

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE
SÃO PAULO
PUC-SP**

Leonardo Cardoso dos Santos Escobar

**As políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: uma
análise da estratégia de integração no município de
Osasco no período 2005-2010**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO
2012

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE
SÃO PAULO
PUC-SP**

Leonardo Cardoso dos Santos Escobar

**As políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: uma
análise da estratégia de integração no município de
Osasco no período 2005-2010**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Política sob a orientação do Prof. Doutor Julio Manuel Pires.

SÃO PAULO
2012

Banca Examinadora

Dedico este trabalho

Aos meus pais, *Creu* e *Rubs*, pela vida.

À minhas irmãs, pela torcida.

À Katia, minha companheira, pelo amor.

*Eu sou assim
Quem quiser gostar de mim, eu sou assim
Eu sou assim
Quem quiser gostar de mim eu sou assim*

*Meu mundo é hoje
Não existe amanhã pra mim
E sou assim
Assim morrerei um dia
Não levarei arrependimentos
Nem o peso da hipocrisia
Eu sou assim...
Meu mundo é hoje...*

*Tenho pena daqueles
Que se agacham até o chão
Enganando a si mesmos
Com dinheiro, posição
Nunca tomei parte
Desse enorme batalhão
Pois sei que além de flores
Nada mais vai no caixão*

Wilson Batista

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação, seja por uma simples pergunta sobre o tema, seja por uma discussão profunda, manifesto minha eterna gratidão. É certo que algumas pessoas tiveram contribuições especiais e por isso são lembradas de forma destacada adiante. Infelizmente, por uma questão de tempo, espaço ou esquecimento, muitos nomes serão omitidos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa.

À PUC e a todos os professores que fizeram parte dessa caminhada. E a querida Sonia, secretária do programa, pela paciência e pela amizade.

Agradeço às professoras Patricia Cunha e Anita Kon, pela atenção dispensada na orientação nas disciplinas de Seminários de Pesquisa e Dissertação, em especial à Laura Matos, pelas inúmeras perguntas e puxões de orelha, ajudando-me a “destrinchar” o assunto que eu pretendia pesquisar. E aos professores Áquilas Mendes e Marcel Guedes Leite, pela paciente participação na banca de qualificação e pelas críticas e observações.

À professora Rosa Maria Marques, pela orientação durante o primeiro ano e meio do mestrado, pelo auxílio determinante na delimitação do tema e na elaboração do projeto de pesquisa.

Ao professor Julio Manuel Pires, que topou assumir a orientação *nos 47’ do segundo tempo* e cuja ajuda e atenção foram essenciais para a conclusão da pesquisa. E ainda, pelo grande aprendizado durante o estágio docência.

À querida professora Leslie Denise Beloque, quem me apresentou à Economia Social e do Trabalho e me passou tantos conselhos preciosos sobre a vida e a profissão de economista.

À Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão – SDTI, da prefeitura de Osasco, e à equipe, pelo fornecimento dos dados e informações que subsidiaram este trabalho. Sobre tudo à Alexandre Guerra, Sandra Faé e Tássia Ribeiro, pelas boas conversas acerca das políticas da secretaria.

À Angela Schwengber, pela amizade, pelos cafés, almoços, bate-papos, e-mails, incontáveis conversas. Por toda a paciência com minhas inquietações, pela imensa ajuda dispensada em revisar este trabalho e por todo o conhecimento passado de suas experiências nas prefeituras de São Paulo e Santo André, que foram substanciais para a análise desta pesquisa.

Aos amigos e colegas de trabalho do DIEESE, pelos debates e pela troca de ideias e textos, que tanto me ajudaram na pesquisa bibliográfica e estatística. Em especial a Marcos Aurelio, Lenina Formaggi, Adriana Jungbluth, Samira Schatzmann, Juliana Bacelar, Fernando Adura e Alexandre Sampaio.

Aos amigos de todas as épocas. Aos amigos do mestrado, agradeço nas figuras de Alexandre Gaino, Marianna Percinio, Leticia Scofield e Cristiane Mancini. Além, claro, dos amigos da “terceira aula”, Marcelo Figueiredo, Claudia, Alex Hotz e Marcos Paulo. E pra um amigo em especial, Thiago Maia, parabênz pelo ingresso ao time do *strictu sensu*! À Carolina Roxo, *thanks a lot*!

À encantadora Katia Mazzonetto, que por esses caprichos da vida, na metade desses dois anos de mestrado, cruzou o meu caminho, se juntou a ele e passou a caminhar comigo, acompanhando-me literalmente. À ela agradeço todo o carinho, a intensidade e o amor.

À família Mazzonetto, pela recepção calorosa e tão afetuosa.

Às minhas irmãs lindas, pela torcida de sempre, e pela companhia em tantas peripécias.

À minha mãe e ao meu pai, pelo amor. Por tudo o que são e representam para mim. Por toda a educação passada, pelos ensinamentos e histórias de vida, mostrando que a sinceridade é necessária, a honestidade é primordial e a persistência é imprescindível. Ao meu pai, em especial, pela revisão do trabalho.

Ao Ministério do Samba, pelo samba.

A todos os amigos, colegas e familiares que acreditaram que eu poderia chegar até aqui, superando os desafios que a vida acadêmica nos impõe, muito obrigado!

RESUMO

Da década de 1930 à de 1990, as políticas de emprego passaram por metamorfoses de forma e conteúdo devido ao contexto histórico no qual estavam inseridas. Grosso modo, podem ser divididas em três momentos principais: 1) nos anos 30, as políticas de recuperação econômica; 2) do pós-guerra a meados de 1970, ou anos dourados, as políticas acessórias às políticas macroeconômicas e 3) da metade da década de 1970 diante, políticas estritamente voltadas para o mercado de trabalho. Este trabalho pretende analisar um exemplo específico de implementação, do último caso, no município de Osasco-SP, no período de 2005 a 2010. Nessa cidade, a prefeitura adotou uma estratégia de integração não só das políticas ligadas ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR entre si, mas destas com as políticas de inclusão social, sobretudo as de transferência de renda. Para isso é feita uma análise com base na bibliografia disponível, na descrição dos programas implementados e nos dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO e extraídos de bases do MTE.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas de emprego em Osasco. Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Estratégia de integração de políticas. Inclusão Social.

ABSTRACT

From the 1930s to 1990s, employment policies have gone through metamorphosis of form and content due to the historical context in which they were placed in. In general, it can be divided into three main stages: 1) in the 1930s, policies of economic recovery, 2) the post-war mid-1970s, or the golden years, policies ancillary to macroeconomic policies and 3) half of the 1970s onwards, policies strictly focused on the labor market. This work intends to analyze a specific example of implementation of the last case in Osasco-SP in the period 2005 to 2010. In this city, the City Hall adopted a strategy of integration not only of policies related to the Public Employment System, Work and Income – SPETR between themselves, but those with the policies of social inclusion, particularly the income transfer. In this regard the analysis is made based on available literature, the description of the programs implemented and the data provided by the Department of Labour and Inclusion Development – SDTI/PMO and the bases extracted from the Ministry of Labour and Employment – MTE.

KEYWORDS: Osasco Employment policies. Public Employment System, Work and Income. Strategy of policies integration. Social Inclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Os níveis de políticas de emprego	20
Gráfico 1 – Variação anual da Arrecadação PIS/Pasep e do PIB (em %)	26
Gráfico 2 – Participação de cada ação no SPETR de 2008 a 2010 (em %)	27
Gráfico 3 – Repasse BNDES e Receita MTE com e sem a DRU, 2010 (em bilhões de reais)	29
Gráfico 4 – Taxa de crescimento do PIB e da PEA, de 2011 a 2010 (em %)	30
Gráfico 5 – Quantidade de postos do SPETR no Brasil, 2011	37
Quadro 2 – Componentes da Estratégia da SDTI/PMO	42
Gráfico 6 – Quantidade de atendimentos por programa da SDTI/PMO, 2005 a 2010	45
Gráfico 7 – Classes de atividade econômica com maior participação no estoque de trabalhadores do segmento de confecção, Osasco, anos selecionados	51
Figura 1 – Mapa de distribuição dos atendimentos do Programa Osasco Inclui, segundo município de origem do beneficiário, 2005 a 2010	54
Figura 2 – Integração entre SIGAE e Cadúnico, Osasco, 2005 a 2011	56
Gráfico 8 – Número de atendimentos do Programa Osasco Inclui, segundo tipo, período selecionado	58
Gráfico 9 – Número de atendimentos específicos do Programa Osasco Inclui, período selecionado	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Arrecadação PIS/Pasep e principais destinações entre 2000 e 2010	25
Tabela 2 – Participação das beneficiárias segundo forma de inclusão no trabalho – dados de 2006 a 2011	49
Tabela 3 – Número de trabalhadores formais, segundo classes de atividade econômica ligadas ao segmento de confecção em Osasco, anos selecionados	50
Tabela 4 – Dez principais ocupações declaradas no momento de cadastro pelos beneficiários do programa Bolsa Família, Osasco	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
BCE	Banco Central Europeu
BDCO	Banco de Dados do Cidadão de Osasco
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cadúnico	Cadastro Único da Assistência Social
CEF	Caixa Econômica Federal CEF
CPETR	Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculações das Receitas da União
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Emergência Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMO	Intermediação de Mão-de-Obra
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEI	Microempreendedor Individual

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Programa Nacional de Formação
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Senai	Serviço Nacional da Indústria
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SDTI/PMO	Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura do Município de Osasco
Sesi	Serviço Social da Indústria
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Sesc	Serviço Social do Comércio
Senar	Serviço Nacional de Formação Rural Profissional
SEST/Senat	Serviço Nacional de Transporte e o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sescoop	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SIGAE	Sistema de Gestão das Ações de Emprego

SPETR	SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
TUAC	Trade Union Advisory Comitee
UE	União Européia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. As políticas de emprego nos países avançados	19
1.1. As políticas de emprego no mundo: origens e transformações	19
1.2. Da Estratégia Europeia para o Emprego à <i>Flexicurity</i>	25
1.3. As recentes recomendações dos organismos internacionais a respeito do emprego e os desafios europeus.....	28
1.4. Desafios.....	33
2. As políticas de emprego no Brasil: os desafios da integração de políticas	36
2.1. As políticas de emprego no Brasil: origens e transformações	36
2.2. A construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR	40
2.3. Integração de políticas: desafios e perspectivas	49
3. A experiência de Osasco com a integração de políticas de emprego, trabalho e renda	54
3.1. A descentralização do SPETR em Osasco	54
3.2. A estratégia de integração de políticas	57
3.2.1. As políticas e programas.....	59
3.2.2. A estratégia em prática: experiências relevantes.....	64
3.3. O município de Osasco e o Brasil: desafios e oportunidades.....	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

INTRODUÇÃO

A existência de um grande contingente de pessoas desempregadas é uma característica das sociedades capitalistas do final da década de 1990. E a partir desse momento, faz-se relevante avaliar como as políticas de emprego podem ser utilizadas para tratar esse problema. A volta de altas taxas de desemprego era uma realidade distante, se observado o período posterior às duas guerras mundiais, sobretudo nos países de capitalismo avançado, marcado por anos de crescimento econômico, quase pleno emprego da força de trabalho e um contexto de amplo desenvolvimento econômico e inclusão social.

Entretanto, as transformações sofridas pelas economias capitalistas, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, levaram a uma ampla ruptura com o período anterior. O baixo crescimento econômico e o retorno do desemprego em massa são dois fatos marcantes dessas duas décadas e que levaram, sobretudo nos países avançados, a alterações na política econômica e ao abandono do compromisso com o pleno emprego existente no período pós-guerra. No Brasil, mesmo sem a existência de pleno emprego, também se constatou, principalmente no pós-guerra, alto crescimento econômico e crescentes taxas de assalariamento.

É nesse contexto que se estrutura o debate acerca das políticas de emprego, como este trabalho mostra. Estas, da década de 1930 a de 1990, passaram por metamorfoses de forma e conteúdo devido ao contexto histórico em que estavam inseridas. Grosso modo, podem ser divididas em três momentos principais: 1) nos anos 30, as políticas de recuperação econômica; 2) do pós-guerra a meados de 1970, ou anos dourados, as políticas acessórias às políticas macroeconômicas e 3) da metade da década de 1970 diante, políticas estritamente voltadas para o mercado de trabalho. No decorrer da dissertação, será possível verificar que no Brasil, contudo, a implementação de políticas de emprego, para estruturar o mercado de trabalho, ocorre de forma bastante fragmentada, devido a uma visão predominante durante anos de que o crescimento econômico seria suficiente para a geração de empregos.

A análise da integração de políticas de emprego, trabalho e renda é o que motiva este trabalho, especificamente, a experiência do município de Osasco. No período 2005-2010, a prefeitura, por meio da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO – adotou uma estratégia de integração não só das

políticas ligadas ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR entre si, mas também com as políticas de inclusão social, sobretudo as de transferência de renda. Fato muito relevante em virtude do esforço de integração, mas também porque considerou a heterogeneidade estrutural do trabalho no país, promovendo outras formas de inserção, para além do emprego assalariado. Ademais, esse trabalho mostra como as experiências locais podem contribuir para efetivar a construção desse sistema, que segue em construção.

Para atingir esses objetivos, este trabalho está estruturado em três capítulos.

No capítulo 1, a partir das políticas de emprego nos países avançados, verificam-se os conceitos e como estas políticas se desenvolvem desde a década de 1930 até o período recente. Em primeiro lugar, é possível constatar que as políticas de emprego, nos diferentes períodos, assumem características distintas de acordo com o contexto político e social. Em segundo lugar, o capítulo trata especificamente a experiência europeia, desde a Estratégia Europeia para o Emprego à *Flexicurity*. Em terceiro lugar, mostra-se como a questão do emprego é tratada no período da crise de 2008, com base em algumas recomendações recentes dos organismos internacionais. E, em quarto lugar, encerrando o capítulo, são colocados os desafios, sobretudo dos países europeus, para tratar a questão do emprego.

No capítulo 2, são discutidas as políticas de emprego no Brasil, fazendo a discussão acerca dos desafios da integração. No decorrer do capítulo, é mostrado que, diferentemente dos países desenvolvidos, essas políticas não acompanharam o processo de industrialização brasileiro, sendo implementadas de forma fragmentada e desarticuladas. Além disso, são abordados os temas ligados à construção ainda em curso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR: os problemas relacionados ao financiamento do sistema, os congressos nacionais do sistema, as resoluções do conselho deliberativo do FAT - CODEFAT, a descentralização via convênio único, entre outros.

No capítulo 3, coloca-se em pauta a experiência de Osasco com integração de políticas de emprego, trabalho e renda. Inicialmente, trata-se da descentralização do SPETR em Osasco, por meio da assinatura do convênio único com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Em seguida, a estratégia da prefeitura, de integração das políticas do SPETR com as de inclusão social, é analisada com base na descrição dos programas implementados e nos dados

fornechos pela Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO e extraídos de bases do MTE. Por fim, faz-se uma reflexão acerca de como a experiência pode contribuir com os problemas nacionais.

1. AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS PAÍSES AVANÇADOS

Em um contexto no qual o desemprego é uma realidade, faz-se relevante avaliar se as políticas de emprego podem ser de fato um instrumento de combate ao desemprego. Para alguns autores, como Pochmann (1998, p. 111) e Gimenez (2003, p.19) é característica das sociedades capitalistas do final da década de 1990 a presença de um grande número de pessoas desempregadas, ou um enorme contingente de força de trabalho excedente. Gimenez (2003) observa ainda que essa é uma realidade inimaginável se observado o ocorrido no imediato pós-guerra com essas sociedades, principalmente no capitalismo avançado, período marcado por décadas de crescimento econômico, com quase pleno emprego e um ambiente bastante promissor para o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

As transformações ocorridas nas economias capitalistas, em especial nas duas últimas décadas do século XX, trouxeram consequências importantes no que se refere ao emprego. Marcadas pelo baixo crescimento econômico e o retorno do desemprego de massa, essas décadas traduzem uma mudança nos rumos da política econômica e o abandono do compromisso com o pleno emprego que existiu no período do pós-guerra por parte dos países capitalistas avançados. Mesmo em países em desenvolvimento, como o Brasil, segundo Pochmann (1999, p. 107), onde, embora não tenha havido pleno emprego, constatou-se, principalmente no pós-guerra, alto crescimento econômico e crescentes taxas de assalariamento.

1.1. As políticas de emprego no mundo: origens e transformações

É difícil encontrar uma simples definição para as políticas de emprego, uma vez que quase tudo que acontece na economia e na sociedade afeta a dinâmica do mercado de trabalho e o número e o tipo de empregos gerados. Ao fazer essa discussão, Barbosa e Moretto (1998) optam por discutir os níveis de políticas de emprego, como mostra o quadro 1. Para esses autores, essa opção se justifica por não limitar a análise ao mercado de trabalho e ainda porque não se perde a capacidade de observar as relações entre os movimentos gerais da economia e da sociedade e o nível de emprego (BARBOSA; MORETTO, 1998, p. 23).
23

Políticas Passivas	Seguro-desemprego, aposentadoria antecipada e incentivo à permanência do jovem no sistema escolar.
Políticas Ativas	Criação de emprego público, redução da jornada de trabalho, subsídios a contratações do setor privado, oferta de crédito às microempresas, formação profissional e intermediação de mão-de-obra.
Políticas Macroeconômicas	Definem o nível de juros, o câmbio, as medidas comerciais, o nível do gasto público e ações setoriais para a indústria e a agricultura.
Políticas Estruturais	Sistemas de negociações coletivas; mudanças na estrutura de impostos sobre a propriedade e a renda (lucros e salários).
Políticas de Proteção Social	Saúde, previdência e assistência social.

Quadro 1 – os níveis de políticas de emprego

Fonte: Barbosa e Moretto (1998)

Sobre as políticas voltadas diretamente ao mercado de trabalho, os autores dividem-nas em passivas e ativas. As primeiras têm o intuito de reduzir a oferta de trabalho e as segundas, alterar o perfil da oferta de trabalho e aumentar as vagas no setor público e privado. Para eles, o impacto desses dois grupos de políticas depende das outras políticas presentes no quadro 1: macroeconômicas, estruturais e de proteção social. Cabe lembrar também que, além disso, a legislação trabalhista é mais uma forma de intervenção do governo. Tais políticas tornam-se relevantes, ou necessárias, na existência de desemprego.

Após o período de “bonança” do pós-guerra, o problema do desemprego voltou a figurar na agenda dos problemas políticos e econômicos. Data da década de 1970 o ressurgimento do desemprego como fenômeno de massa. Para Pochmann (1999, p. 40-41), o compromisso com o pleno emprego entre os anos de 1940 e 1970, principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, deu lugar a outro conjunto políticas econômicas e sociais, como medidas de combate à inflação.

Em seu trabalho, Gimenez (2003, p. 40-112) divide o histórico das políticas de emprego em três momentos, que são: a) as políticas de recuperação econômica (anos 30); b) políticas de pleno emprego (do pós-guerra até meados da década de 1970, período conhecido como *anos dourados*); c) políticas para o mercado de trabalho (ordem liberal). O estudo da trajetória histórica das políticas de

emprego nos dá um pano de fundo para a análise que interessa a esta dissertação, sobre as políticas de emprego em Osasco.

O primeiro momento conforma o período seguinte à crise de 1929, que ficou conhecido como a crise dos anos 30 e, para Fracalanza e Raimundo (2008):

marca uma mudança significativa das formas institucionais mais imediatas – com a consequente transformação do modo de regulação – que compreendiam um regime de acumulação baseado em um mercado de massas relativamente reduzido, um alto nível de precariedade das condições de trabalho, uma condução conservadora e fiscalista da política econômica, um grau de concentração nas atividades industriais, na infra-estrutura e nas finanças e uma ampla atividade financeira de caráter especulativo (FRACALANZA; RAIMUNDO, 2008, p. 2).

Nesse período, segundo Gimenez (2003), não se pode falar propriamente em políticas de emprego. Na realidade, eram políticas de recuperação econômica que tinham o Estado como o grande ator em um momento de crítica generalizada à ordem liberal, da esquerda (comunistas) à direita (nazistas/fascistas), em decorrência da crise de 1929. Em seu texto, Gimenez (2003, p. 40-49) destaca a experiência americana do *New Deal* e da Alemanha de Hitler. O autor relata que nos EUA o governo Roosevelt toma diversas iniciativas no campo político-econômico e institucional com o intuito de reaquecer os investimentos e reduzir o desemprego, como as políticas industrial, agrícola, obras públicas e a criação do seguro-desemprego. Na Alemanha nazista, segundo Gimenez a política de recuperação econômica foi ainda mais ousada e se apoiou, inicialmente, em um programa de obras públicas que criou novos mecanismos para o financiamento da economia alemã, resultando na redução pela metade do desemprego alemão de 1944 a 1934 apenas; em seguida o governo alemão lançou o 1º Plano Quadrienal, que propunha três conjuntos de medidas: primeiro, o fortalecimento da indústria; segundo, a proteção da pequena propriedade agrícola e, um terceiro e violento conjunto de medidas, para destruir a organização sindical e controlar as instituições representativas do patronato, centralizando nas mãos do governo o controle das relações de trabalho.

Finda a II Guerra Mundial, inicia-se o período que ficou conhecido como anos dourados, ou pós-guerra, um novo momento marcado pela crise dos anos 30, delimitado pelas décadas de 1940 a 1970. Estabeleceu-se, nesse período, uma

nova ordem assentada em um modelo que combinava os mecanismos de mercado com um intenso planejamento econômico e estatal. De acordo com Moretto et al (2003), até o final dos anos 80, falar de política de emprego remetia pura e simplesmente àquelas iniciativas que visavam a geração direta e indireta de novos postos de trabalho e “investimentos públicos em setores estratégicos, a estímulos ao desenvolvimento regional, a incentivos fiscais para a expansão da produção, assim como a expansão dos serviços sociais prestados pelo Estado” (IPARDES, 1984 *apud* MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003, p. 269).

Por sua vez, a formação dos sistemas públicos de emprego nacionais, nos países desenvolvidos, não aconteceu repentinamente. Compostos, em suma, pelas políticas de emprego citadas no parágrafo anterior, esses sistemas ao longo do tempo passaram por inúmeras transformações, dividindo-se em três períodos, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial.

Para Gimenez (2003, p. 91), as políticas, anteriores aos anos 80, desse período pós-guerra, eram caracterizadas pela “expressão de um compromisso político em *prol* do pleno emprego e da plena incorporação social”. Isto é, de acordo com o autor, as políticas de pleno emprego, do período do pós-guerra, tinham como centro o manejo das políticas de desenvolvimento econômico e da política econômica – monetária, fiscal e cambial – de forma que a regulação do mercado de trabalho, por meio de instrumentos como seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, era tida como política acessória ao crescimento, definição que o autor atribui à Myrdal (1962).

Assim, a regulação do mercado de trabalho se fez por meio de políticas estritamente públicas. Essa estrutura atendeu as indicações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que trazia recomendações relativas à organização dos serviços de emprego. Apesar de que, se permitisse a gestão por agências privadas, tais políticas estavam sujeitas à regulação do Estado (THUY, 2001, p. 28-30).

Em decorrência de predominar, neste período, compromissos dos governos com o pleno emprego, a atuação dos sistemas públicos buscava a reduzir a incidência do desemprego friccional¹, “fornecendo informações que permitissem o desempenho mais produtivo – e menos custoso em termos sociais – do mercado de

¹ Diz-se daquele que ocorre na transição de um emprego para outro.

trabalho” (DEDECCA, 2004 *apud* BRASIL, 2005, p. 274). Ressalte-se que quanto melhor fosse a estrutura e a regulação do sistema de relações de trabalho, mais eficiente se mostrava a operacionalização do sistema (Ibid).

Freyssinet (2005) ressalta que o ritmo e a natureza do crescimento econômico influenciam diretamente o aumento ou a diminuição do volume global de emprego e desemprego. E ainda, como explica o autor, “a situação do mercado de trabalho, notadamente a amplitude do desemprego, orienta as políticas de criação de emprego e, portanto, o tipo de emprego que se propõe criar” (FREYSSINET, 2005, p. 37).

A mudança no cenário com a chamada “estagflação” da década de 1970 provoca, nos países desenvolvidos, a elevação do desemprego, levando o Sistema Público de Emprego a uma nova fase (BRASIL, 2005). A preocupação com a situação do mercado de trabalho, passando por graves e importantes transformações e a possibilidade de gerar emprego e renda, passam a ser o mote das discussões sobre políticas de empregos. Dessa forma, nos anos 80 e 90 passaram a ser políticas estritamente relacionadas ao mercado de trabalho. Em outras palavras, o que no pós-guerra era tido como política acessória ao crescimento, escrito em parágrafos anteriores, passa a ser o centro das políticas de emprego a partir da década de 1980. Gimenez (2001, p. 64) explicita sua análise sobre essa mudança na abordagem das políticas de emprego, ocorrida nos anos 80 e 90, dizendo tratar-se:

de uma **ampla ruptura** relativa à constituição de um padrão de tratamento das questões do mundo do trabalho, que circunscreve ao “bom funcionamento” do mercado de trabalho, problemas sociais e econômicos mais abrangentes que não se resumem a ele (GIMENEZ, 2001, p.64).

Sobre esse período de ruptura, Kallabis (2009, p. 48) argumenta que na Europa a discussão sobre as políticas de emprego começa a partir do final da década de 1970. Antes disso, a autora diz que era impensável falar em uma Europa social (termo em alusão às políticas que começam a ser implementadas).

Os anos 1980 e 1990 ficaram conhecidos como o período da “ordem liberal” devido à onda de políticas liberalizantes que caracterizaram o período e que se concretizaram principalmente após o Consenso de Washington que estabelecia, entre outras coisas, a desregulamentação dos sistemas financeiros e a flexibilização

do mercado de trabalho. O predomínio da ideologia do livre-mercado fez com que a política econômica adotada pela maioria dos países desse prioridade à estabilidade monetária. Dessa forma, nesse período, existe um abandono do compromisso com o pleno emprego e as políticas de emprego passam a ser como o 3º momento apontado na explicação de Gimenez (2003), ou seja, políticas voltadas estritamente para o mercado de trabalho.

Na Europa, aponta Freyssinet (2005), a criação do mercado único europeu acompanha esse processo, dado que não se tratou da criação de um Estado ou de uma sociedade europeia na qual a esfera supranacional – governo – se preocupasse com a formação de um sistema de proteção social. Pelo contrário, como aponta Kallabis (2009) a ideia desse modelo que predominou no período é a de que empregos e salários são as variáveis de ajuste de um sistema baseado nos mecanismos de mercado, implicando numa flexibilidade máxima das condições de emprego, dos salários e a precarização da relação salarial (FREYSSINET, 2004 apud KALLABIS, 2009, p. 62).

Nesse contexto, fazendo coro à onda liberal, o desemprego deixa de ser tratado como uma questão macroeconômica e torna-se um problema estrito de mercado de trabalho, e agora com foco nos indivíduos. Ganha força o discurso da formação profissional, como se o aumento do desemprego fosse devido à falta de “mão-de-obra qualificada” e não de emprego. Ora, é a existência do emprego que pode exigir que a mão-de-obra se qualifique. O contrário não faz sentido sem que o emprego exista.

Fortalece-se também “o estímulo à constituição de micro e pequenas empresas e ao desenvolvimento local [...] em praticamente todos os países, tornando ainda mais complexo o funcionamento dos sistemas de emprego” (BRASIL, 2005, p. 275).

Os dois próximos itens tratam de forma mais detalhada a experiência europeia com as políticas de emprego da década de 1990 até o período mais recente. Essa análise serve de base para a análise apresentada no Capítulo 2, posto que o Brasil tem nas experiências de alguns países da Europa a principal inspiração, em especial para a construção do sistema público de emprego, como será visto nos capítulos subsequentes.

1.2. Da Estratégia Europeia para o Emprego à *Flexicurity*

Ainda que o desemprego fosse um tema central e discutido na Europa, Kallabis (2009) esclarece que o Tratado de Maastrich², em 1992, embora parecesse dar igual importância, fazia poucas referências à questão do emprego e que fora na verdade um Tratado de União Monetária. Lança-se então uma crise econômica e de legitimidade da União Europeia.

No mesmo período, a OCDE (1994) publica um estudo intitulado “*Jobs Studies*”, dizendo que o alto desemprego era devido à rigidez nos mercados (de trabalho, produtos e de capitais) e a recomendação: flexibilizar. Kallabis (2009), citando Freyssinet, avalia que essa visão “coloca em cheque todas as formas de regulamentação pública, exige a descentralização, no nível da empresa, da fixação das condições de emprego e reduz a proteção a um resíduo seguro mínimo” (2009, p. 63).

Para responder à crise pós-Maastrich, em 1993, a Comissão Europeia lança o White Paper sobre “Competitividade, Emprego e Crescimento”, colocando o problema do desemprego na agenda europeia, situado em um contexto de integração econômica e da união monetária. De acordo com Kallabis (2009), esse documento apresentava um projeto econômico apoiado em uma política industrial que “propunha impulsos à atividade econômica com elementos de integração em nível europeu nas fronteiras de expansão – alta tecnologia –, sob a orientação e a coordenação da União [Europeia]. A criação de empregos se daria mediante esse projeto” (KALLABIS, 2009, p. 77). Esse projeto não vingou e nem uma política de emprego foi instalada. Era necessário uma ação conjunta dos governos nacionais no sentido da integração para demonstrar a preocupação com a crise social gerada pelo desemprego.

No ano seguinte é lançada a Estratégia Europeia para o Emprego, que incorporou em sua análise os argumentos do White Paper, como, por exemplo, o fato do desemprego europeu requerer respostas diversificadas para os muitos, diferentes e simultâneos problemas incorporados por ele e, especialmente, que a Europa necessitava de mercados de trabalho mais eficientes. Entretanto, os chefes de Estado enfatizaram que as ‘soluções americanas’ propostas no ‘*Jobs Studies*’ da

² Sobre esse tratado, ver Kallabis (2009).

OCDE não seriam facilmente adotadas. A Estratégia Europeia para o Emprego era dividida em cinco eixos:

1. aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho;
2. investir na formação profissional;
3. reduzir os custos salariais indiretos;
4. resolver o problema dos mercados de trabalho segregados; e
5. adotar políticas ativas de mercado de trabalho (KALLABIS, 2009, p. 79).

O que se vê nesses cinco eixos são políticas voltadas para o mercado de trabalho, com a ativação dos indivíduos e do mercado de trabalho, flexibilização, criação de empregos em nichos de mercado, redução de salário, bem como o incentivo ao indivíduo buscar emprego. São medidas de cunho liberal, sem a intenção de resolver um problema que é da estrutura do sistema capitalista.

No ano de 1997, a política de emprego é formalizada no Tratado de Amsterdã e, a partir de então, o emprego torna-se uma “questão de interesse comum” na União Europeia. Nesse momento, a Europa vinha de cinco anos de taxas de desemprego acima de 10%, uma situação sem precedentes desde os anos 1930. Assim, a prioridade era a luta contra o desemprego e a reintegração dos candidatos a emprego (FREYSSINET, 2005, p. 40).

No mesmo ano, a Comissão Europeia lança um outro documento, o Green Paper, no qual se argumenta a favor de “se superar a regulação via sistemas obrigatórios e rígidos, ligados ao *status*, e de deixar a regulação social por conta de acordos entre os parceiros sociais, com um apelo claro à descentralização e mais mercado” (KALLABIS, 2009, p. 49). Dessa maneira, a Estratégia Europeia para o Emprego tem origem na dicotomia entre a política econômica e a política social, a primeira preocupada com a competitividade e a segunda com a justiça social.

Em fins do ano 2000, após uma forte retomada do crescimento econômico, a União Europeia adota a “Estratégia Europeia para Emprego e o Crescimento”³, conhecida como Estratégia de Lisboa⁴, permitindo-lhe atingir os mesmos níveis de crescimento do emprego dos EUA. Segundo Freyssinet (2005), este crescimento foi considerado sustentável, dado pela euforia criada pelo modelo da “nova economia”. A prioridade da redução do desemprego é então deixada de

³ Essa estratégia incorpora a estratégia anterior.

⁴ Cidade onde se reuniu o Conselho dos chefes de Estado e de governo que adotou tal estratégia.

lado, dando lugar à de evitar “as penúrias quantitativas e qualitativas de mão-de-obra, que resultariam de um crescimento rápido e contínuo, baseado na difusão das novas tecnologias num contexto de envelhecimento da população”. O autor relata que é isso que explica a importância dada à elevação das taxas de emprego e à formação ao longo da vida (FREYSSINET, 2005, p. 40).

Em seguida, o autor observa que ainda no final de 2000, a economia americana passa por uma desaceleração, que vai atingir a Europa mais tardiamente e, de imediato, causa apenas um pequeno impacto sobre o emprego. Entre 2000 e 2002 se consegue evitar, mas a partir de 2003 e 2004, a situação complica, a Europa não consegue retomar o crescimento e a situação do emprego começa a se degradar aos poucos. Dessa maneira, o problema das fontes de criação de empregos reaparece e a questão de que “para favorecer o crescimento quantitativo do emprego, deve-se aceitar sua degradação qualitativa” (Ibid, p.41).

Em suma, a Estratégia de Lisboa propunha um *mix* de políticas macroeconômicas que buscavam, entre outros objetivos, conciliar a estabilidade monetária (política econômica) com a flexibilidade. No que diz respeito ao emprego, não se mudou o que já era proposto na estratégia anterior. Duas eram as frentes de atuação propostas: uma relacionava-se com o objetivo de ativar todas as pessoas em idade ativa, seguindo uma lógica liberal, que ligava a inserção ou não-inserção no mercado de trabalho à baixa qualificação e ao baixo nível educacional, como se o emprego não dependesse da estrutura em si da economia como um todo. Dessa forma, as políticas estavam ligadas à elevação da taxa de emprego e à formação escolar e profissional. A outra frente, que tinha relação com a qualidade dos empregos a serem gerados, nunca foi tratada com muita ênfase (KALLABIS, 2009, p. 91).

Ainda de acordo com Kallabis (2009), a estratégia integrada de políticas proposta não teve muito êxito, e a Estratégia Europeia para o Emprego e a de Lisboa foram afuniladas na proposta da *Flexicurity*, em 2004, que aprofunda os processos de desregulação e flexibilização iniciados nos anos 1980 e apresenta um abandono do viés mais social pela qualidade dos empregos. Resumidamente, a *Flexicurity* tem como proposta conciliar flexibilização com segurança, ou ainda, promover uma desregulação do mercado de trabalho com face humana. Dessa maneira, o propósito da *Flexicurity* coloca em conflito a Europa social e a Europa de mercado.

A autora mostra que a proposta da *Flexicurity* é apresentada em quatro eixos:

1. criar arranjos contratuais flexíveis e confiáveis;
2. elaborar estratégias para aprendizado ao longo da vida;
3. políticas ativas e efetivas voltadas ao mercado de trabalho;
4. Modernizar os sistemas de seguro social (KALLABIS, 2009, p. 111).

Kallabis (2009, p. 112) ainda diz que existem também palavras-chave na proposta da *Flexicurity*, tais como: empreendedorismo, inovação e competitividade, quando se referem às empresas, e desdobradas para o trabalho como adaptabilidade, empregabilidade e inclusão de todos no mercado de trabalho, assim dirigidas aos trabalhadores.

A autora cita outros estudiosos para avaliar a proposta da *Flexicurity*, como Tangian (2006) e Keller e Seifert (2002), segundo os quais, a flexibilização e a desregulação do mercado de trabalho seriam muito mais favorecidos do que a melhoria da seguridade social e o combate ao desemprego. A autora cita Tangian (2006) para dizer ainda que, somente sob “um controle operacional criterioso e empiricamente ancorado” seria possível a promoção de políticas de *Flexicurity*.

O discurso da *Flexicurity* vigorou ainda por alguns anos, porém, perdeu força com o estouro da crise de 2008. O colapso das principais economias do mundo, entre elas muitas das economias europeias, colocou em cheque muitas discussões em curso, que iam em direção às ideias liberais. Nesse sentido, os governos, entidades e organismos internacionais começaram a preocupar-se com o futuro da economia mundial e os debates começaram a mudar de rumo.

1.3. As recentes recomendações dos organismos internacionais a respeito do emprego e os desafios europeus

Em 21 de julho de 2007, a Organização Internacional do Trabalho – OIT adotou o *Pacto Mundial pelo Emprego*, que tem como objetivo:

orientar as políticas nacionais e internacionais destinadas a estimular a recuperação econômica, a gerar empregos, e a proteger os trabalhadores e suas famílias, sob um cenário de crise que leva ao aumento do desemprego, pobreza e desigualdade, e provoca o colapso de numerosas empresas (OIT, 2009, s/p, tradução nossa).

Esse pacto teve respaldo da Cúpula sobre a Crise Mundial do Emprego, realizada em Genebra, de 15 a 17 de junho do mesmo ano, em conferência entre chefes de Estado e de Governo, ministros do Trabalho, representantes de empregadores e trabalhadores. No encontro, foram debatidos temas como: medidas para combater o desemprego e reduzir os níveis de pobreza, o papel das empresas, das políticas de emprego, da proteção social, dos direitos trabalhistas, do diálogo social, da cooperação para o desenvolvimento e da coordenação regional na aplicação de medidas para enfrentar a crise.

De acordo com a OIT, esse pacto é a resposta mais urgente e ampla que se adotou, em 90 anos da organização, para enfrentar uma crise econômica.

O Pacto pede aos governos e às organizações de trabalhadores e empregadores, que trabalhem unidos para enfrentar a crise mundial do emprego com políticas que estejam alinhadas com o Programa de Trabalho Decente da OIT (OIT, 2009, tradução nossa).

Anteriormente à adoção desste pacto, a OIT advertiu em seus informes que o desemprego mundial sofrera um aumento sem precedentes e que os altos níveis de pobreza persistiam. Para o diretor geral da organização, Juan Somavia, se a recuperação econômica começasse a ser notada a partir de 2010, a crise do emprego poderia durar ainda entre 6 e 8 anos. Além disso, ele alerta que se deve considerar a entrada de 45 milhões de novos trabalhadores nos mercados de trabalho a cada ano, em sua maioria jovens, e, portanto, a economia deverá criar pelo menos 300 milhões de empregos nos próximos cinco anos apenas para manter os níveis existentes antes da crise.

Como propostas voltadas ao mercado de trabalho, o documento da OIT lista, entre outras:

medidas para manter as pessoas em seus trabalhos, para apoiar as empresas e impulsionar a geração e recuperação dos empregos em combinação com sistemas de proteção social, em particular para os mais vulneráveis, integrando em todos os casos a preocupação com a igualdade de gênero (OIT, 2009, tradução nossa).

Além disso, outras políticas aparecem no rol de recomendações, como os investimentos em infraestrutura pública, programas especiais de emprego, o aumento da proteção social e a aplicação do salário mínimo.

Ainda como reflexo da crise econômica, após a onda de políticas e medidas liberalizantes adotadas pelos governos da maioria dos países do mundo, o pacto da OIT discorre também sobre se construir um marco regulatório para controlar mais fortemente o setor financeiro, de maneira que este setor sirva à economia real, promova as empresas sustentáveis e o trabalho decente e assegure uma melhor proteção às poupanças e às pensões [aposentadorias] das pessoas (OIT, 2009, s/p).

Mais adiante, no mesmo sentido, em setembro de 2010, ainda sob reflexos da crise econômica internacional, a OIT e o Fundo Monetário Internacional – FMI – apresentaram um documento denominado “*Desafios do crescimento, do emprego e da coesão social*”⁵, no qual fazem uma dura avaliação do panorama do emprego à raiz da crise financeira mundial, sinalizando que o mundo se depara com grandes desafios para criar empregos de alta qualidade, que respaldem o crescimento e o desenvolvimento (OIT, 2010, s/p).

Tal avaliação consta no documento de debate publicado pelas duas organizações para a Conferência de Oslo⁶ “para explorar novas maneiras de forjar uma recuperação econômica sustentável com um alto nível de emprego” (OIT, 2010, s/p, tradução nossa). Na mesma direção apontada pelo Pacto Mundial pelo Emprego, da OIT, essa conferência apontou para a busca de uma estratégia de crescimento centrada no emprego.

O documento conjunto – OIT/FMI – tenta mostrar que, embora as duas organizações tenham diferentes funções e grupos de países, são compostas por praticamente os mesmos Estados membros. Dessa maneira, fornecem diferentes enfoques analíticos a um documento que apresenta um panorama conjunto. Por um lado, o FMI prepara uma seção para tratar do custo humano das recessões e sobre como avaliar e reduzir esse custo; por outro lado, a OIT analisa a construção de um marco orientado a incrementar o emprego a fim de alcançar um crescimento vigoroso, sustentável e equilibrado.

Em seu relatório anual “Perspectivas de Emprego”, em julho de 2010, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos – OCDE – avaliou que provavelmente o pico da crise de emprego mundial já tinha sido atingido e que o

⁵ Para obter maiores informações, o documento está disponível no sítio: <http://www.osloconference2010.org>.

⁶ Dessa conferência participaram líderes do campo político, de trabalhadores e empresarial, bem como personalidades do mundo acadêmico.

desemprego ainda vai demorar muito tempo para recuar. Diz também que, nos países membros da OCDE, o nível do desemprego é o mais alto desde 1945. Por esses motivos, a organização vê com pessimismo a recuperação dos empregos (RTP Notícias, 2010, s/p). Porém, ao mesmo tempo que essa organização se mostra preocupada com a questão do emprego, apoia medidas de austeridade em vários países da região, bem como mais flexibilização dos mercados de trabalho, contrariando a necessidade do momento. O discurso é de que tais medidas serviriam para restaurar a confiança do mercado.

As medidas recentemente recomendadas pela OCDE a vários países europeus vêm sendo contestada pelos sindicatos de assalariados, representados pela Trade Union Advisory Comitee – TUAC, segundo a qual o momento é de recuperação econômica e a escolha pela austeridade representa um erro histórico. Corroboram com esta visão vários analistas do meio econômico ao destacarem que, ao invés de fazer cortes de orçamento, o momento é para os governos tentarem relançar suas economias, deixando para depois o problema da dívida pública (RTP Notícias, 2010, s/p).

Exemplo disso é Paul Krugman (2010), que avaliou que as medidas de austeridade fiscal agravarão ainda mais a deflação e o desemprego em nível mundial. Ele também contesta o discurso da OCDE, citado no parágrafo anterior. Para esse economista, “não há nenhuma evidência de que uma austeridade fiscal a curto prazo, diante de uma economia deprimida, tranquilizará investidores”. Em seguida alerta que quem pagará o preço dessa política serão “dezenas de milhões de trabalhadores desempregados, dos quais muitos permanecerão sem emprego por anos, e alguns nunca mais voltarão a trabalhar” (KRUGMAN, 2010, s/p).

Chesnais (2010) corrobora com essa visão, para ele, os principais governos europeus, respaldados pelo FMI, priorizam novamente o salvamento dos bancos. Essa injeção de liquidez vem ainda, segundo o autor, acompanhada das medidas de austeridade, na avaliação dele “frequentemente drásticas”. O socorro aos bancos, altamente vulneráveis será e está sendo feito sem considerar o custo social e a possibilidade de mergulhar a Europa em uma recessão pela segunda vez em 18 meses (CHESNAIS, 2010, p. 01).

Para ilustrar o problema, Chesnais (2010) ainda dá o exemplo das medidas “negociadas” pela Grécia com a UE, o BCE e o FMI:

congelamento dos salários e das aposentadorias da função pública durante cinco anos e a supressão do equivalente a dois meses de salário dos servidores; aumento da idade legal da aposentadoria; o número de contribuições para ter direito à aposentadoria plena foi ampliado de 37 anos para 40 anos em 2015 e seu montante calculado sobre o salário médio da totalidade dos anos trabalhados; taxa da TVA, depois de ter passado de 19% para 21%, foi ampliada para 23%; corte de 1,5 bilhão de euros das despesas de funcionamento do Estado (saúde, educação); liberalização dos mercados de transporte e energia e “abertura à concorrência” das profissões que escapam dela, em parte; anulação da proibição feita às empresas de demitir mais de 2% de seus efetivos por mês, crescimento da flexibilidade do trabalho e redução das indenizações de demissão (CHESNAIS, 2010, p. 02).

A Espanha, como relata o mesmo autor, também sofreu consequências parecidas, com forte pressão sobre as aposentadorias, sobre os salários e aumento da flexibilidade do trabalho, além da redução das indenizações decorrentes de demissões. Ele cita ainda os casos de Portugal e de países da Europa Oriental, como a Romênia, “onde o governo anunciou medidas que beneficiam a ‘sustentação’ do FMI, das quais uma redução de 25% dos salários no setor público e 15% das aposentadorias e dos benefícios relativos ao desemprego” (CHESNAIS, 2010).

As medidas adotadas pelos países europeus para enfrentar a crise vão à contramão do desejo dos trabalhadores e da crítica dos especialistas citados. Krugman põe na conta dos trabalhadores a consequência desse processo e Chesnais aponta para uma nova recessão.

Por sua vez, o Banco Mundial, na voz de seu presidente, observa que os governos devem sanar os bancos e promover medidas de estímulo, como obras de infraestrutura, para gerar empregos e evitar uma crise social (EL PAIS, 2009, s/p).

É possível constatar que, aparentemente, por parte da OIT e do FMI, e do Banco Mundial, em menor grau, um iminente questionamento do modelo vigente. Resta saber se esse discurso será mantido e como evoluirão essas discussões. A OCDE ainda tenta, de certa forma, com suas recomendações de políticas, defender o modelo neoliberal.

1.4. Desafios

Como se pode observar neste capítulo, o desenrolar dos debates na Europa desde a década de 1980 mostra que a preocupação com o problema do desemprego naquele continente é recente. Todavia são fortes e muito presentes os resquícios de uma sociedade que se acostumou com o pleno emprego, com altos níveis de proteção social e que tem suas razões para não abrir mão de direitos adquiridos por meio de lutas e conquistas sociais.

Após a onda de ideias e políticas liberais iniciadas na década de 1980 e que caminharam paulatinamente, com alguma dificuldade de implementação, e muita resistência social, principalmente em relação aos ataques ao modelo social europeu – no que se refere à proteção social –, a proposta da *Flexicurity* seria aquilo que mais se aproximava dos anseios liberais, à medida que favorecia muito mais a desregulação que os outros itens da proposta. Entretanto, conforme mencionado no decorrer do capítulo, a crise de 2008 derrubou o discurso da *Flexicurity*.

Na avaliação dessa proposta, Freyssinet (2005) coloca a visão dos liberais em contraposição a outra interpretação possível. No primeiro caso, o autor diz que, para os liberais a proteção ao emprego significa um obstáculo à criação de emprego e, assim, colocarão em oposição o dinamismo da economia americana e a *Euroesclerose*⁷. Por outro lado, para esse autor, “a outra interpretação possível é que, apesar da importância do desemprego, as lutas sociais e as escolhas políticas permitiram, na Europa Ocidental (ou, antes, na Europa Continental), a preservação, é verdade que com recuos indiscutíveis, de um modelo social que se recusa a tratar a força de trabalho como uma simples mercadoria”. Entretanto, o autor faz uma avaliação, analisando a Europa como um todo e diz que é possível encontrar modelos parecidos ao americano, como o Reino Unido, como também modelos de “regulação pactuada do mercado de trabalho” com fortes políticas de emprego e de negociação coletiva, como o exemplo da Suécia e da Dinamarca. Assim, para ele, desde que haja compromissos sociais equilibrados e coerentes, é possível conciliar flexibilidade produtiva e estabilidade do emprego (FREYSSINET, 2005, p. 45).

Contudo, após a crise de 2008, nota-se um novo fato, uma onda de articulações e intenções ao redor de um compromisso pelo emprego, expressado

⁷ A *Euroesclerose* será aqui tratada, de forma resumida, como a dificuldade dos europeus de abrir mão do modelo social, marcado pela forte presença da proteção social.

pelos organismos internacionais – OIT, FMI, OCDE e Banco Mundial – e de certa forma compactuado pelos governos por meio dos encontros realizados e dos documentos publicados. Ainda é cedo para dizer quais serão os resultados dessas ações (ou pretensões).

Pode-se dizer, portanto, que a crise trouxe à tona uma discussão e uma preocupação generalizada com a questão do emprego e do trabalho decente. Além disso, a discussão acerca de uma nova regulação do sistema financeiro (controle). Entretanto, um novo compromisso com o emprego parece distante, dadas as últimas medidas adotadas, casos da Grécia e Espanha.

2. AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL: OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

Diferentemente do que ocorreu em outros países, no Brasil, o processo de industrialização não foi acompanhado pela construção de um Sistema Público de Emprego. Nos países desenvolvidos, como se pôde ver no capítulo 1 deste trabalho, as trajetórias das políticas de emprego e do sistema público se confundem.

De acordo com Moretto e Barbosa (2006), foi durante esse processo, iniciado a partir de 1930 com Getúlio Vargas, que se constituiu um mercado de trabalho nacional. Data de 1943 a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, que organizou o conjunto de leis sobre o trabalho existentes até então. Contudo, naquele momento, apesar de avançar na proteção ao trabalhador, não foi possível estender ao conjunto dos trabalhadores ocupados do país “um estatuto coletivo do trabalho” (MORETTO; BARBOSA, 2006, p. 254). Vale dizer que boa parte desta legislação se mantém intacta nos dias atuais, porém com uma cobertura muito mais abrangente, como se verá no decorrer deste capítulo.

2.1. As políticas de emprego no Brasil: origens e transformações

No processo de industrialização brasileiro, a questão da formação e da qualificação profissional esteve sempre em pauta para atender aos anseios da industrialização, sendo talvez a política que teve maior atenção no período. A criação do Senai e do Senac representou uma primeira iniciativa para a formação de trabalhadores especializados visando atender a demanda, sobretudo da indústria, de mão-de-obra qualificada (MORETTO; BARBOSA, 2006; DIEESE; MTE, 2007). Essas duas instituições, em conjunto a outras com objetivos semelhantes, compõem o chamado “Sistema S”⁸, que vêm desempenhando papel substancial na formação profissional, bem como as escolas técnicas ligadas ao sistema educacional formal. Elas ganharam notória importância pelo papel cumprido na preparação de quadros técnicos de nível médio, em especial para a indústria e agropecuária (MORETTO; BARBOSA, 2006, p. 254).

⁸ Além do Senai/Sesi e Senac/Sesc, compreendem atualmente o Sistema S: o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional – Senar, o Serviço Nacional de Transporte e o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SEST/Senat, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

A partir de meados da década de 1960, uma grande flexibilidade passou a caracterizar o mercado de trabalho brasileiro. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, por exemplo, criado em 1966, permitiu às empresas demitir seus funcionários com maior facilidade, terminando com a estabilidade⁹ no emprego (BRASIL, 2005; MORETTO; BARBOSA, 2006).

Por muitos anos, em especial durante a ditadura militar, foi predominante no país a visão de que o crescimento econômico era suficiente para geração de emprego. Dessa maneira, nunca se teve políticas dirigidas ao pleno emprego da mão-de-obra, haja visto que, para as prioridades do período, as políticas de mercado de trabalho não eram “necessárias”. Ou seja, na verdade tais políticas estavam “limitadas e subordinadas ao contexto político e econômico mais geral, voltado para a industrialização e o crescimento da economia” (BRASIL, 2005; MORETTO; BARBOSA, 2006, p.254).

Nesse sentido, Moretto, Gimenez e Proni (2003) mostram como a ótica predominante se justificava pelo contexto da época:

De qualquer forma, entre 1950 e 1980, o crescimento acelerado da economia brasileira foi capaz de gerar novas ocupações – incluindo aí não só o emprego em empresas capitalistas e o emprego público, mas também o emprego doméstico, os trabalhadores por conta própria e os pequenos negócios – numa velocidade superior à taxa de crescimento da PEA. De modo geral, não havia desemprego aberto [o que não significa que não existiam problemas localizados ou circunstanciais na geração de empregos]. E a progressiva reestruturação do mercado de trabalho, com aumento paulatino da relação de assalariamento e do grau de formalização dos vínculos empregatícios, apontava uma tendência à diminuição progressiva da informalidade (MORETTO et al, 2003, p. 245).

Portanto, essa visão ganha força tanto pelo alto crescimento da economia e do emprego formal no período citado, como também pela opção de flexibilidade das relações de trabalho. Dessa maneira, para os governantes da época não se justificava “a necessidade estratégica da construção de um sistema integrado de políticas estruturadoras do mercado de trabalho” (AZEREDO, 1998 apud BRASIL,

⁹ Anteriormente à criação do FGTS, a empresa era obrigada a pagar uma indenização ao trabalhador demitido proporcional ao tempo de serviço. E após 10 anos de trabalho na mesma empresa, o empregado adquiria estabilidade. Porém, era uma minoria de trabalhadores que lograva usufruir desse mecanismo.

2005, p. 279). Isto é, a regulação do mercado de trabalho não era prioridade do Estado brasileiro e muito menos a construção de um sistema público de emprego.

É sabido que houve algumas iniciativas legislativas que não se consolidaram. São exemplos: “a introdução do Seguro Desemprego na Constituição de 1967 e as iniciativas de criação de um sistema de treinamento de mão-de-obra, sob responsabilidade exclusiva do setor privado nos anos 40” (BRASIL, 2005, p. 279).

Em 1970 foram criados dois fundos que tinham como objetivo a “formação de patrimônio para o trabalhador e estímulo à poupança interna”: o Programa de Integração Social – PIS, para os trabalhadores do setor privado, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, dirigido aos servidores públicos nos três níveis de governo. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE¹⁰ respondia pela aplicação dos recursos desses fundos em projetos de desenvolvimento e à Caixa Econômica Federal – Caixa – e ao Banco do Brasil – BB – cabia a administração das contas individuais do PIS e do Pasep. De parte dos trabalhadores, poderiam acessar esses recursos em virtude de “casamento, aposentadoria, invalidez permanente ou morte do participante”. Ademais, foi instituído o abono salarial – um pagamento adicional de um salário mínimo – aos trabalhadores com carteira assinada com vencimentos de até cinco salários mínimos¹¹. Em 1975, os fundos PIS/Pasep foram unificados (IPEA, 2008, p. 399).

O Sistema Nacional de Empregos – SINE, criado em 1975, seria o “primeiro núcleo de Política Pública de Emprego” e conformava o país à Convenção nº 88 da OIT¹². Contudo, é só com o Seguro Desemprego¹³, criado em 1986 e garantido a partir da Constituição de 1988, que se faria a ruptura com a visão predominante até então, tratada em parágrafos anteriores. Assim, ganham algum espaço, as políticas de emprego (para a regulação do mercado de trabalho) com coordenação e com gestão partindo do setor público, com vistas tanto à proteção

¹⁰ Na década de 1980, o banco passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a sigla passou a ser BNDES (BNDES, 2002, s/p).

¹¹ Na Constituição de 1988 este limite passou a 2 SM.

¹² Esta convenção foi aprovada pela OIT em 1948 e tratava da Organização de um Serviço público e gratuito de emprego, cujas atribuições visavam organizar a oferta e demanda no mercado de trabalho. Ver: <http://www.oit.org.br/node/458>.

¹³ O seguro-desemprego foi instituído junto com o Plano Cruzado pelo decreto-lei 2.284, de 10 de março de 1986 e passou a ser concedido aos trabalhadores após sua regulamentação que ocorreu 40 dias depois pelo decreto 92.608, de 30 de abril do mesmo ano.

dos desempregados, como à reinserção ao trabalho (CACCIAMALI et al, 1998, p.172; BRASIL, 2005, p. 280).

Entretanto, a discussão acerca da construção de um Sistema Público de Emprego e de se implementar políticas de mercado de trabalho de forma articulada só ganharia força na década de 1990, pois o desemprego se elevava continuamente e devido às possibilidades que se abriram pela consolidação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT¹⁴ (MORETTO; BARBOSA, 2006, P. 255-259).

É certo que nesse momento, a discussão acerca dessas políticas ocorre ainda sob uma visão de combater o desemprego “friccional”, e de que a causa do desemprego era a baixa (ou inexistente) qualificação da força de trabalho. Na realidade, o problema era outro, o modelo econômico sofria de uma crise estrutural e enfrentava uma reestruturação produtiva, sobretudo no setor industrial¹⁵. Ademais, o país adotava as políticas hegemônicas no cenário internacional naquele momento, que ficaram conhecidas como “neoliberais”¹⁶. Entretanto, o discurso que atribuía ao crescimento econômico o grande papel regulador do mercado de trabalho fica oculto nessa fase. O (des)emprego deixou de ser tratado, também e sobretudo, como uma questão macroeconômica, tornando-se um problema exclusivo de mercado de trabalho, e agora com foco nos indivíduos. Ganha força o discurso da formação profissional, como se o aumento do desemprego fosse devido à falta de “mão-de-obra qualificada” e não de emprego.

Duas políticas voltadas para o mercado de trabalho foram marcantes durante a segunda metade da década de 1990: a qualificação profissional, via o Programa Nacional de Formação – PLANFOR – e o apoio ao auto-emprego, via os programas de microcrédito, em particular o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER –, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – e empreendedorismo. Essas políticas embora criadas no âmbito do que seria o Sistema Público de Emprego não guardavam nenhuma vinculação efetiva com o Seguro Desemprego e a Intermediação de mão-de-obra, antes eram estruturas paralelas (BRASIL, 2005, p. 279-283). E foram políticas paliativas que

¹⁴ Mais adiante, no item 2.2., esse tema será desenvolvido.

¹⁵ Há uma vasta bibliografia sobre esse processo. Ver por exemplo os estudos do CESIT/UNICAMP, dos quais se destacam: Oliveira *et al* (1994), Dedecca (2002) e Proni e Henrique (2003).

¹⁶ Também sobre esse tema a bibliografia é vasta. Ver por exemplo: Paulo Nogueira Batista (1994).

refletiam a incapacidade do Estado e dos governos de dar respostas mais efetivas ao desemprego e à miséria que eram crescentes.

O discurso que centra o problema do (des)emprego na questão da (des)qualificação profissional é recorrente nos debates sobre mercado de trabalho. Da mesma maneira que durante a crise econômica, no período recente, em um ambiente de constante crescimento econômico e uma forte dinâmica de geração de novos postos de trabalho, difundiu-se a percepção, iniciada pelos empresários e amplamente divulgada pela imprensa e debatida nos espaços públicos, de que o Brasil passava por um “apagão de mão-de-obra”. Ou ainda, que havia uma escassez de trabalhadores qualificados. Esse tipo de percepção evidencia o fato de que aos empresários não interessa o pleno emprego da força de trabalho, o que conferiria aos sindicatos e trabalhadores muito poder político e reivindicativo. Respondendo a isso, alguns estudos constataram que na verdade não há um fenômeno generalizado de “apagão” e sim que o país apresenta “maiores dificuldades no recrutamento de determinadas ocupações de setores da economia aquecidos com o crescimento brasileiro no período recente” (DIEESE, 2011, p. 07)¹⁷.

É importante ressaltar que nos últimos anos, em especial na década de 2000, com os debates acerca da construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a visão da década de 1990 (que minimizava o papel do crescimento econômico na geração de empregos) é invertida (colocando o crescimento econômico novamente como o grande regulador do mercado de trabalho). Entretanto, aumentou-se a crítica à visão de que o crescimento econômico seria suficiente para resolver os problemas de geração de empregos e melhores condições de trabalho e renda. Porém, pode-se dizer que ela ainda é predominante e está longe de ser superada. Como veremos adiante, é só a partir do ano de 2003 que se inicia uma discussão de sistema.

2.2. A construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

Grande parte das políticas que se evidenciaram na década de 1990 já existia (e já foram listadas anteriormente neste capítulo). Entretanto, foram políticas

¹⁷ Para aprofundar esta discussão, ver o estudo: *Qualificação e Mercado de Trabalho: Apontamentos para política pública em regiões metropolitanas* (2011) realizado pela parceria entre DIEESE/Seade/MTE-FAT e governos e instituições regionais.

pouco eficazes, pois não lhes foram dadas muita importância como “instrumento de proteção ao trabalhador e de organização do mercado de trabalho” (DIEESE; MTE, 2007, p. 13).

Retomando o capítulo 1 deste trabalho, quando se citou Gimenez (2003), nas décadas de 1980 e 1990, ocorre uma ruptura, na qual o aumento do desemprego leva os países desenvolvidos a transformarem as políticas de emprego, até então acessórias ao crescimento¹⁸, em políticas estritamente voltadas ao mercado de trabalho.

De acordo com Moretto *et al* (2003, p. 269), na década de 90, o Brasil¹⁹ e outros países latino-americanos foram submetidos ao receituário neoliberal e a partir de então o termo (políticas de emprego) passou a tratar de programas para melhorar o funcionamento do mercado, restringindo-se a uma atuação marginal sobre a demanda e a oferta de trabalho. Desse modo, para esses autores, a solução, ao menos paliativa, dos problemas ocasionados por altas taxas de desemprego percebidas nos conglomerados urbanos do país ficaram a cargo dos programas de crédito popular, que, em geral, referem-se a programas de crédito para financiar micronegócios a trabalhadores do setor informal. Ou seja, a visão anterior deu lugar à outra que se pretendia mais moderna e prescindia a constituição “tardia” de um Sistema Público de Emprego, que na versão clássica visa articular o seguro-desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra, isto é, os três eixos das políticas de emprego. E incluiu-se um quarto eixo de ação, os programas de geração de trabalho e renda, para transformar os desempregados e os trabalhadores do setor informal em empreendedores (MORETTO *et al*, 2003, p.269-270).

No Brasil, as políticas de emprego (ou políticas de mercado de trabalho *strictu sensu*), portanto, tiveram sua implementação realizada de forma muito fragmentada. Diversos programas foram criados, em períodos distintos, com diferentes objetivos e financiados por fontes limitadas. Todos esses fatores contribuíram para a ausência de integração e uma visão de conjunto na aplicação dessas políticas.

¹⁸ Sobre isso, ver item 1.1 do primeiro capítulo deste trabalho.

¹⁹ Para mais informações sobre o caso brasileiro, ver: Moretto, Gimenez e Proni (2003).

Ademais, as novas políticas de emprego²⁰ ganharam espaço num contexto adverso, com baixo crescimento econômico e transformações no mercado de trabalho muito desfavoráveis aos trabalhadores. Apesar disso, segundo Moretto et al (2003, p. 270) o discurso do governo levava a crer que essas políticas agiriam de forma ativa, tanto para solucionar desequilíbrios momentâneos como para adaptar segmentos de baixa qualificação aos desafios dos novos tempos. Entretanto, os programas encontraram inúmeros obstáculos e sucumbiram, ficando muito aquém do que se esperava. Ainda assim, parece ter tido papel relevante, no sentido de prestar uma assistência mínima às parcelas mais vulneráveis do mercado de trabalho. Para o autor, é evidente que em outro contexto, com crescimento sustentado da economia – e com uma política de emprego autêntica –, os resultados desses programas teriam sido tanto mais efetivos quanto duradouros.

Outros autores, como Lima, Araujo e Silva (2004) complementam o raciocínio desenvolvido no parágrafo anterior, ao afirmar que o Brasil deverá percorrer um longo caminho no campo das políticas ativas do emprego²¹, pois, historicamente, delegou ao crescimento econômico a responsabilidade da geração de emprego para todos, o que não se verifica. Para eles, essa ideia de crescer para empregar colocou em segundo plano as políticas sociais e os mecanismos de distribuição de renda, ocasionando um crescimento econômico com concentração de renda e produzindo um mercado de trabalho extremamente flexível e segmentado e com diversas lógicas de consumo que privilegiavam poucos trabalhadores.

Conforme já dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 239, veio consolidar as fontes financiadoras do seguro desemprego e as políticas de emprego, dando um formato melhor acabado às iniciativas existentes.

Em 1990 foi promulgada a Lei 7998 que regulamentou o Seguro Desemprego e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – e o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT²². O FAT, além de custear o Programa do Seguro

²⁰ Para mais informações sobre as políticas de emprego implementadas no Brasil na década de 1990, ver: Moretto (2007), DIEESE; MTE (2007), BRASIL (2005), entre outros.

²¹ Estes autores dividem as políticas do trabalho em ativas e passivas, dizendo que as primeiras atuam sobre a demanda de mão-de-obra e as segundas sobre a oferta e manutenção das ocupações existentes.

²² Ver texto da Lei em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm. O CODEFAT impulsionou, sobretudo na década de 1990, a constituição de comissões estaduais e municipais de emprego, também com representação tripartite e com atribuições na elaboração e deliberação das

Desemprego e do Abono Salarial, tem por missão financiar programas de desenvolvimento econômico, via o BNDES. É um fundo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e é gerido pelo CODEFAT. Sua principal fonte de recursos advém do PIS e do Pasep, referidos anteriormente, como se verá na tabela 1 mais adiante.

Os recursos do FAT foram responsáveis por consolidar o seguro-desemprego, que teve sua cobertura bastante ampliada após a instituição do fundo, em 1990. E também por meio dele, se criou a possibilidade de financiar os outros eixos citados no parágrafo anterior, quais sejam: as atividades que auxiliam a busca por emprego “por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, primeiramente para os beneficiários do seguro desemprego e depois para todos os trabalhadores desempregados” (DIEESE; MTE, 2007, p. 14). É dessa maneira que o FAT passou a beneficiar, ainda que de maneira desigual, todos os trabalhadores que recorressem ao serviço de emprego, seja qual fosse a situação anterior do mercado de trabalho, como se verá adiante.

Ano	Arrecadação PIS/Pasep	Variação Anual (%)	Desvinculação FSE/FEF/DRU	% FSE/FEF /DRU	Receita primária	Repasse BNDES	% BNDES s/ PIS/Pasep	Receita MTE	% MTE s/ PIS/Pasep
2000	18.814,8	-	2.878,7	15,3	15.936,1	6.374,4	33,9	9.561,7	50,8
2001	19.351,1	2,9	3.870,2	20,0	15.480,9	6.192,3	32,0	9.288,5	48,0
2002	19.887,6	2,8	3.977,5	20,0	15.910,1	6.364,0	32,0	9.546,1	48,0
2003	20.378,9	2,5	4.075,8	20,0	16.303,1	6.521,2	32,0	9.781,9	48,0
2004	21.604,8	6,0	4.321,0	20,0	17.283,8	6.913,5	32,0	10.370,3	48,0
2005	22.912,9	6,1	4.582,6	20,0	18.330,3	7.332,1	32,0	10.998,2	48,0
2006	25.890,3	13,0	5.178,1	20,0	20.712,2	8.284,9	32,0	12.427,3	48,0
2007	24.358,1	-5,9	4.871,6	20,0	19.486,5	7.794,6	32,0	11.691,9	48,0
2008	28.369,1	16,5	5.673,8	20,0	22.695,2	9.078,1	32,0	13.617,1	48,0
2009	27.018,3	-4,8	5.403,7	20,0	21.614,7	8.645,9	32,0	12.968,8	48,0
2010	30.201,7	11,8	6.040,3	20,0	24.161,4	9.664,5	32,0	14.496,8	48,0
Média	23.526,1	5,1	4.624,8	19,7	18.901,3	7.560,5	32,1	11.340,8	48,2

Tabela 1 – Arrecadação PIS/Pasep e principais destinações entre 2000 e 2010

Fonte: MTE/CGFAT

Elaboração própria

(*) Valores expressos em milhões de reais, corrigidos IGP-DI de 31/12/2010.

Como se observa na tabela 1 acima, com apenas duas pequenas inflexões, nos anos de 2007 e 2009, a arrecadação do PIS/Pasep cresce ano a ano. É importante destacar que a arrecadação do PIS se faz sobre o faturamento das empresas e sobre a folha de pagamentos das entidades sem fins lucrativos, ao

ações financiadas com recursos do FAT. Chegaram a ser constituídas cerca de duas mil comissões municipais. Ainda hoje essa estrutura de conselhos e comissões tem as mesmas atribuições, mas há um esvaziamento organizativo, sobretudo no nível municipal.

passo que a do Pasep é feita sobre a folha de pagamento do funcionalismo público. Portanto, quando há crescimento econômico, aumenta a arrecadação. Contudo, também crescem os gastos com o Seguro Desemprego e o Abono Salarial, decorrente, em parte, da marcante movimentação – rotatividade²³ – no mercado de trabalho brasileiro, em se tratando de seguro desemprego, e aos baixos salários, referindo-se ao abono salarial, considerando que têm direito a esse benefício os trabalhadores que recebem até dois salários mínimos mensais. A ampliação dos gastos com o seguro desemprego e com o abono salarial nos anos recentes também pode ser explicada pela valorização do salário mínimo, ou seja, além de ampliar o número de requerentes, o valor pago também cresceu substancialmente.

É preciso considerar, contudo, que a forma de arrecadação do FAT não guarda relação com o seu gasto. Não é adequado, portanto, examinar a eficiência do gasto *vis a vis* a sua arrecadação, pois um é feito sobre o faturamento, e o outro²⁴ sobre a movimentação do mercado de trabalho. Ocorre, em certa medida, em virtude dessa especificidade, um subsídio cruzado, na medida em que as empresas que mais faturam, e, portanto, que mais arrecadam para o FAT, não são, necessariamente, as que mais empregam. No sentido inverso, as empresas que mais contratam tendem a ser as que mais movimentam e as que mais provocam o gasto do seguro desemprego e do abono.

Em termos de arrecadação, considerando que ela se dá sobre o faturamento ou folha de salários, o FAT tem demonstrado bons resultados, como se pode verificar no gráfico 1 abaixo. À exceção de 2007 e 2009, a variação anual da Arrecadação do FAT (ou de PIS/Pasep), embora seguindo a mesma tendência, foi superior à do PIB em todos os outros anos, assim como a média do período.

²³ Sobre este tema, ver: *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho* (DIEESE, 2011).

²⁴ Além dos gastos relevantes com os pagamentos do Seguro Desemprego e Abono Salarial, os demais gastos, seja do SPETR ou via os programas executados pelo BNDES, também não comportam uma relação direta de análise entre arrecadação e gasto em virtude de suas naturezas distintas.



Gráfico 1 – Variação anual da Arrecadação PIS/Pasep e do PIB (em %)

Fonte: MTE/CGFAT e IBGE/SCN 2000 Anual

Elaboração própria

Como se pode verificar na Tabela 1, do total arrecadado de PIS/Pasep, 20,0% é destinado ao Tesouro, via Desvinculação das Receitas da União – DRU²⁵, e outros 32,0% são repassados ao BNDES, que os utiliza na forma de empréstimos ao setor produtivo.

A parcela que resta para financiar as políticas do SPETR é menos da metade do montante inicial. É um valor considerável, equivalente a cerca de R\$ 14 bilhões em 2010, por exemplo. Porém, essa quantia é suficiente para assegurar basicamente o Seguro Desemprego e o abono salarial, deixando uma quantia irrisória para as ações que deveriam ser “ativas” no sistema, quais sejam: a Intermediação de Mão-de-Obra – IMO –, a qualificação profissional e outros programas de geração de trabalho e renda. Também as ações de suporte, sobretudo as pesquisas e produção de informações que subsidiem a elaboração das políticas, e de gestão, padecem dessa inadequação dos recursos. É esse resultado que evidencia a precariedade dos recursos para o SPETR²⁶ (Gráfico 2).

²⁵ Dessa maneira, a receita primária do FAT não equivale ao total arrecadado de PIS/Pasep. Desde 1994 incidem, sobre essa e outras fontes de financiamento do gasto público, as desvinculações de recursos (inicialmente via Fundo Social de Emergência – FSE, depois Fundo de Emergência Fiscal – FEF e atualmente Desvinculações das Receitas da União – DRU), o que foi parte da estratégia de estabilização monetária utilizada um ano antes do lançamento do Plano Real (IPEA, 2008, p. 417).

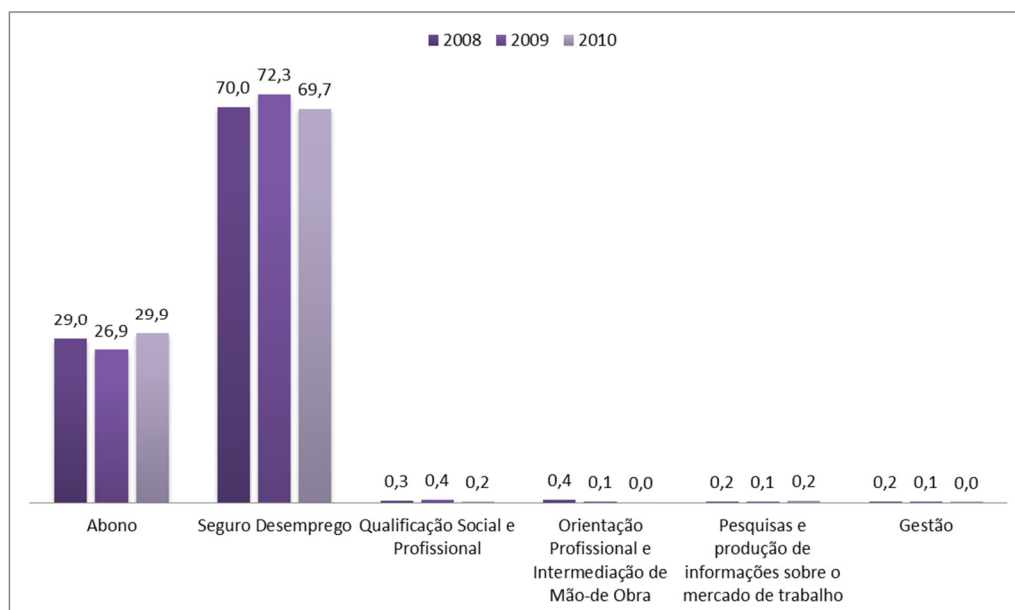


Gráfico 2 - Participação de cada ação no SPETR²⁷ de 2008 a 2010

Fonte: Tesouro Nacional/Portal SIAFI e MTE/Relatórios de Gestão do FAT

Elaboração própria.

O formato atual do financiamento das políticas ligadas ao SPETR, em grande parte devido à retirada dos 20,0% para a DRU, é insuficiente, sobretudo para as políticas ativas do sistema, dado que o seguro desemprego e o abono salarial comprometem quase toda receita restante, conforme visto no gráfico 2. Nesse sentido, cria-se um empecilho à construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda que responda de forma satisfatória às necessidades de regulação e planejamento do mercado de trabalho nacional.

Alvares (2011) argumenta que o impacto da DRU deve ser avaliado caso a caso, de acordo com cada órgão, fundo ou despesa, para dizer se causa ou não diminuição de recursos. Isso se deve ao fato de diferentes fontes de recursos financiarem os diversos órgãos e ações do governo. O autor cita que na Educação, por exemplo, eliminou-se a incidência da DRU, mas não se pode afirmar com convicção que a área foi beneficiada com o fim da desvinculação, por ser custeada por diversas fontes de recursos. Essa diversidade permite que um aumento de recursos em uma rubrica possa ser simplesmente compensado pela diminuição de recursos de outra. De acordo com Alvares, em 2010, R\$ 10 bilhões em recursos do

²⁶ A insuficiência de recursos para essas políticas e ações de suporte e gestão provoca uma precariedade na própria condução e integração das políticas. Sobre isso, ver estudo intitulado *Boas práticas dos serviços de emprego no Brasil* (MATOS; CACCIAMALI, 2011).

²⁷ Ações ligadas aos programas 0099 – Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda e 0101 – Qualificação Profissional, referentes ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e ao Plano Nacional de Qualificação – PNQ, respectivamente.

Tesouro Nacional foram alocados na área de Educação para compensar a redução de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de somente R\$ 2,5 bilhões (ALVARES, 2011, s/p).

O autor discorre ainda que, no caso do FAT, essa situação é distinta, pois é custeado quase integralmente com recursos próprios. Ou seja, a arrecadação de PIS/Pasep e os recursos provenientes do retorno dos financiamentos do BNDES devem ser aplicados exclusivamente no FAT. O aporte de recursos ordinários do Tesouro Nacional é pouco representativo (em 2010, cerca de R\$ 1 bilhão, cerca de 12% da arrecadação de PIS/Pasep). Portanto, nesse caso, a DRU ocasiona perda de recursos (Ibid).

Além disso, conforme visto na tabela 1, a DRU, como incide sobre o total da Arrecadação PIS/Pasep, prejudica inclusive o percentual repassado ao BNDES, que corresponde a 40,0% da Receita Primária²⁸. Ou seja, se não existisse a DRU, este percentual também seria um valor muito maior. Olhando para os valores de 2010, o Repasse ao BNDES passaria para R\$ 12 bilhões e a Receita MTE aumentaria para R\$ 18 bilhões, como se vê no gráfico abaixo:

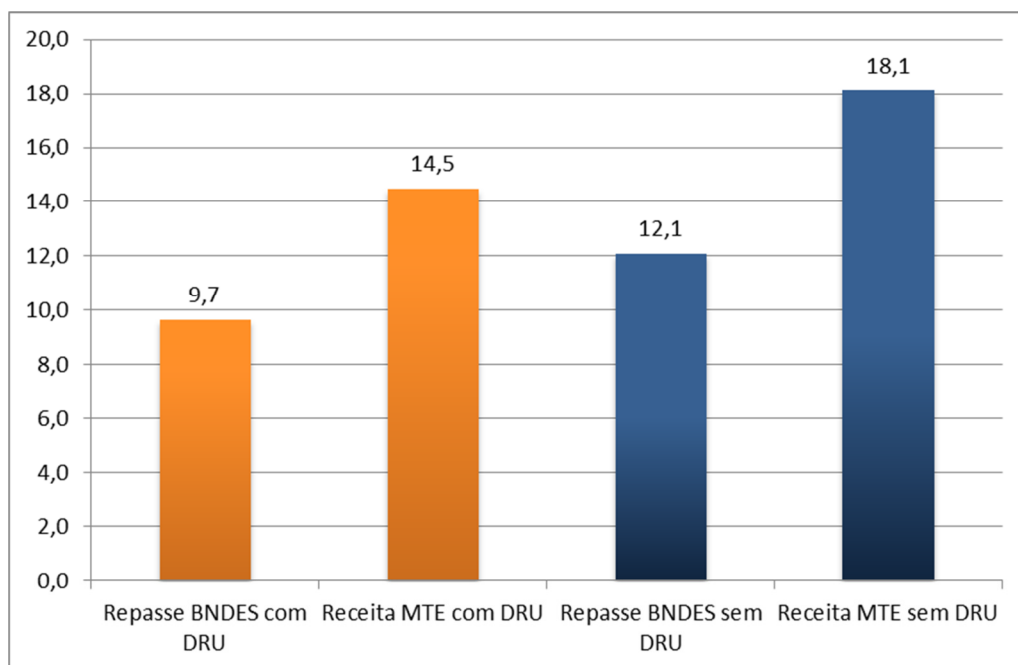


Gráfico 3 – Repasse BNDES e Receita MTE com e sem a DRU, 2010 (em bilhões de reais)

Fonte: MTE/CGFAT

Elaboração própria

Nota: valores calculados com base na tabela 1.

(*) Valores expressos em milhões de reais, corrigidos IGP-DI de 31/12/2010.

²⁸ Receita Primária = Arrecadação PIS/Pasep – DRU

Ora, se a arrecadação de PIS/Pasep é uma receita que será destinada a financiar o SPETR, além de investimentos em infraestrutura pública e na atividade econômica com vistas a geração de empregos e renda, e que, portanto, visa beneficiar pessoas com necessidade de emprego, trabalho e/ou de renda, trata-se, pois, de uma fonte de recursos para benefício da sociedade. Com base nisso, há que se questionar o comprometimento da arrecadação de PIS/Pasep com o percentual reservado à DRU. Como tirar 20,0% de uma receita que tem esses propósitos? A justificativa para tal medida seria talvez um contexto de instabilidade monetária, ainda que isso não elimine a necessidade de se estruturar um sistema público de emprego e de atender a demanda pública por saneamento, energia, empregos, entre outros.

Entretanto, o cenário econômico brasileiro recente, desde a década de 2000, é marcado por taxas positivas de crescimento do PIB com geração de empregos e aumento da população economicamente ativa – PEA –, como se vê no gráfico 3, não justificando, portanto, a incidência da DRU sobre a arrecadação de PIS/Pasep.

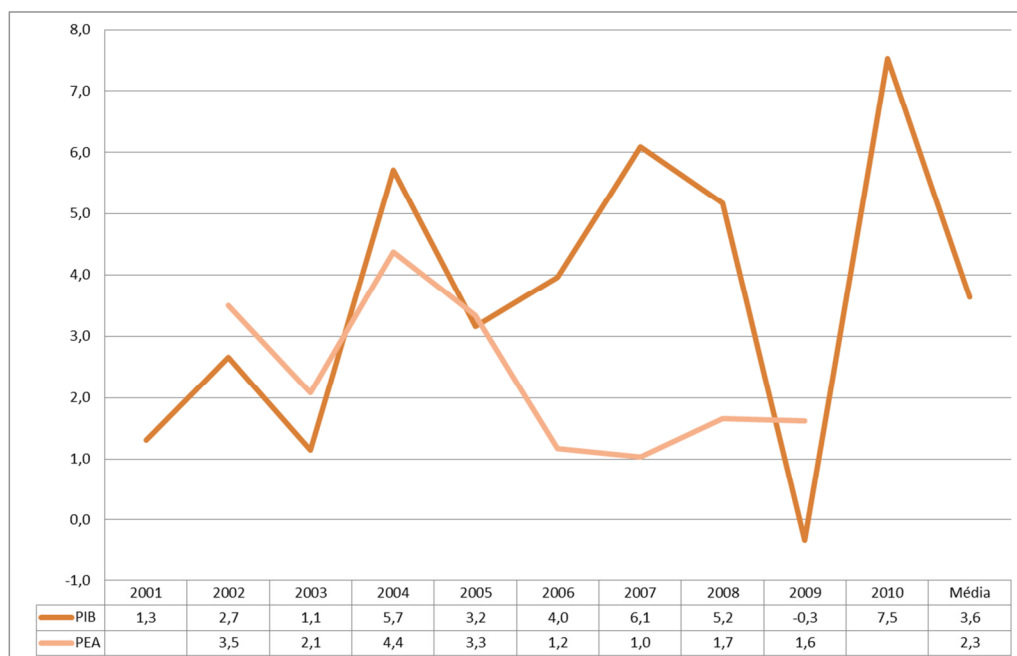


Gráfico 4 – Taxa crescimento do PIB e da PEA, de 2001 a 2010.

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual e PNAD

Nota: Os dados da PEA foram retirados da PNAD que não é realizada em anos do Censo Demográfico (feito pelo IBGE). Neste caso, 2000 e 2010.

Com base nisso, temos uma indicação do impacto que a DRU exerce sobre o financiamento das políticas públicas no país. Neste caso, em relação à incidência da DRU sobre a Arrecadação de PIS/Pasep, que compõem o orçamento do FAT, fonte de recursos do SPETR.

O FAT também tem como fontes de receita: recursos ordinários (do Orçamento da União), contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, recursos não-financeiros diretamente arrecadados, infração da legislação trabalhista/Seguro Desemprego, cota-parte da contribuição sindical, recursos financeiros diretamente arrecadados, restituição de recursos de convênios e congêneres, além dos retornos de aplicações financeiras de recursos do fundo, que se configuram em depósitos especiais operados pelas instituições financeiras nacionais (BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, FINEP). Esses recursos são utilizados para financiar alguns Programas de Geração de Emprego e Renda, sobretudo microcrédito e crédito para micro e pequenas empresas e para a agricultura familiar, além de investimentos em infraestrutura²⁹. Embora tais recursos sejam aplicados a partir de regulamentações do CODEFAT, ainda é residual a articulação dos programas dessa linha com os programas relacionados *strictu sensu* ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Essa é a razão pela qual não se avançou na análise desses programas nesta dissertação.

2.3. Integração de políticas: desafios e perspectivas

Apesar de uma trajetória de algumas décadas, o conjunto de políticas enumeradas ao longo deste capítulo encontra-se ainda bastante disperso e fragmentado e está longe de constituir um sistema público propriamente dito.

A mais recente iniciativa na construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil ocorreu no ano de 2005, com a realização de cinco congressos regionais e o II Congresso Nacional sobre o tema. Foram atividades convocadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT, que mobilizaram gestores públicos dos vários níveis de governo, conselheiros do FAT e das comissões estaduais e municipais de emprego, representações do movimento

²⁹ Para saber mais, ver: <http://portal.mte.gov.br/fat/relatorio-de-gestao-do-fat.htm>.

sindical de trabalhadores, do setor empresarial, do Sistema S e de universidades. Os debates foram bastante intensos, elaboraram uma crítica contundente à desarticulação e fragilidade das políticas e do sistema de emprego e ofereceram um conjunto de deliberações convertidas em propostas para aprofundar o processo de integração e ampliação da efetividade das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

Conforme as diretrizes definidas no II Congresso do SPETR (Brasil, 2005), um sistema que abarque a participação dos vários atores sociais da sociedade civil e que distribua as responsabilidades entre os entes da federação e os municípios, de forma a explicitar uma estratégia comum e integrada de intervenção frente a dilemas ligados às especificidades do mercado de trabalho brasileiro. Dessa maneira, espera-se que o sistema público esteja preparado para responder às crises estruturais de emprego, “além de promover uma melhoria na qualificação da mão-de-obra, junto a uma maior estruturação do mercado de trabalho”, bem como estar organizado para atuar em mercado de trabalho tão heterogêneo e específico como o brasileiro, com grau elevado de informalidade (BRASIL, 2005, p. 287).

A política econômica deve ser pensada com base no emprego, tendo como um pilar prioritário o aumento do ritmo de geração de empregos, assim como a valorização do salário mínimo. Além disso, deve-se vislumbrar a melhoria das relações de trabalho, não apenas com vistas à formalização via assinatura da carteira de trabalho, mas com melhores condições de trabalho, com direito à previdência e proteção social, acesso aos serviços de saúde e educação etc. A integração de políticas e a articulação entre os vários níveis de governo é peça-chave para o pleno funcionamento de qualquer sistema público, e deve ser o objetivo principal do SPETR.

O financiamento do SPETR também foi muito discutido no II Congresso e levou à formulação de uma proposta de fortalecimento orçamentário que levava em conta três iniciativas: ampliar o espectro de ações financiadas pelo FAT, incluindo, por exemplo, as ações de geração de trabalho e renda; ampliar os recursos do FAT destinados às outras ações do SPETR (para além do Seguro-desemprego e Abono Salarial), passando de 2% (média anual) para 8% e ampliar os recursos

orçamentários dos municípios destinados às políticas de emprego e renda (BRASIL, 2005, p. 321).

As propostas se materializaram de imediato em uma deliberação do CODEFAT (Resolução 466/2005) que instituiu o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único, que seriam ferramentas provisórias para superar alguns dos desafios identificados no II Congresso: integração e descentralização das ações, cooperação entre os entes da federação na gestão e operacionalização das políticas, ampliação da rede de atendimento, maior eficácia, eficiência e efetividade das políticas e fortalecimento da participação social na tomada de decisões. Também chegou a ser discutido um Projeto de Lei que criava formalmente o SPETR e ampliava os recursos do FAT a ele destinados. Entretanto, parece não haver sido encaminhado para o Congresso Nacional, pois não consta registro dele nesta instituição.

A inclusão dos grandes municípios³⁰ na gestão e operacionalização do SPETR teve como motivador a necessidade de articular as políticas públicas no território local para superar a fragmentação e sobreposição de funções e recursos, responder ao preceito constitucional de cooperação entre os entes da federação no exercício das suas atribuições, bem como dinamizar as potencialidades presentes nos territórios locais. Entretanto, os governos estaduais e municipais não estão representados nos espaços nacionais de deliberação sobre as políticas do SPETR, dificultando espaços de negociação de conflitos e pactuação de ações para a sua superação³¹.

Outro aspecto da relação federativa na construção de um Sistema Público é a existência de instâncias de participação e controle social da política. No caso do SPETR, essas instâncias são os Conselhos e Comissões de Emprego que também foram tema de muita discussão nos Congressos acima referidos dada a fragilidade em que se encontravam, tanto pela inoperância como pela baixa integração entre as esferas municipais, estaduais e federal também neste quesito. Além disso, também ficou evidenciada a fragilidade de representação social, sobretudo por parte dos trabalhadores integrados ao trabalho pelas formas não assalariadas, tais como os trabalhadores por conta própria, empreendedores populares, entre outros.

³⁰ A descentralização do SPETR será aprofundada no capítulo 3.

³¹ Ver carta do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho – FONSET à Presidente Dilma Rouseff.

Sendo a ferramenta dos convênios uma ação provisória para a implantação do SPETR, a regulamentação do SPETR, por lei, seria a consolidação dos avanços esperados a partir desse processo. A sustentabilidade do SPETR depende, dentre outros aspectos, do grau de institucionalização que adquira no Estado Brasileiro. Uma das grandes dificuldades, decorrentes da ausência de legislação própria, é o repasse voluntários de recursos da União para os estados e municípios via convênio, pois essa modalidade não viabiliza o fluxo contínuo e ininterrupto dos recursos que garantem a execução das ações, condição fundamental para o êxito do sistema. E também não favorece o maior comprometimento dos estados e municípios na destinação de recursos orçamentários próprios para o SPETR, já que não são entendidas como atividades permanentes e sim como projetos com início, meio e fim.

Outra dificuldade para ampliar a integração das políticas e efetividade do SPETR proposto nos congressos mencionados, relacionada à ausência de uma regulamentação adequada, é que as ações de geração de trabalho e renda não são financiadas com os recursos do Programa do Seguro Desemprego e Abono Salarial, o que impede a destinação de recursos, dentro do Convênio Único, para ações dessa natureza. Esses programas precisariam de legislação própria ou ser regulamentados na lei que criasse o SPETR.

Outro aspecto fundamental que a resolução 466/2005 pretendia resolver era a sobreposição de ações em um mesmo território, evitando a fragmentação e duplicação de custos, bem como ampliando o respeito ao trabalhador, evitando que este tivesse que peregrinar por vários postos de atendimento do Sistema por falta de integração dos dados e de sua gestão. Somente em 2011 o novo sistema de gestão das informações (antigo SIGAE, atual Mais Emprego) foi posto em operação e ainda não está claro para os gestores de que foi possível superar os entraves anteriores. Entraves que eram tanto no atendimento mais adequado ao trabalhador como em relação às possibilidades locais de aproveitamento dos dados para produzir informação e conhecimento sobre a realidade do mercado de trabalho, do perfil e demandas dos trabalhadores para qualificar as ações da política pública. Novamente a baixa participação dos gestores e executores do SPETR na formulação das políticas, ações e planejamentos se faz sentir como elemento que dificulta a maior integração e efetividade.

Além desses entraves e desafios para a efetiva integração das políticas que compõe o SPETR, outros se colocam com igual importância. Como por exemplo, a conexão entre o Seguro Desemprego e a Qualificação Profissional, que apenas em 2011 virou obrigatória, entretanto ainda com recursos muito limitados para se tornar efetiva, conforme demonstrado anteriormente.

Finalmente, o próprio Codefat foi revertendo várias medidas propostas pela 466/2005 e atualmente o próprio convênio único perdeu sua centralidade na construção do SPETR, já que resoluções subsequentes voltaram a permitir mais de um executor das políticas no mesmo território (Resoluções 560/2007 e 667/2008).

Passados seis anos do II Congresso, observa-se que o SPETR pouco evoluiu em termos de institucionalização, financiamento, regulamentação e normatização. Ou seja, o SPETR ainda não foi criado por lei, não mudou a configuração do financiamento (como se viu nos dados mencionados acima neste mesmo capítulo) e a gestão das políticas continua alvo de muito conflito³². Isso serve de estímulo a reflexões acerca de como estratégias municipais podem colaborar para o desenvolvimento e melhoria do SPETR no Brasil.

³² Ver: carta do FONSET à Presidente Dilma e Apresentação do FONSET sobre os problemas no sistema Mais Emprego.

3. A EXPERIÊNCIA DE OSASCO COM A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE EMPREGO TRABALHO E RENDA

Conforme abordado no capítulo anterior, um dos resultados das discussões travadas no âmbito do II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, em 2005, foi a Resolução nº 466³³ do CODEFAT que, em seu artigo 4º, instituiu o Convênio Plurianual Único, a ser celebrado pelo MTE com estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes, funcionando como um “instrumento federal de integração e operacionalização das funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda” (MTE, 2006, p. 10). Com isso, formam-se nesses locais os Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda, com o intuito de descentralizar a gestão do SPETR, que aproximam a política do público-alvo e buscam unificar as ações nos territórios locais.

O município de Osasco aderiu à descentralização por meio do Convênio Único com o MTE e ainda trouxe diversas contribuições com sua estratégia de integração de políticas, como se verá adiante, nas análises das políticas implementadas pelo município desde 2005.

3.1. A descentralização do SPETR em Osasco

Ainda em 2004, ocorreram as primeiras iniciativas de envolver os grandes municípios na gestão do sistema. Para tanto, firmaram-se os primeiros convênios: com as prefeituras de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro. Posteriormente, já no contexto da resolução 466/2005, os municípios de Salvador, Manaus, Belém, Campo Grande, Fortaleza, Porto Alegre e Recife, que já operacionalizavam de forma isolada as ações da qualificação social e profissional. Ademais, os municípios de Diadema, Guarulhos, Santo André e Osasco firmaram esse convênio, assumindo postos de atendimento do SINE, cuja operacionalização era feita por entidades representativas de trabalhadores e sem fins lucrativos³⁴.

³³ Sobre a implementação do Convênio Plurianual Único, ver os Relatórios de Gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, de 2006 e 2007:

http://www.mte.gov.br/tca_contas_anuais/2006/rel_sppe2006.pdf

http://www.mte.gov.br/tca_contas_anuais/2007/rel_sppe.pdf.

³⁴ No ano de 2007, a resolução 560 autoriza, novamente, a assinatura de convênios com esse tipo de entidade. Além disso, traz a alteração no tamanho do município para mais de 200 mil habitantes. E, em 2008, a resolução 667, diminui novamente, para mais de 100 mil habitantes.

Como se pode ver no gráfico 1, até o ano de 2011, foram firmados 85 convênios únicos, dos quais 26 são estaduais, 1 do Distrito Federal e mais da metade (45 convênios ou 52,9%) são municipais. Há ainda 13 convênios únicos assinados com entidades privadas, que acabam contradizendo a ideia do convênio único por unidade territorial, já que se sobrepõe a outros convênios e localizam-se, sobretudo, na cidade de São Paulo e Rio de Janeiro.

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, existem no Brasil 283 municípios com mais de 100 mil habitantes, que, portanto, poderiam ser submetidos à descentralização do SPETR (Resolução 667/2008). Verifica-se, porém, pelos números do gráfico, que uma descentralização efetiva está muito distante de acontecer. Soma-se a isso o fato de que para esse processo se efetivar, os estados deveriam se responsabilizar, sobretudo, pela distribuição de postos regionais para atender a demanda dos municípios menores. E isso não tem sido necessariamente assim, perdurando inclusive concorrências entre postos estaduais e municipais em algumas grandes cidades.

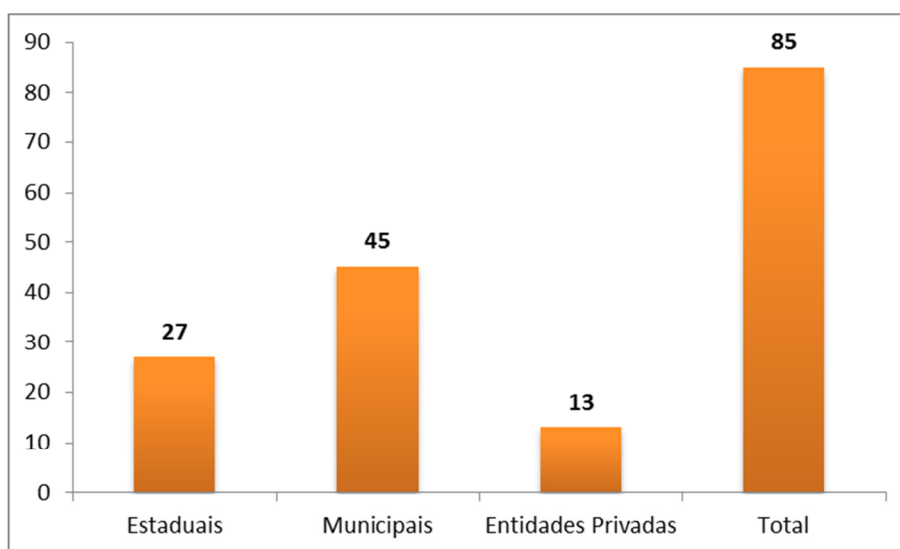


Gráfico 5 – Quantidade de postos do SPETR no Brasil, 2011

Fonte: MTE/SPPE

Elaboração própria.

Em Osasco, o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda – CPETR – está inserido no Portal do Trabalhador que além das políticas tradicionais do SPETR (intermediação de mão-de-obra, seguro desemprego e qualificação profissional) engloba outras ações e programas da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO, entre elas, as políticas de transferência de renda, economia

solidária e popular. Esse conjunto de ações faz parte de uma estratégia de integração de políticas que, como o próprio nome da secretaria sugere, busca articular as políticas de emprego, trabalho e renda com a inclusão social. Tal estratégia será abordada no decorrer deste capítulo.

Os programas de transferência de renda implantados pela prefeitura de Osasco estão relacionados às políticas nacionais de inclusão social, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, tais como o programa Bolsa Família, e convergem para uma estratégia de proteção social e combate à miséria. Esses programas possuem distintos tipos de condicionalidades para seus beneficiários. Uma delas é a construção da autonomia por meio do que se convencionou chamar de inclusão produtiva, que por sua vez pode se dar pela via do emprego assalariado, da criação de empreendimentos associativos, cooperativos ou familiares e/ou outras modalidades de geração de trabalho e renda que possam, ao longo do tempo, superar a condição de ingresso nos programas.

No caso de Osasco, a própria criação da SDTI/PMO e a implementação dos programas de transferência de renda³⁵ consideraram a necessidade de criar um ambiente que facilitasse a trajetória dos beneficiários no conjunto dos programas da secretaria, com o intuito de proporcionar oportunidades de inclusão produtiva, ou de inclusão pelo trabalho e renda. Assim, os programas de transferência de renda, que no plano nacional estão ligados à área social, foram integrados localmente aos programas de emprego, trabalho e renda, ligados à área do trabalho. Ou seja, nesse caso, o desafio de integração vai além do SPETR e envolve também as políticas de combate à miséria. Vale destacar que a economia solidária, um eixo importante da política de inclusão em Osasco, embora no âmbito federal seja uma atribuição do Ministério do Trabalho e Emprego, não tem nenhuma relação com SPETR, o que torna ainda mais desafiador o processo de integração.

Ao longo deste capítulo os esforços para essa integração serão analisados, bem como os dilemas resultantes de tal estratégia, que decorrem, entre outras razões, da complexidade de integrar programas de natureza distinta, isto é,

³⁵ Em muitas prefeituras, a gestão e a implementação dos programas de transferência de renda ficam a cargo das secretarias de assistência social. No município de Osasco, essa responsabilidade é da Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO sob a estratégia de integração com as políticas ligadas ao trabalho, como se verifica neste capítulo.

alguns de transferência de um benefício monetário, outros que requerem esforços “emancipatórios” e outros que necessitam de instrumentos de fomento à atividade econômica. Pesa ainda que tais programas são geridos por meio de estruturas burocráticas pouco flexíveis e se dirigem a pessoas com graus distintos de vulnerabilidade social e econômica.

3.2. A estratégia de integração de políticas

A análise da integração de políticas no período atual é o que motiva esse trabalho, especificamente a experiência do município de Osasco. No período de 2005-2011, a prefeitura municipal, por meio da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO³⁶, adotou a estratégia de implementar as políticas de emprego integradas a políticas de transferência de renda.

Esse modo de atuação da prefeitura municipal é definido por Guerra *et al* (2007, p. 93)³⁷ como uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico na qual são articulados e integrados diversos programas que tem como objetivo a ruptura com o que os autores chamam de “ciclo estrutural de pobreza”. Para esses autores, os programas de transferência de renda e políticas de geração de trabalho e renda, buscam garantir a segurança financeira aos beneficiários e são decisivos no processo de emancipação das famílias.

Como será visto adiante, essa integração envolve inclusive trabalhos articulados com outras secretarias, como de Educação, de Saúde e Habitação.

Os autores citam ainda que a ação da SDTI/PMO tem como base, entre outras diretrizes, o aprendizado com outras experiências. Além disso, eles explicam que a estratégia adotada se relaciona a uma tradição que entende que o mercado de trabalho é cada vez mais seletivo em decorrência da dinâmica do mercado de trabalho capitalista. Dessa maneira, relatam inspirações na experiência francesa³⁸ com o programa “Renda Mínima de Inserção”, em 1988, e da Catalunha³⁹, na Espanha em 1989, que, em moldes semelhantes, tinham o intuito de integrar a

³⁶ Prefeitura do Município de Osasco.

³⁷ Ver livros publicados pela Prefeitura Municipal de Osasco – PMO, sob a coordenação da SDTI/PMO: *Atlas da Exclusão Social de Osasco* (2007), *Inclusão Social com Geração de Ocupação e Renda* (2008) e *Geração de Oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda* (2009).

³⁸ Sobre experiência francesa, ver: Suplicy & Buarque (1997).

³⁹ Sobre a experiência espanhola, ver: Bonilla (2006).

assistência à parcela mais vulnerável da população com políticas de capacitação e intermediação de mão-de-obra, bem como na experiência de São Paulo na gestão 2001-2004 (GUERRA *et al*, 2007, p. 93).

Para justificar a estratégia adotada pela SDTI/PMO, Guerra et al (2007, p. 92), explicam que na década de 1990 a implementação das políticas de emprego isoladas (não integradas a outras políticas) prejudicou a eficiência de tais medidas. Ao classificar as políticas sociais e do trabalho do período como insuficientes, eles ainda responsabilizam o modelo neoliberal pelo aumento da polarização social das regiões metropolitanas. Para os autores, esses dilemas seriam resolvidos por meio de uma revitalização do papel do Estado, ampliando o gasto social federal e caberia aos municípios a “tarefa inadiável” de implementar programas sociais que não se preocupem apenas com o combate à pobreza extrema, mas que permitiriam construir alternativas de inclusão e emancipação para a população de baixa renda, de forma que o tecido social fosse reconstruído.

Percebe-se, portanto, nesse caso, que o município assume a responsabilidade da gestão das políticas de emprego, que comumente seriam de esferas superiores – governos estadual e federal⁴⁰. Na verdade, o combate ao desemprego passa a ser feito por políticas de emprego mais restritas, relacionadas estritamente ao mercado de trabalho, não sendo mais, portanto, acessórias das políticas macroeconômicas, como eram nos países desenvolvidos no período do pós-guerra. Essa mudança de caráter, ou de conteúdo, das políticas de emprego está relacionada a uma série de mudanças e transformações pela qual passou a economia capitalista após a década de 1970, com as medidas liberalizantes que passaram a ser adotadas pelos governos, e tem relação também com as políticas econômicas, que, no mesmo período, passaram a se preocupar mais com a estabilidade inflacionária. Esse cenário já foi explorado nos capítulos 1 e 2 deste trabalho.

Vários autores⁴¹ relatam que a década de 1990 representou para o Brasil um período de baixo crescimento econômico, altas taxas de desemprego e queda nos rendimentos. Para Guerra e Oliveira (2009, p. 16), a cidade de Osasco não fugiu dessa lógica de desestruturação social e econômica, e muitos indivíduos inativos,

⁴⁰ Esse assunto é tratado com maiores detalhes no decorrer do capítulo quando se descreve o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda que em Osasco ganhou o nome de Portal do Trabalhador.

⁴¹ São exemplos dessa posição: Dedecca (2003); Moretto, Gimenez e Proni (2003) e outros.

como donas de casa, estudantes e aposentados se lançaram ao mercado de trabalho numa tentativa de aumentar a renda familiar para enfrentar a crise. A respeito desse assunto, esses autores relatam que tal movimento, em conjunto com o baixo crescimento econômico do período e a geração de postos de trabalhos em número insuficiente, levou a uma elevação do desemprego osasquense entre 1985 a 2004⁴².

Os autores continuam a análise, a partir da metodologia de um estudo da SDTI/PMO⁴³, que mapeia “áreas que permaneceram à margem do desenvolvimento social com base em um Índice de Exclusão Social⁴⁴”. Dessa forma, tal pesquisa identificou que quase 25% das áreas de ponderação são localidades com famílias extensas em situação de miséria e pobreza, com muitos jovens e uma população com pouca escolaridade e pouca experiência de assalariamento formal. Os autores dizem também que, o Censo Demográfico do ano 2000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE registrou que, naquele ano, em Osasco, 10% de sua população vivia em situação de pobreza o que corresponderia a quase 20 mil famílias⁴⁵ (GUERRA; OLIVEIRA, 2009, p.17-18).

Foi nesse contexto que foram implementadas as políticas de emprego integradas às políticas de transferência de renda. A análise da experiência da cidade de Osasco no combate ao desemprego faz-se interessante pela possibilidade de se encontrar alternativas para enfrentar o problema do desemprego e, em especial, da pobreza e da exclusão.

3.2.1 As políticas e programas

A explanação acerca da estratégia da SDTI/PMO feita por Guerra, Cazzuni e Mansur (2009) dá conta de que, para se produzir um projeto de inclusão social bem-sucedido, não se deve depender somente de variáveis macroeconômicas ou das decisões tomadas em nível nacional. Para os autores, as decisões tomadas em nível local são igualmente importantes (GUERRA et al, 2009, p. 23). E, por isso,

⁴² Para mais informações sobre esse contexto, ver Guerra, Cazzuni e Almeida (2009), publicação da SDTI/PMO.

⁴³ Ver: *Atlas da Exclusão Social de Osasco* (2007).

⁴⁴ Para detalhes acerca da metodologia desse índice ver: Guerra, Cazzuni e Almeida (2009).

⁴⁵ Os autores consideraram para determinar as famílias em situação de pobreza as famílias com renda *per capita* familiar abaixo de meio salário mínimo.

a estratégia da secretaria foi elaborada fundamentando-se nos três componentes presentes no quadro xxx abaixo;

<i>Componente 1</i>	Ações de transferência de renda, fundamentais para garantir algum tipo de segurança financeira para as famílias pobres e trabalhadores desempregados.
<i>Políticas Redistributivas</i>	
<i>Componente 2</i>	Ações públicas comprometidas com a educação, capacitação e cidadania, articuladas com a promoção da emancipação social e política.
<i>Políticas Emancipatórias</i>	
<i>Componente 3</i>	Ações relacionadas ao compromisso público com a autonomia da população excluída combinadas com ações promotoras do desenvolvimento econômico.
<i>Políticas Desenvolvimentistas</i>	

Quadro 2 – Componentes da Estratégia da SDTI/PMO

Fonte: SDTI/PMO.

Elaboração própria.

No rol das “políticas redistributivas” estão diversos programas de transferência de renda advindos de todas as esferas governamentais: municipal – Renda Mínima, Operação Trabalho e Começar de Novo; estadual – Renda Cidadã e Frente de Trabalho; e federal – Bolsa Família. Além desses, existem programas específicos para a juventude, coordenados pelo Programa Juventude, da SDTI/PMO, que são: Bolsa Trabalho (municipal), Jovem Cidadão (estadual, em parceria com a Fundação Paula Souza) e o Projovem e Juventude Cidadã (federais) (GUERRA et al, 2009, p. 24). A virtude da estratégia local foi tornar esses programas complementares uns aos outros e não sobrepostos entre si, direcionando cada um a um público específico de acordo com suas necessidades próprias.

Entre as políticas chamadas “emancipatórias”, destacam-se dois programas:

Programa Osasco Solidária (ações relacionadas à economia popular e solidária, tais como: incubadora pública de empreendimentos populares e solidários, geração de ocupação e renda, e microfinanciamento de atividades produtivas) e o Programa Capacitação Ocupacional (formação em atividades ocupacionais, sociais, comunitárias e de utilidade coletiva) (Ibid).

O terceiro eixo que compõe essa estratégia da SDTI/PMO engloba as “políticas desenvolvimentistas”, traduzidas em dois programas: o Programa Osasco

Digital, ligado à “elaboração de estudos e pesquisas”⁴⁶, elaboração de sistemas informatizados, gerenciamento das informações dos programas sociais e acesso à tecnologia da informação e da comunicação por meio da implantação de Centros de Inclusão Digital⁴⁷; e o Programa Osasco Inclui, referente à “intermediação de mão de obra assalariada, autônoma e de negócios e acesso ao seguro-desemprego” (Ibid). No âmbito deste último programa está o Portal do Trabalhador, descrito em parágrafos anteriores, além de outras políticas como, por exemplo, a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Cabe observar que apesar de serem concebidas como políticas desenvolvimentistas e de serem subsídios importantes, elas não evidenciam ações típicas de promoção do desenvolvimento econômico, tais como: estímulos aos investimentos, ampliação de crédito, fomento à integração produtiva no território etc. Nesse sentido, o programa Osasco Solidária seria o mais próximo desse propósito, apesar de ser concebido como um programa *emancipatório* dentro dessa estratégia.

A ideia é que a inserção do cidadão nessa estratégia seja feita a partir dos programas redistributivos e permitir que ele opte por capacitar-se em sua área de interesse ou pelo encaminhamento ao programa de apoio à Economia Popular e Solidária ou, ainda, à intermediação de mão-de-obra (Portal do Trabalhador). É importante ressaltar que, ainda que exista articulação com outras secretarias nas ações, a gestão dos programas citados está centralizada na SDTI/PMO, tornando mais fácil a integração das políticas, em especial as de transferência de renda e de geração de trabalho e renda. A operacionalização dessas ações será melhor detalhada no decorrer do capítulo com a descrição dos programas mais relevantes.

Os dados do gráfico, abaixo, mostram como estão distribuídos os atendimentos pelos programas da SDTI/PMO. Antes de analisá-los, é importante observar que o número de atendimentos pode não corresponder ao número de pessoas atendidas, isto é, um mesmo indivíduo pode ter passado por mais de um tipo de atendimento. Por exemplo, um mesmo trabalhador pode realizar desde emissão de carteira de trabalho e a verificação de vagas (programa Osasco Inclui), a inscrição em um dos programas de transferência de renda (programas

⁴⁶ Dentro dessa lógica, foi criado o Observatório do Mercado de Trabalho de Osasco, por meio de convênio com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE –, responsável pela elaboração de textos e pesquisas sobre mercado de trabalho.

⁴⁷ Em 2011, existem no município 14 CIDs que atendem mais de 22 mil usuários, dos quais 6 mil passaram por atividades de capacitação em informática (SDTI/PMO, 2011, p. 27).

redistributivos) e ter acesso aos cursos de informática dos Centros de Inclusão Digital (programa Osasco Digital).

Verifica-se no gráfico que a maior parte dos atendimentos está concentrada em dois programas: o Osasco Inclui, responsável pelas políticas do SPETR e de inclusão social, com 455.289 atendimentos; e o Redistributivos, responsável por grande parte dos programas de transferência de renda, com 128.974. Embora a quantidade de atendimentos não traduza o número de pessoas atendidas, ela condiz com as ações da secretaria no sentido que são esses dois programas que concentram a maior parte das ações na estratégia municipal. O fato de os demais programas possuírem uma proporção menor de atendimentos se explica por estarem relacionados a etapas e/ou encaminhamentos dos atendimentos realizados pelos dois programas já citados.

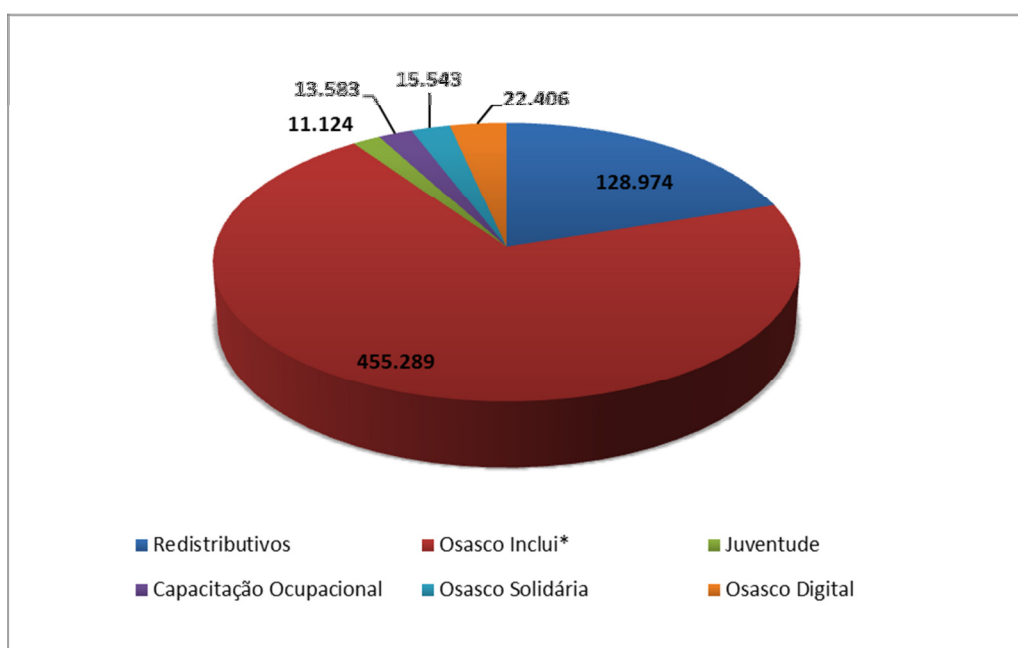


Gráfico 6 – Quantidade de atendimentos por programa da SDTI/PMO

Fonte: SDTI/PMO

Elaboração própria.

* Osasco Inclui atende a população de Osasco e de outros municípios.

Em complemento à estratégia da SDTI/PMO, a descentralização⁴⁸ do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em Osasco permitiu que o

⁴⁸ Em 2006, o município de Osasco assinou o Convênio Único com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – formalizando a responsabilidade integral da prefeitura na estruturação e gestão do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda – o que inclui intermediação de mão-de-obra, inscrição para o seguro-desemprego, ações de capacitação ocupacional, concessão de microcrédito, entre outras ações.

município se responsabilizasse por toda a operacionalização dos locais de atendimento ao trabalhador em situação de desemprego. Dessa maneira, para Guerra, Cazzuni e Mansur (2009), possibilitou-se dar “continuidade às ações municipais de forma integrada à política nacional, evitando assim sobreposição de ações” (GUERRA et al, p. 26).

Vale lembrar que não foi possível ao município concretizar a integração dos sistemas de gestão das políticas de inclusão social e do SPETR, em virtude de serem definidos e administrados por órgãos federais distintos e que tampouco conseguiram evoluir nesse aspecto. Esses sistemas são: o Cadastro Único da Assistência Social – CadÚnico - e o Sistema de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE. Ambos funcionam como porta de acesso dos cidadãos às políticas e no caso do SIGAE é ao mesmo tempo um mecanismo de gestão e monitoramento da execução das ações.

Na tentativa de minimizar essas dificuldades para integração das políticas, o município desenvolveu o Banco de Dados do Cidadão de Osasco – BDCO, que busca integrar as diferentes bases de dados geradas pelo CadÚnico e SIGAE, sobretudo no que se refere às ações relacionadas ao acompanhamento da trajetória dos cidadãos inseridos nos programas de transferência de renda. Dessa maneira, um cidadão que acessa as políticas, via transferência de renda, e é encaminhado para os programas “emancipatórios” e/ou “desenvolvimentistas” terá o seu percurso registrado possibilitando, assim, avaliar a efetividade da integração das ações. Um exemplo disso será visto mais adiante neste capítulo, na análise do programa Educação e Inclusão.

Outro ponto muito importante a ser abordado no momento de analisar a experiência de Osasco é a institucionalização da política pública. Ou seja, todos os programas implementados pela SDTI/PMO estão formalizados dentro de leis municipais, o que contribui para que se legitimem como políticas e não como programas de governo. Sobre isso, de acordo com Guerra, Cazzuni e Mansur (2009), três diretrizes foram estabelecidas para tal, quais sejam:

formalizar por meio de legislação a constituição e o funcionamento dos programas; instituir espaços públicos que sirvam de referência à população das ações do Governo Municipal; e fortalecer o controle social por meio de conselhos e comissões paritárias, que unam o Governo com a sociedade civil organizada (GUERRA et al, 2009, p. 27).

3.2.2 A estratégia em prática: experiências relevantes

O ponto de partida para a análise dessas políticas é o programa Educação e Inclusão, também conhecido como “Oficina Escola”, uma oficina de costura estruturada pela prefeitura com o objetivo de capacitar pessoas para trabalhar com costura industrial.

Iniciado em janeiro de 2006, o projeto põe em prática vários pontos da estratégia da SDTI/PMO. Duas secretarias são articuladas: a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão – SDTI/PMO – e a Secretaria Municipal de Educação, e a operacionalização fica a cargo de uma instituição da sociedade civil – Associação Eremim. Ademais, esse projeto é integrado, no âmbito da SDTI/PMO, com os programas Osasco Inclui (de intermediação de mão-de-obra, representado pelo Portal do Trabalhador), Osasco Solidária (de fomento à economia popular e solidária), Capacitação Ocupacional e Gestão da Informação, que, de forma permanente, desenvolvem interfaces com o Programa Redistributivos.

O público-alvo desse projeto são os beneficiários, sobretudo mulheres, dos programas de transferência de renda⁴⁹, em especial do programa Bolsa Família e Renda Cidadã, que preencheram o cadastro com a profissão de costureiros ou indicaram que gostariam de ser capacitados como tal. Além deles, outras pessoas, cadastradas no Portal do Trabalhador, são convidadas a participar do projeto.

Essas pessoas são introduzidas ao programa Operação Trabalho⁵⁰ (para residentes em Osasco há pelo menos dois anos que estavam há muito tempo fora do mercado formal de trabalho) recebendo um auxílio pecuniário de R\$ 490,00, seguro de vida e subsídio para transporte. Ademais, recebem capacitação profissional dada pelo Senai e participam de uma espécie de “laboratório de costura” para colocar em prática o aprendizado da costura industrial. Uma série de outros temas são abordados nessas capacitações, como a inclusão digital, incentivo ao aumento da escolaridade (MOVA e EJA), capacitação social e incentivo à economia solidária. Os beneficiários permanecem no projeto por 12 meses, cumprindo uma carga horária de 160 horas por mês, sendo 7 horas diárias divididas em metade para a capacitação específica ou atividades laborais e a outra metade para a “capacitação cidadã” e/ou aumento da escolaridade.

⁴⁹ A gestão dos programas de transferência fica a cargo do Programa Redistributivo.

⁵⁰ Lei municipal nº 9.559/2006.

Dentro das atividades da capacitação prática está a produção dos uniformes escolares. São três tipos diferentes de kits de uniformes produzidos e distribuídos gratuitamente aos alunos das escolas da rede pública municipal de Osasco. A distribuição de uniformes é um programa implantado pela Secretaria Municipal de Educação em 2006, como parte da parceria com a SDTI/PMO no projeto Educação e Inclusão.

Completados seis meses, são apresentadas aos beneficiários diversas formas de inserção ao mercado de trabalho para que possam eleger aquela que melhor responde aos seus anseios. Da mesma maneira, eles tomam conhecimento das dificuldades e oportunidades do mercado de trabalho formal, da economia solidária e empreendimentos populares. A partir de então, feitas as escolhas, passam a ser apoiados também por outros programas da SDTI/PMO de forma que aqueles que optam pelo mercado de trabalho formal são direcionados ao Osasco Inclui, para a intermediação de mão-de-obra via Portal do Trabalhador, e aqueles que escolhem a economia solidária ou os empreendimentos populares são encaminhados ao Osasco Solidária.

De acordo com levantamento da SDTI/PMO (Tabela 1), de 2006 a 2011, 956 pessoas participaram do programa Educação e Inclusão, das quais 337 (ou 35,3% do total) entraram como beneficiárias do programa Bolsa Família. Desse total de participantes, contata-se que quase todos (96,9%) passaram por qualificação em cursos do Senai, 65,2% fizeram cursos de informática (Inclusão Digital) e 15,9% estiveram em processos de elevação da escolaridade.

Além disso, mais de 70% desses beneficiários tiveram algum tipo de inclusão produtiva, quais sejam: 36,9% foram admitidos em vagas de emprego formal na área da costura e 34,0% optaram pela economia solidária e popular (em empreendimentos coletivos, individuais ou familiares).

No período mais recente, o programa teve um desdobramento com novas formas de inclusão produtiva: a prefeitura, por meio da SDTI/PMO, começou a organizar empresas em arranjos produtivos locais – APL. Como se verifica na tabela, 12 empresas estão envolvidas no APL e outras 22 estão em processo organizativo com apoio da secretaria (nesse caso, empresas podem ser cooperativas, microempresas, associações, redes e empreendedores Individuais). O laboratório de costura (oficina escola) foi mantido. Dessa maneira, com o

laboratório e os APL, sem comprometer o processo de aprendizado, é possível atender a demanda de produção dos uniformes ou ainda assumir outras encomendas que possam surgir.

Etapa	Descrição	Qtde.	%
Garantia de renda	Total de beneficiários - Programa Educação e Inclusão	956	100,0
	Beneficiários com Bolsa Família	337	35,3
Qualificação	Fizeram cursos do SENAI (diversos - desde básico até mais específicos)	926	96,9
	Cursos - Inclusão Digital	623	65,2
	Elevação de escolaridade	152	15,9
	Mova	36	3,8
Inclusão produtiva	Admitidos em vagas de emprego formal	353	36,9
	Optaram e organizaram empreendimentos coletivos	118	12,3
	Optaram por Empreendimentos individuais ou familiares	207	21,7
	Empresas* envolvidas no Arranjo Produtivo Local - que produziram uniforme	12	
	Empresas* em processo organizativo com apoio da Secretaria	22	

Tabela 2 – Participação das beneficiárias segundo forma de inclusão no trabalho – dados de 2006 a 2011

Fonte: SDTI/PMO

Elaboração própria.

Nota: as quantidades não são somadas no total de beneficiárias (956), pois as beneficiárias podem ter participado de mais de uma das atividades descritas na tabela.

* Incluem-se cooperativas, microempresas, associações, redes e empreendedores Individuais.

Vale considerar também a quantidade de estudantes atendidos pelo projeto. Segundo dados da SDTI/PMO, em 2006, 45 mil estudantes receberam kits de uniforme. E, em 2007 e 2008, foram 65 mil os estudantes atendidos.

Para complementar a análise dos dados supramencionados, são observados os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS⁵¹. E a análise da evolução do estoque de trabalhadores formais no segmento de confecção em Osasco, entre os anos de 2006 e 2010, mostra que houve um aumento de 16,1% no número de vínculos formais que passou de 2.237 para 2.598 trabalhadores no período. E a participação desse segmento correspondeu a apenas 1,3% do estoque total do município em 2006, reduzindo a 1,1% em 2010. Esta diminuição relativa se explica, portanto, não pela retração do próprio segmento, mas pelo incremento de outros.

⁵¹ Registro administrativo que traz as informações sobre a atividade econômica e os empregos no setor formal da economia brasileira. É mantido e gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – e é divulgado anualmente com as informações para 31 de dezembro de cada ano.

E desagregando para as classes de atividade econômica, destaca-se a *Confecção de peças do vestuário* que tem o maior número de vínculos formais desse segmento. Entre 2006 e 2008, o número de trabalhadores nessa classe de atividade passou de 1.823 para 2.013. Em 2009, houve uma queda para 1.684, voltando a crescer em 2010, quando o estoque apresentou 1.708 trabalhadores formais (Tabela 2).

Classe de atividade econômica	2006	2007	2008	2009	2010
Fabricação de linhas para costurar e bordar	0	0	0	0	0
Tecelagem de fios de algodão	1	1	0	0	0
Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais, exceto algodão	0	0	0	0	0
Tecelagem de fios de fibras artificiais e sintéticas	3	5	4	0	0
Fabricação de tecidos de malha	15	16	18	12	9
Acabamentos em fios, tecidos e artefatos têxteis	15	260	22	16	15
Fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico	1	2	100	168	312
Fabricação de artefatos de tapeçaria	84	89	90	97	78
Fabricação de artefatos de cordoaria	0	0	0	0	0
Fabricação de tecidos especiais, inclusive artefatos	0	0	0	20	15
Fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente	22	75	65	59	92
Confecção de roupas íntimas	43	53	61	54	123
Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	1.823	1.755	2.013	1.684	1.708
Confecção de roupas profissionais	74	66	61	45	22
Fabricação de acessórios do vestuário, exceto para segurança e proteção	8	48	42	41	30
Fabricação de meias	26	17	17	15	20
Fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens,	122	157	194	157	174
Total	2.237	2.544	2.687	2.368	2.598
Total do município	172.940	190.960	223.829	224.113	243.236

Tabela 3 – Número de trabalhadores formais, segundo classes de atividade econômica ligadas ao segmento de confecção em Osasco, anos selecionados

Fonte: MTE/RAIS

Elaboração própria

Observando as classes de atividade econômica que tiveram pelo menos um trabalhador formal entre os anos de 2006 e 2010 (Gráfico 3), verifica-se que, em Osasco, a maior parte dos trabalhadores do segmento de confecção exerce atividades de *Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas*, que representava 81,5% do estoque em 2006 e 65,7% em 2010. Apesar da queda verificada no período, essa atividade continua sendo a que mais emprega trabalhadores formais no segmento em análise. Outras duas atividades se

destacam: *Fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico* que praticamente não tinha participação em 2006 (0,0% ou 1 empregado) e passou a representar 12,0% do total em 2010; e *Fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias*, que passou de 5,5% para 6,7% de participação no estoque do período.

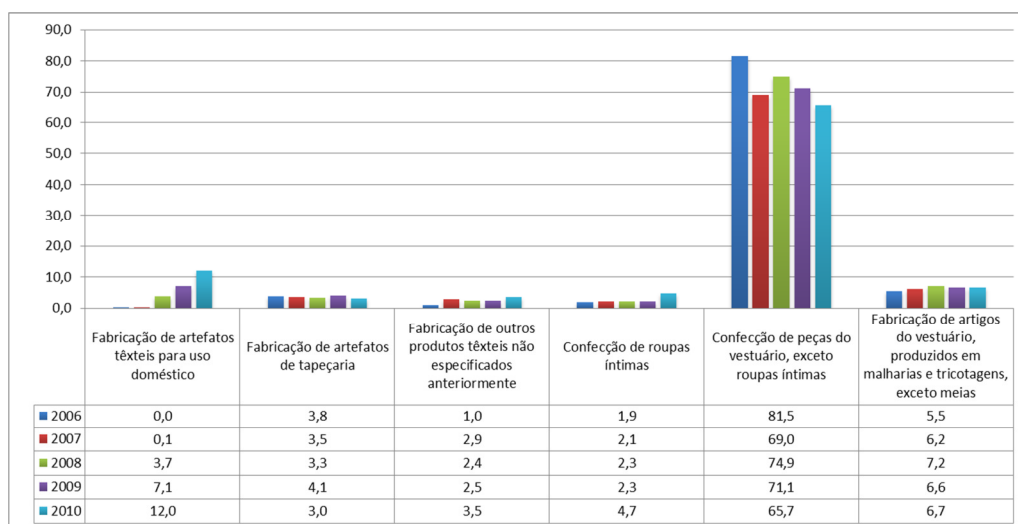


Gráfico 7 – Classes de atividade econômica com maior participação no estoque de trabalhadores do segmento de confecção em Osasco, anos selecionados (em %)

Fonte: MTE/RAIS

Elaboração própria.

Nota: foram consideradas apenas as classes de atividade econômica que tiveram pelo menos 1 trabalhador no estoque nos anos selecionados

A análise dos dados do programa Educação e Inclusão e dos dados da RAIS, nos parágrafos e nas tabelas acima, mostra que a política direcionou os beneficiários dos programas de transferência de renda, em especial do programa Bolsa Família, a um segmento em potencial para efetivar a inclusão produtiva dessas pessoas e no qual elas já haviam se disponibilizado no momento do cadastro no CadÚnico. No caso dos beneficiários que foram admitidos em vagas de emprego formal, verifica-se claramente a integração entre as políticas do SPETR com os programas de transferência de renda. E ademais, as outras formas de inclusão produtiva, por meio de empreendimentos coletivos, individuais ou solidários, bem como pela organização dos Arranjos Produtivos Locais – APL, mostram que a gestão municipal tem buscado com sua estratégia integrar alternativas de geração de emprego e renda, como é o caso da Economia Solidária.

Na tabela abaixo, é possível verificar quais as dez principais ocupações declaradas pelos beneficiários do programa Bolsa Família no momento do cadastro

no Cadúnico. Entre essas ocupações, destacam-se as duas primeiras, *Faxineiro* e *Empregado Doméstico*, que correspondem a 43,2% das ocupações declaradas. E ainda, entre as dez ocupações declaradas está também a de *Costureiro em geral*. Dessa forma, a aposta neste segmento de confecção é interessante, pois vai de encontro ao perfil dos trabalhadores e, além disso, trata-se de um tipo de ocupação muitas vezes relacionada às atividades domésticas, sobretudo das mulheres, sendo menos distante da realidade dos beneficiários. Inclusive, muitas vezes os uniformes produzidos se destinaram aos seus próprios filhos o que gerou uma mobilização importante. E, dentre as ocupações declaradas, essa parece a mais promissora em termos de promoção de negócios associativos por gerar produtos comercializáveis, enquanto as demais tem um foco maior na prestação de serviços e no trabalho assalariado.

Ocupação declarada	Quantidade	%
1º Faxineiro	6.366	28,8
2º Empregado Doméstico	3.172	14,4
3º Trabalhador que declara ocupação não-identificada	1.796	8,1
4º Trabalhador que não declarou sua ocupação	815	3,7
5º Babá	732	3,3
6º Manicuro	641	2,9
7º Passador a mão	571	2,6
8º Vendedor a domicílio	489	2,2
9º Vendedor ambulante	178	0,8
10º Costureiro, em geral (confecção em série)	131	0,6
Subtotal das 10 principais ocupações	14.891	67,4
Total geral	22.078	100,0

Tabela 4 – Dez principais ocupações declaradas no momento de cadastro pelos beneficiários do programa Bolsa Família, Osasco

Fonte: SDTI/PMO/Cadúnico

Elaboração própria.

Vale destacar também que embora o segmento de confecção seja pouco representativo no estoque formal de empregos e na atividade econômica do município de Osasco, esta aposta do governo local tem também outra virtude, de não se restringir a qualificação dos trabalhadores, mas criar um ambiente favorável ao desenvolvimento dos negócios a partir das compras públicas.

Cabe aqui discutir sobre o papel do orçamento público no desenvolvimento econômico de um território. No período recente, os municípios

ampliaram sua participação na execução dos investimentos públicos, sobretudo nas áreas de habitação, saneamento e tratamento de resíduos sólidos, além de outras obras de infraestrutura. E uma das formas que um governo tem de investir é exatamente via as compras públicas.

É sabido que uma das grandes compras públicas nos municípios é a de uniformes escolares. Dessa forma, na medida em que a prefeitura do município de Osasco direciona essa aquisição, num primeiro momento, para viabilizar a qualificação profissional de pessoas mais pobres e depois para estimular a constituição de negócios e empreendimentos por essas mesmas pessoas, está construindo um paradigma importante no desenvolvimento local com inclusão social.

Portanto, destaca-se a iniciativa realizada pelo município no projeto Educação e Inclusão como uma inovação fundamental na integração de políticas públicas que passam a considerar não apenas as ações sociais, mas também de desenvolvimento econômico. Além disso, vale ressaltar a engenharia feita pelos gestores municipais para viabilizar o projeto Educação e Inclusão, integrando a qualificação profissional à produção dos uniformes. E da mesma forma, qualificação e compra de uniforme sem a incubação dos Empreendimentos Econômicos e Solidários poderia resultar apenas em "mão-de-obra barata" na produção dos uniformes, se considerada uma análise mais estrutural do mercado de trabalho nesse segmento⁵².

Após a explanação acerca do programa Educação e Inclusão, é necessário retomar a atenção ao programa Osasco Inclui que, como os gestores costumam dizer, funciona como a "porta de entrada e saída" das ações da secretaria. Criado pela Lei Municipal nº 3.988/2005, esse programa tem como objetivo "identificar oportunidades de geração de trabalho, emprego e renda à parcela da população em situação de desemprego, em especial aos beneficiários dos programas sociais. Além de Osasco, atende a população de outros municípios" (SDTI/PMO, 2011, p. 34), como se vê na ilustração 1 abaixo. O programa centraliza as ações ligadas à intermediação de mão-de-obra e, simultaneamente, faz sua integração com os programas redistributivos, capacitação profissional e outros programas da SDTI/PMO. Ou seja, estão integradas no mesmo local físico tanto as

⁵² Sobre esse assunto ver: Escobar (2011, p. 160-180).

ações da política do SPETR quanto da proteção social (municipal, estadual e federal).

Entretanto, o mapa de distribuição (Ilustração 1), com os municípios de origem dos cidadãos atendidos pelo Programa Osasco Inclui, sugere que o problema da sobreposição ainda não foi resolvido. Nota-se que pessoas de outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo, como, por exemplo, de Carapicuíba, Barueri e do próprio município de São Paulo, fazem uso dos postos de atendimento localizados em Osasco. Portanto, é possível que isso ocorra em outros municípios que operam o SPETR por meio do Convênio Único. A sobreposição nesse caso se dá, principalmente, pela morosidade na mudança do sistema de gestão (SIGAE)⁵³ de forma a integrar as informações dos distintos postos de atendimento, ou Centros Públicos, de forma que o trabalhador ao se inscrever em um deles seja considerado em todos, tanto como força de trabalho disponível como demandante de políticas relacionadas a esse serviço.

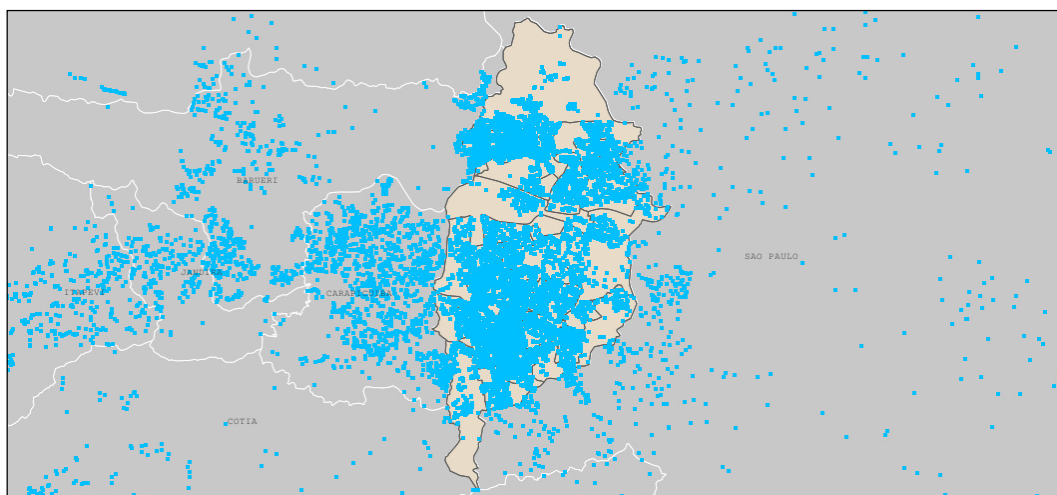


Figura 1 – Mapa de distribuição dos atendimentos do Programa Osasco Inclui, segundo município de origem do beneficiário, de 2005 a 2010

Fonte: SDTI/PMO/DIEESE – Observatório do Mercado de Trabalho de Osasco

Elaboração própria.

Observação: disponível em: <http://geo.dieese.org.br/osasco/>

Conforme dito anteriormente neste capítulo, o Convênio Único firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – descentralizou o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no município de Osasco, cujas ações são de responsabilidade do programa Osasco Inclui.

⁵³ Logo abaixo será tratado deste sistema.

Aqui também a estratégia da SDTI/PMO se faz presente. São vários os programas envolvidos, dado que o objetivo central do Osasco Inclui é articular as ações da secretaria, quais sejam: os programas de transferência de renda; os programas de geração de emprego, trabalho e renda; os programas de juventude, capacitação ocupacional, economia popular e solidária; os programas de gestão da informação e desenvolvimento de sistemas (implantação de Centros de Inclusão Digital); o Observatório do Mercado de Trabalho (parceria com o DIEESE). Além disso, existem parcerias com entes ou órgãos públicos, como as secretarias municipais de Saúde, de Educação, de Serviços Municipais, de Meio Ambiente e de Habitação, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo e os ministérios do Trabalho e Emprego – MTE – e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

O Portal do Trabalhador é o equipamento físico da SDTI/PMO no qual o programa Osasco Inclui é posto em prática. Dessa maneira, de acordo com seu perfil ocupacional, o trabalhador em situação de desemprego, subemprego ou de vulnerabilidade social e risco social tem acesso a diversas ações que podem possibilitar seu ingresso ou reingresso ao mundo do trabalho. Como exemplo, um cidadão que vai ao Portal do Trabalhador se cadastrar ou atualizar seus dados de um programa de transferência de renda (como o programa Bolsa Família), receberá orientações quanto às opções de ocupação e renda, bem como apoio em relação à proteção social de forma a estabelecer um fluxo desde sua entrada até o resultado final do seu atendimento.

A integração de políticas geralmente se inicia no mesmo momento do cadastro do cidadão nos programas de transferência de renda no CadÚnico, software do MDS, quando se estimula o cadastramento também no Sistema de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE –, software do MTE que auxilia a intermediação de mão-de-obra. A recíproca também ocorre, isto é, um trabalhador desempregado que recorreu ao Portal do Trabalhador em busca da intermediação de mão-de-obra tem a sua disposição informações (critérios, benefícios, contrapartidas etc) acerca dos programas de transferência de renda nos quais ele pode se encaixar.

Na figura 2 é possível visualizar essa integração. De acordo com dados da SDTI/PMO para Osasco, entre os anos de 2005 e 2011, o programa Bolsa

Família apresentou 137.106 membros, dos quais 85.164 (ou 62,1%) com idade laboral, entre 14 e 65 anos⁵⁴. Desses membros, nessa faixa etária selecionada, 22.220 foram inscritos na intermediação de mão-de-obra (do SPETR) e 3.638 conseguiram colocação no mercado de trabalho. Entretanto, ainda é baixo o percentual dos colocados em relação aos inscritos, de 16,4%, abaixo dos percentuais de colocação do SINE (como se verá na tabela 3 adiante). Porém, como se trata de pessoas com um grau de vulnerabilidade muito elevado, esse resultado passa a ser significativo e é um indicativo importante de que o esforço dos gestores municipais em realizar a inclusão produtiva desses trabalhadores é viável e promissor.



Figura 2 – Integração entre SIGAE e Cadúnico, Osasco, de 2005 a 2011

Fonte: SDTI/PMO

Elaboração própria.

Os dados do SIGAE para a intermediação de mão-de-obra em Osasco mostram que no que se refere ao alcance, a descentralização do SPETR atingiu o objetivo de forma satisfatória. Como se vê na tabela, a partir de 2007, após a assinatura do Convênio Único entre a prefeitura e o MTE, todos os dados apresentaram melhora em relação aos anos anteriores, tanto em termos quantitativos como em percentuais. Entretanto, apesar desse aumento, verifica-se também que os dados nominais oscilam muito entre os anos. Nos anos de 2008 e 2010, por exemplo, os dados de candidatos inscritos, vagas e colocados caem de 30% a 40% em relação ao ano anterior. Os dados percentuais também variam. E, de qualquer maneira, ainda é bastante baixo o percentual de trabalhadores que procuram o serviço de intermediação e que conseguem ser recolocados no mercado de trabalho.

⁵⁴ Na base de dados da secretaria foram considerados inclusive os membros com idade de ingresso no mercado de trabalho como aprendizes.

Variáveis	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inscritos	41.908	26.942	61.940	50.368	76.257	42.790	65.830	33.915
Vagas	16.800	16.335	6.172	29.423	62.343	35.645	39.754	22.258
Colocados	7.203	5.460	5.336	5.089	13.885	9.938	16.444	7.416
Vagas/ Inscritos	40,1%	60,6%	10,0%	58,4%	81,8%	83,3%	60,4%	65,6%
Colocados/ Inscritos	17,2%	20,3%	8,6%	10,1%	18,2%	23,2%	25,0%	21,9%

Tabela 4 – Dados de intermediação de mão-de-obra, Osasco, 2003-2010

Fonte: MTE/SIGAE

Elaboração própria

Na tabela, com os dados da SDTI/PMO para os atendimentos realizados pelo programa Osasco Inclui, é possível constatar, como já visto na tabela anterior, que um percentual reduzido dos inscritos na intermediação de mão-de-obra logra a colocação no mercado de trabalho: entre os meses de novembro e dezembro de 2006 a 2010, em média 11.271 trabalhadores (ou 22,2% do total de inscritos) por cada período de doze meses. Contudo, uma quantidade considerável desses atendimentos corresponde à ampliação do acesso dessas pessoas a direitos, como por exemplo, documentação. Em média, 22.628 trabalhadores tiveram suas carteiras de trabalho emitidas, por período de doze meses, entre os anos selecionados. O seguro desemprego respondeu por uma média de 32.853 habilitações por período e os atendimentos relacionados ao PIS/Pasep, por 5.987.

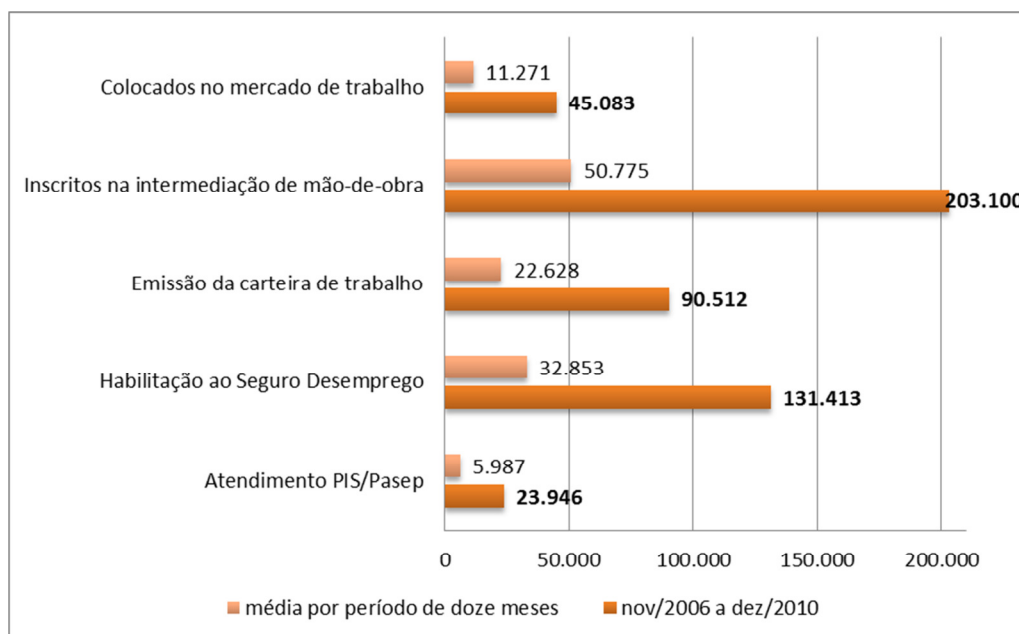


Gráfico 8 – Número de atendimentos do Programa Osasco Inclui, período selecionado

Fonte: SDTI/PMO

Elaboração própria

No gráfico, nota-se ainda que outros tipos de atendimentos são realizados pelo programa Osasco Inclui e contribuem para aumentar a amplitude das ações de intermediação como, por exemplo, as empresas que são atendidas para ofertarem vagas para a intermediação de mão-de-obra. Entre novembro de 2006 e dezembro de 2010 foram atendidas 2.949 empresas (média de 737 por período de doze meses). E, no mesmo sentido, são feitos atendimentos para a colocação de estagiários⁵⁵ no mercado de trabalho, com uma média de 551 colocações por período, (somando um total de 2.204). Ademais, o programa realiza a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, que no período analisado somaram 1.166 trabalhadores (média de 292 por período).

⁵⁵ A SDTI/PMO possui parceria com o Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE para a realização desses atendimentos.

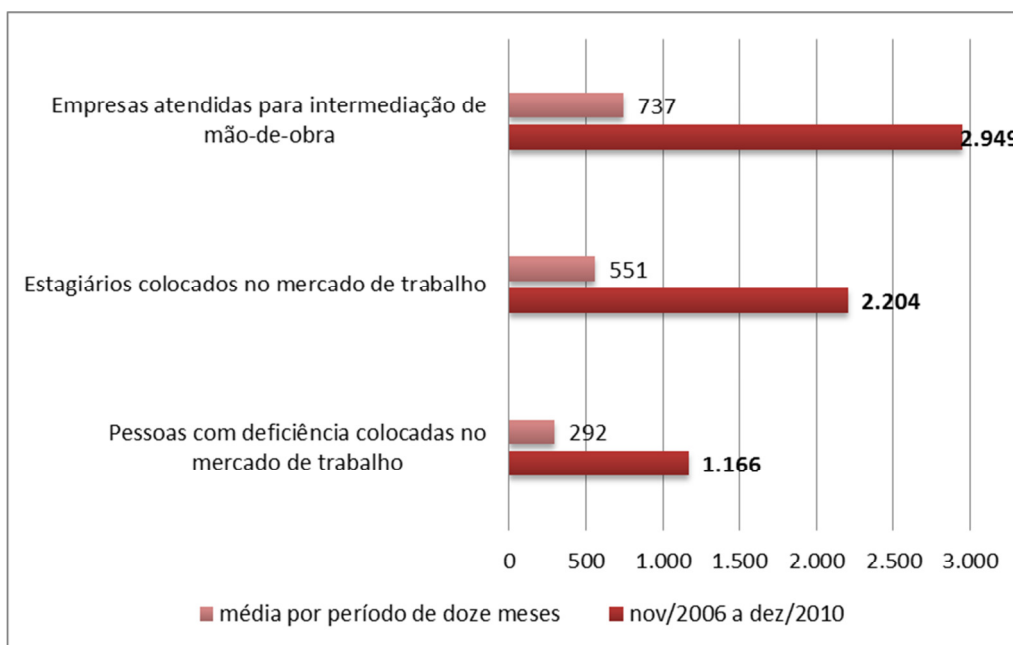


Gráfico 9 – Número de atendimentos específicos do Programa Osasco Inclui

Fonte: SDTI/PMO

Elaboração própria

3.3. O município de Osasco e o Brasil: desafios e oportunidades

Nota-se, pelo caso de Osasco, que a trajetória das políticas implementadas nos municípios é acompanhada de perto pelo governo federal. Exemplo disso foi a premiação dada ao projeto Educação e Inclusão pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS por práticas inovadoras na implementação do Bolsa Família. Também receberam prêmios o Portal do Trabalhador e a Incubadora de Empresas (economia solidária).

Ademais, os gestores locais deram suas contribuições na definição das políticas do Plano Brasil sem Miséria, lançado em agosto de 2011 pelo governo federal⁵⁶, no qual aparecem eixos que englobam algumas das ações já trabalhadas pela gestão municipal, sobretudo a Inclusão Produtiva Urbana, com o intuito de gerar ocupação e renda na cidade por meio de: qualificação profissional; intermediação de mão-de-obra e oportunidades; economia solidária; microcrédito; e Microempreendedores Individuais – MEI. Contudo, é importante frisar que esse plano não é resultado apenas da influência de Osasco, mas de várias experiências relevantes espalhadas pelo país, sobretudo do Programa Nacional de

⁵⁶ Em agosto de 2011, a secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da prefeitura do município de Osasco, Dulce Helena Cazzuni, licenciou-se do cargo, a pedido do governo federal, para trabalhar na formulação do plano.

Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que subsidiou o eixo do plano que trata das ações para o aumento da produção no campo. O plano trabalha ainda com a garantia de renda por meio dos programas de transferência de renda, como o programa Bolsa Família.

Após o lançamento do plano federal, foi criado em Osasco um comitê intersetorial com a participação de todas as secretarias com o intuito de elaborar, a partir das diretrizes nacionais, um plano local. Em março de 2012, foi lançado no município o plano Osasco Sem Miséria, que integra a estratégia municipal ao plano nacional, seguindo a mesma estrutura de políticas públicas de acesso à transferência de renda, a serviços públicos e inclusão produtiva, e trabalhando, de forma complementar, um conjunto de ações que envolvem todos os setores do governo local (MDS, 2012, s/p).

Vale ainda destacar que a experiência do município de Osasco é inovadora ao buscar a integração das políticas do SPETR e a inclusão social o que, de alguma forma, parece entrar na pauta do governo federal a partir do plano Brasil sem Miséria. Uma maior integração em nível federal facilitaria em muitos aspectos a implementação de políticas integradas no plano municipal. Entretanto, a integração deve ser pensada não apenas na intencionalidade dos gestores, mas nos mecanismos de gestão e financiamento. Não é possível alcançar eficácia, eficiência e efetividade sobrepondo sistemas de gestão da informação e trabalhando com estruturas separadas de decisão e execução dos recursos orçamentários.

No decorrer do capítulo, a análise do projeto Educação e Inclusão que de fato parece ter integrado as várias ações, demonstra um alcance bastante limitado em termos quantitativos. Cabe refletir sobre em que condições essa experiência poderia ser replicada em outros locais com resultados mais expressivos no que se refere à quantidade de pessoas inseridas.

Embora haja uma grande virtude na concepção das políticas aqui analisadas, ainda existem muitos entraves operacionais que implicam em grandes desafios a serem enfrentados para a concretização do propósito de integração. Por exemplo, a elaboração de dados locais é um ponto bastante crítico, como se viu na análise de Osasco. Mesmo com o BDCO, há ainda uma dificuldade grande no acesso a esses dados. Por outro lado, como dito acima, caso houvesse integração dos sistemas de gestão não haveria necessidade do município se responsabilizar

por gerar um terceiro sistema para agrupar as informações dos sistemas próprios de cada política. E pensando no plano nacional, essa integração seria uma ferramenta útil a todos os municípios do país, dado que poucos têm condições e a estrutura para realizá-la.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se iniciou pela análise das políticas de emprego e como se desenvolveram nos países avançados, sobretudo na Europa, buscando mostrar como surgiram e quando passaram a ser objeto de intervenção do Estado. E ainda, mostrar que nesses países, a trajetória dessas políticas se confunde com a construção do sistema público de emprego.

Como se viu no capítulo 1, tudo o que acontece na economia e na sociedade afeta de alguma maneira o mercado de trabalho bem como a quantidade e o tipo de empregos gerados. Dessa forma, podem ser consideradas políticas de emprego desde a política macroeconômica até as de proteção social. Em geral, quando se fala de política de emprego, está relacionado àquelas políticas que estão ligadas à regulação do mercado de trabalho, divididas em passivas, que têm o intuito de reduzir a oferta de trabalho, e as ativas, de alterar o perfil da oferta de trabalho e aumentar as vagas no setor público e privado.

Neste trabalho, foi possível verificar que as políticas de emprego, nos diferentes períodos, assumem características distintas de acordo com o contexto político e social. Algumas políticas realizadas nos anos 30, por exemplo, após a 1ª Guerra Mundial e a crise de 1929, tiveram sua relevância na geração de empregos, mas ainda não podiam ser tratadas como políticas de emprego porque, na realidade, eram políticas de recuperação econômica, baseadas essencialmente em obras públicas.

Por muito tempo, o desemprego não foi uma realidade para os países desenvolvidos, principalmente quando se observa o período pós-guerra, com décadas de crescimento econômico e quase pleno emprego da força de trabalho. Um ambiente promissor para desenvolver as economias e promover a inclusão social. Ademais, havia um diferencial após as duas guerras mundiais: estes países assumiram expressamente um compromisso em prol do pleno emprego.

Assim, como visto no capítulo 1, no pós-guerra, também conhecido como anos dourados ou gloriosos, falar em política de emprego tinha relação com as iniciativas de geração direta e indireta de novos postos de trabalho, por meio de ações dos governos que visavam estimular as economias, por meio de investimento em setores estratégicos, estímulo ao desenvolvimento regional, promoção incentivos fiscais para expandir a produção, e da expansão dos serviços sociais públicos. Ou

seja, no centro das políticas de pleno emprego estavam as políticas de desenvolvimento econômico e a política econômica – monetária, fiscal e cambial – de forma que a regulação do mercado de trabalho, por meio de instrumentos como seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, era tido como política acessória ao crescimento.

Ao mesmo tempo, no decorrer desse período, foram estruturados os sistemas públicos de emprego nos países desenvolvidos. Em decorrência do compromisso com o pleno emprego, a atuação dos sistemas públicos buscava a reduzir a incidência do desemprego friccional, com fornecimento de informações, buscando o desempenho mais produtivo – e menos custoso em termos sociais – do mercado de trabalho.

E foi somente após esse período que o desemprego em massa passou a fazer parte da agenda dos problemas políticos e econômicos desses países. A mudança do contexto político e econômico, com a “estagflação” da década de 1970, e, sobretudo, com a onda de políticas liberalizantes na década de 1980, provocou o aumento do desemprego nestes países, o que levou a uma mudança nos sistemas públicos de emprego e consequentemente, nas políticas de emprego. A partir desse momento, portanto, a ideologia do livre-mercado, que marca o período, leva a política econômica a dar prioridade à estabilidade monetária. E a preocupação com o mercado de trabalho, que passava por graves e importantes transformações faz com que as políticas de emprego deixem de funcionar como acessórias ao crescimento econômico e passem a ser políticas estritamente voltadas ao mercado de trabalho. Seria então o terceiro momento das políticas de empregos, tal qual apontado no capítulo 1.

Como consequência, ganham força as recomendações baseadas no Consenso de Washington e que levam os países a adotarem medidas como a desregulamentação dos sistemas financeiros e a flexibilização do mercado de trabalho. A Europa não escapou disso e muitas foram as tentativas de explicar o alto desemprego da década de 1990 pela “rigidez” do mercado de trabalho, para justificar tais medidas, que caminharam paulatinamente, porém com muita dificuldade de implementação e resistência social. O modelo social europeu foi posto à prova, durante toda a década de 1990 e nos anos 2000, até a crise de 2008, que freou a euforia pela sua flexibilização e fez com que a defesa do emprego voltasse à

pauta, como visto nas recomendações dos organismos internacionais. É certo que a crise trouxe à tona uma discussão e uma preocupação generalizada com a questão do emprego e do trabalho decente. Da mesma forma, um debate sobre uma nova regulação do sistema financeiro (controle). Entretanto, um novo compromisso com o emprego ainda não parece crível, dadas os últimos desdobramentos, em casos como da Grécia e Espanha.

O Brasil não passou incólume pela onda de políticas liberalizantes e as décadas de 1980 e 1990 tiveram um significado muito próximo ao descrito nos dois últimos parágrafos. O país também adotou as políticas hegemônicas no cenário internacional naquele momento. Da mesma forma, o (des)emprego deixou de ser tratado, também e sobretudo, como uma questão macroeconômica, tornando-se um problema exclusivo de mercado de trabalho, e agora com foco nos indivíduos. E assim como nos países desenvolvidos, ganha força o discurso da formação profissional, como se o aumento do desemprego fosse devido à falta de “mão-de-obra qualificada” e não de emprego. Esse tipo de discurso, como se viu no capítulo 2, é recorrente nos debates sobre mercado de trabalho. Entretanto, como se viu, na verdade não existe um fenômeno generalizado de “apagão de mão-de-obra qualificada” e sim que o país apresenta dificuldades para recrutar determinadas ocupações de setores da economia aquecidos com o crescimento brasileiro no período recente. Essa dificuldade é menos um problema de ausência de qualificação e mais de inexperiência no exercício laboral, o que é absolutamente previsível dado ao fato de o país ter passado por duas décadas sem gerar postos de trabalho suficientes para manter a força de trabalho ativa. O inexpressivo ou inexistente crescimento da atividade econômica nas décadas de 1980 e 1990 também desmobilizou o investimento dos trabalhadores na busca de prepararem-se para ocupações de alta escolarização, tais como as engenharias. A estratégia de tornar fato localizado uma situação generalizada de falta qualificação da força de trabalho parece, dessa forma, mais associada a uma preocupação com o aumento do poder de barganha dos trabalhadores e seus sindicatos.

No Brasil, diferente do ocorrido nos países desenvolvidos, o processo de industrialização não foi acompanhado pela construção de um sistema público de emprego, que fizesse a regulação e estruturação do mercado de trabalho. Pelo contrário, foram esparsas as iniciativas de políticas com essa intenção, isto é, as

políticas de emprego foram construídas em diferentes períodos da história do país, de forma muito fragmentada. Por muito tempo, predominou no país a visão de que o crescimento econômico seria suficiente para a geração de emprego, ainda que nos dias atuais essa visão não tenha sido, necessariamente, esquecida. Não era de interesse dos governantes da época a construção do SPE, nem de políticas que estruturassem o mercado de trabalho. Ou seja, a regulação do mercado de trabalho não era prioridade do Estado brasileiro e muito menos a construção de um sistema público de emprego.

Como se viu no capítulo 2, é só na década de 1990 que esse debate entra em pauta, acerca da construção de um Sistema Público de Emprego e de se implementar políticas de mercado de trabalho de forma articulada, sobretudo com a criação do FAT. Contudo, nesse momento, as iniciativas estavam mais ligadas ao desemprego friccional, jogando o peso para a questão da qualificação profissional, como já mencionado em parágrafos anteriores. Além disso, nessa década, foram criados outros programas para melhorar o funcionamento do mercado, restringindo-se a uma atuação marginal sobre a demanda e a oferta de trabalho, como, por exemplo, os programas de crédito popular. É certo que o contexto econômico da década de 1990, de baixo crescimento e altas taxas de desemprego contribuiu para que essas políticas tivessem um desempenho ainda pior.

Mais adiante, em meados dos anos 2000 que iniciou-se de fato a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, com a realização dos congressos nacionais sobre o tema, em especial o segundo, em 2005, no qual foram elaboradas propostas que posteriormente tornaram-se resoluções do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, que deram as diretrizes para o sistema funcionar. Entretanto, apesar de uma trajetória longa, se considerada desde a criação do SINE, a construção do SPETR no Brasil é débil e inacabada. Como se viu neste trabalho, há uma fragilidade institucional, ou seja, não há um marco legal que determine o funcionamento desse sistema, sua estrutura, fontes de financiamento, repasses de recursos a estados e municípios etc. Assim, o SPETR se sustenta apenas na Lei do Seguro Desemprego, que considera apenas a qualificação e a intermediação como ações ativas de emprego e renda e deixa de fora todas as demais iniciativas que, num país com desigualdades estruturais como o Brasil, são fundamentais para promover uma efetiva inclusão produtiva de amplos

setores da sociedade. Outras ações desenvolvidas, acabam restritas ou com baixa articulação com o SPETR, tais como os projetos especiais de geração de trabalho e renda financiados com os depósitos especiais do FAT.

É igualmente importante ressaltar que é insuficiente o financiamento existente hoje para as políticas do SPETR, com base no que resta da arrecadação de PIS/Pasep após a subtração de 20% para a DRU e de cerca dos 32% repassados ao BNDES. Como se viu no capítulo 2, essa verba restante é quase toda (99% aproximadamente) destinada ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial, marcando uma predominância das políticas passivas no âmbito do SPETR. Dessa forma, é pouco significativa a parcela que resta para financiar as políticas ativas do sistema, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional entre outras recomendadas pelos congressos nacionais do SPETR que se voltariam mais a apoiar a organização e melhorar outras formas de inserção no trabalho, tais como o empreendedorismo e o trabalho associado, o que vem sendo de certa forma compensado, na medida do possível, por iniciativas locais, como é o caso de Osasco.

Os grandes municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988, vêm gradativamente ampliando sua participação na formulação e gestão das políticas públicas. E, no caso das políticas inclusão social, emprego, trabalho e renda, têm sido responsáveis pelas inovações existentes em termos de considerar as realidades locais, integrar as ações para ampliar sua efetividade, avançar nas políticas ativas, provocar a cooperação entre os entes da federação (união, estados e municípios), entre outros aspectos. A experiência de Osasco, analisada no capítulo 3, serve como exemplo disso. A estratégia de integração das políticas do SPETR com a inclusão social mostrou como isso pode se efetivar.

Porém, a ausência do marco regulatório também impede uma gestão efetivamente cooperada entre os entes da federação e a estruturação de um sistema que funcione de maneira regular e continua com atendimento adequado aos trabalhadores que buscam acessar seus direitos via o sistema. Isso é particularmente visível na forma precária como são estabelecidos os convênios entre a União e estados e municípios, operados na mesma lógica em que o Estado se relaciona com entes privados. Isso dificulta inclusive que a institucionalização do

sistema se ramifique nas esferas menores do Estado com destinação própria de recursos orçamentários e de infraestrutura física e de pessoal.

É relevante dizer que existem muitas dificuldades relativas à implementação de políticas federais com base em convênios entre unidades da federação e municípios, como é o caso do Convênio Único, criado para a descentralização do SPETR e firmado com estados, municípios e algumas entidades privadas. Conforme tratado no capítulo 2, entre as motivações desta ação está a articulação das políticas públicas no território local, buscando dinamizar suas potencialidades e superar problemas como a sobreposição de funções e recursos.

Entretanto, como se viu nos dois capítulos, este tipo de ação tem tornado o processo mais burocrático. Além disso, é importante citar novamente a ausência do marco legal para regulamentar e institucionalizar o SPETR, criando inclusive as políticas que hoje não o compõe legalmente como é o caso do apoio às atividades empreendedoras, à economia solidária e o microcrédito. Decorre disso que não há de fato um Sistema Público, com definições de atribuições para os diferentes entes da federação, destinação de recursos próprios para as várias políticas que o integram e com um fluxo contínuo e ininterrupto no repasse de recursos. Nas condições atuais esse repasse é precário, pois é feito voluntariamente da União para os estados e municípios, via convênio e à mercê das disponibilidades de recursos. Ou seja, a destinação de recursos orçamentários próprios para o SPETR acaba não sendo entendida como uma atividade permanente, o que de fato é, mas como um projeto com início, meio e fim. Isto dificulta, inclusive, que os municípios tenham dotações orçamentárias regulares para financiamento das ações, o que poderia efetivamente ampliar a capacidade de realizar as políticas. Soma-se a isso o fato de que em poucos municípios existe a institucionalidade das políticas, por meio de leis e decretos municipais (como feito em Osasco), o que impede que algumas experiências relevantes tenham continuidade.

Conforme já mencionado no capítulo 3, vale ressaltar que a experiência do município de Osasco é inovadora ao buscar a integração das políticas do SPETR e a inclusão social, o que de alguma forma parece entrar na pauta do governo federal a partir do plano Brasil sem Miséria. Uma maior integração a nível federal facilitaria em muitos aspectos a implementação de políticas integradas no plano municipal. Entretanto, a integração deve ser pensada não apenas na

intencionalidade dos gestores, mas nos mecanismos de gestão e financiamento. Não é possível alcançar eficácia, eficiência e efetividade sobrepondo sistemas de gestão da informação e trabalhando com estruturas separadas de decisão e execução dos recursos orçamentários.

No decorrer do capítulo 3, durante a análise do projeto Educação e Inclusão, que de fato parece ter integrado as várias ações, verificou-se um alcance bastante limitado em termos quantitativos. Cabe, portanto, uma reflexão sobre em que condições essa experiência poderia ser replicada em outros locais com melhores resultados no que se refere à quantidade de pessoas inseridas.

A experiência de Osasco referenda a importância de se buscar a superação das políticas públicas fragmentadas e desarticuladas para uma sociedade que deseja avançar na consolidação democrática, seja pela necessidade de aprofundar as ações que vençam as desigualdades sociais, que promovam uma efetiva emancipação social e que criem capacidade efetiva do Estado de garantir os direitos sociais, econômicos e de cidadania. Entretanto, evidencia também o quanto ainda pouco se avançou na superação de alguns entraves básicos, como a racionalização dos processos, a gestão integrada da informação e a cooperação federativa na elaboração e gestão das políticas sociais no país.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES, Fernando. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da União (DRU)? In: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial. **Brasil, Economia e Governo: Finanças públicas e gestão pública**. 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/> Acesso em: 11/03/2012.

BARBOSA, Alexandre; MORETTO, Amilton. Políticas de Emprego e Proteção Social. São Paulo: ABET, 1998.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1994.

BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: 50 anos**. BNDES: Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. In: **II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

BONILLA, Miquel Àngel Purcalla (org.). **La Renda mínima d'inserció catalana en el sistema de protecció social**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, 2006. 232p.

CACCIAMALI, M. C.; SILVA, G. B.; MATOS, F. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, MARCO A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp: 1998. P.169-192.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F. (org.). **Boas práticas dos serviços públicos de emprego no Brasil**. Brasília: BID; MTE, 2011. 112p.

CHESNAIS, François. **Dívidas públicas européias: relançar a recessão e empobrecer os povos para salvar uma segunda vez os bancos**. São Paulo: junho de 2010. Mimeo.

DEDECCA, C. S. Reorganização econômica, absorção de mão-de-obra e qualificação. **Revista de Economia Política**. Vol. 22, número 2 (86). São Paulo: abril/junho de 2002.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. **Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003. p. 71-108.

DIEESE; MTE. A evolução e a constituição das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. São Paulo: DIEESE; Brasília: MTE, 2007. 71p.

DIEESE. **Qualificação e Mercado de Trabalho: Apontamentos para política pública em regiões metropolitanas**. São Paulo: DIEESE, 2011. 120p.

ESCOBAR, Leonardo C. S. São Paulo, o paraíso da América Latina: o ciclo produtivo das oficinas de costura e os imigrantes latino-americanos. In: **Revista Temas e Matizes**. Vol. 10. Número 19 e 20. Cascavel: UNIOESTE, 2011. p. 160-180.

EL PAIS. **Hay riesgo de una grave crisis social: entrevista con Robert Zoellick, Presidente del Banco Mundial**. Madrid, 2009. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/economia/Hay/riesgo/grave/crisis/social/elpepieco/20090524elpepieco_1/Tes?print=1. Acesso em 07/11/2010.

FRACALANZA, Paulo Sergio; RAIMUNDO, Licio da Costa. Gestão da riqueza e transformações do mundo do trabalho: a crise do trabalho no regime e acumulação liderado pela finança. In: **ANAIS do XIII Encontro Nacional de Economia Política**. Sociedade Brasileira de Economia Política: João Pessoa, 2008.

FREYSSINET, Jacques. As transformações das estruturas do emprego na União Européia. In: DIEESE. **O Trabalho no Setor Terciário: emprego e desenvolvimento tecnológico**. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT: 2005. p. 37-52.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Políticas de Emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal**. São Paulo: AnnaBlume: Unisal, 2003. 134p.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. (org.). **Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão**. SDTI/PMO: Osasco, 2007.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; MANSUR, L. O enfrentamento da exclusão social pela SDTI/PMO. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. (org.). **Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão**. SDTI/PMO: Osasco, 2007.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. (org.). **Inclusão social com geração de ocupação e renda: uma cidade cada dia melhor**. SDTI/PMO: Osasco, 2008.
_____. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. **Geração de oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda**. Editora Hucitec: São Paulo, 2009.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. **Geração de oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda**. Editora Hucitec: São Paulo, 2009.

GUERRA, A.; OLIVEIRA, M. P. A questão social brasileira e aspectos da pobreza em Osasco. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. **Geração de oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda**. Editora Hucitec: São Paulo, 2009.

IPEA. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2008. p. 397-446.

KALLABIS, Rita P. **Políticas de emprego na União Européia (1995-2007): a Europa social, uma utopia?** Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho). Campinas. UNICAMP, 2009. 230p.

KRUGMAN, P. **A terceira depressão**. Nova Iorque, 2010. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/blogs-colunas/colunas-do-new-york-times/paulkrugman/2010/06/30/a-terceira-depressao.jhtm?action=print>. Acesso em: 29/01/2011.

LIMA, Alexandre Almeida; ARAUJO, Eliane Cristina; SILVA, Fabio Gonçalves da. Programas de Geração de Emprego e Renda no Brasil: seus objetivos e suas limitações frente ao problema crescente do desemprego. In: GARCIA, Maria de Fátima; KATZ, Frederico Jayme (org.). **Emprego e Trabalho: uma visão multidisciplinar**. Maringá: PME-UEM, 2004. p. 135-149.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Prefeitura de Osasco anuncia lançamento de plano complementar ao Brasil Sem Miséria**. MDS: Brasília, 15 de março de 2012. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticia/prefeitura-de-osasco-anuncia-lancamento-de-plano-complementar-ao-brasil-sem-miseria/> Acesso em: 15/03/2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório de Gestão 2006: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego**. MTE: Brasília, 2006.

_____. **Relatório de Gestão 2007: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego**. MTE: Brasília, 2007.

MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). UNICAMP: Campinas, 2007. 304p.

MORETTO, Amilton José; GIMENES, Denis Maracci; PRONI, Marcelo Weishaupt. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. **Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003. p. 231-279.

MORETTO, Amilton José; BARBOSA, Alexandre de Freitas. As políticas de mercado de trabalho e a sua evolução tardia e fragmentada no Brasil. In: DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W. (org.). **Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido**. Campinas, SP: Unicamp. IE/ Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. p. 253-277.

OCDE. **The OECD – Jobs Study: evidence and explanations**. OECD: Paris, 1994. OLIVEIRA, A. L.; MATTOSO, J. E. L.; NETO, J. F. S.; OLIVEIRA, M. A. O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Ed. Página Aberta, 1994. 671p.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **La OIT adoptó un “Pacto Mundial para el Empleo”**. Ginebra: OIT, Julio de 2009. Disponível em: http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2318:la-oit-adopto-un-pacto-mundial-para-el-empleo-con-el-objetivo-de-generar-empleos&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305. ACESSO EM: 07/11/2010.

_____. **OIT y FMI presentan documento sobre Desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social**. Ginebra: OIT, Septiembre de 2010. Disponível em: http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2403:oit-y-fmi-presentan-documento-sobre-desafios-del-crecimiento-el-empleo-y-la-cohesion-social&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305. ACESSO EM: 07/11/2010.

POCHMANN, M. As políticas de geração de emprego e renda: experiências nacionais recentes. In: OLIVEIRA, MARCO A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp: 1998. p. 109-124.

_____. **O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 1999. 205p.
PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003. 358p.

RTP NOTÍCIAS. **OCDE pessimista quanto à recuperação de empregos**. Lisboa, 07 de Julho de 2010. Disponível em: <http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?t=OCDE-pessimista-quanto-a-recuperacao-de-empregos.rtp&article=358339&visual=3&layout=10&tm=6>. Acesso em 07/11/2010.
SDTI/PMO. **SDTI em números**. Editora Hucitec: São Paulo, 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA. **Fórum de Secretários de Trabalho envia carta aberta à presidente Dilma Rousseff**. Pará: Governo do Estado do Pará, 2011. Disponível em: http://www.seter.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=87:forum-de-secretarios-de-trabalho-envia-carta-aberta-a-presidente-dilma-rousseff&catid=41:noticiasgeral&Itemid=77 Acesso em 25/03/2012.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSORIO, Rafael G. Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, 2006. Salvador. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2006, Salvador**. Salvador: Anpec, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**. Vol.11, nº 30. 1997. p. 79-93.

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. **El servicio public de empleo en um mercado de trabajo cambiante**. OIT: Madrid, 2001. 333p.