

Compreendendo os meandros de políticas de emprego e renda

Understanding the intricacies of policies for employment and income

Ana Lúcia da Silva GARCIA¹
Elizete Alvarenga PEREIRA²

RESUMO

Este artigo discute a trajetória de algumas políticas públicas de emprego e renda no Brasil num contexto de crescimento do desemprego e destaca a importância das Comissões Municipais de Emprego como espaço de democratização da política. O texto divide-se em três seções: em primeiro lugar faz-se uma breve discussão sobre a formulação e o desenvolvimento do Sistema Público de Emprego e Renda no Brasil. Em segundo lugar destaca-se a atuação das Comissões Municipais de Emprego como agente de desenvolvimento local. Finalmente faz-se uma discussão sobre as tendências e contradições presentes nas políticas públicas de emprego e renda no Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas, comissões de emprego, desemprego.

¹ Mestre em Serviço Social pela UFRJ, Assistente Social e Coord. de Projetos Sociais AFE/UNIGRANRIO. E-mail: <ana-garcia2006@ig.com.br>.

² Mestre em Política Social pela UFF e Assistente Social – AFE/UNIGRANRIO. E-mail: <elizete.alvarenga@gmail.com>.

ABSTRACT

This article discusses the path of some public politics of job and income in Brazil in a context of growth of the unemployment and it detaches the importance of the Municipal Commissions of Job as space of democratization of the politics. The text becomes separated in three sections: in first place it is made an abbreviation discussion on the formulation and the development of the Public System of Job and Income in Brazil. In second place it stands out the performance of the Municipal Commissions of Job as agent of local development. Finally it is made a discussion about the tendencies and present contradictions in the public politics of job and income in Brazil.

Keywords: *public politics, commissions of job, unemployment.*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a realizar uma breve apresentação sobre a atuação do Estado e sua intervenção na elaboração de políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. O tema trabalho é uma preocupação que remonta desde a década de 1970 quando o desemprego passou a afetar de forma mais agressiva as economias capitalistas, é a partir desse momento que o desemprego passa a ser analisado como uma questão estrutural. Faremos uma breve discussão sobre a necessidade e obrigatoriedade da criação de um sistema público de emprego no país, conforme resolução da Organização Internacional do Trabalho - OIT e surgimento das Comissões Municipais de Emprego – CME. Por último, discutiremos as contradições e os desafios a serem enfrentados para dar conta da questão do desemprego em nosso país, que deixou de ser um problema conjuntural para ser um desafio na elaboração de políticas sociais em nosso país.

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL

As primeiras iniciativas governamentais de estabelecimento de políticas públicas relativas às demandas da classe trabalhadora datam da década de 30, e tem como principais características a regulamentação

das relações entre trabalhadores e empregadores, entre Estado, Sindicatos e Empresariado. Pereira (2000) apresenta como principais medidas diretamente relacionadas aos trabalhadores:

➤ Na década de 30: criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; da Carteira de Trabalho, da Legislação Trabalhista, dos Institutos de Aposentadoria e Pensão.

➤ Na década de 40, durante o governo Vargas: instituição do salário mínimo; promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); criação do imposto sindical, de nova legislação sobre acidentes de trabalho; do Serviço Social do Comércio- SESC, do Serviço Social da Indústria - SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial- SENAI, da Lei Orgânica do Ensino Comercial e da Criação da Fundação da Casa Popular. Durante o governo Dutra, não houve nenhuma iniciativa voltada para os trabalhadores.

➤ Na década de 50: durante o governo Vargas, o salário mínimo foi aumentado, após oito anos de congelamento, sofrendo reajustes periódicos, sem contudo recuperar as perdas salariais. Durante o governo Kubitschek, há um deslocamento do eixo trabalhista para o eixo desenvolvimentista.

➤ Na década de 60, até 1964, com os governos Quadros e Goulart: criação do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos trabalhadores da Agricultura – CONTAG, do 13º salário, do salário-família para o trabalhador urbano e a promulgação da lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Após 64, durante o regime ditatorial: criação do Banco nacional da Habitação, do Instituto Nacional de Previdência Social- INPS, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, este último como instrumento que consolidou a extinção da estabilidade no emprego.

➤ Na década de 70: criação do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público- PASEP. Com esses dois programas, foi criado um grande mecanismo de poupança compulsória a serviço da reprodução do capital.

A primeira iniciativa do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR de criação de uma agência pública de emprego no Brasil se deu em 1975 quando o então presidente Ernesto Geisel criou o Sistema Nacional de Emprego – SINE, através do Decreto-lei nº 76.403.

O governo aplicou a resolução parcialmente porque não integrou a participação tripartite e paritária dos trabalhadores e empregadores conforme orientação da OIT, em função do regime ditatorial que vigorava. Instituição de mecanismos e instrumentos de ação setoriais para coordenar a formulação, execução e controle da política social: Conselho Nacional de Política de Emprego, Conselho Federal de Mão-de-Obra, Sistema Nacional de Saúde, Ministério da Previdência e Assistência Social, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, do Sistema Nacional de Emprego –SINE. Criação do seguro-desemprego, instituído por meio do Decreto-lei nº 2.284 de 1986. Este seguro é um benefício temporário concedido ao trabalhador desempregado, dispensado sem justa causa, a ser requerido nas Delegacias Regionais do Trabalho - DRTs.

➤ Na década de 90: criação do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, instituído pela resolução nº 59 de 25 de março de 1994 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Este Conselho foi instituído através da Lei nº 7.998 de 11/01/90 e funciona com representação tripartite e paritária, ou seja, com representantes dos trabalhadores, governo e empresariado.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT passou a ser composto principalmente por contribuições do Programa de Integração Social – PIS e do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, recolhidas pelos empregadores à alíquota de 0,65% sobre o faturamento bruto das empresas. Sua constituição se dá em 1990, período em que houve a expansão do emprego precarizado e do desemprego, declínio do emprego industrial assalariado com registro em carteira, crescimento do trabalho por conta própria, entre outros.

Dentre as competências do CODEFAT está:

- *a aprovação de diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FAT;*
- *acompanhar e avaliar o impacto social, a gestão econômica e financeira dos recursos e o desempenho de programas realizados;*
- *apreciar, acompanhar e aprovar a execução do Plano Plurianual dos programas a serem executados pelo FAT, bem como os respectivos orçamentos;*

- *fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados com ou em via de celebração e quaisquer outros atos.*³

O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER é administrado pelas Secretarias Estaduais de Trabalho em todo o país e tem como finalidade principal fornecer crédito a setores que não tinham acesso ao sistema financeiro tradicional (micro e pequenas empresas, cooperativa, iniciativas da economia formal) dinamizando empreendimentos que pudessem efetivamente gerar emprego e renda.

O último constituinte da base do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é o Plano Nacional de Formação – PLANFOR, tendo como principal fonte de financiamento o FAT. Ele foi estruturado em 1995 e implementado a partir de 1996.

A implementação do PLANFOR é feita de forma descentralizada a partir de dois mecanismos: os Planos Estaduais de Qualificação Profissional – PEQs e as chamadas Parcerias Nacionais. Os PEQs são elaborados e coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho em conjunto com as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, que apresentam as demandas de qualificação no nível local e propõe organizações da sociedade civil – ONGs para serem as executoras dos projetos de qualificação profissional.

As fragilidades do PEQ e a baixa efetividade de suas ações levaram o MTE a extinguir o PLANFOR e criar o Plano Nacional de Qualificação – PNQ que é, hoje, a política pública de geração de emprego e renda que tem maior interferência nas Comissões Municipais de Emprego.

O PLANFOR, tinha algumas limitações como pouca integração com as demais políticas públicas de trabalho e renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão de obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho); desarticulação com as políticas de educação; ênfase nos cursos de curta duração, focados em habilidades específicas; fragilidade e deficiência no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação. (PNQ, 2003-2007).

³ Resolução nº 001/90, CODEFAT.

CME, espaço que viabiliza a implementação de políticas de emprego e renda

O CODEFAT ao vincular a transferência de recursos do FAT à existência de Comissões de Emprego e Renda nos estados e distrito federal, deu um importante passo na direção de consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda com a participação da sociedade civil. (Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994).

As Comissões Municipais de Emprego e Renda – CME foram constituídas por um colegiado de caráter permanente e deliberativo, de forma tripartite e paritária, que tem por função organizar a política pública de emprego de forma mais descentralizada e democrática. As comissões têm um mandato de 03 anos e decidem sobre a aplicação dos recursos e de programas financiados pelo fundo de amparo ao trabalhador. Assumem papel de sujeitos ativos na definição, elaboração, avaliação e condução de políticas públicas a serem executadas por agências estatais ou privadas. No Estado do Rio de Janeiro foram promovidos cursos de capacitação de conselheiros municipais de emprego para que pudessem realizar um trabalho mais efetivo em seus municípios.

As CMEs tem como objetivo ampliar o processo de participação popular nas decisões sobre políticas públicas de emprego e valorização das potencialidades locais de melhoria das condições de vida da população. A maioria das CMEs foram criadas por decretos municipais a fim de atender às exigências do governo federal para o repasse de verbas do FAT. Por conta disso, iniciaram suas atividades sem a participação da sociedade e não adquiriram visibilidade ou presença ativa em seus municípios.

As comissões fazem o diagnóstico e o levantamento no nível municipal das demandas para qualificação profissional e articulam as organizações responsáveis por executá-las, mediante envio de projetos anuais. Também gerenciam, supervisionam o trabalho e o repasse de recursos.

Um aspecto importante na relação das CMEs com outros atores é a sua “capacidade de mobilização e envolvimento, direto e indireto, de sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e governamentais, ONGs, centros de pesquisa, associações de moradores, escolas, grupos ligados às igrejas” (Marcelo, 1999).

O papel das CME como agente do desenvolvimento local é um projeto, uma estratégia de consolidação das iniciativas de geração de emprego, trabalho e renda levadas a cabo pela sociedade civil. De acordo com o Guia para um processo de capacitação de conselheiros municipais de emprego as CME se tornam “um espaço que se abre para a descentralização da tomada de decisões sobre políticas públicas que considerem a participação em nível local e regional de demandas sociais e econômicas”.

A estratégia de descentralização das políticas públicas de emprego a partir do CODEFAT é fundamental para que o sistema funcione de forma integrada e democrática e, para que os resultados das políticas públicas atinjam os setores e as populações que de fato devem ser beneficiadas. Os governos locais têm autonomia política (a partir da Constituição de 1988) para aderir a programas de transferência de atribuições.

É fundamental que as instituições ou entidades representadas nas Comissões tenham uma atuação relevante e articulada, conferindo este mesmo caráter aos Conselheiros indicados.

TENDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES PRESENTES EM POLÍTICAS DE EMPREGO E RENDA

As CME enfrentam vários problemas que dificultam seu funcionamento e desenvolvimento enquanto ator social. Elas enfrentam quotidianamente o problema da desarticulação das bancadas e da própria comissão, da desmobilização da sociedade civil para participação nessa instância, baixa capacidade técnica e propositiva. Porém, foi possível verificar um salto de qualidade na visão que os próprios conselheiros passaram a ter de seu papel, superando a visão inicial de meros identificadores de demandas para cursos de qualificação profissional.

Segundo Claudia Affonso, uma das técnicas envolvidas no processo de formação de Conselheiros desenvolvido pelo CEDAC, podemos destacar esse avanço:

O debate nas comissões municipais tem possibilitado, contudo, a ampliação da disputa em

torno dos projetos de desenvolvimento que interessam a cada uma dessas bancadas. Cada vez, discute-se menos os planos de qualificação, ainda que sejam um tema*central, e coloca-se em xeque as opções macroeconômicas de desenvolvimento, inerentes à discussão sobre as causas do desemprego" (AFFONSO, 2001, p.104).

Se considerarmos o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda como um todo, a participação das CME para formular, acompanhar e avaliar a execução e desempenho de políticas públicas de emprego e renda tem sido muito pequena. No Estado do Rio de Janeiro, esta participação está praticamente restrita à qualificação profissional.

Não houve uma preocupação por parte dos gestores municipais para investir em recursos sociais no sentido de dialogar sobre a importância e o papel das CME, antes mesmo de sua criação.

Para que uma determinada política possa ser bem sucedida, deve haver interação entre formuladores, implementadores e público alvo. Muitas vezes esta relação se torna difícil pelo distanciamento que há entre a posição ocupada pelos formuladores e a realidade vivenciada pelo público alvo.

Com relação aos formuladores, Lindbom afirma que "eles fazem parte de uma elite formada por integrantes do alto escalão do governo, chefes políticos, dirigentes partidários, entre outros, os quais são responsáveis pela decisão política (Lindblom, 1980, p.56).

Se fizermos uma análise dos programas em execução no Brasil, perceberemos que um dos problemas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é que ele se consolidou muito tardiamente, ou seja, nos últimos anos da década de 1990. As políticas associadas a este sistema, apesar dos avanços, não funcionam ainda de forma integrada e também não possuem um sistema de informações adequado.

O SINE- Sistema Nacional de Emprego é um exemplo disso, pois

desde a sua criação foi um programa marcado pela descontinuidade administrativa, pela ausência de

critérios capazes de conduzir um desenvolvimento operacional padronizado, acarretando uma implantação desigual e heterogênea nas diferentes regiões do país". (Marcelo, 1999, 49).

Quanto ao seguro-desemprego foram introduzidas importantes mudanças nas normas para concessão deste benefício como redução na comprovação do tempo de emprego formal, revisão no cálculo dos valores do seguro, diferenciando e elevando as parcelas, entre outros. Entretanto, percebemos que o aumento do desemprego formal tem contribuído para aumentar o número de beneficiários desta política "principalmente na região Sudeste, onde se encontra o maior parque industrial do país e que tem passado por forte reestruturação produtiva nos anos noventa enxugando o quadro do pessoal ocupado neste setor" (Moretto apud Marcelo, 1999, p.63).

Um dos problemas do seguro-desemprego é que esta política se limita a atender somente aos desempregados do setor formal, ou seja, aos assalariados com carteira assinada, deixando de atender mais da metade da população inserida no setor informal (Marcelo, 1999, p.40). As características do mercado de trabalho atual tais como o trabalho temporário, por conta própria, trabalho por tempo parcial, apontam para o esgotamento da sociedade salarial (Castel, 1998) que tem como fundamento o trabalho homogêneo e estável.

A sociedade salarial, semelhante àquela constituída nos países do capitalismo central, notadamente na Europa Ocidental pós Segunda Guerra Mundial, jamais existiu no Brasil. Aqui, historicamente, temos um baixo índice de assalariamento e um sistema de relações de trabalho amplamente autoritário, o que implica em baixa extensão de direitos e garantias sociais através do emprego. (Affonso, 2001).

No que se refere ao PROGER, seus resultados têm sido insatisfatórios e irregulares, pois há uma inadequação dos agentes financiadores do Programa em relação aos grupos atendidos pelo mesmo. "A incapacidade das instituições financeiras públicas em lidar com esse segmento da população explicita a enorme dificuldade de articular uma política social no interior de um sistema financeiro tradicional"(Marcelo, 1999, 67).

A burocratização do processo é, muitas vezes, igual ou superior a necessária concessão de um crédito de grande porte e as garantias exigidas não se adequam à clientela a que se propõe. Conforme Marcelo “isso impede que aqueles que mais precisam reúnam as condições para habilitar-se ao crédito, evidenciando que o problema não se encontra exclusivamente na falta de recursos financeiros, mas também no excesso de burocracia” (Marcelo, 1999, p.45).

Para que o Programa de Geração de Renda esteja integrado a outras políticas públicas de emprego e mais acessível aos tomadores de crédito é imprescindível a criação de um sistema alternativo que possibilite empréstimo de curto prazo e com valor pequeno, garantias de aval solidário, entre outras ações.

CONCLUSÃO

Compreendemos que o combate ao desemprego em nosso país continua sendo um enorme desafio tanto para o poder público como a sociedade civil organizada. Uma das principais características do mercado de trabalho atual é o fato de o desemprego ter se tornado um problema estrutural, isto dificulta a entrada e a permanência de trabalhadores no mercado e contribui para aumentar ainda mais o contingente de desempregados.

Consideramos que o Plano Nacional de Qualificação – PNQ é um avanço no que diz respeito à participação de atores da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, ONGs, fundações, comissões) na implementação desta política. Destacamos ainda a importância de um controle público mais rígido sobre os recursos aplicados e a efetiva descentralização desta política através da implementação dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQs.

Compreendemos que o combate ao desemprego continua sendo um enorme desafio tanto para o poder público como a sociedade civil organizada. As Comissões Municipais de Emprego se apresentam como importante canal para efetivação de políticas públicas de emprego e renda, principalmente as que se referem à qualificação profissional.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, C. **A CUT conselheira**: tripartismo e formação profissional. Concepções e práticas sindicais nos anos 90. 2001. 261f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes. 1998.

CEDAC (org.). **Guia para um processo de formação permanente dos conselheiros municipais de emprego**. SETRAB/RJ, 2000.

CODEFAT. Resolução nº 001, 21 jun. 1990. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br.html>>. Acesso em: 21 mar. 2006.

LINDBLOM, C.E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília. 1980.

MARCELO, J. As políticas públicas de emprego no Brasil – rumo a uma nova institucionalidade. *In: Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego – a experiência da CUT de 1998 a 1999*. MTE/SEFOR/CODEFAT/CUT.1999.

MTE. PNQ - Plano Nacional de Qualificação 2003-2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br.html>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

PEREIRA, A.P. **Necessidades Humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

