levar à revisão da distribuição espacial das áreas de produção e a mudanças nas hierarquias ocupacionais.

Compõe-se um novo paradigma que coloca em novas bases a discussão sobre o suposto processo inexorável de desqualificação decorrente do desenvolvimento tecnológico. O trabalho mecânico diminui, substituído por atividades mais abstratas que, conjugando a aplicação de conhecimentos teóricos à experiência acumulada no posto de trabalho, habilitam o trabalhador a participar da geração de inovações.

Assim, tanto o uso de máquinas "versáteis", quanto a colaboração do *chão da fábrica* (*shop-floor*) na busca permanente de inovações, trazem novas expectativas de desempenho e participação dos trabalhadores, alterando substancialmente os perfis ocupacionais e impondo novos conceitos e requisitos de qualificação profissional.

Segundo Alexim (1992), independentemente da área de "especialização" do trabalhador, aquelas inovações conduzem a um perfil ocupacional básico, cujas características principais estão intrinsecamente relacionadas à posse dos conhecimentos derivados de uma boa educação básica:

- capacidade de leitura e compreensão de textos, formulários, painéis eletrônicos, etc.;
- capacidade de redigir comunicados, documentos e relatórios;
- capacidade de falar e de comunicar-se com seus superiores, colegas e subordinados;
- capacidade para trabalhar em computação, de interpretar números, fazer medições, etc.;
- habilidade para entender, organizar e analisar problemas quantitativos;
- capacidade de identificar e definir problemas, formular alternativas e soluções e avaliar resultados;
- criatividade, iniciativa, uso da intuição e do raciocínio lógico;
- auto-estima, motivação e capacidade de assumir responsabilidade;
- capacidade de negociar e contra-argumentar, espírito de colaboração.

Através de tarefas como a programação e reprogramação das máquinas, e os ajustes necessários às especificações de um novo produto, o trabalhador pode recuperar o conhecimento e o controle do processo de trabalho. A contrapartida a estes aspectos mais "operacionais" é a expectativa de uma participação efetiva e conseqüente na discussão de problemas mais gerais da produção.

Na automação rígida, o conceito de qualificação tem como diretriz a preparação de executores de ordens de serviço, capazes de

algumas habilidades/movimentos básicos fundamentais à transformação da matéria prima em produtos industrializados: um indivíduo que “pensa menos e executa mais”; na automação flexível, o trabalhador qualificado necessariamente “pensa mais e executa menos”. Como o bom desempenho depende muito mais das “habilidades intelectuais” do que de respostas motoras a um processo comandado pela máquina, as ações de qualificação devem ter como base um novo conceito de qualificação profissional que exigirá novos objetivos, estratégias, metodologias e conteúdos para as ações e instituições de Formação Profissional.

### *As exigências ao Sistema Educacional<sup>2</sup>*

Até aqui, a indústria brasileira não dependeu de uma força de trabalho com maiores níveis de escolaridade. Mesmo no que diz respeito às funções técnicas, estudos realizados nos anos 70 e 80 mostraram que cerca de 50% dos técnicos em exercício na indústria não possuíam qualificação formal para a função e, em termos de escolaridade, tinham no máximo o 1º Grau completo. Na verdade, boa parte das ocupações hoje classificadas como “técnicas” possuem requisitos básicos ligados mais à experiência do que a um preparo escolar específico.

Esta é uma realidade que tende a se extinguir. A demanda, agora, associa, em todos os degraus da estrutura ocupacional, o nível de qualificação ao grau de escolaridade. Sob este aspecto, o fraco desempenho do sistema educacional brasileiro poderá significar a escassez de pessoal com os requisitos básicos para um bom desempenho ou a marginalização de parcelas adicionais da população brasileira, na medida em que se reduza a necessidade de pessoal semiqualficado ou de pouca escolaridade.

Os maiores desafios educacionais são qualitativos, implicando a recuperação do sistema de educação geral como um todo, com ênfase especial no ensino básico regular, elevando sua qualidade, de forma a

<sup>2</sup> Extraído de Salm & Fogaça (1992).

receber, reter e melhorar o fluxo de aproveitamento de toda a população em idade escolar.

Paralelamente, num esforço onde a participação da empresa é fundamental, cabe a ampliação das oportunidades de atualização, reciclagem e complementação de escolaridade para os adultos e jovens trabalhadores que abandonaram a escola prematuramente e que têm dificuldades para retomar os estudos regulares.

Já se observam situações em que os próprios empresários reconhecem a pouca escolaridade como causa principal dos problemas de desempenho detectados quando da introdução de equipamentos microeletrônicos ou da implantação de formas mais participativas de organização e de gestão. Nestes casos, é importante notar que os reclamos do empresariado apontam especificamente o fato dos trabalhadores não possuírem os conhecimentos típicos do ensino regular de educação geral.

### *As dimensões da crise da educação brasileira*

Concretamente, o que se constata é que, desde os anos 40 até os anos 60, a maioria dos problemas educacionais brasileiros não se resolveu. O diagnóstico da educação brasileira continuou inalterado, no que se refere às suas características básicas. Nesse período observam-se altas taxas de analfabetismo – cerca de 15% da população –, a maior parte dos que ingressaram no 1º Grau não conseguiram concluí-lo, os ensinos de nível médio e superior se tornaram privilégio das camadas mais favorecidas e a maior parte da população que procurou o mercado de trabalho o fez com pouca ou nenhuma escolaridade e sem qualquer qualificação prévia.

A partir dos anos 70 até o final dos anos 80, com as reformas educacionais implementadas, o que se viu foi uma articulação “espúria” entre educação e qualificação profissional, ampliando-se significativamente a rede de educação geral, mas oferecendo-se, em contrapartida, arremedos de ensino de 1º Grau e de oportunidades de qualificação específica. Ao fim e ao cabo, a melhoria registrada no perfil de

escolaridade da população como um todo foi mínima e, para o que nos interessa aqui, inexpressiva, conforme veremos a seguir.

#### *Aspectos quantitativos*

O diagnóstico do sistema educacional é suficientemente conhecido e hoje se reveste de abordagens quase consensuais.<sup>3</sup> Sem dúvida, o “calcanhar de Aquiles” da pirâmide está no ensino fundamental; é ali que se originam as distorções que vão se refletir nos demais níveis de ensino e que, no limite, irão gerar novas instâncias das desigualdades que constituem traço marcante do país.

Apesar do considerável esforço de expansão da rede física realizado nos anos 70, estima-se que ainda hoje 4 milhões de crianças, aproximadamente, estejam fora da escola. Mesmo que o volume global de matrículas na 1ª série seja aparentemente suficiente para atender à faixa etária correspondente, há inúmeros desequilíbrios de localização das escolas – oferta insuficiente onde há maior demanda e vice-versa – e diferenças regionais que respondem por eventuais problemas de cobertura.

Há que se notar que o crescimento da rede física se deu num contexto de forte migração, tanto rural-urbana como inter-regional; em muitos casos, a intensidade desses movimentos populacionais foi bastante superior à capacidade das autoridades educacionais em acompanhar tal ritmo no que tange à construção de escolas. Isto foi particularmente o caso das periferias das grandes metrópoles cuja expansão foi intensa a partir dos anos 60.

Nesse sentido, a afirmação corrente de que o ensino fundamental não padeceria de problemas quantitativos – o que minimizaria a importância de investimentos na rede física – deve ser encarada com certo cuidado. Ainda permanecem presentes questões como a do número excessivo de turnos, que resulta em períodos exíguos de estudo em classe,

<sup>3</sup> Ver, a esse respeito, Salm, Fogaça & Eichenberg (1991); Namó de Mello & Neubauer da Silva (1992); Xavier & Eichenberg (1992).

e de uma visível deterioração da rede pública, determinando inclusive a interdição de prédios escolares.

Apesar de tudo, não há dúvidas de que a questão central da educação no país reside, hoje, na qualidade. O sistema educacional se caracteriza por um nível de aproveitamento extremamente baixo, e os maiores óbices estão ligados à sua estrutura e ao seu funcionamento. Como resultado, salvo exceções de praxe, o próprio sistema educacional acaba por se constituir em um obstáculo a um de seus objetivos primeiros: a igualdade de oportunidades a partir de uma formação educacional básica universalizada e de qualidade.

Os maiores problemas do sistema estão localizados nas primeiras séries e, embora nas demais o mau desempenho também se evidencie, merece particular ênfase a passagem da 5ª para a 6ª série, onde os números mostram que continua a existir uma barreira no interior dos 8 anos de escolaridade obrigatória.

O mau resultado nas séries iniciais tem implicações substanciais sobre as possibilidades de fracasso escolar e posterior evasão do sistema, além de se constituir em custo elevado e desnecessário, que serve para inflar artificialmente a demanda por recursos destinados à educação.

Ocorre que as crianças permanecem na escola – mesmo que nem todo o tempo na mesma unidade – por um período que seria suficiente para a conclusão do ensino fundamental. Todavia, devido a várias repetências, mal conseguem obter a metade da escolaridade, ou não são sequer alfabetizadas. Há um grupo considerável de crianças que chega a ficar até 8 anos, repetindo sucessivamente as primeiras séries. Em razão disso, apenas 34% das que começam o ensino fundamental conseguem concluir a 8ª série (MEC/SAG, 1990).

Isto de certa forma contradiz algumas interpretações correntes, de que a precariedade das condições econômicas de muitas famílias situadas abaixo da linha de pobreza forçaria as crianças e os adolescentes a um ingresso precoce no mercado de trabalho, com grande impacto sobre a deserção escolar. Não há lógica no argumento de que os grupos mais pobres não consideram a educação um fator importante para a obtenção de

acréscimos na renda, sobretudo no Brasil, onde as taxas de retorno por nível educacional são bastante elevadas.

#### Deficiências qualitativas

O sistema educacional brasileiro atende hoje, da pré-escola ao 3º Grau, cerca de 41 milhões de crianças e jovens. Se no total pode ser considerado um dado grandioso, já que este número corresponde à população de alguns países europeus, na distribuição por níveis e séries encontramos números que mostram um fraquíssimo desempenho, mesmo quando comparados aos demais países da América Latina (Salm & Fogaça, 1992).

A alta seletividade do sistema se evidencia nos números do 1º Grau, com a permanência de expressivas taxas de evasão e repetência, a despeito da adoção, em alguns estados e municípios, de medidas altamente controvertidas, como a aprovação automática nas quatro primeiras séries, o “bloco único”, ou a exclusão da avaliação na passagem da 1ª para a 2ª série.

Estas iniciativas apenas adiaram a explicitação da incapacidade da escola em cumprir os objetivos pedagógicos, já que os índices de evasão e repetência nas séries seguintes aumentaram na mesma proporção em que diminuíram nas primeiras séries (Namo de Mello & Neubauer da Silva, 1992).

No ensino médio, o ponto crítico é o total de matrículas, que corresponde a apenas cerca de 35% da população de 15 a 19 anos. Entretanto, a expansão do atendimento depende em primeiro lugar da melhoria do desempenho do 1º Grau, que lhe serve de pré-requisito.

No que se refere às políticas e diretrizes governamentais, já não se discute que as reformas de 1968 (ensino superior) e 1971 (ensino básico) contribuíram bastante para a atual crise educacional. Até a reforma de 1971 o sistema educacional brasileiro contava com uma rede pública de Escolas Normais que, tradicionalmente, ofereciam um ensino de qualidade. Transformados numa opção fácil de profissionalização, esses

curso passaram a receber, na maioria dos casos, os alunos menos capazes. Chamados então de “Habilitação ao Magistério”, sofreram, equivocadamente, o mesmo tratamento dado às demais habilitações profissionais de nível médio.

A formação do professor foi reduzida ao eventual domínio de um rol de métodos e técnicas, sem a base teórica necessária a uma melhor aplicação desse instrumental e capacidade de adaptá-lo às características e necessidades de seus alunos.

Nas universidades públicas, as licenciaturas se transformaram em cursos de segunda linha, perdendo muito em prestígio e qualidade e com uma progressiva redução da demanda. No ensino das ciências básicas (Matemática, Química, Biologia e Física), a valorização do conhecimento altamente especializado levou à falta de docentes em condições de trabalhar com os conteúdos que compõem a estrutura curricular do ensino de 1º e 2º Graus e de pesquisar novos métodos e técnicas de ensino.

Nas instituições particulares, a expansão da matrícula ocorreu principalmente através da oferta de cursos de Licenciatura de baixa qualidade. Hoje, 90% dos professores das redes públicas são egressos dessas instituições, apesar da formação bastante precária.

Além destas questões, o mau desempenho do sistema educacional também foi “explicado” pela indigência de boa parte das famílias brasileiras – a fome, a pobreza, os desajustes familiares etc. Estas variáveis são importantes; porém, os indicadores disponíveis são suficientes para a percepção de que a repetência e a evasão nas séries iniciais não se justificam pela falta de condições de aprendizagem ou pelo desinteresse familiar.

A ênfase nos problemas socioeconômicos trouxe a prioridade para as políticas compensatórias – merenda escolar, material didático e, no limite, escolas em tempo integral. A escola elementar transformou-se num “lôcus” privilegiado de projetos voltados para as carências sociais, que acabam servindo mais a interesses políticos de caráter clientelista.

Para reverter este quadro, é preciso que se aprofunde a discussão sobre a baixa qualidade do trabalho pedagógico porque ela é, das variáveis ligadas ao fracasso escolar, aquela que depende de mudanças

internas ao próprio sistema educacional. Em outras palavras, nas décadas de 70 e 80 as atenções se voltaram para problemas cujas soluções estavam fora do alcance da escola, levando a um certo imobilismo quanto aos aspectos pedagógicos propriamente ditos, na medida em que se entendia que nada poderia ser feito para melhorar o ensino antes que os macroproblemas fossem resolvidos.

Agora, sem menosprezar o apoio aos segmentos mais carentes, é importante que se dê atenção às deficiências do trabalho pedagógico, apontando a parcela de responsabilidade do próprio sistema educacional, principalmente no que se refere à competência dos recursos humanos que o integram.

#### *Educação e reestruturação produtiva: resumo da situação brasileira face a uma nova realidade*

No período recente, inúmeros estudos e pesquisas têm se dedicado a examinar os riscos sociais e econômicos decorrentes do baixo nível educacional da população brasileira.

Até algum tempo atrás, estes riscos estavam mais nitidamente associados à questão da cidadania, entendida como um fator absolutamente indispensável à coesão social e ao sentido de nacionalidade. No presente, além de grande parte da população não ter alcançado a cidadania plena, mostra-se decisivo o papel da educação no processo de reestruturação produtiva.

Um fato extremamente importante é a constatação de que, mesmo quando se consideram as dimensões atuais do sistema regular de educação geral e o universo aparentemente amplo de instituições dedicadas à formação profissional, o produto final dessas ações educativas está longe de atender às novas necessidades colocadas pelas alterações que se observam no mercado de trabalho.

Em relação à educação profissional, a estimativa do Ministério do Trabalho, feita de forma otimista, é que, no conjunto sejam oferecidas, anualmente, cerca de 4,5 milhões de matrículas, o que é pouco, quando se

conta com uma PEA de 70 milhões de pessoas, sendo que a metade delas tem um baixíssimo nível de escolaridade formal e jamais recebeu qualquer tipo de preparação para o trabalho.

Como resultado do desempenho global do sistema educacional, ainda hoje o perfil de escolaridade da população brasileira deixa muito a desejar: temos cerca de 20 milhões de analfabetos e 30 milhões de jovens e adultos subeducados; a grande maioria possui conhecimentos que equivalem, no máximo, às quatro primeiras séries do 1º Grau. Esta é uma questão importante, na medida em que diz respeito também à qualificação da nossa força de trabalho: até o final da década passada, 38% dos trabalhadores brasileiros possuíam no máximo o antigo curso primário completo (4ª série do 1º Grau) e apenas 15,4% tinham concluído o 2º Grau. Na indústria de transformação, somente 7,4% tinham o 2º Grau completo e 50% possuíam no máximo a escolaridade equivalente ao antigo curso primário. (Dados da RAIS/1986, extraídos de Carvalho, 1992).

No meio urbano, o contingente de jovens (maiores de 15 anos) e adultos analfabetos e subescolarizados gira hoje em torno de 21 milhões, dos quais cerca de 4 milhões que estão na faixa de 15 a 18 anos ainda estão cursando o 1º Grau na rede de ensino noturno ou no supletivo. A este grupo, que ainda é objeto de ações de educação geral, deve-se acrescentar cerca de 1,5 milhão que estão sendo atendidos pelos sistemas de formação profissional. Assim, ainda restariam cerca de 15 milhões de pessoas sem qualquer atendimento educacional. Entretanto, é importante destacar que, dos 19 milhões de analfabetos formais, duas terças partes têm idade superior a 40 anos (Gusso, 1990).

Lembre-se ainda os pré-adolescentes, na faixa de 10 a 14 anos, na qual a PNAD registra normalmente uma elevação significativa da taxa de atividade econômica. Seja em empregos formais (cerca de 12%), seja em atividades diversas, cerca de 35% desses pré-adolescentes realizam algum tipo de trabalho remunerado e acabam por abandonar a escola. Como este é um fato ligado à situação de pobreza, que não vai se alterar num curto prazo, esta faixa etária também seria um alvo de ações voltadas para a qualificação.

Segundo Gusso (1990), "uma das prioridades seria claramente o efetivo de adolescentes e jovens trabalhadores recém evadidos das escolas elementares e das pessoas na faixa dos 19 aos 30 anos, ocupadas nos segmentos mais dinâmicos do sistema produtivo." Ainda assim seriam cerca de 8 milhões de jovens e adultos, dimensão "que mostra a magnitude do esforço requerido num prazo relativamente curto de 4 a 5 anos."

Outro elemento a ser considerado é a real possibilidade de absorção pelo mercado daqueles que passem por tais iniciativas. Observe-se que as qualificações que hoje são oferecidas aos mais carentes e menos escolarizados são, em sua maioria, aquelas mais simplificadas, que já têm um mercado reduzido, ou que se revelam bastante suscetíveis às suas oscilações.

Em outras palavras, os desempregados e menos qualificados, tornam-se ainda mais frágeis na competição no mercado de trabalho, numa etapa de desenvolvimento econômico na qual, já se sabe, muitas ocupações poderão se tornar totalmente obsoletas e deverá ocorrer uma sensível diminuição da demanda por trabalhadores semiquilificados.

### *As novas propostas de políticas de educação profissional*

#### *As alternativas postas para o ensino técnico*

A atual proposta de reforma do ensino técnico tem como base diagnósticos do desempenho da rede federal de escolas técnicas (ETFs). Nesses diagnósticos, o maior destaque vem sendo dado ao fato de cerca de 60% dos egressos daquela rede de escolas ingressarem em cursos de nível superior, ao invés de se dirigirem ao mercado de trabalho. Do ponto de vista da racionalidade do gasto público em Educação, esse fato se revela um grande problema, visto que o ensino técnico é muito mais caro do que o ensino médio de educação geral, que seria o caminho "natural" para o ensino superior.

Sob esta ótica, pode-se dizer, de um lado, que está ocorrendo um desperdício de recursos, já que o jovem percorre uma trajetória

educacional desnecessária e mais cara; de outro lado, deixa-se de investir no ensino de 2º Grau de educação geral, que é o segmento do sistema de ensino regular que menos recursos recebe e, além disso, não tem fonte específica de financiamento.

Ainda que se leve em conta a alegação de que os alunos egressos dos cursos técnicos são os melhores alunos dos cursos de engenharia, não escamoteia o fato dos cursos técnicos estarem sendo progressivamente transformados em cursos propedêuticos, isto é, aqueles preparatórios ao ensino superior, quando, ao nível dos seus objetivos formais, deveriam estar preparando jovens para o mercado de trabalho. Nos grandes centros urbanos, a boa imagem das ETFs resulta mais dessa (dis)função – que atesta a boa qualidade de sua formação geral – do que do seu papel de agência formadora de técnicos.

Para a correção desses "desvios" o projeto de lei propõe que se reserve, nas escolas técnicas federais, 50% das vagas para aqueles que estejam buscando uma habilitação técnica e a outra metade para aqueles que, objetivando chegar à Universidade, estejam apenas buscando uma boa formação geral que os habilite ao ingresso na Universidade. Espera-se então que o candidato opte, desde o momento da inscrição, ou pela qualificação profissional, o que significaria percorrer na íntegra a estrutura curricular dos cursos técnicos, ou pela educação geral, o que significaria cursar apenas o núcleo comum das disciplinas do ensino de 2º Grau.

Essa medida teria, de imediato, dois efeitos considerados positivos: em primeiro lugar, os alunos que buscam apenas a formação geral custariam menos aos cofres públicos, porque estariam isentos da parte de formação específica; em segundo lugar, as vagas ociosas abertas por esses alunos nas oficinas seriam utilizadas para a oferta de cursos de qualificação e atualização profissional para jovens e adultos trabalhadores, para os quais seriam dispensados os pré-requisitos de escolaridade. Com isso, se democratizaria o acesso às ETFs, ampliando as oportunidades de qualificação e requalificação dos trabalhadores.

Outro aspecto a se destacar no projeto de lei é a busca de uma maior aproximação com o setor produtivo. Na medida em que se reconhece que as oficinas e laboratórios do sistema educacional, mesmo

quando se trata da rede de escolas técnicas, dificilmente poderão ter o mesmo padrão das empresas mais modernas, este é um problema que remete necessariamente à relação escola-empresa.

O que se busca através da proposta de reforma é uma nova forma de interação entre o ensino técnico e o setor produtivo, de tal modo que a empresa participe da gestão das escolas e as mantenha a par das demandas qualitativas do mercado. Atualmente, esse relacionamento está praticamente restrito ao estabelecimento de convênios para a realização de estágios dos alunos e, em poucos casos, à prestação de serviços.

#### *As alternativas no âmbito da qualificação profissional*

A atual concepção de educação profissional torna menos nítida a separação entre a educação escolar de conteúdos gerais e as ações educativas de formação profissional, na medida em que procura conduzir a um modelo de educação escolar que prepara tanto para a vida e para a cidadania, quanto para o trabalho e, ao mesmo tempo, a um modelo de formação profissional que prepara para o desempenho de uma determinada ocupação, sem perder de vista, entretanto, o desenvolvimento do conjunto de potencialidades do indivíduo. Isto implica, então, mudanças de rumo tanto no sistema de educação geral, quanto nas instituições de formação profissional, no sentido de ajustarem a esse novo conceito.

Todavia, sabemos que os resultados efetivos de uma reforma educacional conseqüente levarão pelo menos uma década e meia para serem alcançados, fato que traz profundas implicações para as novas necessidades de qualificação profissional que surgirem neste período. Em princípio, para atender aos novos requisitos de escolaridade que estão postos nos novos perfis ocupacionais, as instituições de formação profissional teriam que optar entre elevar os requisitos de ingresso ou, assumir um papel complementar ao sistema educacional. A primeira opção tornaria essas instituições mais seletivas, situação inadequada num momento em que se pretende o contrário, isto é, ter um maior contingente de trabalhadores em condições de responder a essas novas exigências.

A segunda alternativa, que responderia melhor às crescentes necessidades do setor produtivo por pessoal mais escolarizado, não deve ser entendida como uma delegação, às instituições de formação profissional, da responsabilidade de elevação da escolaridade dos trabalhadores. Essa é uma tarefa que compete ao sistema educacional e um espaço que não deve ser ocupado por instituições de formação profissional, a não ser numa etapa inicial, como estratégia de participação nos esforços necessários ao sucesso do processo de reestruturação produtiva e enquanto não se alcançam os resultados desejados no sistema educacional.

Isto porque, às instituições de formação profissional e, particularmente ao SENAI, caberá investir no seu papel mais "tradicional", de formar o contingente dos mais qualificados, de difundir as novas tecnologias, de reciclar aqueles que precisem ser reciclados. Estas funções, por si só, já demandarão, da parte desse sistema, profundas reformulações dos programas atualmente oferecidos, com marcada ênfase nos aspectos teórico-conceituais e com um grau de flexibilidade que lhe possibilite acompanhar um processo que se prevê que seja cada vez mais dinâmico e que caracteriza o próprio paradigma da automação flexível.

A melhor adequação e flexibilidade desses novos programas vai depender também de uma grande articulação das instituições de formação profissional, de um lado, com as empresas e, de outro, com o sistema educacional, estabelecendo um fluxo de informações que permitam uma perfeita integração entre objetivos e ações implementadas nas três instâncias envolvidas.

#### *Qualificação e requalificação de trabalhadores*

Além dessas iniciativas circunscritas às instituições de formação profissional, as alterações que hoje ocorrem na produção pressupõem a necessidade da qualificação profissional se transformar num processo permanente, de educação continuada, o que faz supor que devam se estruturar um conjunto de atividades de qualificação, requalificação e

atualização profissional suficientes para atender, tantas vezes quantas forem necessárias, os trabalhadores que atuem nos setores mais dinâmicos.

É nesse sentido que o Ministério do Trabalho propôs e vem implementando um programa de qualificação/requalificação de trabalhadores, o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), que pretende superar os limites da capacidade de atendimento do sistema "S". A estratégia central do programa é descentralizar o atendimento a essa nova demanda, financiando com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), as instituições educacionais que apresentem projetos compatíveis com os objetivos do programa e com as necessidades de qualificação e requalificação profissional identificadas junto às empresas ou demandadas pelos próprios trabalhadores.

Coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) tem por objetivo mobilizar e articular, gradualmente, toda a competência em educação profissional existente no país, para atingir, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa, o que, em números de hoje, representaria cerca de 15 milhões de trabalhadores ao ano.

O PLANFOR vem sendo implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), sob supervisão e gestão de Secretarias Estaduais de Trabalho e Comissões de Emprego, bem como por meio de parcerias diversas, com organizações governamentais e não-governamentais. Segundo dados do Ministério do Trabalho, já em 1996 os PEQs qualificaram 1,2 milhão de trabalhadores nas 27 Unidades da Federação.

Todo esse processo começa agora a ser acompanhado e avaliado, em diferentes níveis e sob distintos ângulos, envolvendo empresas, governo e trabalhadores. A participação desses três segmentos se explica não só pela importância estratégica do programa, mas ainda pelo fato de nele serem utilizados recursos do FAT, cuja gestão é tripartite, e porque os próprios PEQs, nas unidades da Federação, são também coordenados por representantes destas três instâncias.

### *Programas de geração de renda*

A trajetória percorrida pelas economias desenvolvidas aponta para um fato inexorável, que é a mecanização progressiva das atividades agrícolas e o uso cada vez mais intenso da tecnologia, fatores que elevam enormemente a produtividade, barateiam custos e preços, tornando praticamente inviável a sobrevivência do pequeno e do médio produtor, com suas tecnologias tradicionais, no mercado consumidor. De outro lado, a mecanização e as novas tecnologias são efetivamente poupadoras de mão-de-obra, o que também reduz a oferta de empregos no meio rural.

Essa realidade convive hoje com um paradigma de produção industrial – a tecnologia de base microeletrônica que, se de um lado eleva extraordinariamente os índices de produtividade e barateia enormemente os produtos industrializados, de outro, vem apresentando uma face que no caso brasileiro pode ser considerada perversa, que é a eliminação dos postos de trabalho menos tecnificados, nos quais os indivíduos de pouca ou nenhuma escolaridade – que é o caso da maioria da população e, principalmente, das populações do meio rural – podiam se enquadrar.

A resposta oficial a esse difícil contexto, que altera substancialmente o mercado de trabalho e tem indiscutíveis repercussões no meio rural, vem sendo na direção do estímulo ao que alguns especialistas chamam de "indivíduo empreendedor": um indivíduo capaz de buscar alternativas de geração de renda, independentemente do mercado formal de trabalho e utilizando a própria estrutura familiar.

A questão que se coloca é, então, de como desenvolver na sociedade brasileira este "espírito" empreendedor, especialmente naqueles indivíduos que integram as camadas menos favorecidas econômica e culturalmente e, por isso, indivíduos mais frágeis ou menos preparados para o enfrentamento desses novos tempos de empregos escassos.

No caso específico do homem do meio rural, o desenvolvimento desse espírito empreendedor significaria, entre outras coisas, a superação de um perfil que domina o imaginário social – o Jeca Tatu indolente, acomodado à sua própria sorte – e a transformação desse homem do meio rural num indivíduo capaz de buscar, por sua própria iniciativa e talento, a

autonomia econômico-financeira e um maior bem-estar material, movido pela expectativa de maior acesso a bens e serviços.

É nesse contexto que se integram diversas e diferentes iniciativas governamentais que buscam apoiar a criação de pequenas e de microempresas familiares, ora qualificando, ora financiando compra de equipamentos básicos, ora orientando na formação de cooperativas de trabalhadores e artesãos. A idéia central é transformar uma habilidade desenvolvida no nível doméstico ou uma qualificação obtida no mercado formal de trabalho em uma atividade autônoma, geradora ou complementadora da renda familiar. O recurso à terceirização de produtos e de serviços, estratégia de diminuição de custos de produção que ganha espaço nessa nova etapa da produção capitalista, muito tem contribuído como reforço a essas estratégias de geração de renda na medida em que acena com a possibilidade de transformar em pequenos e microempresários profissionais que até então dependiam da oferta de emprego formal. Além disto, a expansão dos serviços (desde os serviços "domésticos", como instaladores de aparelhos eletroeletrônicos, até os serviços mais sofisticados, como aqueles ligados à computação e até mesmo à cultura da forma física, como os *personal training*) também sugere uma certa independência de boa parte dos indivíduos face ao mercado formal de trabalho, o que significaria, de certo modo, também a expansão do leque de profissões autônomas, para além daquelas tradicionalmente conhecidas como "profissões liberais" (médicos, engenheiros e advogados).

### Os limites postos para as novas políticas de educação profissional

#### No ensino técnico

Quanto à reforma do ensino técnico de nível médio, observa-se que os pontos de apoio da nova legislação são a diminuição e/ou a racionalização dos gastos com a rede de escolas técnicas, a retomada da prioridade à sua função de "terminalidade" e a busca de uma maior articulação entre essa rede de escolas profissionalizantes e o setor produtivo.

De todo modo, é importante destacar dois aspectos fundamentais no que diz respeito à proposição de alternativas para o ensino técnico de nível médio: em primeiro lugar, deve-se observar que as críticas feitas às escolas técnicas não devem significar a retomada de sua justificativa inicial, de que seria um ensino para os "desvalidos" ou candidatos à marginalidade. A ênfase na mudança do perfil socioeconômico dos alunos das escolas técnicas federais serve apenas para indicar que, dadas as aspirações sociais dessa clientela, a tendência é de que as ETFs sirvam cada vez menos à sua finalidade primeira, que é a formação de pessoal para ocupar, nas empresas, os postos técnicos de nível intermediário. O que se faz necessário é o fortalecimento da percepção de que a qualificação profissional é uma demanda do indivíduo e da sociedade, na medida em que é reconhecida como uma variável importante no processo de desenvolvimento econômico.

Em segundo lugar, é preciso deixar claro que a revalorização daquela finalidade primeira, de formar quadros técnicos de nível intermediário para o mercado de trabalho, é algo que não depende apenas de uma reforma educacional. É preciso que, na outra ponta do processo, isto é, nas empresas, exista uma real demanda por pessoal com tal qualificação e a valorização devida desta qualificação. Em outras palavras, a relação com o setor produtivo não se esgota na participação da empresa na gestão da escola.

A correção dos "desvios" do ensino técnico depende também de como o mercado de trabalho responde à oferta de técnicos de nível médio. Dizendo melhor, não há como garantir que o ensino técnico efetivamente cumpra seus objetivos de encaminhar ao mercado de trabalho seus jovens egressos, se esse mercado não abre as suas portas para eles. E aqui esbarramos no já reconhecido problema da indefinição do espaço do técnico na estrutura ocupacional brasileira, fenômeno que tem muito a ver com o fraco desempenho do nosso Sistema Nacional de Inovação. A estagnação, a baixa capacitação tecnológica e a pouca preocupação com processos próprios de inovação, restringem o conjunto de atribuições típicas do técnico de nível médio. As que restam são aquelas passíveis de serem exercidas também por profissionais de outros níveis.

Nesse contexto, torna-se praticamente inevitável que dois “problemas” ocorram, em relação aos egressos do ensino técnico, e que são decorrência da situação do mercado de trabalho: um deles seria a aceitação de empregos em funções diferentes e inferiores àquelas para as quais foram preparados ou a busca de atividades no setor informal, compatíveis ou não com a qualificação obtida. O outro, mais destacado na crítica ao ensino técnico, seria o ingresso na Universidade, como estratégia de acesso a melhores oportunidades de emprego e maiores possibilidades de uma remuneração condigna.

Em relação àqueles egressos que se encaminham para funções diferentes daquelas para as quais foram habilitados, o que se pode comentar é que se trata, na maioria dos casos, de uma questão de sobrevivência: algum emprego é melhor do que nenhum emprego. No caso dos egressos, ricos ou pobres, que optam pela continuidade dos estudos em nível superior, não se pode considerar como uma opção equivocada. Na verdade, enquanto os diferenciais observados entre o salário médio das funções técnicas e o salário médio das funções de nível superior forem tão elevados como são atualmente, a tendência dos jovens continuará sendo a de investir num curso de nível superior, independentemente das medidas de melhoria do ensino técnico que sejam tomadas.

#### *Na qualificação e requalificação de trabalhadores*

No caso dos programas de qualificação e requalificação profissional, a situação também não é menos complexa. Em tese, para os trabalhadores menos escolarizados e não-qualificados, as alternativas postas são as que se localizam no próprio sistema educacional – por exemplo, a ampliação da oferta de ensino supletivo para a faixa dos 15 aos 29 anos – e nas ações realizadas no interior das empresas, que deverão incluir, com a mesma importância que se confere aos treinamentos operacionais, oportunidades de educação escolar ao nível do 1º Grau.

Para os que hoje estão fora do mercado formal e não apresentam condições de reintegração, seja pela pouca ou nenhuma escolaridade, seja

por outros problemas, como a faixa etária, as possibilidades de atendimento estarão situadas numa variedade de instituições educativas, de caráter assistencial ou não, tradicionalmente dedicadas aos segmentos mais frágeis mas, ao que tudo indica, exigirão principalmente, por parte do Estado, a implementação de políticas de proteção. Em outras palavras, existe um segmento da população adulta que escapa, por vários motivos, de qualquer boa intenção explicitada nas políticas de educação profissional no que diz respeito à sua integração à economia formal: são os que recentemente foram citados nos meios de comunicação como os “inempregáveis”.

Mesmo no segmento que hoje está integrado ao mercado de trabalho, a situação também apresenta complicadores. Em que pesem os objetivos dos programas empresariais, dos programas executados pelo sistema “S” e dos projetos que compõem os PEQs e integram o PLANFOR, a realidade das mudanças que hoje estão ocorrendo no mercado de trabalho obrigam a uma maior reflexão sobre as reais possibilidades de requalificação dos adultos trabalhadores.

Conforme estudos preliminares feitos por Salm (1997), com base em dados extraídos da RAIS, existe uma análise otimista do desempenho atual do mercado de trabalho, a partir da qual, a constatada destruição de postos de trabalho na indústria e a diminuição relativa dos empregados no setor formal não constituiriam problema porque estariam sendo mais do que compensadas pelas novas oportunidades de emprego abertas nos setores de comércio e serviços. Nesse sentido, não se justificariam os resultados das pesquisas de opinião que indicam que o desemprego passou a ser, nos dois últimos anos, uma das maiores preocupações dos brasileiros.

Esta visão otimista destaca ainda que o principal problema do mercado de trabalho brasileiro, atualmente, é o da existência de um “desajuste de qualificação”. Como destaca Salm (1997): “...as novas (e melhores) oportunidades de emprego, num contexto de rápida difusão de novas tecnologias, exigem requisitos de formação educacional e profissional que a maioria dos desempregados não possui. A saída estaria então na reconversão e requalificação profissional.”

Ainda na análise de Salm, os dados disponíveis indicam que, efetivamente, os empregos criados em comércio e serviços superam aqueles suprimidos na indústria. Também é verdade que os novos postos criados de modo geral exigem um maior nível de escolaridade. Todavia, o que Salm aponta é para o fato de que, comparadas as características dos empregos criados e dos empregos perdidos, fica difícil crer nas possibilidades de reconversão/requalificação dos trabalhadores, do modo como os programas educativos criados para este fim vêm apregoando.

A partir dos dados relativos aos empregos perdidos e empregos criados, Salm conclui, em primeiro lugar, que as remunerações pagas nos novos empregos criados são inferiores àquelas dos empregos perdidos, o que significa que a reconversão não teria o grau de positividade que se apregoa. Em segundo lugar, enquanto as ocupações destruídas são predominantemente ocupações masculinas, cerca de 50% das ocupações criadas envolvem a presença de mulheres; por último, enquanto nos empregos perdidos predomina a presença de trabalhadores mais velhos, na faixa de 30 a 59 anos, nos empregos criados predominam os mais jovens, trabalhadores até 29 anos de idade.

Dessa forma, tanto as novas propostas de estruturação do ensino técnico, quanto as ações programadas na área da qualificação profissional, por mais que apresentem o que chamamos de "coerência interna" – isto é, utilizem adequadamente o novo conceito de educação profissional e ofereça às suas clientelas cursos e atividades cujos conteúdos sejam de real qualidade e estejam em consonância com os novos requisitos postos pelas novas tecnologias – têm a sua eficácia dependente, em última análise, do comportamento do mercado de trabalho que, até agora, parece não ser o mais promissor.

#### *Nos programas de geração de renda*

O programas de geração de renda – principalmente no meio rural – encontram pesados obstáculos à sua implantação. Por um lado, há diversos elementos culturais da formação histórica da sociedade brasileira, que funcionam como empecilhos à construção do chamado "indivíduo

empreendedor". Por outro lado, a forte concentração de renda existente no país limita fortemente o campo de atuação desses programas.

Saindo de um período escravocrata, a evolução da sociedade ao longo do século XX foi no sentido de confirmar, ainda que com estratégias menos ostensivas, as características básicas do período anterior: caráter fortemente excludente, com a constituição de cidadãos de "primeira" e de "segunda classe"; baixo nível cultural e de escolaridade formal da população, com a manutenção de um sistema de ensino público de baixa qualidade e pequena abrangência; preconceito racial e social; pouca valorização do trabalho, especialmente o manual, realizado pela maioria da população; pequena consolidação e respeito aos direitos trabalhistas, caracterizando forte autoritarismo nas relações de trabalho e remunerações em patamares irrisórios; dentre outros tantos fatores.

Dadas essas condições adversas à grande maioria da população, é de se entender que a alegada falta de "espírito empreendedor" do brasileiro pode ser entendida não como uma demonstração de passividade e indolência, mas como uma percepção acertada, ainda que difusa, de que ele não faz parte daquela realidade que lhe chega pelos meios de comunicação.

Por outro lado, ainda que se superem tais entraves culturais, os programas de geração de renda encontram restrições no próprio campo econômico. Dado o longo processo de concentração de renda, que marca a história do desenvolvimento econômico brasileiro, temos hoje um mercado de consumo bastante limitado. A valorização das chamadas estratégias de sobrevivência ou de geração de renda fora do mercado formal de trabalho decorre da experiência de países desenvolvidos, onde a faixa dos carentes se limita a 10 ou 20% da população. Desse modo, pode-se pensar que os restantes 80 ou 90% da população constituem o mercado consumidor dos produtos oriundos dessas atividades. No caso brasileiro tal não acontece porque a distribuição da renda determina uma situação absolutamente inversa: são cerca de 20% da população que têm plenas condições de consumo, e os 80% restantes se dividem entre os que vivem abaixo da linha de pobreza e os que vivem muito perto dela. Assim, o alcance daquelas estratégias se mostra bastante limitado, na medida em que o "mercado" se revela bastante reduzido e já suficientemente abastecido por produtos nacionais e estrangeiros que inclusive atendem não somente aos ditames da moda, como aos requisitos de qualidade

postos para os mercados mais sofisticados. Isto significa que mesmo a produção autônoma de base artesanal tem que ter um mínimo de qualidade para fazer face à concorrência e aos apelos da mídia, o que certamente demanda um investimento significativo em tecnologias de produto e de processos, coisas que estão fora do alcance da maioria daqueles que, supostamente, poderiam se transformar em trabalhadores autônomos ou empresários familiares.

### Conclusões

Tanto as novas propostas de estruturação do ensino técnico, quanto as ações programadas na área da qualificação profissional, por mais que apresentem o que chamamos de "coerência interna", isto é, utilizem adequadamente o novo conceito de educação profissional, oferecendo às suas clientelas cursos e atividades cujos conteúdos sejam de real qualidade e estejam em consonância com os novos requisitos postos pelas novas tecnologias, terão sua eficácia comprometida, em última análise, pelo comportamento do mercado de trabalho que, até agora, parece não ser o mais promissor.

Nos programas de geração de renda, a ênfase que atualmente se dá ao "indivíduo empreendedor" pode ter, na prática, o sentido de exigir de um segmento da população que sempre foi excluído e colocado numa situação de dependência, que se transforme, como num passe de mágica, num cidadão pleno, num indivíduo participante e autônomo. Ocorre que esta "mágica" depende de uma série de ferramentas tais como a educação e a capacidade de comunicação, das quais a maioria dos indivíduos que integram o meio rural e as periferias urbanas não dispõe. Só como exemplo, cabe lembrar que a competitividade que a sociedade urbana moderna exige, opõe-se aos tradicionais esquemas de solidariedade que marcam até hoje o meio rural e torna o homem do campo um indivíduo "desarmado" diante das novas regras do jogo social. Deste modo, há muito que se percorrer na sociedade brasileira para que se encontre no meio rural o empreendedor, o indivíduo autônomo e consciente do significado dos movimentos da política e da economia e se tornando, a partir daí, um indivíduo capaz de definir, sem qualquer proteção institucional, os rumos de sua vida.

Ao mesmo tempo, a apologia ao indivíduo empreendedor procura fazer crer, em primeiro lugar, que numa economia de mercado, a população em geral pode prescindir do emprego, do mercado de trabalho formal. Nesse caso, é fundamental lembrar que uma das condições básicas de funcionamento do capitalismo é a existência de despossuídos, isto é, de indivíduos que dispõem apenas de sua força de trabalho para sobreviver, o que justifica que essa força de trabalho seja comprada pelos proprietários dos meios de produção que a pagaria através dos salários. E é esta lógica que explica o fim do feudalismo e a conseqüente expulsão dos camponeses em direção à cidade, na qual só lhes restou, como alternativa de sobrevivência, a venda da sua força de trabalho. A partir daí, conclui-se que o atual modelo neoliberal estaria negando essa "promessa" capitalista, de inclusão dos despossuídos no sistema econômico.

Em segundo lugar, aquela apologia também contraria a lógica do sistema de mercado, quando afirma que num contexto onde predomina a miséria, os despossuídos, uma vez transformados em "empreendedores", vão encontrar mercado para os produtos dos seus empreendimentos.

Pensar em pequenos empreendimentos familiares num grande centro urbano ainda pode ter algum sentido maior porque supõe-se que a população de maior poder aquisitivo tem dimensões e poder de compra suficientes para consumir os produtos dessas microempresas familiares. Mas quando se transfere essa idéia para o meio rural, onde a população além de ser mais dispersa é composta majoritariamente por indivíduos/famílias de baixa renda, teremos uma situação irônica, se não dramática: um conjunto de famílias pobres, cada qual com seu empreendimento, trocando seus produtos entre si, como numa volta ao escambo ou, na melhor das hipóteses, disputando a ferro e fogo a preferência dos poucos que efetivamente dispõem de um maior poder aquisitivo.

Do ponto de vista sociocultural, podemos ainda considerar que a rejeição do homem do meio rural à idéia do indivíduo empreendedor – assim como ocorre com a rejeição a adoção de técnicas mais modernas de cultivo ou criação – não tem necessariamente a ver com indolência ou conservadorismo. Essa recusa pode ser vista também como uma certa "consciência difusa" da sua realidade: a falta de condições de se endividar, de correr os riscos inerentes a qualquer empreendimento

capitalista, na medida em que estaria pondo em jogo o único bem garantido que ele tem, que é a terra. Sob esse ângulo, o significado da recusa seria a percepção de que, na verdade, essa atividade “empreendedora” não vai de fato alterar sua qualidade de vida, porque a tônica da sociedade e do sistema econômico continua a ser a desigualdade e a exclusão.

Finalizando, cabe destacar duas observações fundamentais:

Em primeiro lugar, o capital jamais deixa de ocupar um espaço produtivo para o qual exista mercado. É da lógica do capitalismo a busca constante de novas e melhores formas de produção e de reprodução do capital. Logo, se um espaço considerado atraente, porque rentável, não está tomado, assim que mostrar seus frutos positivos logo será preenchido pelo capital, deslocando dali o micro ou pequeno empreendedor. Ou então, não é, de fato, um espaço atraente – se o capital não se interessa, é porque muito provavelmente não vale a pena investir.

Em segundo lugar, o discurso do espírito empreendedor parece uma forma educada de dizer aos indivíduos que, na medida em que o modelo neoliberal não assume a promessa capitalista de inclusão dos despossuídos, daqui para a frente eles estarão por sua própria conta e risco. É esse o recado implícito no desmonte do Estado de Bem-Estar Social, que tem, por sua vez, profundas ligações com o fim do bloco socialista do Leste Europeu: livre do fantasma do Comunismo, o Capitalismo não precisa mais mostrar que se preocupa com os pobres.

Se, nessas circunstâncias, exige-se de alguém que sempre foi posto à margem, a quem nunca foi dado nenhum espaço de decisão, que seja daqui para a frente capaz de decidir e de transformar, sozinho, suas condições de vida através de um trabalho que nunca foi reconhecido socialmente, cabe lembrar Marx, em *A ideologia alemã*:

Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência... não é possível libertar os homens enquanto eles não tiverem as condições de alimentação e bebida, habitação e vestimenta, em qualidade e quantidade adequadas. A libertação é um ato histórico e não um ato de pensamento, e é efetivada por condições históricas, pela situação da indústria, do comércio, da agricultura, do intercâmbio ...

### Referências bibliográficas

- ALEXIM, J. C. Las nuevas fronteras de la formación profesional. *OIT – Revista Crítica & Comunicación*, Lima, mayo 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura/SAG. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.
- CARVALHO, R. Q. *Projeto de Primeiro Mundo com conhecimento e trabalho de Terceiro?* Campinas: UNICAMP. IG, 1992. (Mimeo).
- GUSSO, D. A. Educação básica no Brasil; um desafio à democracia e à competitividade. In: *A QUESTÃO social no Brasil – Fórum Nacional*. São Paulo: Nobel, 1990.
- NAMO DE MELLO, G., NEUBAUER DA SILVA, R. *Política educacional no governo Collor; antecedentes e contradições*. São Paulo: IESP, jul. 1992. (Texto para Discussão, n. 3).
- SALM, C. L. Vai ser difícil requalificar. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, UFRJ, jul. 1997.
- \_\_\_\_\_, FOGAÇA, A. Modernização industrial e a questão dos recursos humanos. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, 1992.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, EICHENBERG, L. C. *Relatório sobre o Sistema Educacional Brasileiro*. Texto preparado para a Coordenadoria de Planejamento Setorial do MEC. /Brasília/ ago. 1991. (Mimeo.).
- XAVIER, A. C. R., EICHENBERG, L. C. O primeiro ano da política educacional do governo Collor. In: *CUT/DESEP. A educação e os trabalhadores*. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.

- *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. 2. ed./Aloisio Mercadante (Org.).
- *Economia & Trabalho: textos básicos*/Marco Antonio de Oliveira (org.).
- *Regulação econômica e globalização*/Bruno Théret e José Carlos de Souza Braga (org.).
- *Fragmentação da Nação*/Carlos Américo Pacheco.

Coleção  
Economia 30 anos – UNICAMP

- 1 *Raízes da concentração industrial em São Paulo* - Wilson Cano
- 2 *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930 - 1995)* - Wilson Cano
- 3 *Valor e capitalismo; um ensaio sobre a economia política* - Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
- 4 *O capitalismo tardio; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira* - João Manoel Cardoso de Mello
- 5 *A estratégia de desenvolvimento, 1974/76; sonho e fracasso* - Carlos Lessa
- 6 *Acumulação de capital e industrialização no Brasil* - Maria da Conceição Tavares
- 7 *O conceito de política econômica; ciência e/ou ideologia?* - Carlos Lessa
- 8 *Ciclo e crise; o movimento recente da industrialização brasileira* - Maria da Conceição Tavares
- 9 *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. v.1* - Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho (Organizadores)
- 10 *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. v.2* - Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho (Organizadores)