

A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: estrutura e questões

Rose Serra

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: estrutura e questões

Resumo: Este artigo trata da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, analisando as suas determinações econômicas, referenciadas pelas últimas crises capitalistas, além de apontar as implicações de seu papel estratégico no enfrentamento dos efeitos sociais dessas crises. Apresenta o arcabouço dessa Política no Brasil, no nível federal, apontando, ainda, alguns limites e questões na constituição e desenvolvimento dos seus programas atuais. Finalmente, apresenta resultados de uma pesquisa empírica, no âmbito do Governo do Rio de Janeiro, sobre os impactos de um projeto de qualificação profissional nas condições de trabalho e de vida de seus beneficiários.

Palavras-chave: Política pública, emprego, trabalho e renda, qualificação profissional.

THE PUBLIC POLICIES OF JOBS, WORK AND INCOME: it's structure and issues

Abstract: This article deals with jobs, work and income Public Policies. It analyzes their economical determinations, referenced by the last capitalist crisis, besides pointing out the implications of their strategical role in the confrontation of the social effects of these crisis. It presents the framework of these Policies in Brazil, at the federal level, even pointing out some limits and issues in the constitution and development of the current programs. Finally, it presents the results of an empirical research, in the scope of the Government of Rio de Janeiro, about the impacts of a professional qualification project in the working and living conditions of its' participants.

Key words: Public policies, job, work and income, professional qualification.

Recebido em: 29.09.2009. Aprovado em: 29.10.2009

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, abordarei a Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, tendo em vista discutir a sua estrutura em nível federal, apresentando algumas análises sobre seus limites e possibilidades no estágio atual de seu desenvolvimento, com a compreensão de sua importância como estratégia governamental para o enfrentamento do grande problema da atualidade, o desemprego (e as diversas formas de subemprego), que teve início no final da década do século passado até o presente, a partir da crise capitalista dos anos 1970 e, também, com essa nova crise de 2008. Na primeira crise, o desemprego (e suas derivações) fez-se presente como um problema central e de imensa envergadura, do ponto de vista econômico e social. Nessa crise atual, que apenas começou, novamente o desemprego já apresenta níveis preocupantes nos países centrais e na periferia do mundo, com uma velocidade nunca ocorrida antes.

Apresentarei, em linhas gerais, como base anterior da análise dessa Política, alguns traços dessas crises capitalistas, grande parte delas vigentes até hoje. Finalmente, indicarei alguns resultados de uma pesquisa empírica sobre os impactos de cursos de qualificação no trabalho e na vida de seus beneficiários, de um Projeto de Trabalho e Renda de uma Secretaria do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Essas reflexões, neste artigo, estão amparadas no desenvolvimento do meu Projeto de Pesquisa no Programa de Dedicção Exclusiva da UERJ: Programa de Incentivo à Produção Técnica, Científica e Artística (PROCIÊNCIA), no período de agosto de 2005 a julho de 2008, centrado nos programas dessa política em nível estadual, já submetido, portanto, ao crivo de avaliações dos órgãos de fomento CNPq e FAPERJ e dos canais específicos do PROCIÊNCIA. Neste Projeto, aprovado para o período de 2008 a 2011, também continuo estudando tal Política; desta vez, enfocando a questão do financiamento das mesmas em nível internacional e o pensamento dos seus gestores e beneficiários.

Em acordo com importantes analistas e estudiosos da temática trabalho, em nível internacional e em nosso país, considero que é o desemprego o principal determinante das graves expressões da questão social no contexto econômico e sociopolítico, em várias regiões do mundo, a partir da década de 1970, quando as economias centrais começaram a apresentar sinais de esgotamento do padrão de produção vigente, até então.

Segundo análises de Serra (2000), o reordenamento do capital na área da produção e no âmbito da circulação, tendo em vista a busca de maiores taxas de lucro e, objetivando o enfrentamento dessa crise, resultou em novo modelo de produção, a chamada reestruturação produtiva, que modificou os processos de produção e o trabalho, alterando suas formas, condições e relações de

produção. No âmbito da inserção no mercado de trabalho, alteraram-se os regimes e contratos de trabalho, com a substituição, em grande monta, do emprego formal pelo emprego em tempo parcial, temporário, subcontratado e terceirizado, aplicado em dimensão mundial, processo de substituição do tipo de emprego formal, vigente, até então, em larga escala. Instala-se, portanto, o trabalho precarizado como opção majoritária do capital.

Ao lado dessas ocorrências, também houve o aumento do contingente do exército industrial de reserva, a exclusão precoce de trabalhadores do mercado de trabalho, considerados “velhos” pelo capital, a baixa absorção de jovens e a inserção cada vez mais cedo de crianças no mercado de trabalho. Por outro lado, a forte incorporação da mulher, nesse mercado, tem provocado o crescimento da população economicamente ativa (PEA), pressionando as taxas de desemprego.

Assim, resultante desse novo padrão produtivo, múltiplas alterações no mundo do trabalho ocorreram e, desde a década de 1980, em escala mundial, vem acontecendo um processo de substituição dos empregos formais por novas modalidades de inserção no mercado de trabalho, guardando, tal processo, diferenças e peculiaridades entre os países centrais e o resto do mundo, os chamados países periféricos, como o Brasil.

Pela impossibilidade de uma análise mais apurada, em razão do ocorrido no segundo semestre de 2008, não me deterei na nova crise capitalista, em escala internacional, desencadeada nos Estados Unidos e que se espalhou pelos países centrais e já chegou aos países periféricos, como é o caso do Brasil. Suas consequências já se fazem sentir no mundo todo, de maneira avassaladora, em termos de redução de postos de trabalho, o que trará uma situação muito sombria para a realidade mundial, tornando essa temática uma necessidade premente de objeto de estudos e investigações empíricas, além de intervenções urgentes dos governos e demais segmentos da sociedade civil, principalmente o setor empresarial.

De todo modo, penso que essa crise, que ora vivenciamos, pode ser entendida como resultante imediata da insolvência do sistema de hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos da América, provocada pela expansão generalizada do crédito, o que levou a um grande crescimento da demanda em vários setores e, em grande monta, no setor imobiliário, seja no financiamento habitacional, seja no investimento para ganhos, face, principalmente, à baixa de juros, situação que provocou altos níveis de descontrole e enorme rentabilidade dos agentes financeiros, sobretudo, aos bancos de investimento.

Quando o descontrole suplantou a rentabilidade, o quadro se inverteu, resultando na inadimplência generalizada dos compradores de imóveis e, conseqüentemente, dos bancos de investimento. Frente a esse quadro, há muitas implicações que afetam o sistema capitalista, sendo a mais

importante, a que atingiu duramente o seu núcleo básico- o sistema produtivo-, o que implicou, quase que de pronto, na desaceleração do desenvolvimento econômico, nos países centrais e, também, em países periféricos, com redução da produção, implicando, como consequência, em forte redução da oferta e do corte de empregos, provocando a implantação da recessão econômica, fantasma temido pelos países, em razão dos efeitos que provoca em termos econômicos e sociais.

Ora, todos nós sabemos, por vivências anteriores em vários períodos históricos, que recessão significa falta e perda de emprego, aumento da informalidade e do subemprego, salários baixos, entre outros. Em termos sociais, os efeitos são muito perversos, causando o caos social em determinadas situações. É como se estivéssemos vivendo uma crise interminável, desde os anos 1970, desta feita, sob novo formato, centrado no setor financeiro. Em tempos de globalização, essas crises se apresentam com múltiplas faces, com uma extensibilidade muito grande e, também, com uma grande verticalidade nos estragos que provoca. Razão pela qual a eclosão dessa crise na América do Norte atingiu velozmente outros países do primeiro mundo e, em grande parte, países periféricos, em particular na América do Sul e adjacências.

De fato, percebe-se que há muitos pontos de interseção dessa atual crise com a anterior, principalmente em termos de suas determinações, em especial, a falta de regulamentação do capital financeiro, que viaja pelo mundo, sem controle, na rota da especulação, sendo-lhe conferido o privilégio de protecionismo estatal, ao invés do controle público possível, no interior do sistema capitalista.

Não por acaso, representantes do capital, em pronunciamentos recentes em vários países, no final de 2008 e início de 2009, apontaram os efeitos dessa falta de regulamentação como um problema a ser enfrentado, com sugestões para que esse seja um dos pontos de mudança no enfrentamento dos efeitos que vivemos, com uma velocidade incrível, a partir do desencadeamento dessa crise de 2008, com indicações de longa duração, segundo análises econômicas de respeitáveis especialistas, inclusive dos Estados Unidos.

Dados recentes do Relatório Tendências Mundiais de Emprego da OIT – Organização Internacional do Trabalho sobre as tendências mundiais de emprego para 2009, afirma que, face à crise econômica mundial, o desemprego no mundo poderia aumentar em 2009 em relação a 2007 entre 18 e 30 milhões de trabalhadores, e até além de 50 milhões caso a situação continue se deteriorando. Sustenta que neste último cenário, cerca de 200 milhões de trabalhadores, em especial nas economias em desenvolvimento, poderiam passar a integrar as filas da pobreza extrema (Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/index.php>>)

Nesse contexto de crises, as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda ganham cada vez mais

relevância e vêm sendo alvo, desde os anos 1990, de preocupação e objeto de ações de diferentes setores em diversos países: governo, empresariado, organizações de trabalhadores e movimentos sociais. Tais políticas precisam ser vistas, para efeito de estudos, investigações e análises, num contexto global. Um ponto de destaque é que essas políticas interagem com vários campos de gestão pública, entre elas, as mais importantes: a política econômica, a política de assistência tributária, a política de assistência social, entre outras.

Penso que o carro chefe da política pública de desenvolvimento econômico nacional deveria incrementar a criação de empregos formais, onde a Política de Geração de Trabalho e Renda seria uma estratégia, em termos de criação de emprego e de efetiva qualificação e colocação de trabalhadores no mercado formal. Na verdade, não é o que se constata, pois os dados reais dos programas dessa política e seus resultados, computados em relatórios oficiais governamentais e pesquisas recentes de estudiosos do tema, enfocam o desemprego, e não o emprego, como apontaremos, mais adiante, neste texto.

A seguir, apresento sucintamente o Sistema Nacional de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, que pode ser considerado uma referência para outros países, uma vez que a lógica dessa Política guarda caminho similar na sua constituição e no seu desenvolvimento.

2 ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

É importante sinalizar que, a legislação pública no Brasil, na área do trabalho, teve alguns recortes históricos importantes: a criação do Ministério do Trabalho em 1930; a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço em 1966; o Sistema Nacional de Emprego em 1976 e o Seguro Desemprego em 1986.

No terreno específico das refrações advindas dessa crise capitalista, em nível macro societário, em que o desemprego tornou-se a estrela principal, a intervenção estatal, de um fôlego, deu-se na década de 1990, com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Este é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, ao Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico; estes últimos, a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). É gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Com o FAT, pôde ser viabilizado financeiramente o sistema público de Emprego, composto de políticas de transferência temporária de renda (Abono Salarial e Seguro-Desemprego), prestação de serviços (Intermediação de mão de obra e Qualificação Profissional) e concessão de Crédito Produtivo.

A estruturação dessa Política Pública se dá por meio de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda criado em 1995, distribuído em três áreas: 1) as políticas de caráter compensatório, de apoio ao desempregado, através do abono salarial e seguro-desemprego; 2) as políticas ativas: Qualificação Profissional e a Intermediação de mão de obra ou Colocação Profissional, que busca inserir no mercado os desempregados; 3) o conjunto de políticas de crédito dirigidas aos diversos setores produtivos capazes de gerar trabalho e renda.

As principais ações de emprego, financiadas com recursos do FAT, estão estruturadas em torno de dois programas principais: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação de mão de obra) e os Programas de Geração de Emprego e Renda (com a execução de programas de estímulo à geração de empregos e fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos).

Os operadores do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda são diversos. O Seguro Desemprego é operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelos Postos de Delegacia Regional do Trabalho (DRTs) e Postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que são a maior porta de entrada do Sistema. O Programa de Intermediação (Colocação) de mão de obra e o Programa do Primeiro Emprego são operados pelo SINE nos 26 Postos de Estados e Distrito Federal, por meio de Convênios com as Secretarias Estaduais do Trabalho que, por sua vez, conveniam com as Prefeituras Municipais (1097 postos) e Centrais Sindicais (21 Postos). Cabe um destaque para o SINE, pelo seu papel extensivo e sua cobertura nacional. Seu objetivo, segundo o MTE, é fazer a intermediação da mão de obra no setor formal, prestando informação e orientação sobre a oferta e procura de emprego e subsidiar o sistema educacional e o de formação de mão de obra para elaboração de políticas. Seu funcionamento é coordenado por esse Ministério e operado por Estado e Municípios.

Os Programas de Crédito do FAT são agenciados pelos Bancos Públicos Oficiais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de sua rede de agências bancárias. O Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) é operado pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, grandes Municípios e consórcios Intermunicipais (Planteqs) e por Entidades Nacionais (Proesqs).

O governo Lula, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, situa, como centro do mesmo, a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e a desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. Entre seus objetivos, está o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para enfrentar o desemprego, o referido plano pretende fortalecer o Sistema Público de Emprego, na ótica do desenvolvimento sustentável, com geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda, com o fortalecimento do trabalho estável, políticas ativas de emprego e economia solidária e um sistema democrático de relações de trabalho.

As Políticas de Qualificação Profissional no Brasil e, em âmbito internacional, as Políticas de Educação Profissional, passaram a ser fundamentadas na noção de competência, que articula habilidades básicas, específicas e de gestão, deslocando-se da noção de qualificação tradicional que associa um saber, uma carreira e um salário. Essas políticas ganharam materialidade no Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), criado pelo governo Fernando Henrique e desenvolvido de 1996 a 2002; e, no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado em 2003, no início do governo Lula. O conceito de competência, subjacente nessa política, privilegia o trabalhador com aptidão para elaborar conexões, criar e desenvolver conceitos e operar em grupo. Este deslocamento no campo do trabalho configura-se, conseqüentemente, em demanda para o campo educacional que passa a formar o trabalhador polivalente.

Segundo Hirata (1994, p. 133), na noção de competência está ausente a perspectiva da relação social, uma vez que o novo modelo de relações profissionais se associa à crise da noção dos postos de trabalho, visto que, quanto menos estáveis são os empregos e mais caracterizados por objetivos gerais, mais as qualificações são substituídas por “saber ser”. A competência remete, então, a um sujeito e a uma subjetividade, deslocando para o âmbito do privado uma relação que no modelo anterior era social. Nesse contexto, tudo no campo profissional passa a ser de responsabilidade individual. E a configuração do mundo do trabalho, no país, difere da idéia de emprego de carreira estável, ou seja, está articulada com as idéias da empregabilidade, condicionando o trabalhador que deseja acessar os postos de trabalho existentes, à competência profissional, à disposição para aprender e à capacidade para empreender.

Assim, o trabalhador convive hoje com a preocupação não só de acessar o emprego, mas de permanecer nele, mantendo-se competitivo em um mercado de trabalho em constante mutação. Deve-se preparar, então, para várias carreiras e diferentes trabalhos. Tais análises vão ao encontro do pensamento de Sousa e Pereira (2006, p.73-89), ao analisarem as políticas de Educação Profissional, no Brasil, a partir dos anos 1990.

Com o segundo mandato de Lula, conforme dados oficiais, teve início uma alteração da situação de emprego, a partir da retomada de crescimento econômico. No entanto, embora se anuncie o aumento de postos de trabalho formais no setor produtivo, responsável mais diretamente pela criação de novos empregos, ainda é prematuro para chegar-se a qualquer conclusão mais sustentada dessa mudança, principalmente porque o aumento de postos de trabalho precisa estar acompanhado de crescimento da renda do trabalho em níveis contínuos, este, sim, um quadro muito difícil de reversão, porque implica em alterar os índices alarmantes da desigualdade social brasileira, o que abarca muitos aspectos, não só econômicos, mas fatores de ordem política, cultural e institucional. Por outro lado, os novos empregos precisam ser, de fato, novos, e não como em muitos casos, a formalização em carteira de trabalhadores em empregos já existentes, resultante da efetiva ação dos fiscais do trabalho do MTE, o que alteraria os índices de oferta real de emprego.

Relacionado a isso, um dado que não aparece nas estatísticas e análises oficiais é o aspecto da rotatividade no emprego, própria da lógica atual econômica. Quer dizer, quando há criação de novos postos de emprego numa ponta, na outra, há demissões e/ou fechamento de postos de trabalho, portanto os dados reais de novos empregos ficam mascarados. Sem falar, também, na correlação dos índices de novos empregos com aqueles do crescimento contínuo da população economicamente ativa, quer dizer, a proporção de novos empregos precisa estar, necessariamente, respondendo à proporção dos índices de inserção de novas demandas ao emprego, ou seja, dos novos contingentes de pessoas que chegam ao mercado, continuamente.

Essas transformações societárias, a partir de 1990, trazem à tona a necessidade de adequar as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, elaboradas e implementadas, desde então, à exigência de inclusão social, novo mote nos discursos do capital e dos governos, daqueles que ficaram excluídos do acesso a condições dignas de sobrevivência; isso, num contexto de desemprego e crescimento da atividade informal.

Para tanto, a verdadeira inclusão social não deve ser encarada como algo decorrente dessas ações, mas sim, como algo que ocorre quando os contingentes dos chamados excluídos, através da participação em ações coletivas, recuperam sua dignidade e conseguem além de emprego e renda, acesso à moradia decente, a equipamentos e atividades culturais e serviços públicos, como educação, saúde, habitação e transporte. Estas necessidades, no entanto, não são proporcionadas por políticas públicas universais, mas vêm, cada vez mais, adquirindo uma conotação assistencial focalizada, e não de direitos garantidos constitucionalmente.

Em consonância com essa lógica, a concepção dessa política pública, em vigor no Brasil, está atrelada à estruturação da democracia social no mundo contemporâneo, principalmente no que se refere às principais economias capitalistas ocidentais. Nessa perspectiva, pelo que se tem acesso e informações a respeito, tais políticas não têm correspondido ao discurso oficial, uma vez que seus programas não contemplam a prerrogativa de busca de empregos formais, o chamado emprego decente, o que só poderá ocorrer, à medida em que houver, nos vários países, políticas econômicas governamentais que enfatizem o desenvolvimento humano. Portanto, políticas de emprego, trabalho e de renda que pretendam responder de maneira pontual à situação de desemprego, sem uma articulação orgânica com políticas desenvolvimentistas, não podem alcançar os seus propósitos de proporcionar trabalho decente e, portanto, uma real e efetiva integração social.

Nessa perspectiva, as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Geração de Renda, na atual conjuntura de crise econômica e de índices restritos de emprego formal, emergem como solução para atender à população carente dessa proteção social, uma vez que o contexto atual exige dos trabalhadores novas competências, como a capacidade de interpretar instruções, de utilizar equipamentos mais sofisticados, de ações polivalentes, de capacidade de comunicação oral e escrita, de resolução de problemas, criatividade, necessidades que vão muito além de suas competências ocupacionais. Assim, cria-se também, como pano de fundo, a ilusão de que tais mecanismos podem atender às demandas de qualificação, que viabilizem a inserção no mercado de trabalho formal.

Por outro lado, o campo dessas políticas públicas no país segue a mesma lógica de outras políticas da área de políticas sociais, apresentando, em geral, algumas características similares como: a descentralização para os níveis locais; a participação de órgãos da sociedade civil, principalmente nos programas de Qualificação e Intermediação; a focalização sobre os segmentos da população mais vulnerável: mulheres; trabalhadores mais velhos, acima de 40 anos; trabalhadores com baixa escolaridade, trabalhadores domésticos; os negros e os jovens. Ainda há outro elemento muito importante e mais estratégico, que é a falta de uma efetiva integração com as políticas de desenvolvimento econômico.

Constata-se que os programas desse Sistema Público tornaram-se, em grande parte, compensatórios, atuando, sobretudo, sobre o lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e capacitação profissional), com ações de gerar novas vagas, mas centradas em dotar os trabalhadores de condições ou ferramentas na disputa de vagas no mercado.

Daí, presenciar-se que a atuação dessa Política Pública está muito centrada no terreno da

assistência, como estratégia da sobrevivência da população atingida por essa refração social, tendo como referência para tal posição, o fato de seu público-alvo, prioritário, ser composto por segmentos da população, desprotegidos socialmente ou em vias dessa condição. Tal similitude de público-alvo não implica em integração entre essas políticas, nem mesmo a devida articulação. O que vem acontecendo, mesmo, é um paralelismo em seus programas e ações governamentais.

O Sistema de Política de Emprego, Trabalho e Renda, apesar dos seus limites e restritas possibilidades, representou um grande avanço na estruturação de políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho, mas os seus resultados, em termos de inserção efetiva das pessoas no mercado de trabalho ou na criação de empreendimentos, ainda são pouco significativos frente à grande demanda. Alguns exemplos podem aqui ser apontados. O funcionamento do SINE não demonstra a devida integração com outros programas, conforme apregoada na sua dinâmica; pelo contrário, apresenta descontinuidade e suas ações são muito heterogêneas nos diferentes Estados brasileiros. O Programa de Crédito, por exemplo, é ainda de pouco alcance, no sentido de beneficiar os mais pobres, em razão das exigências para obtenção do crédito, isto porque o crédito é operado por instituições financeiras que priorizam as atividades e empreendimentos de menor risco e de maior lucratividade.

O Primeiro Emprego é outro exemplo que teve pouco alcance. Os seus objetivos atenderiam às necessidades desse segmento, mas a sua efetividade não atingiu a consecução dos mesmos, acabando por extinguir-se. O Seguro Desemprego, apesar da sua ampla destinação, tem ainda um alcance limitado, uma vez que sua cobertura não atinge os trabalhadores sem carteira assinada e, ainda tem, como exigência, determinado tempo de contribuição previdenciária, com prazo definido para a sua vigência, além de não cobrir os demais segmentos do mercado de trabalho.

Em síntese, essas Políticas são ainda pouco eficazes para o enfrentamento da heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho no Brasil e, também, não estão centradas na efetiva busca de emprego, mas sim, no desemprego, o que faz toda diferença, acabando por focar-se em ações sobre os seus efeitos, o que configura uma relação direta com programas que visam, na prática, enfrentar os efeitos do desemprego e não a alteração da situação de emprego das pessoas, implicando em ações focalizadas.

E para arrematar tais limites, destaco que, em face dessas características, os determinantes de desemprego não estão sendo efetivamente contemplados pelas atuais políticas de emprego, trabalho e renda, ressaltando-se que o centro de suas ações é a oferta via intermediação e qualificação, que, em grande medida, são incapazes de gerar

novas vagas, apesar da tentativa de dotar o trabalhador, com ferramentas, na disputa de novas vagas de emprego. Não priorizam, portanto, o atendimento às demandas da mão de obra, aspecto que vai ao encontro da efetiva feição das políticas dessa natureza nas realidades dos países periféricos, a partir da implantação das políticas neoliberais. Ainda que se afirme hoje que vivemos o ocaso de vigência dessa doutrina, o que é questionável, não se pode esquecer que as mudanças provocadas por essa orientação alteraram de maneira profunda as estruturas do tecido social, seja pelo arcabouço institucional, seja pelas atuais condições de vida das populações dos países envolvidos, o que levará muitos anos para a reversão dos seus efeitos, ainda que possa haver a mudança de rumo e de orientação nas políticas governamentais, a partir de agora.

Portanto, espera-se que haja uma integração dos programas específicos dessa Política Pública com a política macroeconômica, no sentido de direcionar o sistema de programas e recursos, para políticas voltadas à dinamização do mercado de trabalho, ou, ainda, ajustar seus programas, direcionando sua ação e seus recursos para o conjunto de trabalhadores, independentemente de seu grau de formação.

3 UMA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS EM PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO RIO DE JANEIRO

Vivenciei uma experiência nos anos de 2004 a 2006, como Coordenadora da Parceria Acadêmica da Faculdade de Serviço Social da UERJ com a extinta Secretaria de Estado de Integração Governamental do Rio de Janeiro (SEIG), na assessoria ao Projeto de Geração de Trabalho e Renda (PGTR) daquela Secretaria, integrante do Programa Nova Baixada (PNB) do Governo do Estado. Ali, pudemos conferir a vultosa ajuda financeira de organismos internacionais do capital, não somente para esse Projeto, mas para tantos outros, de saúde, infraestrutura, educação, meio ambiente e similares, que compunham, à época, esse grande Programa, com financiamento de 60% do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e 40% de recursos próprios (contrapartida local), na região metropolitana dos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, São João de Meriti e Mesquita da Baixada Fluminense, na periferia do município do Rio de Janeiro, que teve vigência por dez anos: de 1995 a 2005. Ressalto que esse Programa abrangeu vários governos estaduais, e também outros organismos internacionais, como no caso do PGTR, que também teve recursos da UNESCO.

Em resposta às demandas a essa Parceria, foram realizadas duas grandes Pesquisas: uma, para a definição do perfil socioeconômico do público-alvo de ações de Cooperativismo e de Qualificação Profissional; e, a outra, sobre os impactos desses cursos nas condições de vida, em especial de

emprego e renda. Farei, aqui, uma demonstração da efetivação desse Projeto de Geração e Renda da SEIG e da sua relação com os resultados práticos apontados por participantes do referido projeto.

O PGTR tinha como objetivo principal a “inclusão social através do trabalho”. Para tal, desenvolvia oficinas e cursos de Qualificação Profissional e grupos de geração de renda, embrião de um sistema de Cooperativismo, que pudessem gerar trabalho e renda de forma imediata para a população desempregada, ou em condição de subemprego, com renda familiar de até três salários mínimos e com pouca escolaridade.

Em termos de Qualificação Profissional, o levantamento de dados realizado demonstrou que, em 2003, foram ministrados 56 cursos de 7 especialidades diferentes, formando 1588 alunos. No ano de 2004 foram ministrados 31 cursos de 14 especialidades diferentes, formando 794 alunos. Portanto, o total de participantes nos dois anos foi de 2.382.

No que diz respeito à Avaliação dos Impactos dos Cursos, importa destacar, de início, que essa solicitação da Superintendência do PNB e da Equipe do PGTR insere-se em uma perspectiva inovadora no âmbito de ações do Estado que, no Brasil, não tem uma cultura avaliativa de suas ações e gastos, em especial no que se refere às políticas e programas sociais. Isso se torna mais importante se considerarmos que, inclusive, há muitas resistências institucionais para esse tipo de iniciativa, provocando lacunas de alto significado para a população e para o erário público, no que diz respeito à eficácia e efetividade das políticas públicas.

Silva e Silva (1997, p.75) aponta alguns métodos existentes para avaliação de Políticas Públicas. Além disso, para a autora, no processo de avaliação para a escolha do método, devemos considerar que as políticas públicas podem gerar produtos físicos e produzir impactos, como alteração de índices, mudança de atitudes, comportamentos, opiniões, alterações nas condições de vida etc.

Ao mesmo tempo, a avaliação de políticas relaciona-se com a obtenção de informações para monitoramento de sua execução, buscando verificar se o produto desejado foi obtido, se os impactos esperados realmente se efetivaram. Evidentemente, a base para essa aferição são os princípios, as diretrizes e os objetivos postos pela política social, para aquele programa e/ou projeto.

Dentre os diferentes tipos de avaliação, destaco os que nos apresenta Silva e Silva (1997, p.77), como básicos: a avaliação de processos e a de impactos. A avaliação de processos visa aferir a eficácia, verificando se o programa está ou não se desenvolvendo conforme as diretrizes preestabelecidas, permitindo, portanto, desenvolver um controle antecipado do tamanho e da qualidade do efeito desejado. A avaliação de impactos é mais ampla e mais complexa, por procurar captar os efeitos do programa sobre a população-alvo, tendo

como intenção subjacente estabelecer relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais.

Analisando as Tabelas do Relatório da Pesquisa de Impactos (SERRA et.al., 2006, p.16-17), que expressam o perfil dos alunos entrevistados, verifica-se que a amostra foi composta, em sua maioria, por alunos do gênero feminino (73,81%), com faixa etária de 20 a 30 anos, (24,60%), casado, (47,62%), e que expressaram ter a etnia parda (35,70%). Com isso, podemos observar que os cursos significam um meio de complemento da renda familiar, visto que a maioria é de mulheres e casadas.

Em relação à escolaridade dos entrevistados, foram identificados os seguintes percentuais: Ensino Básico (7,94%), Ensino Médio (57,14%), Ensino Fundamental (32,45%) e Ensino Superior (2,38%). Dentre os que declaram ter o Ensino Médio, 52,78% completaram o curso e 47,2% não chegaram até o final. Já os que possuem o Ensino Fundamental, 43,90% completaram o curso e 56,10% não chegaram até o final.

Somente três entrevistados (2,38%) declararam ter ingressado no Ensino Superior em Instituição Privada, e destes, apenas um completou o curso. Apesar da maioria dos alunos terem chegado ao Ensino Médio, é grande a quantidade dos que têm baixa escolaridade, o que está diretamente relacionado com o fato de não conseguirem uma alocação no mercado de trabalho, visto que atualmente é exigido cada vez mais qualificação dos trabalhadores.

Ao serem perguntados se atualmente tinham algum emprego ou se desenvolviam alguma atividade geradora de renda, 30,16% responderam que desenvolvem alguma atividade em casa, seja o ato de tomar conta do próprio lar (donas de casas) ou alguma outra atividade que gere renda. Percebe-se também que, dentre os que declaram exercer alguma atividade, 19,05% trabalham sem vínculo empregatício, ou seja, sem carteira assinada; 15,08% fazem bicos fora de casa e 13,49% estão desempregados há mais de seis meses. Dentre estes, apenas 4,76% trabalham com carteira assinada; com isso, percebemos que os cursos não foram suficientes para alocar os alunos formados no mercado formal, sendo muito mais efetivos no sentido de capacitar para as atividades autônomas.

Ainda assim, segundo o Relatório de Balanço dessa Parceria Acadêmica (SERRA et al., 2005, p.39), nessa Pesquisa de Impactos, a maioria dos entrevistados considerou que, apesar dos limites identificados, os cursos contribuíram para melhorar sua situação de vida ou de sua família (47,62%) ou, pelo menos, em parte (13,49%), principalmente nos aspectos: profissional (55%), familiar (46,67%) e financeiro (43,33%). Quando especificaram o porquê da melhoria, a maioria dos entrevistados citou como motivos: porque adquiriu novos conhecimentos (46,67%); porque gerou e/ ou ampliou a renda (33,33%); porque houve uma integração familiar;

porque a família aprendeu a economizar (30%) e porque fez economia (11,67%).

Contudo, embora a maioria tenha declarado que melhorou sim, ou em parte, sua condição de vida, principalmente quanto à aquisição e ampliação de conhecimento, o objetivo central do PGTR aparece em segundo plano, e pode ser constatado o seu impacto mínimo na renda e emprego dos alunos formados.

Adquirir um conhecimento pode ser direcionado para diferentes finalidades, inclusive para promover renda autonomamente, quando a população possui recursos próprios para trabalhar, mas não possui a capacidade, por si só, de incluir a população no mercado de trabalho, diante da escassez de empregos formais, da baixa escolaridade e a incompatibilidade da qualificação, oferecidas pelos cursos, com as reais possibilidades de trabalho. É necessário ampliar a atuação de Projetos como esse, até mesmo numa parceria com as outras Políticas Públicas, para alcançar o fim proposto.

Os entrevistados que não viram melhora em sua condição de vida (36,51%), citaram como motivos para isso: porque nada mudou (17,39%); porque não exerce a atividade (17,39%); porque há falta de emprego, renda e oportunidade (15,22%) e porque há falta de recursos (4,35%). (SERRA et al, 2007, p.40).

Percebeu-se, através das entrevistas, que a maior parte dos alunos que participaram e concluíram os cursos, tinham grandes expectativas quanto à possibilidade de conseguir um lugar no mercado de trabalho, ou seja, quando entraram para fazer os cursos, tinham esperança que, tão logo o terminassem, iriam conseguir um estágio para um melhor aperfeiçoamento do que haviam aprendido, e, depois, uma indicação do próprio PGTR para trabalharem em alguma empresa. No entanto, isso não ocorreu, o que acabou frustrando as expectativas desses alunos, ou seja, não alcançaram bons resultados no que se refere às suas situações de trabalho. Os resultados dessa Pesquisa de Impactos apontaram um índice muito baixo de alteração, (menos de 10%), no prazo de até dois anos, em termos do alcance de algum tipo de emprego ou de renda, que propiciasse uma subsistência minimamente satisfatória.

Devido aos limites dessa Política, os impactos desses cursos de Qualificação Profissional têm sido pouco significativos na alteração das condições de trabalho e de vida da população. Além disso, a realidade atual exige dos trabalhadores novas competências, como a capacidade de interpretar instruções, de utilizar equipamentos mais sofisticados, de ações polivalentes, de capacidade de comunicação oral e escrita, de resolução de problemas, criatividade e outros, necessidades que vão muito além de suas competências ocupacionais.

Frente ao exposto, pode-se afirmar que, apesar dos limites estruturais e conjunturais na perseguição dos objetivos de obtenção de emprego e na geração

de renda para populações de baixa renda e escolaridade, aspectos quase sempre entrelaçados, é uma necessidade premente a existência de programas e projetos dessa Política governamental, os quais poderão ter algum impacto na vida desses contingentes populacionais, tão desamparados socialmente e que dependem da atuação do poder público, em seus vários níveis, para o enftretamento e melhoria das suas condições de trabalho e de vida.

4 CONCLUSÃO

Considerando que o mercado de trabalho brasileiro apresenta um perfil crônico de heterogeneidade, precariedade e desigualdade, reitero que em tal realidade, a Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, por si só, não tem condições de responder com efetividade a essa realidade, se não houver uma efetiva integração com a Política de Desenvolvimento Econômico que, de fato, gera novos postos de trabalho formal.

Sinalizo que a implantação desse Sistema de Emprego nos países centrais deu-se no pós-Segunda Guerra Mundial, em um cenário de altas taxas de crescimento agregado do produto, do emprego, da produtividade e dos salários reais, implicando que “as atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação profissional) pelo lado da oferta do mercado de trabalho”. (IPEA, 2006, p.436). No Brasil, como foi aqui apontado, diferentemente, o Sistema de Emprego, Trabalho e Renda foi criado tardiamente, nos anos 1990 (embora alguns programas isoladamente já existissem nos anos 1970 e 1980), quando naqueles países tais programas já davam sinais de esgotamento, a partir do início dos anos 1980, em razão dos efeitos da crise capitalista internacional, que alterou a situação de emprego. Em meados dessa década, no Brasil, já se configurava o agravamento da realidade de emprego e trabalho, e na década seguinte, com o aprofundamento das políticas neoliberais não houve uma política de desenvolvimento econômico, que teria enfrentado tal situação social.

Por outro lado, a criação do Sistema de Emprego, Trabalho e Renda foi implantado, como já demonstrado no corpo deste artigo, com políticas ativas, tendo como base a demanda, e não a oferta do mercado de trabalho, com a focalização dessas políticas sobre grupos mais vulneráveis socialmente, o que implicou no caráter compensatório dos seus programas, com respostas de alcance limitado às necessidades da força de trabalho demandante das mesmas.

Enfim, como nos alerta o documento do IPEA (2006, p.438):

[...] não existem no Brasil medidas que permitam a dinamização do mercado e a geração de trabalho e renda para segmentos expressivos

da população em idade ativa que esteja ou desempregada por longo período [...] ou subempregada em condições precárias [...]. As políticas tradicionais do SPETR são pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional e esse é justamente o desafio para a nova geração de políticas de programas governamentais no campo do trabalho.

De outro prisma, faz-se premente ressaltar a necessidade de integração das políticas governamentais afetas a essa problemática, como também entre os diversos programas desse Sistema, em relação às estratégias de geração de emprego, trabalho e renda, que podem provocar maior efetividade na consecução de seus objetivos e racionalização dos gastos públicos. Sem essa integração, os impactos da política de Qualificação Profissional, por exemplo, nas condições de trabalho e de vida da população, têm sido de pouco alcance e durabilidade.

Contudo, projetos como esses se destacam cada vez mais, seja porque fornecem algum nível de capacitação, seja porque não há trabalho para todo mundo, pois o novo contexto de profundas inovações tecnológicas e do modelo produtivo vigente de flexibilização levam, de um lado, ao desemprego estrutural, e, de outro, à precarização do emprego. Esses fatores estão aliados à natureza da atual política econômica federal, que não provoca a geração de empregos de porte suficiente para atender à imensa demanda, (im)posta pelos contingentes que compõem a População Economicamente Ativa, de um lado, e, de outro lado, a inexistência de políticas públicas de geração de renda, também com a amplitude necessária para atender à população que flutua à margem desses contingentes, carente dessa proteção social. As determinações antigas e as mais recentes são as razões de se ter hoje, no Brasil, um grave quadro de rotatividade no mercado ou dificuldades de criação de novos postos de grande monta, gerando a impossibilidade de absorção pelo mercado de grandes segmentos da população, sem os mecanismos eficazes, que provoquem a sua inserção no mercado formal.

Finalizando as análises e pontuações postas neste artigo sobre o atual estágio dessas Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, penso que as mesmas adquirem nessa conjuntura uma considerável importância, pois constituem ferramentas para atender às necessidades das demandas da população, em termos de uma resposta emergencial e compensatória para enfrentar o desemprego, com a possibilidade, ainda que restrita e/ou temporária, de inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, além de poder ser um meio de subsistência, pois também podem contribuir para a geração de renda, mesmo que de forma provisória.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Política de Emprego e Renda: ações do Governo. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Renda. II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: CODEFAT, 2005.

BRASIL. Plano Nacional de Qualificação (PNQ) 2003-2007. Brasília, DF, 2003.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: FERRETTI, Celso et al.(org.). **Novas tecnologias, trabalho e tecnologias: um debate multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **O Estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro, 2000.

SERRA, Rose. **Crise de Materialidade no Serviço Social - Repercussões no mercado profissional**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A Política Pública de Trabalho e Renda no Governo do Estado do Rio de Janeiro: a qualificação profissional e a economia solidária**. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: UERJ/ PROCIÊNCIA, 2005-2008.

_____.et al. **Impactos dos Cursos de Profissionalização do PRGT/SEIG na situação de trabalho e de vida dos alunos formados em 2003 e 2004**.Relatório de Pesquisa.Rio de Janeiro:FSS/UERJ, 2005

_____.et al. **Relatório do trabalho da Parceria Acadêmica da Faculdade de Serviço Social no Projeto Geração de Trabalho e Renda da SEIG**. Relatório de Balanço. Rio de Janeiro: FSS/ UERJ/ NUSEG /SEIG, 2004/ 2005.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. Avaliação das políticas sociais: concepções e modelos analíticos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.53, p.75-77, nov.1997.

SOUSA, Salviana de M. P. S; PEREIRA; Maria Eunice, F. D. A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990. In: SILVA e SILVA, M. O; YAZBEC, M. C. (Orgs.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p.73-89.

OIT. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/index.php>. Acesso em 12 e 13 de setembro. 2009

ROSE SERRA

Professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Doutora em Serviço Social, Coordenadora do Programa de Estudos do Trabalho e Reprodução Social.

E-mail: roseserr@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

R. São Francisco Xavier, 524, 8º andar Bloco D - Sala

8016-D - Maracanã

CEP: 20550-900

Rio de Janeiro - RJ