

1 INTRODUÇÃO

Neste início de século, o desemprego tem representado grande fonte de preocupação para a sociedade contemporânea. As conseqüências negativas da subutilização da força de trabalho de crescentes parcelas da população economicamente ativa de todo o mundo vêm demandando providências efetivas dos governos de diferentes países.

Dessa forma, tem-se observado em diferentes partes do mundo a constituição e implementação de sistemas públicos de emprego com o objetivo de introduzir / reconduzir os indivíduos no mercado de trabalho, assim como atenuar a situação dos trabalhadores desocupados.

Apesar da sua importância, poucos pesquisadores têm se dedicado a analisar os resultados alcançados pelas políticas de emprego implementadas com mais consistência no Brasil a partir do último quartel do século passado. Com efeito, apesar das primeiras iniciativas no sentido de constituir políticas voltadas ao mercado de trabalho no país datar do segundo pós-guerra, estas só se desenvolveram com mais consistência a partir da década de 1970.

Apoiados e financiados pela União, através do Ministério do Trabalho e Emprego, Estados e Municípios vêm atuando desenfreadamente na instalação e multiplicação dos postos de atendimento ao trabalhador, muitas vezes com a preocupação quase exclusiva com os dividendos políticos, sem atentar para o próprio diagnóstico das causas do desemprego e da aplicação das políticas mais adequadas para enfrentar a desocupação em cada região.

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa que questiona em que medida o Sistema Nacional de Emprego - SINE, através da atividade de intermediação de mão-de-obra, contribui para a ocupação dos postos de trabalho no Estado da Bahia, lançando assim um questionamento direto acerca do desempenho do serviço de intermediação de mão-de-obra a cargo do Estado.

A atividade de intermediação de mão-de-obra objetiva (re)colocar o trabalhador no mercado de trabalho. Para isso, o Sistema Nacional de Emprego dispõe de informações acerca das exigências dos empregadores ao disponibilizarem suas vagas junto aos postos de atendimento do SINE. Busca-se, dessa forma, a redução dos custos e do tempo de espera tanto para o trabalhador, quanto para o empregador.

Alguns conceitos e definições, elaborados pelo próprio SINE, podem ajudar a entender o que é intermediação:

1) Intermediar - é o ato de realizar cruzamento da necessidade de preenchimento de um posto de trabalho com a de um trabalhador que procura por uma colocação no mercado de trabalho.

2) Objetivo da intermediação de mão-de-obra - reduzir o desemprego friccional, contribuindo para que os postos de trabalho vagos não sejam extintos ou que não venha a ocorrer agregação de ocupação por dificuldades no preenchimento da vaga.

3) Atividades desenvolvidas na intermediação de mão-de-obra:

Inscritos - todos os trabalhadores que buscam o SINE à procura das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego;

Vagas - todo posto de trabalho oferecido ao SINE pelo mercado de trabalho;

Encaminhados - todos os candidatos selecionados, a partir das vagas existentes e de acordo com o perfil dos candidatos, oriundos das inscrições realizadas pelo SINE que são encaminhados ao mercado de trabalho formal;

Colocados - candidatos que conseguiram uma colocação no mercado de trabalho formal por intermédio do SINE, ou seja, é o resultado positivo do processo de intermediação de mão-de-obra executado.

4) Clientela alvo:

Trabalhadores em geral, desempregados ou em busca de nova ocupação; pessoas portadoras de deficiência; idosos; pessoas que buscam o primeiro emprego; empregadores da iniciativa privada ou governamental.

Com o objetivo de relatar os resultados da pesquisa, além desta introdução, a presente dissertação está estruturada em mais oito capítulos. No capítulo 2, apresentamos os elementos teóricos e metodológicos utilizados na pesquisa. No capítulo 3, traçamos um panorama do desemprego no capitalismo recente, destacando as principais causas e conseqüências da elevação do número de desempregados no mundo. Na seqüência, no capítulo 4, tratamos de descrever as políticas públicas de emprego, a partir da teoria econômica que fundamenta cada uma delas, bem como os tipos e finalidade de cada política.

O histórico da formação do Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil é abordado no capítulo 5, com a descrição do processo de implantação do SPE no país, destacando os seus problemas e limitações. No capítulo seguinte, realizamos um breve histórico do SINE na Bahia, descrevendo como este programa se desenvolveu no estado, onde atualmente, disponibiliza diversos serviços aos trabalhadores, na capital e interior, de forma integrada.

Um panorama do mercado de trabalho e emprego na Bahia é o tema do capítulo 7, que apresenta o comportamento do mercado de trabalho baiano e as suas características fortemente marcadas pelos elementos estruturais da economia e sociedade local, e fruto da acomodação de uma região periférica à dinâmica do processo de acumulação e reprodução do capital em escala internacional.

Os resultados deste trabalho dissertativo são apresentados no capítulo 8, quando analisamos, a partir de diferentes dimensões e indicadores, o desempenho da política de intermediação de mão-de-obra no estado.

Por fim, no capítulo 9, são feitas as considerações finais acerca desta tentativa de compreensão do mercado formal de emprego na Bahia, produto das análises e abordagens dos capítulos anteriores. Além disso, apontamos as limitações, novos questionamentos e indagações que poderão iniciar novos projetos de investigação científica.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O desemprego tem sido tema de discussões praticamente em todas as partes do mundo e de forma mais intensa nas últimas duas décadas. A chaga social representada pelo problema do desemprego acaba provocando intensa mobilização da sociedade e conseqüente pressão sobre o poder público, a fim de que providências sejam tomadas no sentido de promover soluções para a situação de milhares de trabalhadores que necessitam de uma oportunidade de trabalho.

Se por um lado a atuação do Estado no desenvolvimento e implementação de políticas públicas de emprego visa responder às crescentes cobranças da sociedade, por outro lado, esta ação é fruto também da enorme visibilidade e dividendos políticos que estes programas costumam gerar. Uma prova do capital político dessas atividades é a proliferação dos programas de emprego e renda implantados de forma descentralizada em todas as regiões do Brasil.

Da mesma forma, é facilmente observável nos discursos e plataformas de campanhas políticas das mais diferentes orientações ideológicas grande destaque para a questão do emprego, com promessas de solução baseadas muitas vezes em proposições claramente equivocadas, pela ausência de um diagnóstico consistente acerca do problema do desemprego.

As proposições mais sérias costumam derivar das formulações do Sistema Público de Emprego e, por conseqüência, no caso brasileiro, das ações produzidas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

A definição do tema desta dissertação, políticas públicas de emprego na Bahia, representa uma busca no sentido de compreender o desempenho do Sistema Público de Emprego no Brasil, tendo como unidade de análise o Estado da Bahia, visto que o SPE atualmente opera de forma descentralizada.

A própria utilização do termo política pública é feita com o intuito de investigar determinada atividade executada pelo poder público, no caso a intermediação de mão-de-obra, no âmbito de mercado formal de trabalho. Dessa forma, o objeto da

pesquisa passa a ficar devidamente delimitado e apropriadamente intitulado, a intermediação de mão-de-obra executada pelo Sistema Nacional de Emprego na Bahia, a partir da identificação precisa da atividade do SPE que será analisada, bem como do recorte espacial realizado.

O problema deste trabalho de pesquisa questiona em que medida o SINE, por meio da atividade de intermediação de mão-de-obra, contribui para a ocupação dos postos de trabalho no Estado da Bahia. Com isso, lança-se um questionamento direto acerca do desempenho da intermediação de mão-de-obra no Estado.

Já o pressuposto básico da pesquisa, afirma que apesar de contribuir para a redução dos níveis de desemprego, a intermediação de mão-de-obra apresenta desempenho limitado, pois encontra dificuldades para reduzir o desemprego num contexto de precarização e desestruturação do mercado de trabalho.

A estratégia metodológica adotada foi a análise documental, visto que as informações relativas à atividade de intermediação de mão-de-obra e às pesquisas de emprego e desemprego, necessárias para o desenvolvimento da pesquisa, foram obtidos nos documentos do Ministério do Trabalho e Emprego e na Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia. Também as pesquisas de emprego – PED, desenvolvidas pelo Governo do Estado, se constituíram em base documental da pesquisa.

O recorte temporal da pesquisa - 2001 a 2005 – foi definido com o propósito de estabelecer um intervalo de tempo capaz de observar com segurança os dados do período, bem como de permitir um estudo atualizado a partir de informações recentes. Além disso, buscamos também abranger duas gestões, 1999-2002 e 2003-2006, embora se tratando do mesmo grupo político à frente do Governo do Estado da Bahia.

O conceito apresentado na matriz de análise tem o claro propósito de verificar o comportamento da atividade de intermediação realizada nos postos do SINE no Estado da Bahia, buscando também descrever e analisar as informações obtidas pelas suas dimensões e indicadores. De todo o Sistema Público de Emprego, certamente a atividade de intermediação de mão-de-obra é a mais relevante e

possui maior destaque, recebendo anualmente considerável soma de recursos públicos para a sua implementação, sendo por estes, dentre outros elementos, justificável a sua seleção como objeto de estudo.

O conceito empregado no modelo de análise da pesquisa, o desempenho do SINE na Bahia, é detalhado em quatro dimensões: o perfil, a participação, a atratividade e a eficácia, sendo cada uma dessas mensuradas através de indicadores. Tais indicadores são resultado da elaboração própria do autor, ou obtidos a partir da literatura e ainda por meio do próprio SINE que utiliza parte destes indicadores para avaliação do sistema.

Para a dimensão perfil dos trabalhadores, foram propostos os seguintes indicadores: a profissão, registrada no Cadastro Brasileiro de Ocupação (CBO), experiência e faixa etária dos trabalhadores. Já a participação é traduzida pela relação entre o número dos trabalhadores colocados por meio do SINE e os admitidos pelo CAGED.

A dimensão atratividade é mensurada por dois indicadores. O primeiro deles é o obtido a partir da relação entre o número de trabalhadores inscritos no SINE e os desligados no CAGED. O segundo é obtido por meio da relação entre as vagas ofertadas pelo SINE e os admitidos pelo CAGED.

Para mensurar a eficácia, foram utilizados seis indicadores: relação entre os trabalhadores encaminhados e as vagas captadas; relação entre os encaminhados e os inscritos; relação entre os trabalhadores colocados e as vagas ofertadas; relação entre as vagas oferecidas e os trabalhadores colocados e os encaminhados e a relação entre o número de trabalhadores colocados e o de trabalhadores inscritos.

No que diz respeito à delimitação geográfica – o Estado da Bahia – é importante num primeiro momento lembrar o caráter descentralizado da forma de expansão e operação do SINE, além da decisão do autor de proceder uma análise mais aprofundada do Sistema, buscando a sua atuação na esfera sub-nacional.

Trataremos agora de esclarecer e identificar as diferentes operações mentais e técnicas que possibilitaram o desenvolvimento do presente trabalho científico (Gil,

1999), ou, em outras palavras, a apresentação do método e das técnicas que nos possibilitou chegar ao conhecimento do problema.

Dessa forma, podemos dizer que a elaboração da matriz de análise (Quadro 1) foi o primeiro passo no sentido de traçar um caminho em direção aos objetivos dessa dissertação. E, dentro dessa matriz, descreveremos uma série de procedimentos e técnicas adotados para se atingir o conhecimento (GIL, 1999).

Quadro 1 – Matriz de Análise

Tema: Intermediação de Mão-de-Obra na Bahia				
Objeto: A intermediação de mão-de-obra executada pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE, na Bahia.		Problema: Em que medida o SINE (através da atividade de intermediação de mão-de-obra) contribui para a ocupação dos postos de trabalho formal no Estado da Bahia?		
Pressuposto: Apesar de contribuir para a redução dos níveis de desemprego, a intermediação de mão-de-obra apresenta desempenho limitado, pois não é medida suficiente para promover redução significativa do desemprego, pois encontra dificuldades para reduzir o desemprego num contexto de precarização e desestruturação do mercado de trabalho.				
Estratégia Metodológica: Análise Documental		Unidade de Análise: A intermediação de mão-de-obra executada pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Estado da Bahia.		Corte Temporal: 2001 – 2005
Modelo de Análise:				
Conceito	Dimensões	Indicadores	Fonte de Dados	Instrumentos de Coleta de Dados
Desempenho do SINE na Bahia.	PERFIL	Ocupação (CBO)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Experiência	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Faixa Etária	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
	PARTICIPAÇÃO	Colocados SINE / Admitidos CAGED	SINE/ CAGED/MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
	ATRATIVIDADE	Inscritos no SINE/Desligamentos CAGED	SINE/ CAGED/MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Vagas ofertadas SINE/Admissões CAGED	SINE/ CAGED/MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
	PARTICIPAÇÃO	Colocados SINE / Admitidos CAGED	SINE / CAGED / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
	EFICÁCIA	Encaminhamentos (encaminhados/vagas)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.

		Encaminhamentos (encaminhados/inscritos)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Aproveitamento de Vagas (colocados/vagas ofertadas)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Coleta (Vagas ofertadas/inscritos)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Aproveitamento de Encaminhados (colocados/encaminhados)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.
		Colocação (colocados/inscritos)	SINE / MTE	Levantamentos documentais e estatísticos.

No âmbito do presente trabalho, consideramos o método científico a partir da sua composição baseada em dois grandes grupos, os que proporcionam as bases lógicas da investigação e o dos que esclarecem acerca dos procedimentos técnicos utilizados (GIL, 1999; FERRARI, 1982; LAKATOS, 1992).

Os métodos que proporcionam as bases lógicas da investigação, conforme assinala Gil (1999), esclarecem os procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade. Dessa forma, são métodos desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração, que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, da regras de explicação dos fatos e da validade de suas investigações.

Pela natureza do nosso objeto de pesquisa, assim como em função dos objetivos definidos para este trabalho, optamos por uma abordagem metodológica baseada nos métodos que indicam os meios técnicos da investigação, dada a capacidade de tais métodos de proporcionar ao investigador os meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais (GIL, 1999).

Mais especificamente, optamos por este caminho devido ao mesmo dispor da orientação necessária a realização da pesquisa, sobretudo dados pertinentes á problemática que foi investigada. Vale pontuar que num primeiro momento, em que foram realizadas as pesquisas exploratórias de campo, bem como em outros instantes da presente pesquisa o método observacional esteve em utilização, dada a necessidade de acompanhar e compreender a dinâmica do processo de funcionamento e gestão da atividade de intermediação de mão-de-obra. Por

oportuno, tivemos também a utilização do método estatístico, com o intuito de efetuar teste de correlação entre os indicadores definidos no presente estudo.

Novamente a partir do objeto de estudo e dos objetivos pretendidos, optou-se pela realização de pesquisa descritiva, dada a sua finalidade primordial de permitir a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 1999).

Evidentemente, as primeiras ações foram no sentido de elaborar uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica, realizada com o principal objetivo de construir o marco referencial da dissertação, foi elaborada basicamente a partir de fontes nacionais que tratam do tema, com destaque para o acervo existente em órgãos e instituições oficiais. Vale ressaltar que o autor encontrou relativa dificuldade diante da escassez de produção científica com enfoque no mercado formal de trabalho no Estado da Bahia, por outro lado o autor constatou vasta produção existente acerca do mercado informal na RMS.

Com isso, julgamos impraticável a realização da pesquisa exclusivamente a partir de fontes bibliográficas, mas passamos a considerá-la de grande valia para a consecução dos nossos intentos, a partir da apreciação de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Já na pesquisa documental, elaborada, sobretudo, a partir dos dados disponibilizados pelos Ministérios do Trabalho e Emprego – MTE, Instituto Brasileiro de Geografia e estatística – IBGE, Cadastro Geral de Empregados e desempregados – CAGED e Secretaria de Trabalho, Emprego Renda e Esporte – SETRE, buscamos a captura e tratamento de informações que ainda não tinham recebido um tratamento analítico (Gil, 1999), necessário à realização desta pesquisa e aos objetivos por ela estabelecidos.

Como já mencionado, a pergunta de partida desta dissertação questiona: quais são os resultados recentes do SINE no Estado da Bahia? Com tal indagação, buscamos diante dos dados do SINE no Estado, uma investigação acerca da efetividade da política de intermediação de mão-de-obra.

A partir de leituras exploratórias, nas quais identificamos os diferentes objetivos do SINE, entre eles a qualificação profissional e a produção de informações acerca do mercado de trabalho, optamos por uma análise baseada na atividade de intermediação de mão-de-obra, por ser esta a de maior relevância e por receber maior destaque da parte do governo e da sociedade.

Diante disso, a definição da problemática de pesquisa enfocando o desempenho do SINE no Estado da Bahia, pela sua atividade de intermediação de mão-de-obra, no período 2001 a 2005, significa um esforço em busca da avaliação da política desenvolvida pelo governo do Estado, atualmente através da Secretaria de Trabalho, Emprego, Esporte e Renda, conforme diretrizes e financiamento do Ministério do Trabalho e Emprego.

O passo seguinte foi a formulação dos objetivos gerais e específicos para o projeto de pesquisa. Sendo assim, definimos como objetivo geral para esta dissertação a avaliação do desempenho do Sistema Nacional de Emprego no Estado da Bahia, por meio da atividade de intermediação de mão-de-obra.

Foram apontados também três objetivos específicos para a pesquisa, quais sejam, medir a participação do SINE no mercado formal de trabalho, avaliar a eficácia do sistema na Bahia e identificar o desempenho do SINE de acordo com o perfil dos trabalhadores.

3 O DESEMPREGO NO CAPITALISMO RECENTE

A dimensão assumida pelo problema do desemprego no sistema capitalista no período recente, sobretudo nas duas últimas décadas, tem conferido a este tema um papel de destaque nos debates acerca das prioridades na estruturação das políticas públicas, no contexto local, nacional e internacional.

As conseqüências negativas provocadas pelo fenômeno do desemprego, em escala mundial, são identificadas em diferentes dimensões da sociedade contemporânea. Fonte de desagregação social e de conflito, o desemprego imprime àqueles que estão à margem do mercado de trabalho, um sentimento de rejeição e de inferioridade (MENEZES, 1999, p.1). Por outro lado, tais indivíduos são lançados também numa situação de conflito, por pertencerem a diferentes segmentos sociais, possibilitando assim o retorno de práticas de segregação, que aumenta a vulnerabilidade de consideráveis parcelas da sociedade.

Diante dos custos sociais crescentes produzidos pela elevação do contingente de desempregados, verificados, sobretudo, a partir da década de 70 do século passado, quando uma série de reformas alterou profundamente o perfil do mercado de trabalho em diferentes países, observa-se a emergência de um cenário de constante reflexão em torno de ações capazes de promover a reinserção destes indivíduos no mercado de trabalho, ou, ao menos, promover condições mínimas de sobrevivência aos que se encontram desempregados.

Desde a segunda metade dos anos 70 e, com maior intensidade, a partir dos anos 80, os patamares de desemprego na quase totalidade das economias capitalistas centrais e periféricas apresentaram forte elevação em relação ao verificado no pós-guerra (1945-1970). Embora a elevação do nível de desemprego tenha apresentado dimensões diferentes nas economias avançadas e nas periféricas, e mesmo entre países situados num mesmo patamar de desenvolvimento, a elevação das taxas de desemprego mundiais representa uma tendência, em maior ou menor medida, presente em quase todas as economias.

A pobreza generalizada, o desemprego e os postos de trabalho com péssima remuneração estão diretamente atrelados à integração subordinada à economia em escala global. Esta serviu como uma poderosa ferramenta no crescimento do império norte americano na liderança das finanças internacionais, visando à acumulação de capitais, em detrimento da força de trabalho, a qual passa a ser mal utilizada e ter remuneração ínfima (POCHMANN, 2002).

Para obter estes lucros incessantes, as empresas procuram diminuir ao máximo seus custos, o que inclui contratações temporárias e quebra dos parâmetros de produção baseados em divisões rígidas das tarefas. Estas empresas expandem-se, buscando principalmente em países em vias de desenvolvimento mão-de-obra barata, transferindo suas cadeias produtivas para outros países. Dupas (2000) exemplifica que, entre os anos de 1966 e 1987, as corporações ianques incrementaram em cerca de 180% os seus empregos em países periféricos, enquanto que nos centrais a porcentagem foi de 39%.

Para Pochmann (2002), a economia mundial está configurada em uma estrutura baseada nas relações estabelecidas entre centro e periferia.

A região central desta economia de proporções globais assume a posição de comando, detentora do poder, exercendo atividades predominantemente de controle do excedente das cadeias produtivas, além de dirigirem o processo de produção e difusão de tecnologias modernas. À região periférica concede-se o papel de subserviência aos princípios capitalistas de produção, altamente excludentes. Esta região nutre-se, no que concerne aos aspectos tecnológicos, dos resíduos oriundos da parte central.

A partir da década de 70, tornou-se evidente o deslocamento das cadeias globais para a periferia, o que, segundo Dicken (1992, *apud* DUPAS, 2000) é a razão dos países centrais encontrarem empecilhos para conseguir manter o nível de emprego industrial. Esta dificuldade estava fortemente atrelada à crise econômica que o mundo atravessava nesta década.

Para dirimir os efeitos deste período de recessão econômica, as empresas transnacionais se valeram de reestruturações e racionalizações de suas estruturas

produtivas. Isto permitiu a inserção de novas tecnologias, em detrimento dos trabalhadores que cada vez mais se tornavam peças descartáveis nesta conjuntura, sobretudo aqueles que possuem qualificação inferior, localizados em sua maioria nos países subdesenvolvidos.

Dessa forma, a situação do emprego nos países situados na periferia do capitalismo é deplorável e piora cada vez mais com a baixa qualificação e a demanda que varia demasiadamente, acarretando o crescimento do subemprego e da informalização.

No seio das cadeias produtivas globais ocorrem modificações que alteram decisivamente a maneira como os países e os agentes econômicos se relacionam, apropriando-se da riqueza, alterando o mapa da produção mundial, a demanda por trabalho e a força relativa dos vários grupos de trabalhadores. A extensa fragmentação do processo produtivo associado à crescente fragilização das fronteiras nacionais e a flexibilização dos transportes provocaram modificações nos padrões de produção, nos sistemas de gestão e na forma de utilização da mão-de-obra.

De forma paralela à concentração no cimo das cadeias com as transnacionais líderes e seus *global suppliers* concentrado-se por fusões, aquisições, *joint-ventures* e acordos tecnológicos, percebe-se uma significativa fragmentação na sua base, por franquias, terceirização, sub-contratos e parcerias como uma maneira de aumentar vantagens, otimizando custos de fatores de produção.

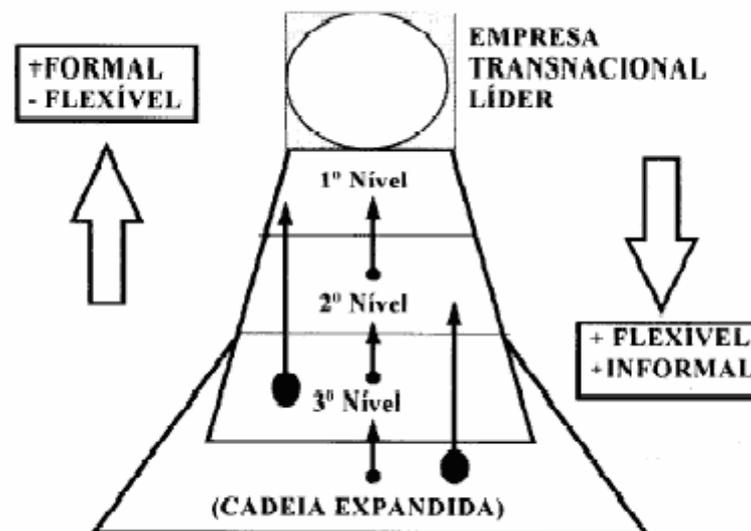


Figura 1 – Lógica das cadeias produtivas globais e empregos (filiais, subcontratados e parceiros).
Fonte: Dupas, 2007.

Dupas refere-se ao Banco Mundial de 1997, sintetizando condições dos empregos nestes países periféricos:

É uma situação de baixa produtividade, emprego esporádico e salários achatados [...] Enquanto alguns não estão totalmente empregados devido a fatores tais como variações sazonais na demanda por trabalho agrícola, outros trabalham longas horas durante todo o ano, mas ganham muito pouco nestes trabalhos de baixa produtividade. Uma característica comum – baixos salários – identifica tais trabalhadores como o centro do problema da pobreza. Os pobres [...] não podem se dar ao luxo de ficar desempregados; eles são obrigados a aceitar o subemprego (DUPAS, 2000, p. 76).

É a partir deste contexto que se pode discutir a tendência de exclusão do emprego diante da globalização e das novas tecnologias, pois a exclusão dar-se-á através do fato de que a incapacidade progressiva de geração de empregos formais em quantidade e qualidade adequada a este novo processo produtivo desencadeará a redução dos níveis de ocupação e a precarização da força de trabalho global.

O impacto principal que podemos identificar com a inserção de novas cadeias produtivas é o impacto sobre o trabalho.

Dupas (2000) sinaliza que existe uma série de fatores que interferem no impacto das novas cadeias de produção sobre os empregos em escala global. Dentre elas, este autor cita:

O tipo de cadeia (uso intensivo de capital ou mão-de-obra); substituição ou não de produção local; e complementação de investimentos domésticos, contribuindo para o crescimento da produção ao desfazer gargalos financeiros, tecnológicos e administrativos locais (Ibid).

O tempo também é um fator que deve ser levado em consideração, já que em curto prazo este impacto pode fomentar a reestruturação das empresas domésticas e a redução no nível de emprego e a longo prazo, o crescimento, caso a produtividade da economia sofra um aumento com a introdução, por exemplo, de novas tecnologias e técnicas organizacionais.

O Estado deixa de exercer seu papel central de controlador, permitindo que as empresas privadas passem a ditar o fluxo econômico dominante no país, com isso a tendência é que, com a inserção de novas tecnologias, o processo produtivo origine-se de um processo flexível de produção.

Dupas (2000) também afirma que o setor de serviços, o qual reputou como potencial esperança de geração de emprego, tornou-se uma decepção para a formação do mesmo. O setor de serviços é um setor ainda mais sensível que a indústria, pois este fica mais vulnerável quanto às novas tecnologias.

Pochmann (2002) afirma que embora a periferação industrial, datada a partir do segundo pós-guerra, tenha possibilitado uma maior expansão dos postos de trabalho de maior qualidade, os países pobres encontram maiores obstáculos no que concerne à proteção do emprego e da produção nacionais.

Este autor assinala ainda que nesta conjuntura de desestruturação do mercado de trabalho, é perfeitamente perceptível a presença crescente de taxas elevadas de desemprego aberto, assim como da diminuta participação do emprego assalariado no total da ocupação, além de inúmeros postos de trabalho que apresentam precariedade exacerbada. Esta situação cada vez mais calamitosa pode servir para corroborar a asserção de que o processo de mundialização da economia, isto é, uma vertente da globalização não traz em seu bojo mecanismos que visem repartir de forma eqüitativa a riqueza, a produção, o trabalho e o poder.

Baseando-se em Dupas (2000), pode-se afirmar que os empregos diretos e formais são criados pelas cadeias econômicas mundiais, proporcionalmente, em menor quantidade quando comparados com os crescentes investimentos feitos pelas mesmas. Isto se deve em grande parte à automação e à informatização que permeiam os sistemas de gestão e produção, além dos processos de reengenharia¹ e *downsizing*².

Com o fracionamento da cadeia produtiva global e sua integração através de um sólido aparato logístico, a qualidade de emprego pode sofrer implicações dos mais variados graus. Esta qualidade pode ser afetada a depender da posição ocupada pela filial na cadeia produtiva global. Caso seja uma posição privilegiada no conjunto de redes produtivas, os empregos tendem a melhorar.

A economia global está sob a regência de grandes corporações. As decisões destes agentes econômicos são tomadas levando-se em conta objetivos que visem proporcionar elevadas condições de competição, além de tentar garantir retorno dos investimentos em seu grau máximo.

Dupas (2000) afirma que as políticas dos Estados nacionais sofreram, inevitavelmente, influência do imenso poder concedido às transnacionais, as quais operam em âmbito mundial. As corporações transnacionais buscam exercer o controle sobre a oferta de bens e serviços em escala global, além de intensificar a concentração da estrutura produtiva e do poder, estas corporações tendem a interferir nas relações econômicas e políticas entre países.

Poder-se-ia pensar em extinção das pequenas e médias empresas, diante do que fora supracitado. Entretanto, o espaço destinado a estas empresas, que exerceram papel fundamental durante a Revolução Industrial e foram essenciais ao

¹ A Reengenharia, criada por Michael Hammer, é um sistema administrativo utilizado pelas organizações para se manterem competitivas no mercado e alçarem as suas metas, reformulando o seu modo de fazer negócios, suas atividades e tarefas ou processos. A reengenharia para Stair e Reynolds (2002, p.39) é vista como “redesenho de processos, envolve a readequação dos processos empresariais, estruturas organizacionais, sistemas de informação e valores de organização objetivando uma guinada nos resultados do negócio”.

² O Downsizing (achatamento) é uma técnica que tem como objetivo a racionalização da empresas. Esta técnica foi desenvolvida a partir de uma alternativa sustentável contra o excesso de burocracia e um esforço para melhorar a produtividade de suas operações.

desenvolvimento do sistema capitalista de produção e à geração de emprego, é gradualmente modificado. Elas passam a subordinar-se às grandes corporações.

A subordinação destas empresas de pequeno e médio porte às de proporções globais se deve ao fato de, na atualidade, a informação ter um controle descentralizado e de estar integrada em um sistema flexível (Ibid). Dupas (2000) sugere ainda que o espaço ocupado pelas médias e pequenas empresas se dará via terceirizações, franquias e sub-contratações, mas sempre atreladas, de forma subserviente, às tomadas de decisão das empresas transnacionais e complementando suas cadeias produtivas.

Para os países periféricos, este novo modelo econômico se traduz em uma espécie de desafio, ao terem de alocar seus recursos e todo seu empenho na busca de níveis cada vez maiores de desenvolvimento. A abertura econômica pode significar prejuízos para a produção feita no próprio país, contribuindo para o incremento do desemprego estrutural³.

A capacidade de absorção da quantidade de trabalhadores existentes em um país, embora esteja atrelada ao grau de expansão do mesmo, não só dele depende, como também do padrão de desenvolvimento alcançado por este país e de como ele está inserido na economia mundial globalizada, ou seja, do papel que ele exerce dentro das cadeias produtivas internacionais (POCHMANN, 2002).

Dupas (2000) salienta a complexidade do impacto da internacionalização das cadeias produtivas sobre os países de onde se originaram. Segundo este autor, é insuficiente efetuar os cálculos referentes aos efeitos em termos de emprego caso as quantias investidas fossem feitas em território doméstico. Ele sugere que se façam especulações sobre o que poderia ter ocorrido com os recursos se não os

³ O desemprego estrutural resulta das mudanças da estrutura da economia. Estas provocam desajustamentos no emprego da mão-de-obra, assim como alterações na composição da economia associada ao desenvolvimento. Existem duas causas para este tipo de Desemprego: insuficiência da procura de bens e de serviços e insuficiência de investimento em torno da combinação de fatores produtivos desfavoráveis. Esse tipo de desemprego é mais comum em países desenvolvidos devido à grande mecanização das indústrias, reduzindo os postos de trabalho.

O desemprego causado pelas novas tecnologias, como a robótica e a informática, recebe o nome de desemprego estrutural. Ele não é resultado de uma crise econômica, e sim das novas formas de organização do trabalho e da produção. Tanto os países ricos quanto os pobres são afetados pelo desemprego estrutural, um dos graves problemas de nossos dias.

houvesse direcionado ao exterior e se as empresas garantiriam sua subsistência se não fosse instituída a internacionalização.

Através da compra de matérias-primas, componentes e serviços de sub-contratação, as grandes empresas mundiais geram inúmeros empregos indiretos, sobretudo nos países da periferia do capitalismo.

Uma das possíveis conseqüências dessas transformações ocorridas na natureza, *locus* e duração do trabalho e dos altos níveis de desocupação decorrentes, parece ser uma “desnorteante mutação cultural em curso”. O trabalho caminharia para deixar de ser o tempo social dominante. O emprego formal, modo de ocupação crescentemente minoritário, estaria perdendo sua centralidade na organização da economia, na administração do tempo, nas próprias vivências individuais (ALBUQUERQUE, 1999).

O movimento sindical, com seus quadros minguados, sua relevância e utilidade questionadas, estaria sendo compelido a submeter-se ao patronato ou, no melhor dos casos, a assumir cooperação mais consentida do que negociada. O desemprego e a precariedade das novas formas de trabalho estariam ameaçando a sobrevivência econômica de muitos, provocando instabilidade, insegurança, incerteza quanto ao futuro – o que, com a “matriz axiológica da agonizante sociedade assalariada” se mantendo ainda impositiva, viria gerando desencantos, frustrações, as “angústias da inutilidade” (ALBUQUERQUE, 1999).

Neste ambiente de desmantelamento do mercado de trabalho, Pochmann (2002) assegura que internacionalmente ocorreram a desordem monetária e a crise fiscal⁴ dos Estados Nacionais demonstrando o rompimento dos compromissos das políticas macroeconômicas com o pleno emprego e com o processo de homogeneização que se estabeleceram no pós-guerra.

⁴ A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

Por outro lado, tanto no mercado como nas relações de trabalho, tentou-se uma maior flexibilidade dificultando diversos dispositivos institucionais que iriam contribuir para uma política salarial mais solidária e com menor heterogeneidade.

“Acontece, todavia, que estas novas formas de uso e remuneração parecem apontar para uma maior diferenciação no rendimento dos ocupados e para a ampliação da pobreza, implicando um processo de exclusão, muito mais do que integração social” (POCHMANN, 2002, p.12).

A distância entre o pleno emprego, as transformações nas condições laborais e do status do empregado possibilitam que se perceba, com maior nitidez, uma ruptura entre a “identificação social e a integração comunitária” (Ibid).

As medidas econômicas, surgidas desde os anos 70 do século passado, procuraram ser contra a emissão monetária, a elevação dos juros, a diminuição dos impostos sobre as rendas mais altas, a desregulamentação do mercado de trabalho, o comércio externo e o mercado financeiro, além de alterar o papel do Estado, privatizar o setor público, enfocar o gasto social e, dentre outras iniciativas, impor limites à ação sindical (POCHMANN, 2002).

Diferente da previsão neoliberal, no fim do século passado, as desigualdades e o desemprego aumentaram, enquanto a flexibilização da remuneração da mão-de-obra e a ampliação da concorrência no mercado de trabalho impediram o surgimento de um novo período de expansão de um capitalismo maduro. As duas últimas décadas do século XX, pelo contrário, foram decepcionantes, quanto ao seu desempenho econômico. Do lado social, houve diversas perdas, que se confirmaram por meio do aumento do desemprego e de pobreza (Ibid).

“A redução do papel do Estado e a desregulação da concorrência diminuem o grau de liberdade das políticas nacionais, dificultando a adoção de estratégias que visem ampliar a geração de empregos” (VILLARREAL, 1984; ESTWELL, 1996, *apud* POCHMANN, 2002, p.18).

A subordinação do setor privado, assim como a desaceleração no segmento público, no que se refere à ampliação de seus gastos, e as modificações na sua composição, o que se percebe pelo aumento de participação do setor financeiro,

dificultam o surgimento e a expansão de economias desenvolvidas. No mercado de trabalho, “a inserção dos trabalhadores torna-se crescentemente precária e instável” (POCHMANN, 2002, p.18).

O neoliberalismo não pode ser encarado somente como uma forma de se enfrentar dificuldades econômicas, ainda que muitos programas governamentais assim o considerem. Diversas experiências nacionais exigem que se faça uma leitura diferente das interpretações, a exemplo da diminuição da importância das funções exercidas pelos sindicatos, pela redução dos empregos industriais e pelo crescimento da desigualdade nos rendimentos, que, diversas vezes, não se ratificam na atual análise das diversas experiências nacionais (POCHMANN, 2002).

Grosso modo, os trabalhos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tendem a reduzir as políticas e margens de ação disponíveis à melhora do funcionamento do mercado de trabalho e, mais particularmente, de sua flexibilização, considerando que a única possibilidade de escolha é entre empregos e salários ou entre flexibilidade e rigidez (Ibid, p.26).

Para este autor, o aumento da taxa de desemprego, como um dos fatores que ocasionam a insegurança no mundo do labor, parece ser um fenômeno duradouro. Nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo com uma taxa de desemprego relativamente baixa, parcela considerável do emprego que se tem gerado apresenta reduzida produtividade e qualificação. Conseqüentemente, em média os salários são menores, o emprego informal cresce, e determina-se *a priori* o tempo que o trabalho vai durar.

Para atingir uma competitividade minimamente regulada capaz de fazer frente à “mercantilização da vida” e à subordinação das relações sociais ao mercado, verdadeiras ameaças para os componentes humano e natural do tecido social, torna-se indispensável outro tipo de projeto nacional que não seja o Consenso de Washington (POCHMANN, 2002, p.29).

Na América Latina, o processo de abertura e liberalização dos mercados iniciados, ainda nos anos 80, sob inspiração dos organismos financeiros internacionais, conjuntamente com os processos de integração econômica e comercial de caráter multilateral, favoreceram a busca da harmonização das políticas para o mercado de trabalho (Ibid).

Estudos da Organização Internacional de trabalho (OIT) evidenciam que o problema dos países latino americanos não se situa no custo do trabalho, mas nos níveis de produtividade que são baixos (OIT, 1994). Para o Brasil e o Mercosul, trabalhos atuais demonstram que é menos significativa a importância dos custos do trabalho para a competitividade do que os empresários e o governo alegam, assim como o mercado de trabalho continua com suas características essenciais: mão-de-obra com alta rotatividade, postos de trabalho com pouca produção, salários baixos e pouca qualificação dos trabalhadores (POCHMANN, 2002).

A análise não tendenciosa de experiências internacionais diferentes não prova o argumento de que flexibilizando o mercado de trabalho houvesse ampliação de postos. Constata-se, ao contrário, o aumento da pobreza e da precarização dos empregos e dos níveis de pobreza (Ibid).

As inovações tecnológicas possibilitam um cenário com taxas baixas de crescimento econômico, concorrência desregulada e muitas incertezas na economia mundial. Como consequência, um mundo do trabalho instável, a precariedade das condições e relações de trabalho e a presença de elevadas taxas de desemprego devem estar relacionadas ao capitalismo contemporâneo do final de século XX, que acontece sem uma coordenação favorável “à produção e ao emprego para todos entre os principais países avançados” (Ibid, p.47).

No período compreendido dos anos 70 aos dias atuais, 2007, constata-se um movimento generalizado de precarização do mercado de trabalho. “Com isso, se quer enunciar a redução na capacidade de geração de novos empregos regulares e regulamentados, a destruição de parte das ocupações formais existentes, a diminuição do poder de compra dos salários e a ampliação da subutilização da força de trabalho” (Ibid, p.52).

Os entraves existentes ao desenvolvimento do mundo do trabalho – desemprego, precarização, reduções salariais, elevação da jornada de trabalho – não poderão ser facilmente enfrentados, de acordo com Pochmann (2002), através de políticas que penetrem somente no mercado de trabalho, independente do grau de desregulamentação que elas apresentarem. Este autor crê que concomitante às políticas como a redução da jornada de trabalho e apoio ao desenvolvimento de

novas formas de ocupação e trabalho, deverão existir políticas públicas de retenção e reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho. .

O mercado como um todo tem a tendência de reduzir os seus custos, para que haja a maximização de seus investimentos, e o primeiro a sofrer com esta redução é o emprego. Desta forma, cria-se para a sociedade um grave problema, pois reduzir a capacidade de mão-de-obra desencadeia o aumento do desemprego, bem como o aumento da exclusão social (Ibid).

O processo de globalização é um dos principais causadores da exclusão social e redução do nível de emprego nos dias atuais, portanto, a inserção do país no mercado globalizado tem que em primeiro lugar ser pensada a partir do padrão socioeconômico em que vive o país.

As péssimas condições dos empregos em países periféricos, bem como a ausência deles, são reflexos de um processo que permite a exclusão social em níveis crescentes. O cidadão, além de ser privado de bens materiais, tem seus direitos restringidos, levando sua auto-estima a níveis cada vez menores (POCHMANN, 2002).

Os estorvos existentes ao desenvolvimento do mundo do trabalho, tais como desemprego, precarização, reduções salariais, elevação da jornada de trabalho, não poderão ser encarados com facilidade mediante políticas limitadas ao mercado de trabalho. É necessário que se criem políticas públicas reguladoras para acompanhar as demais políticas.

Pochmann (2002) afirma que a partir dos anos 70 pode-se verificar que a concorrência acirrada entre as grandes corporações e os seus processos de reestruturação explicitaram transformações significativas, configurando uma nova etapa da revolução industrial. Dá-se início a uma nova fase de progresso técnico.

A partir dos anos 80, a elevação da taxa de desemprego e o baixo crescimento econômico, ampliaram a precarização no trabalho. Com uma crescente desregulamentação do mercado e a ampliação da terceirização, a informalidade passa a ser identificada com a ruptura em relação ao ordenamento jurídico da

organização da produção, através do não cumprimento das regras institucionais fiscais, trabalhistas e previdenciárias (FAGUNDES, 1991).

Este enfoque baseia-se na abordagem neoliberal, que procura medir o tamanho do setor informal com base na evasão de receita tributária e na parcela não computada no PIB. Esta é a abordagem que denomina a informalidade de economia subterrânea, ressaltando o caráter ilegal dos contratos de trabalho e associando ao setor informal a população ocupada sem registro legal e, portanto, sem direitos trabalhistas e previdenciários.

A reestruturação produtiva, a partir da utilização de padrões tecnológicos e organizacionais, conduz a novas relações de trabalho que algumas vezes induzem a uma crescente intervenção dos trabalhadores no processo produtivo ou estabelecem normas mais flexíveis para a utilização da força de trabalho. Implica, também, na eliminação de departamentos ou atividades não estratégicas, de processos e de serviços. Observa-se então a exclusão de trabalhadores do processo de reestruturação industrial.

Esse novo contexto induz a uma reavaliação do papel do setor não-organizado na dinâmica do capitalismo. Este setor passa a fazer parte da lógica de produção do setor moderno. Assim, as atividades informais não somente recebem os trabalhadores expulsos pelas atividades modernas em seu movimento de racionalização produtiva, como são incorporadas ao seu ciclo produtivo. O avanço da racionalização produtiva aprofunda as relações intersetoriais, seja do ponto de vista da transferência de contingentes de trabalhadores, seja do ponto de vista do deslocamento de produção (DEDECCA, 1997).

A principal mudança imposta pelo processo de reestruturação produtiva ao mercado de trabalho, concernente à força de trabalho, é a flexibilidade. A literatura reconhece três formas de flexibilidade, são elas: a flexibilidade ao nível da produção, ou ainda, a “produção flexível”, associada à capacidade de adaptação da organização produtiva aos requerimentos do mercado e das novas tecnologias; a flexibilidade do trabalhador, relacionada à capacidade deste para mudar de postos de trabalho, caracterizando-o como trabalhador “polivalente” e, finalmente, a

flexibilidade nas relações de trabalho que visa a “desregulamentação” do mercado de trabalho.

As novas relações entre o segmento organizado e o não-organizado são, ademais, importantes para uma maior flexibilidade produtiva do primeiro, pois a externalização de atividades pode ser, quando desejado, rapidamente revertida (ao menos parcialmente) nas conjunturas de queda do nível de atividade, mediante uma reincorporação de funções ou produção subcontratadas. Isto é, o setor organizado pode manter seu nível de utilização da capacidade produtiva constante bem como de seu volume de força de trabalho – mesmo quando os mercados conhecem uma retração, em razão do setor repassar a ociosidade para o segmento informal (DEDECCA; BALTAR 1997. p. 76).

Outro elemento do processo de reestruturação produtiva que traz conseqüências para o âmbito do trabalho é a terceirização. Nos países centrais que empregam o processo de terceirização adequadamente, observa-se a existência de uma rede de “parceiros” que possuem as características exigidas pelo novo estágio de desenvolvimento industrial: capacitação tecnológica e gerencial, capacidade de inovação etc.

Pode-se dizer que parte ponderável do debate sobre os problemas inerentes ao nosso padrão de desenvolvimento sócio-econômico no pós-guerra orientava-se pela dimensão atingida pelo processo de terceirização de nossas estruturas sociais. Porém, este debate também esteve largamente presente nas discussões sobre o desenvolvimento europeu no período. A grande diferença existente entre as duas problemáticas se deve ao fato do processo de terceirização latino-americana ter sido tomado como uma anomalia ou insuficiência do avanço de nossa industrialização, enquanto que na Europa ele era entendido como um indicador de modernidade e progresso daquela economia (DEDECCA, 1997. p. 25.).

Do ponto de vista do mercado de trabalho, o processo de terceirização recente no país também apresenta especificidades. Isto porque quando uma empresa terceiriza, desemprega pessoas que irão reduzir o contingente de pessoas empregadas com carteira de trabalho, assim, trabalhadores que estavam supostamente “estáveis” deixam o mercado de trabalho formal para ingressar, muitas vezes, em atividades precárias, principalmente observando quando a mesma empresa que desempregou oferece oportunidades em atividades precárias.

Este é o caso de empresas que demitem seus empregados, mantendo-os na empresa, sendo que contratados por uma terceira, onde as condições de trabalho (salários, carga horária, estabilidade, etc.) são frágeis. Outro fator diz respeito ao

aumento crescente do número da PEA⁵ (População Economicamente Ativa) que trabalha, mas não tem emprego, e são reconhecidos como trabalhadores por conta própria, inseridos neste contexto devido ao caráter excludente do novo processo de terceirização e reestruturação produtiva.

O crescimento do setor informal também foi influenciado por mudanças estruturais, na sociedade e na economia, ocorridas no Brasil nos últimos anos. Essas mudanças incidiram diretamente nas relações de trabalho, principalmente na reorganização do trabalho assalariado e o auto-emprego (CACCIAMALI, 1995).

No mercado informal, os empregos são geralmente secundários ou subempregos, caracterizados por salários reduzidos, precárias condições de trabalho, flutuação no emprego, disciplina dura e arbitrária, pequenas oportunidades de progresso. Este mercado de trabalho estaria ligado às firmas de baixa produtividade, baixa capitalização e tecnologia estagnada, competindo em mercados periféricos (LIMA, 1980).

A reorganização do trabalho assalariado refere-se à reformatação das relações de trabalho, nas formas de organização da produção e do mercado de trabalho do setor formal. Essas relações expressam uma forma de trabalho assalariado, não amparados pelas leis trabalhistas, ou ainda contratações legais, sob outras formas, como cooperativas de trabalhos, empreiteiras de mão-de-obra, prestações de mão-de-obra, agência de trabalho temporário, que não garantem os direitos dos trabalhadores, apresentando uma característica comum quanto a sua vulnerabilidade, principalmente contra as demissões e acidentes de trabalho, normalmente pagam menores salários.

O auto-emprego é uma forma que as pessoas têm de garantir sua renda, quando encontram dificuldade de reemprego, ou de ingresso no mercado de trabalho, auferindo renda por conta própria ou em microempresas.

⁵ Compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada, assim definidas: população ocupada - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias) (DESENBAHIA, 2006, p.16).

Os trabalhadores que estão à margem da legislação trabalhista, que representam o setor informal do mercado de trabalho, vêm crescendo sua participação na economia a partir da década de 80. Uma característica para esses trabalhadores são os baixos salários por eles recebidos, em relação aos participantes do setor formal, que traz como consequência uma piora no seu bem-estar.

A estagnação do crescimento econômico em relação ao aumento da população economicamente ativa, ocorrido no Brasil durante a década de 80, contribuiu para a precariedade do emprego e para os baixos salários. Tais problemas foram ocasionados por fatores conjunturais, a exemplo das altas taxas de inflação.

A informalidade nas relações de trabalho é um fenômeno que também está associado a fatores estruturais – natureza do progresso técnico, estruturas de distribuição de renda e de mercados, crescimento populacional, migrações internas – pelos quais passam as sociedades industrializadas e de industrialização retardatária. No que se refere a esses aspectos, a informalização das atividades econômicas passa a ter peso considerável entre as relações de produção na economia brasileira, a partir dos anos 80, e principalmente durante a década de 1990. Este fenômeno não é um resultado direto da crise do período, mas sim de especificidades da estrutura da economia brasileira.

A década de 80, considerada como a década perdida, deixou uma herança inflacionária para os governos que, nos anos 90, tiveram como principal objetivo o controle da inflação. A década de 90 foi marcada por crises econômicas, nacionais e internacionais, que impactaram de forma negativa, no desenvolvimento do Brasil.

No governo do presidente Collor começaram a ser difundidos, no Brasil, os processos de abertura econômica, reestruturação produtiva e globalização, com apoio essencial das políticas neoliberais. Nos mandatos do Presidente Fernando Henrique, essas mudanças foram ampliadas e intensificadas, impactando definitivamente no mercado de trabalho.

[...] o agravamento recente do problema da informalidade urbana deve ser, portanto, visto como produto da paralisação do desenvolvimento e

da submissão dos países latino-americanos à imposição internacional de uma política de abertura econômica. A proposta de flexibilização das relações de trabalho é coerente com essa orientação geral e procura ampliar o espaço de manobra das empresas na adaptação à nova situação, facilitando a transferência do ônus dessa para os empregados, em prejuízo de suas condições de trabalho e remuneração e na esperança de que ocorra uma menor redução do nível de emprego (DEDECCA; BALTAR, 1997, p. 81).

Com a abertura política, iniciada no governo Collor e consolidada nos dois governos Fernando Henrique, o Brasil entra definitivamente por um processo de redefinição do papel do Estado na economia. O Plano Real, amparado nos princípios neoliberais, teve grande influência sobre o emprego na década de 90. No primeiro momento com a euforia dos primeiros meses e com a elevação da renda e do emprego, e logo depois, com as crises mundiais, que redirecionaram o rumo do plano para uma política de juros altos, atraindo capitais de curto prazo, essas medidas tiveram um forte impacto negativo no emprego, elevando as taxas de desemprego no decorrer da década (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004).

No que se relaciona à questão da ocupação, claramente, o plano Real levou à queda da taxa de desemprego, de início, e ao seu crescimento, posteriormente [...]. Para o Brasil, a taxa de desemprego cresceu de 3,35%, em 1989, para 7,59%, em 1998 [...] (Ibid, p. 212).

Com a necessidade de inserir o país no mundo globalizado, o governo consolida a abertura comercial, trazendo uma concorrência para as indústrias do Brasil, que ainda não estava preparada para competir com os produtos importados. O processo de reestruturação produtiva, para dar competitividade aos produtos brasileiros frente aos importados, traz novas tecnologias e processos produtivos, buscando maior produtividade e melhores lucros, tendo impactos diretos na relação capital/trabalho, aumentando assim o nível de desemprego no país.

Diante dos novos padrões de gestão e organização do trabalho, as estruturas verticalizadas deram espaço a estruturas horizontalizadas eliminando assim a hierarquia intermediária de controle da produção, e a introdução de novos processos visando eliminar o desperdício, como o JIT⁶. Nas relações de trabalho, implicou em

⁶ JIT (Just in Time), processo de produção de origem japonesa, que visa eliminar todos os desperdícios, tanto no âmbito do capital como na aplicação da mão-de-obra, aumentando assim a produtividade e conseqüentemente o lucro.

uma maior flexibilização, eliminando a intervenção do Estado, flexibilização da carga horária, dos direitos trabalhistas e remunerações dos trabalhadores. Essas mudanças preocupam toda a sociedade quanto ao futuro do emprego nas grandes cidades, principalmente em países da periferia, que não têm bem definidas suas políticas de desenvolvimento econômico, e que são muito dependentes do capital estrangeiro, como é o caso do Brasil.

Constata-se um processo de reestruturação produtiva, em que se observa um decréscimo relativo de determinados setores produtivos (siderurgia, têxteis etc.) a renovação de outros (automobilístico, máquinas e equipamentos etc.) através da implementação de novas tecnologias e novas políticas de gestão do trabalho: e a expansão e crescimento de novos setores (informática, química fina, novos materiais, biotecnologias, etc.). Um dos resultados mais preocupantes e debatidos dessa reestruturação é o desemprego estrutural” (DRUCK, 1999, p. 31).

A crise do modelo fordista dos anos 80, impulsionou ainda mais a necessidade de mudanças nos processos produtivos, reforçando a onda da busca de qualidade nas empresas em todo mundo. Na década de 90, devido à crise interna do Brasil, torna-se necessário, para as empresas brasileiras, a busca de mercados internacionais, e para isso era imprescindível a melhoria dos processos de produção e de gestão da mão-de-obra. Os programas de qualidade total e terceirização tiveram impactos no trabalho, tanto na redução de mão-de-obra quanto na precarização dos rendimentos dos trabalhadores. A busca de especialização e a necessidade de redução de custo levaram as empresas, principalmente as de produtos industrializados, a terceirizarem suas atividades periféricas (como segurança, limpeza, transporte, logística etc.) para se concentrarem nas suas atividades-fim. Esse processo teve forte influência no aumento da informalidade na década de 90. Na maioria das vezes, as pessoas que eram afastadas do mercado formal de trabalho, encontravam, na informalidade, seja como prestadores de serviço ou simples empregados, a única saída para manter os rendimentos necessários para sua sobrevivência.

Diferentemente dos países centrais, que viam a terceirização como um avanço da economia, os países periféricos como o Brasil, devido ao baixo grau de modernização das suas indústrias, utilizaram, em sua maioria, a terceirização como redução de custos, ajudando assim, a precarização do rendimento dos trabalhadores.

Pode-se dizer que parte ponderável do debate sobre os problemas inerentes ao nosso padrão de desenvolvimento sócio-econômico no pós-guerra orientava-se pela dimensão atingida pelo processo de terceirização de nossas estruturas sociais. Porém, este debate também esteve largamente presente nas discussões sobre o desenvolvimento europeu no período. A grande diferença existente entre as duas problemáticas se devia ao fato do processo de terceirização latino-americana ter sido tomado como uma anomalia ou insuficiência do avanço de nossa industrialização, enquanto que na Europa ele era entendido como um indicador de modernidade e progresso daquela economia (DEDECCA, 1997, p. 25).

O processo de globalização, difundido nos anos 90, vem para consolidar as mudanças nas relações do trabalho. Os mercados não eram mais domésticos como antes; passaram a ser, agora, mundiais, e devido a essas mudanças, foi necessária uma maior produtividade, para que os nossos produtos tivessem competitividade nos mercados internacionais.

O aumento da produtividade provocou uma redução de trabalhadores no setor formal e uma maior precarização no ganho dos trabalhadores, forçando que mais participantes de uma mesma família, normalmente a mulher, entrassem no mercado de trabalho, aumentando assim a concorrência e reduzindo ainda mais os salários formais, forçando mais pessoas a acharem na informalidade uma saída para garantir sua sobrevivência, pois, o mercado formal não era mais capaz de produzir vagas suficientes para atender a oferta de mão-de-obra.

Porém, não se pode atribuir toda a culpa pelo aumento do desemprego ocorrido principalmente na década de 90 à globalização, as mudanças na política econômica, calçadas no discurso neoliberal, tendo como objetivo principal o controle da inflação, a retirada do estado da economia e a abertura da economia, também tiveram grande influência na redução do trabalho formal e aumento da informalidade.

Os resultados imediatos obtidos em muitos países, inclusive o México, se por um lado conseguiram estancar o processo inflacionário e recuperar, aparentemente, o equilíbrio fiscal, por outro o fizeram passando por intensas recessões, com o crescimento do desemprego, a redução de postos de trabalho e a queda da massa salarial, implicando a maior deterioração das condições de vida (DRUCK, 1999).

Com um crescimento do PIB em torno de 2% ao ano e uma baixa atividade econômica, o mercado de trabalho sofreu uma grande transformação na relação

capital/trabalho, reduzindo os postos de trabalho, aumentando o desemprego e fazendo crescer o mercado informal de trabalho.

Para poder entender a informalidade do trabalho, é preciso antes saber diferenciar as principais vertentes que tentam explicar o desemprego e suas causas. No paradigma marxista, o desemprego é visto como algo estrutural, pela incessante necessidade de desenvolvimento tecnológico, o capitalismo, por si só, cria uma superpopulação, liberando assim força de trabalho no processo de acumulação, estando esse fenômeno referido ao conceito de Exército Industrial de Reserva⁷.

O chamado, “Exército Industrial de Reserva”, independente do tamanho absoluto da população total e da PEA existente em cada momento, será regulado pelos ciclos econômicos, ampliando-se nos momentos de declínio, e reduzindo-se nos momentos de expansão.

No paradigma neoclássico, o desemprego, enquanto um fenômeno próprio do funcionamento do capitalismo, só pode se constituir como algo temporário e, portanto, estritamente conjuntural e passageiro (AMADEO; ESTEVÃO, 1994). Esse tipo de desemprego, denominado “friccional” ocorre por desequilíbrios momentâneos entre oferta e demanda no mercado de trabalho, nos diversos ramos da produção.

Além desse tipo de desemprego, os neoclássicos indicam duas outras situações que podem levar ao desemprego. A primeira por falhas no mercado de trabalho, que ocorrem quando há intervenção no livre funcionamento do mercado por sindicatos e pela ação do governo. A segunda seria o chamado desemprego voluntário, onde o trabalhador só trabalharia por um salário que efetivamente atendesse suas necessidades, não aceitando o salário de equilíbrio de mercado.

Keynes (1982) e Kalecki (1982), com base no princípio da demanda efetiva, identificam outro tipo de desemprego, chamado de desemprego “involuntário”. Esse conceito de desemprego aceita a existência de pessoas que desejam trabalhar pelo

⁷ Para Marx, a população trabalhadora, ao produzir a acumulação ampliada do capital, produz também os meios que vão torná-la uma população supérflua. Assim sendo, verifica-se que essa população trabalhadora excedente é necessária à acumulação de riqueza no sistema capitalista. Constitui-se assim num Exército Industrial de Reserva, que é a força de trabalho que estará disponível para ser explorada de acordo com as necessidades variáveis da expansão do capital.

salário existente, ou até por um valor menor, mas que não encontram vagas disponíveis.

Para Keynes (1982), a diferença entre o valor de produção e a soma do custo dos fatores e do custo do uso é o lucro ou, ou seja, a renda do empresário. Neste sentido, o custo dos fatores torna-se a renda dos fatores de produção sob a ótica do empresário de tal forma que o custo dos fatores e o lucro totalizam a renda total, resultado do emprego oferecido ao empresário.

Ao explicar a respeito de emprego, este autor afirma que a função deste é diferente da função da oferta agregada porque representa a sua função inversa, pois se exprime em salário, relacionando o volume da demanda efetiva, medida em unidades de trabalho.

Por outro lado, na sua Teoria, Keynes (1982) defende que, quando a demanda efetiva é deficiente, ocorre subemprego da mão-de-obra. Como consequência, há pessoas desempregadas dispostas a trabalhar por um salário menor do que o real.

Por outro lado, à proporção que a demanda aumenta, o emprego sobe, mas o salário permanece igual ou inferior ao que existe no mercado, até um ponto em que haja mão-de-obra disponível ao salário real vigente, a não ser que os salários nominais subam mais rapidamente que os preços.

Segundo a teoria keynesiana, o emprego da mão-de-obra obriga o empresário a dois tipos de gastos: o valor pago a outros empresários pelo que compra e o valor que paga aos fatores de produção.

Segundo este economista, o valor do trabalho se altera sem influenciar de forma significativa as condições de demanda ou de oferta, sendo considerada a economia como um todo.

De acordo com Bacha (1986), Keynes, como discípulo de Alfred Marshall, logo, teórico neoclássico, chegou a formulações significativas a respeito do Princípio da Demanda Efetiva (PDE) a fim de explicar o nível de atividade da economia capitalista. Neste sentido, ele explica por que, em determinados momentos, a

capacidade produtiva é utilizada apenas parcialmente, a partir do fato de que a produção é que possibilita a demanda e o nível de atividade econômica tem, nos recursos disponíveis, a sua única limitação.

Desta forma, o PDE defende que a demanda agregada é a principal responsável pela determinação do nível de atividade da economia. Ou seja, o que define qual a quantidade produzida de um bem não é a capacidade produtiva, mas a demanda que efetivamente existe para o mesmo. Logo, é necessário que se entenda que na sociedade mercantil não se produz o que se pode, mas o que a demanda efetiva (DE) requer.

Keynes (1982, p. 59) desta forma se posiciona sobre a demanda efetiva:

A demanda efetiva é simplesmente a renda agregada (ou produto) que os empresários esperam receber, incluídas as rendas que fazem passar às mãos dos outros fatores de produção, por meio do volume de emprego corrente que resolvem conceder.

Desta forma, o que determina a demanda efetiva é o processo de produção e de distribuição. A quantidade de mercadorias que se produz no período (t_0) é igual à demanda efetiva do período (t_1). Neste sentido, a produção é importante, pois proporciona uma renda que significa um potencial de demanda efetiva para o próximo período, considerando-se que esta nada mais é que renda já gasta. A distribuição da mesma torna-se menos importante, visto que as classes sociais possuem comportamentos distintos em relação à parte de renda que lhes cabe. Em outras palavras, a demanda efetiva abrange a renda dos trabalhadores (supondo que eles gastem tudo que recebem) e a parte da renda dos capitalistas que é gasta.

Em uma economia mercantil, o que resulta do trabalho individual não possibilita que os indivíduos satisfaçam as suas necessidades sem que exista uma permuta com os agentes produtores. A intensificação destas trocas gerou a especialização do trabalho e teve como exigência a escolha de uma mercadoria “como equivalente geral para que o valor pudesse ter uma expressão relativa e socialmente aceita” (GRASEL, 1996).

Com esse novo paradigma, o desemprego seria determinado, não pelo mercado de trabalho e sim pelo mercado de bens e serviços, tendo os fatores

macroeconômicos como determinantes dessa dinâmica. Dessa forma, como Marx (2001), Keynes acredita que o desemprego é intrínseco ao funcionamento do capitalismo.

Independente do fator que provoque o aumento do desemprego, sem mudanças tecnológicas ou mudanças na conjuntura econômica, torna-se importante salientar que altas taxas de desemprego aumentam as pressões para o crescimento do número de trabalhadores nas atividades informais. O mundo vem sofrendo rápidas mudanças nos últimos 30 anos, e não foi diferente com o mercado de trabalho. Nos anos 90, essas mudanças, impulsionadas pela abertura da economia, valorização do real, aumento da importação de produtos, terceirizações, privatizações, aumento da participação feminina no mercado de trabalho, levaram a uma precarização do trabalho e uma deterioração dos rendimentos, alinhados às políticas neoliberais, que pregam a saída do estado da economia e a auto-regulamentação, provocando uma redução do trabalho formal e um aumento da informalidade.

Diante dessas mudanças, criou-se um cenário de incerteza, e as relações do trabalho formal sofreram uma deterioração, provocado principalmente pela redução de vagas e redução do ganho dos trabalhadores formais, devido à baixa atividade econômica dessa época, como também, à necessidade do aumento da produtividade, para que o Brasil fosse inserido na globalização. Esses fatores ajudaram a contribuir com o aumento da informalidade, e constitui, atualmente um dos principais pontos de discussão no âmbito do mercado de trabalho no Brasil (DEDECCA; BALTAR, 1997).

Em décadas anteriores, em que o mercado formal, abrigava uma proporção maior dos trabalhadores, principalmente os mais qualificados, a distinção predominante para o trabalhador informal era a baixa qualificação profissional e a pouca escolaridade. Nos anos 90, com a precarização do trabalho formal e o aumento do desemprego, houve uma reformatação das relações no mercado formal de trabalho que passaram a influenciar e modificar o mercado informal. A partir daí, o mercado informal não mais era constituído por trabalhadores com baixa escolaridade e sem capacitação profissional, mas também por trabalhadores que não conseguiam emprego no setor formal, mesmo como, em alguns casos, com

experiência adquirida em muitos anos de emprego no setor formal. Isso ocorreu porque o desemprego crescente passou a atingir de forma generalizada, todos os trabalhadores, sem distinção de cor, idade, experiência profissional, escolaridade, gênero, etc.

Assim, a informalidade⁸ passa a desempenhar um novo papel na realidade econômica atual.

A nova dinâmica econômica alimenta o crescimento do setor informal, seja à força-lo a absorver ex-assalariados de baixa qualificação em atividades bastante precárias, como o comércio ambulante ou serviços domésticos, seja ao estimular a formação de pequenos negócios sob responsabilidade de ex-assalariados de melhor qualificação, cuja atividade fim é a prestação de serviços ou o funcionamento de produção ao setor organizado ou o desenvolvimento de atividades voltadas para os serviços que emergem do novo estilo de vida que vai estabelecendo a configuração produtiva (fast-food, assistência técnica na área de informática) (DEDECCA; BALTAR, 1997, p. 76).

Nos anos 90, devido à queda do poder de compra dos salários formais, muitos trabalhadores, em que pese estar na informalidade, tinham ganhos mais próximos dos formais. Isso não quer dizer que os salários passaram a ser o principal motivo do aumento da informalidade, mas que, devido à entrada de trabalhadores mais qualificados, por não conseguirem emprego no setor tradicional, criou-se um novo perfil de trabalhador informal. Agora não eram somente os trabalhadores tradicionais participantes da informalidade, que em sua maioria eram pessoas que não tinham qualificação profissional e escolar, ou que por ter na família pessoas que já participavam desse mercado, como é o caso dos ambulantes e camelôs, que se submetiam a remunerações apenas para sua subsistência (SILVA, 2002).

⁸ Informalidade pode ser entendida como toda relação de trabalho não regulamentada, que não obedece aos modos capitalistas de produção, com pouca diferenciação entre capital e trabalho. Entretanto, está em desenvolvimento uma discussão conceitual acerca da informalidade em que se assevera o esvaziamento do conceito e de sua força analítica, tendo por referências as transformações no campo do trabalho (reestruturação produtiva, crise do padrão fordista, toyotização, desregulamentação do mercado de trabalho, etc.) das últimas duas décadas. Essa (a informalidade) estaria sendo substituída por novos modos de exploração capitalistas sustentados numa forte individualização e que têm no binômio “empregabilidade/empreendedorismo” o seu valor ideológico, cujo significado maior está dado por uma nova cultura do trabalho que expressa essa nova condição de risco e insegurança a que estão submetidos os trabalhadores (SILVA, 2002).

Dentro da nova dinâmica da economia, os ex-trabalhadores do setor formal, com experiência e boa qualificação profissional, passaram a participar da informalidade, como, por exemplo, pessoas que antes trabalhavam na indústria, e devido à reestruturação da indústria, perderam seus empregos e precisaram recorrer a sua experiência profissional, abrindo pequenos negócios, em alguns casos, servindo a própria indústria, que lhes garantiram remunerações, ainda que um pouco menor que as suas remunerações anteriores como empregado, mas superiores às remunerações dos antigos empregados do setor informal (SILVA, 2003).

Outros grupos são os jovens recém-ingressos no mercado de trabalho, que devido à dificuldade de inserção no mercado formal, ou por medo do desemprego, passam a ter na informalidade sua primeira oportunidade de trabalho, valendo ressaltar que em muitos casos são pessoas recém-formadas, com boa qualificação e que sua permanência na informalidade dependerá de como a economia irá se comportar, dando a esses entrantes, oportunidade no mercado formal.

O setor informal aparecia como reflexo da insuficiência da criação de empregos pelo setor formal em um contexto de grande crescimento da população em idade ativa, explicado pelo incremento vegetativo elevado da população potencializado pela migração. A reversão dessa tendência torna a situação de informalidade definitiva para muitos dos trabalhadores jovens e /ou migrantes e uma alternativa de ocupação, mesmo que precária, para os assalariados expulsos pelo setor organizado, após um eventual período de desemprego (DEDECCA; BALTAR, 1997, p. 80).

Entretanto, em época de crise, ambos os setores sofrem perdas em suas remunerações, pois existe uma relação complementar entre esses setores. Os consumidores do setor informal, na sua maioria, são assalariados formais, e os fornecedores de serviços, mais qualificados, na informalidade, fornecem para o setor formal. Ou seja, certos rendimentos no setor formal de trabalho provocam uma queda dos rendimentos no setor informal.

Concluído o esboço do panorama referente às causas e características do desemprego no sistema capitalista no período recente, faremos agora um relato acerca dos instrumentos utilizados pelo poder público para enfrentá-lo.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

A partir da teoria econômica, são elaboradas diferentes formulações visando enfrentar o problema do desemprego, sendo bastante freqüente o embate entre formulações antagônicas, diante da existência das mais divergentes matrizes ideológicas e dos mais diferentes referenciais teóricos.

É assim que, na Europa, durante os anos 80, e, para o restante do mundo, inclusive o Brasil, na década que sucedeu a este período, o desemprego sempre crescente se apresentou como o grande desafio que deveria ser combatido por meio de uma gama de políticas públicas que, genericamente, receberam a denominação de “Políticas de Emprego” ou “Políticas de Emprego e Renda”. Essa modalidade de estratégia embasa-se teoricamente em ações que, até então, eram consideradas como as mais eficazes para aumentar as oportunidades de emprego (RAMOS, 2003).

Não existe consenso na economia acerca das causas do desemprego, muito menos das formas mais eficazes para superá-lo. Muito embora, durante bastante tempo, as explicações teóricas para esse grave problema econômico e social tenham partido das análises de inspiração neoclássica ou de origem keynesiana (MENEZES, 1999, p.1).

O atual estágio de análise do fenômeno do desemprego é resultado, em parte, da constatação das limitações encontradas nas análises neoclássicas e keynesianas⁹ (MENEZES, 1999, p.1). Se por um lado a crise capitalista dos anos 30 colocou em ‘xeque’ a corrente neoclássica, o esgotamento do ciclo de desenvolvimento do segundo pós-guerra, agravado pela crise do petróleo, nos anos 70, estabeleceu sérias restrições às abordagens keynesianas.

Embora este trabalho direcione o seu foco para as formas de enfrentamento do desemprego no capitalismo recente, especificamente a política de intermediação de mão-de-obra, o autor não ignora a existência desta preocupação, presente com

⁹ Importante ressaltar que tanto a visão neoclássica quanto a keynesiana, vem elaborando novos modelos e possibilidades analíticas capazes de ampliar a compreensão e fornecer novas contribuições ao estudo desse tema (MENEZES, 1999, p.1).

diferentes intensidades, ao longo das diversas etapas da evolução do modo de produção baseado na economia de mercado, tendo alcançado maior destaque diante do recrudescimento do problema de desemprego desde o final do século passado.

Ainda que a ociosidade dos fatores produtivos não seja exclusividade do capitalismo, podendo ocorrer, por diferentes motivos, em qualquer sistema econômico, o desemprego está diretamente associado às economias capitalistas (Ibid), ainda que este modo de produção tenha apresentado, de forma fragmentada, a geração de milhares de empregos. Porém, é indisfarçável a capacidade desse sistema de subutilizar a capacidade produtiva da força de trabalho.

Grosso modo, pode-se dizer que as estratégias de promoção do nível de emprego se dividem em dois grupos, um deles envolvendo ações dentro da esfera de atuação do setor público, portanto, atribuindo ao Estado um papel de relevância, e outra concepção que trata da questão do emprego como qualquer outro componente da sociedade de livre mercado, onde a intervenção do Estado não produziria nenhuma consequência benéfica, devendo este, apenas promover as condições para que o próprio mercado alcançasse a situação de equilíbrio, mesmo que este equilíbrio represente a existência de um patamar elevado de desempregados ou subempregados (RAMOS, 2003).

Por considerar desnecessária, face aos objetivos propostos por este trabalho, uma ampla reflexão acerca dos debates ocorridos no campo da economia em torno do tema do emprego, será feita uma breve referência às principais correntes teóricas que compõem o pensamento econômico nesta área, dando ênfase àquela que fundamenta o referencial teórico construído a partir da análise da ação do Estado na promoção do emprego, por intermédio de políticas de amparo e constituição de um Sistema Público de Emprego - SPE¹⁰.

¹⁰ O Sistema Público de Emprego, tema desta dissertação e objeto de futuro detalhamento e caracterização ao longo do texto, é definido aqui como sendo o arcabouço institucional que articula, entre outras ações, o pagamento de benefícios financeiro aos trabalhadores desempregados, além da sua formação e intermediação, com o objetivo de reduzir o desemprego que surge da incompatibilidade entre o perfil de oferta e demanda de mão-de-obra.

Antes de iniciar o debate em torno das alternativas de solução para o problema do desemprego, apresentaremos as principais correntes teóricas que contribuíram para a construção do pensamento atual acerca das suas causas.

Para Ramos e Freitas (1998), existem basicamente quatro tipos de diagnósticos sobre as origens do desemprego contemporâneo. O primeiro deles é de orientação keynesiana e defende que a demanda de trabalho depende do patamar de crescimento. Desse modo, a taxa de crescimento do emprego dependerá da taxa de crescimento do produto, através de um crescimento técnico (a elasticidade emprego-produto). “Por meio de um coeficiente técnico (a elasticidade emprego-produto), a taxa de crescimento do emprego dependerá da taxa de crescimento do produto” (RAMOS; FREITAS, 1998, p. 7). Nesta linha de pensamento, as causas do desemprego situam-se fora do espaço do mercado de trabalho, e este último ocupa uma posição subordinada em termos de perspectiva macroeconômica (o nível de salário real estará determinado pela demanda agregada).

Defendem esses autores que a internacionalização das economias em níveis sempre crescentes diminuíram a capacidade dos estados operarem tanto nos seus ciclos conjunturais, quanto, em longo prazo, na busca da trajetória para o crescimento. Em outras palavras, no quadro teórico desenhado pelos keynesianos, ainda segundo Ramos e Freitas (1998), a causa do desemprego contemporâneo estaria na incapacidade das economias em retornarem os patamares de crescimento logrados no ciclo de ouro do pós-guerra (1945-1970). Ou seja, a redução da capacidade de atuação do Estado, entre outros fatores via internacionalização da economia, acabou limitando progressivamente a ação pública tanto sobre os ciclos conjunturais quanto sobre a estabilidade da trajetória de crescimento de longo prazo.

Associada aos economistas com quem Keynes polemizava nos anos 30, os neoclássicos, a segunda fonte de interpretação do desemprego contemporâneo não identifica diferenças entre o mercado de trabalho e o mercado de outro bem. O preço de um produto ou serviço (salário real, no caso do trabalho) resulta da interação entre oferta e demanda. Nessa perspectiva teórica, a persistência de uma taxa de desemprego elevada (superior à friccional) por períodos de tempo elevados, supõe que algum fator (institucional, como a existência de sindicatos, ou legal, como o

estabelecimento de um salário mínimo) não permite perfeita flexibilidade nos salários reais, e isso resulta em desemprego.

De forma direta, (RAMOS, 2003) esclarece que o modelo dos neoclássicos supõe que o livre funcionamento dos mercados sempre vai possibilitar atingir um ponto de equilíbrio no mercado de trabalho no qual o preço da mão-de-obra (salário real) permite que a oferta de trabalho se iguale a sua demanda, viabilizando o pleno emprego.

Partindo deste raciocínio, afirmavam os neoclássicos que se os salários reais fossem flexíveis (mais especificamente, flexíveis à baixa) esse excesso de oferta deveria autocorrigir-se através dos mercados (RAMOS, 2003). Portanto, no mercado de trabalho, como em qualquer outro mercado, um excesso de oferta deveria provocar um movimento de queda nos preços (salários reais, no caso do mercado de trabalho), capaz de reduzir a oferta e elevar a demanda. Nessa perspectiva, a auto-regulação dos mercados redundaria no desaparecimento do desemprego (igualando a oferta à demanda).

É ainda Ramos (2003) quem afirma que aceitar a “Lei de Say¹¹” faz crer que não se prevejam situações em que a demanda não absorva a produção, proposição esta que entra em confronto com teóricos do campo da economia. Em paralelo a essa lei, os defensores deste modelo admitiam que a moeda serve apenas como unidade de medida, ou seja, existe uma dicotomia entre o setor real, do qual fazem parte o salário real, emprego e produto, e o setor monetário relevante apenas como determinante de unidade de medida.

Para melhor esclarecer as causas do desemprego segundo os neoclássicos, pode ser tomado como exemplo a situação da Europa Continental no começo dos anos 80, onde estes afirmavam que o desemprego nesta região era resultado de mercado de trabalho rígidos, nos quais o excesso de oferta (desocupação) tem

¹¹ A lei de Say, outro marco da concepção liberal, dizia que "a oferta cria sua própria procura". Trata-se de entender o processo produtivo como criando os rendimentos em termos de salários, lucros e renda, necessários à aquisição dos frutos da produção, constituindo, portanto, um processo auto-sustentado realizado por meio do mercado, onde são pagos os rendimentos e adquiridos os produtos (MOLLO, 1996).

pouca influência sobre o poder de compra dos salários, devido a fatores institucionais ou legais (RAMOS; FREITAS, 1998).

A elevação das taxas de desemprego no mundo a partir dos anos 70, segundo a concepção neoliberal, tinha que ser combatida por meio de medidas que deveriam ter como espaço de atuação o próprio mercado de trabalho (RAMOS, 2003). Neste caso, defendiam os neoclássicos a política de redução dos aspectos institucionais e legais na determinação dos salários para que as forças do mercado ampliem seu papel na determinação dos salários reais, como ocorrido nos países anglo-saxões a partir dos anos 80.

O limite para esta política estaria, portanto, na existência de salários reais rígidos à baixa (insensíveis ao excesso de oferta), alheios ao campo da economia. Ou seja, a presença de políticas orientadas para o mercado de trabalho, como o salário mínimo, ou a atuação de sindicatos fortes, impedindo a redução dos salários reais, na abordagem neoclássica, constituem fatores institucionais legais que impedem os mercados de se auto-regularem, persistindo assim o quadro de desemprego.

O modelo neoclássico outorgava aos mercados um poder de auto-regulação quase infinita. Somente em situações muito particulares, devido à informação assimétrica, externalidades, etc., a intervenção pública seria justificável e, mesmo assim, mediante a regulamentação e regulação dos mercados e não através da provisão dos serviços ou políticas monetárias ou fiscais (Ibid). Políticas monetárias ou fiscais ativas teriam especialmente no médio e longo prazo, poucos impactos sobre as variáveis reais, concentrando seus resultados sobre os níveis de preços (inflação).

As explicações teóricas elaboradas pelos neoclássicos foram profundamente afetadas pela crise dos anos 30, quando estas se tornam pouco práticas em função da sua incapacidade de nortear a elaboração de políticas públicas (Ibid). Além disso, na medida em que tais teorias atribuíam o desemprego à rigidez nos salários reais, restavam poucas alternativas para a ação do Estado.

É importante registrar aqui duas importantes contestações feitas por Keynes ao diagnóstico elaborado pelos neoclássicos. Para Keynes, no mercado de trabalho não se determinavam salários reais, senão salários nominais. Um governo ou um sindicato, por maior que seja seu poder, não pode determinar o poder de compra do salário senão, unicamente, o valor nominal do salário. Portanto, a existência de um salário mínimo ou de sindicatos com notório poder de barganha não podia ser desculpa para as situações de desemprego.

Essa disputa entre esses dois modelos foi “vencida” por Keynes. A partir da década de 30 e, principalmente, após os anos 40, o pleno emprego passou a ser o paradigma para os países regularem o nível de atividade de suas economias. Como supunha o modelo keynesiano, as variáveis monetárias e fiscais passaram a ser utilizadas para gerenciar o nível de atividade impedindo que ele se colocasse quer em patamar muito superior do pleno emprego (proporcionando pressões inflacionárias) quer muito abaixo dele (provocando patamares de desemprego elevados).

Com o passar dos anos, o modelo clássico ficou relegado a um capítulo dos cursos de história do pensamento econômico. O paradigma keynesiano, além de superior, teoricamente, oferecia, em termos práticos, diversas alternativas de gestão macroeconômica que não estavam presentes no modelo clássico. Os resultados práticos, por outro lado, mostravam-se contundentes. Os ciclos, próprios das economias de mercado, pareciam fazer parte da história. A ciência econômica teria gerado instrumentos de gestão da conjuntura que a situação usual do mercado de trabalho deveria situar-se sempre muito próxima do pleno emprego, com oscilações mínimas em torno dele (RAMOS, 2003).

Em resumo, Keynes acreditava que os problemas de desemprego nas economias modernas não eram oriundos do mercado de trabalho (salários reais rígidos, por exemplo) senão de restrições na dimensão macroeconômica (RAMOS, 2003). O mercado de trabalho ocupa uma posição subordinada no modelo macroeconômico e o nível de emprego será um desdobramento do nível de atividade.

Neste momento é válido pontuar uma diferença considerável em relação à concepção neoclássica, tendo em vista que Keynes sustentava que as variáveis do mercado de trabalho tinham que ser administradas mediante instrumentos de política macroeconômica e não através de políticas direcionadas ao próprio mercado de trabalho.

A ênfase no papel do marco regulatório (instituições e legislação) do mercado de trabalho nos resultados obtidos (tanto no próprio mercado de trabalho quanto nos indicadores macroeconômicos), ainda segundo Ramos e Freitas (1998), representa a terceira vertente de interpretação do desemprego contemporâneo.

Esta vertente, ao contrário das interpretações que chamam a atenção para as virtudes do mercado, cita o exemplo os países nórdicos, que apresentaram, apesar da pouca influência do mercado na determinação dos preços (salários reais) do trabalho, reduzidas taxas de desemprego diante de contextos adversos (como os choques do petróleo, nos anos 70). Além de bons resultados macroeconômicos (em termos de inflação), configuraram-se assim um papel importante para o desenho de marcos regulatórios eficientes para o mercado de trabalho.

Finalmente, a quarta corrente identificada por Ramos e Freitas (1998) tende a compartilhar o diagnóstico sobre as virtudes de um mercado de trabalho regulado pelo mercado, mas sustenta que, em circunstâncias particulares, políticas públicas podem ajudar a elevar a rapidez e a eficiência da interação entre oferta e demanda. Tem sido esta a corrente de interpretação que atualmente oferece suporte teórico e integra o Sistema Público de Emprego.

Embora esta corrente teórica compartilhe do pressuposto da utilização de instrumentos centrados no mercado de trabalho como estratégia para redução do desemprego, ela não defende uma ofensiva contra os sindicatos, o salário mínimo ou o *Welfare-State*¹². Sua intervenção consistia na construção das iniciativas atualmente denominadas de políticas de emprego (RAMOS, 2003).

¹² A definição de *welfare state* pode ser entendida como gama de serviços e benefícios sociais de alcance universal que o Estado promove com o objetivo de assegurar certo equilíbrio “entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de

Baseados no mesmo autor, faremos a partir deste momento uma abordagem descritiva das chamadas políticas de emprego, que se dividem entre as Políticas Passivas e as Ativas.

4.1 POLÍTICAS PASSIVAS

As políticas de emprego chamadas de passivas abrangem as ações que procuram tornar mais “aceitável” a condição de desempregado, por meio de uma transferência monetária a todo trabalhador desempregado, por exemplo, ou reduzir a oferta de trabalho (mediante a aposentadoria precoce, dentre outras).

a) O Seguro – Desemprego

Este instituto é a mais importante, em termos de recursos, das políticas de emprego passivas. Tanto no Brasil como nos demais países da OCDE, os benefícios financeiros destinados aos assalariados desempregados representam a maior parte dos recursos destinados às Políticas de Emprego.

O Seguro-Desemprego é um benefício que possibilita uma assistência financeira temporária em virtude de uma demissão sem justa causa. Este instituto representa uma herança das políticas integrantes do clássico Welfare-State consolidado após a Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos. Esse programa se embasa no seguinte raciocínio: ninguém fica desempregado porque quer, mas porque a economia, ou seja, a sociedade não tem capacidade para lhe oferecer um posto de trabalho. Nesse contexto, para atenuar a falta de renda, a sociedade deve lhe proporcionar um benefício, durante um período de transição entre dois empregos. Para Ramos (2003) é neste caráter de transitoriedade que se caracterizam as limitações do seguro-desemprego. Ele foi criado dentro de um contexto histórico em que a norma era o pleno emprego. O desemprego era circunstancial. Desta forma, o seguro-desemprego não foi criado para as sociedades onde o desemprego, além de ser duradouro, atinge grande contingente de trabalhadores.

padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente” (GOMES, 2005, p. 3).

b) Extensão dos Ciclos Escolares

Outra alternativa para diminuir o desemprego incide no fato de postergar o ingresso no mercado de trabalho. Permanecendo por um tempo maior no sistema escolar, reduz-se a pressão sobre a oferta de trabalho, ou melhor, posterga-se. Se a esse fato, agregar-se o entendimento, ainda não comprovado, portanto, não necessariamente correto, que com o aumento da escolaridade crescem as oportunidades de encontrar emprego, a permanência das pessoas no sistema escolar, por um período mais longo, direta ou indiretamente, diminuiria o desemprego (Ibid).

c) Aposentadoria Precoce

As possibilidades de políticas de emprego passivas estão, de certa forma, relacionadas com as ativas e, desta maneira, ao serem analisadas estas últimas, a elas se tornarão. Entretanto, deve-se perceber que, em certas circunstâncias, um indivíduo, em virtude de sua idade e formação, poderá encontrar significativas dificuldades para voltar a se inserir, no mercado de trabalho. Neste sentido, antecipar sua aposentadoria pode causar um ônus menor do que assumir o seguro desemprego por períodos longos, principalmente se esse benefício estiver vinculado com o item formação ou reciclagem.

Em algumas regiões dos países mais desenvolvidos, afetadas pela reconversão produtiva que atingia parcelas significativas da população que, durante muitos anos trabalhara em um setor, atualmente, em crise, apressar a aposentadoria pode ser uma medida adequada para diminuir as despesas públicas e reduzir o desemprego.

d) Expulsão dos Imigrantes

Esta “política” precisa ser citada, pois, nos últimos anos, assumiu uma determinada “popularidade”, principalmente, nos países centrais. Ao diminuir o número de imigrantes ou aumentar as exigências para o acesso ao trabalho de indivíduos estrangeiros, muda-se a oferta de trabalho, de forma direta.

É comum que políticos populistas, com fins eleitoreiros, apresentem uma conta simples. Estabelece-se uma comparação entre a quantidade de trabalhadores

estrangeiros e o número dos desempregados. Expulsando-se os imigrantes, cairia significativamente a taxa de desemprego. “Logicamente, essa política vem, na quase totalidade dos casos, permeada de proposições racistas” (Ibid, p. 18). Esta política não será aprofundada, pois foge aos objetivos deste estudo.

4.2 POLÍTICAS ATIVAS

As Políticas Ativas, por sua vez, abrangem diversas ações que procuram elevar o nível de emprego, atuando, normalmente, sobre o contingente de trabalhadores.

a) Formação Profissional

Esta é a mais popular das políticas ativas, tanto no Brasil quanto em países ditos desenvolvidos. Fundamenta-se na suposição de que elevando a qualificação ou formação de uma pessoa, haverá também um aumento das suas chances para encontrar emprego, na hipótese de desempregado, ou de não perder o que está exercendo, para quem está empregado.

b) Intermediação

Essa modalidade de ação abrangre atividades que têm como objetivo ajustar a oferta e a demanda de trabalho. Entre essas atividades pode ser citado o confronto entre as vagas oferecidas pelas firmas (faixa etária requerida, perfil educacional e de qualificação, salário, perspectivas profissionais.) e as características dos indivíduos candidatos a emprego (também faixa etária, qualificação, etc.), ou seja, o gerenciamento desse banco de dados, compatibilizando oferta e demanda pode reduzir o desemprego, pois imprime rapidez ao processo de adequação entre os recursos humanos que as empresas solicitam e as possibilidades dos indivíduos candidatos a emprego.

Por ser objeto de estudo desta dissertação, retomaremos mais adiante com maior detalhamento a descrição do funcionamento da política de intermediação.

c) Apoio aos Micro e Pequenos Empreendimentos

Esta é uma política bastante popular, especialmente, nos países subdesenvolvidos, embora conhecida e empregada em países mais desenvolvidos. O apoio aos pequenos empreendimentos abrange diversas ações, que podem englobar desde o crédito dirigido até a ajuda para o desenvolvimento tecnológico, design, identificação de novos canais de comercialização, havendo justificativas de diversas ordens.

A primeira, e provavelmente a que encerra maior apelo popular, relaciona-se à potencialidade de geração de empregos. Afirma-se que, se comparadas às empresas de maior porte, as micro e pequenas empresas são as que mais empregam.

As micro e pequenas empresas formam um "colchão" amortecedor do desemprego no país, de acordo com uma pesquisa divulgada pelo IBGE. Segundo a pesquisa acima citada, os pequenos negócios são uma alternativa de ocupação para uma pequena parcela da população que tem condição de desenvolver seu próprio negócio.

Um dos pilares da economia brasileira, as micro e pequenas empresas se constituem tanto pela sua capacidade de gerar empregos, quanto pelo significativo número de estabelecimentos espalhados geograficamente no país (KOTESK, 2004).

As micro e pequenas empresas são um dos principais pilares de sustentação da economia brasileira, quer pela sua enorme capacidade geradora de empregos, quer pelo infindável número de estabelecimentos desconcentrados geograficamente (Ibid, p.16).

Salienta-se que as características essenciais das pequenas unidades produtivas no Brasil ocorrem também nos países desenvolvidos. Nestes, as pequenas e médias empresas formam a maioria das firmas, chegando a representar aproximadamente 99% do total de empresas (OCDE relativos a 1996). Essa importância, no entanto, decresce quando comparada sua contribuição em relação ao emprego total e ao PIB. Na primeira hipótese, a participação média decresce para aproximadamente 66% e, na segunda, para 47%. Essas participações, no entanto, são significativamente maiores do que as do Brasil, o que denota que as micro e

pequenas empresas apresentam maior produtividade em países desenvolvidos (AMARO; PAIVA, 2002).

Apesar da relevância sempre crescente das micro e pequenas empresas para a economia brasileira, e do seu papel social para a redução das desigualdades entre indivíduos e regiões, elas enfrentam ainda vários obstáculos para operar no Brasil.

Como consequência de tais dificuldades ocorre a elevada taxa de mortalidade, que atinge 61% do total de micro e pequenas empresas no seu primeiro ano de atividade, segundo estudo do SEBRAE e Métodos Consultoria intitulado A micro e pequena empresa no comércio exterior. (Ibid).

Atualmente, as empresas de micro e pequeno porte representam 99,2% das empresas brasileiras. Elas dão emprego à aproximadamente 60% das pessoas economicamente ativas do país, entretanto representam apenas 20% do Produto Interno Bruto brasileiro. Em 2005, eram aproximadamente, 5 milhões de empresas que apresentavam este perfil no Brasil (INDRIUNAS, 2007).

Neste sentido, ajudar o desenvolvimento de empresas deste porte, contribui indiretamente para a geração de novos empregos. Entretanto, apesar desta potencialidade, as micro e pequenas empresas enfrentam diversas restrições para sua consolidação e desenvolvimento, o que exige políticas públicas específicas, a exemplo do seu acesso ao crédito ser limitado tendo em vista seu pequeno ou quase nenhum patrimônio que resulta em falta de garantias para a empresa prestadora do empréstimo.

Em virtude desses dois fatores, ter potencial em termos de geração de empregos e diversas restrições para o acesso ao crédito, as micro e pequenas empresas (MPE's) seriam funcionais, e deveriam receber atenção das políticas públicas, pois contribuem para acelerar o desenvolvimento do país¹³.

¹³ Um exemplo recente de criação deste tipo de política no Brasil foi a Lei Complementar nº 123 de 14 de Dezembro de 2006, que implantou o Supersimples em todo o território nacional. O Supersimples é um regime diferenciado de tributação para as micro e pequenas empresas em relação aos tributos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além dos benefícios tributários, a lei prevê ainda a adoção de facilidades de acesso ao crédito, diminuição da burocracia e preferências nas licitações públicas. Esse tratamento diferenciado abrange também obrigações previdenciárias a cargo do empregador. O novo imposto será recolhido com um único documento de arrecadação e valerá como pagamento dos seguintes tributos: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI),

Diversos fatores concorrem para a participação crescente dessas empresas na economia brasileira. Estudo recente realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aponta como parte da proliferação dos pequenos empreendimentos a globalização, pois este fenômeno exige que as empresas de maior porte, na tentativa de conseguir maior eficiência, terceirizem as atividades de apoio ao negócio principal; alocando mão-de-obra advinda de grandes empresas em virtude dos avanços da tecnologia.

d) Subsídios à Contratação de uma Determinada População Alvo

Uma medida muito empregada em determinados países europeus e que se enquadra como uma política de emprego ativa tem como fundamento, direta ou indiretamente os subsídios para a contratação de um segmento da população com problemas específicos de desemprego. Por exemplo, em estudo diagnóstico de um mercado de trabalho de uma região ou país, constata-se que, jovens sem experiência nem qualificação, encontram significativas dificuldades para encontrar emprego. Nesse caso, o governo, com uma política de redução dos encargos sociais, pode induzir às firmas a contratarem jovens¹⁴ que se enquadrem neste perfil, até então, rejeitado. “Ou seja, através do sistema tributário ou as contribuições

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep). O ICMS e o ISS também são abrangidos pelo Simples Nacional, com algumas exceções. O mesmo ocorre com a contribuição para a Seguridade Social a cargo da pessoa jurídica, que tem como exceções 16 tipos de serviços.

¹⁴ No Brasil, temos o exemplo do ProJovem, O Programa Nacional de Inclusão de Jovens, implantado pelo Governo Federal em 2005, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Seus destinatários são jovens de 18 a 24 anos que terminaram a quarta série, mas não concluíram a oitava série do ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho. Aos participantes, o ProJovem oferece oportunidades de elevação da escolaridade; de qualificação profissional; e de planejamento e execução de ações comunitárias de interesse público. Por meio do curso, proporciona formação integral com carga horária de 1600 horas (1200 presenciais e 400 não-presenciais) desenvolvidas em 12 meses consecutivos e inclui disciplinas do ensino fundamental, aulas de inglês, de informática, aprendizado de uma profissão e atividades sociais e comunitárias de forma integrada. Cada aluno, como forma de incentivo, recebe um auxílio de R\$ 100,00 (cem reais) por mês, desde que tenha 75% de frequência nas aulas e cumpra com as atividades programadas.

sociais, visa-se tornar mais “atraente” a contratação de indivíduos de um determinado grupo social” (RAMOS, 2003, p. 20).

Em alguns casos, essa estratégia de incentivar determinadas contratações pode usar ferramentas diferentes, que não os subsídios, a exemplo de permitir salários mínimos menores para certos grupos da população.

e) Criação Direta de Empregos pelo Setor Público

Esta alternativa de elevar o nível de emprego não tem, atualmente, grande aceitação, a não ser em casos emergenciais, como eram as frentes de trabalho, a exemplo das que ocorriam nas secas no Nordeste. No passado, tinham grande apelo, principalmente, em países desenvolvidos, e em ocasiões específicas, como nas crises de desemprego.

Entretanto, na maioria das vezes, essa forma de geração de empregos era indireta. O argumento da conveniência do apoio do setor público em virtude da adequação das pequenas unidades de produção, ainda é um pouco consistente.

Essa foi, em linhas gerais, uma caracterização dos diferentes tipos de políticas de emprego. Passaremos agora a analisar a experiência brasileira em sua implementação.

5 HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

As primeiras iniciativas em torno da construção de um aparato institucional de regulação das relações e condições de trabalho no Brasil datam da Primeira República, mais precisamente em 1943 com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) no período do Estado Novo.

Desde a Constituição Brasileira de 1946 o trabalhador pode contar com uma assistência financeira no momento do desemprego, embora medidas concretas para assegurar este direito só tenham sido implementadas na segunda metade da década de 1980.

Além da preocupação com a questão do trabalhador, Azeredo (1998, p.50) detecta também a evolução, a partir da década de 1940, de alguns dispositivos que dizem respeito ao direito ao trabalho, à estabilidade no emprego, à indenização em caso de demissão e à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Tais dispositivos relacionam-se, de uma forma ou de outra, com a evolução dos mecanismos de proteção ao trabalhador no mercado de trabalho, particularmente no momento do desemprego.

Entretanto, as políticas públicas de emprego só começaram efetivamente a serem implantadas no país a partir do início da década de 1960, diferentemente das economias desenvolvidas que estruturaram os seus sistemas públicos de emprego desde o início do segundo pós-guerra do século passado.

Apesar do longo caminho trilhado pelas economias desenvolvidas desde o final da II Guerra Mundial na estruturação de seus sistemas públicos de emprego, a experiência brasileira nesse campo ocorreu muito mais recentemente. Pode-se dizer que as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960 (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006, p.398)

As altas taxas de crescimento econômico deste período permitiram o surgimento e a incorporação de significativas parcelas da População Economicamente Ativa (PEA) para o mercado formal de trabalho, principalmente no âmbito industrial e no estatal.

Neste período, a economia mundial apresentava um surto de crescimento econômico jamais visto, predominando, no Brasil, a cultura de que as condições de vida da população melhorariam como uma decorrência direta do crescimento econômico. O desemprego que existia era entendido como uma consequência do baixo nível de desenvolvimento econômico que existia no país. Essa cultura explica a quase ausência de programas públicos de emprego e renda, no Brasil, no período de 1960 e 1970 (AZEREDO, 1998).

O grande desafio naquela época era a composição de um fundo que pudesse garantir ao trabalhador demitido sem justa causa o direito a uma indenização. Na ausência de mecanismos que induzissem as empresas a comporem um fundo com este objetivo, os empregadores sofriam com significativo encargo financeiro a ser quitado de uma só vez.

Por outro lado, a tentativa por parte das empresas de manter um fundo esbarrava em sérias dificuldades, principalmente em função da dificuldade de preservar o valor dos recursos frente ao processo inflacionário, nas condições de funcionamento do mercado financeiro na época (AZEREDO, 1998, p. 53).

Na tentativa de resolver este problema, surge, a partir de 1958 algumas mudanças legais que culminaram com a instituição do Fundo de Indenizações Trabalhistas (FIT) em 1964, que obrigava as empresas a acumularem mensalmente o equivalente a 3% da folha mensal sob forma de aplicações em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Esse fundo era limitado até o montante de possíveis indenizações de empregados sem estabilidade, o que, de certa forma, tornava mais fácil a dispensa de empregados com tempo de serviço próximo à estabilidade¹⁵ (Ibid, p. 53).

A primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador foi feita em 1965, com a Lei 4923/65, que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um plano de assistência ao desempregado,

¹⁵ A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943, assegurava ao empregado com mais de um ano de serviço na mesma empresa o direito a uma indenização em caso de dispensa sem justa causa, e para aquele com dez anos ou mais de serviços prestados, a estabilidade do vínculo empregatício.

embora a Constituição de 1946 já tivesse colocado a assistência ao desempregado como direito do trabalhador (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006, p. 398).

O financiamento deste benefício era feito pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de uma parcela das contribuições sindicais. Os requisitos que o trabalhador deveria atender para ter acesso ao benefício era ter sido demitido sem justa causa ou o fechamento total ou parcial da empresa onde trabalhava.

No ano seguinte (1966) foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e os recursos do FAD referentes a 1% da folha salarial foram drenados para este novo fundo. Diante da diminuição dos recursos para o financiamento do novo benefício, o governo optou por restringir a cobertura do programa, que passou a conceder benefícios apenas a trabalhadores desligados em dispensas coletivas, ou seja, os desligados em empresas que tivessem demitido ao menos 50 trabalhadores em um período de 60 dias (Ibid, p. 399).

Em virtude da legislação da época impor pesadas indenizações para os empregadores que demitissem sem justa causa, o FGTS buscava promover maior flexibilidade no processo de demissão (FERRANTE, 1978). Quanto maior o tempo de serviço do empregado, maiores eram as indenizações pagas pelas empresas, e aquele trabalhador que ficasse mais de dez anos trabalhando na mesma empresa teria assegurado a sua estabilidade no emprego¹⁶ (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006, p.399).

A criação do FGTS acabou reduzindo a proteção ao trabalhador desempregado, além de constituir enorme estímulo à rotatividade, tendo em vista que os empregadores não precisavam mais pagar grandes indenizações no momento de dispensa do trabalhador (IPEA, 2006, p. 399). Isto porque os critérios do fundo foram feitos para garantir ao trabalhador algo como um salário por ano trabalhado. No entanto, dada a instabilidade do mercado de trabalho brasileiro, grande parte dos trabalhadores permanecia menos de um ano em um mesmo

¹⁶ Decreto-Lei nº5.452, de 1/5/1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho. O valor da indenização era calculado com base na maior remuneração mensal do trabalhador, multiplicado pelo número de anos de serviços prestados (AZEREDO, 1998, p.52).

emprego, obrigando-os a sacar os recursos do fundo, destruindo assim a proteção financeira tão necessária no momento de desemprego.

Quadro 2 - Composição das Fontes de Financiamento do FAT

Fontes	Base de Arrecadação
PIS / Pasep	<p>PIS: o faturamento (receita operacional bruta) das empresas privadas com ou sem fins lucrativos, a utilização do trabalho assalariado ou quaisquer outros que caracterizem a relação de trabalho, a entrada de bens estrangeiros no território nacional, ou o pagamento, o crédito, a entrega, o emprego ou a remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior como contraprestação do serviço prestado.</p> <p>Contribuintes pelo faturamento: empresas do setor privado com fins de lucro, sociedades civis de prestação de serviços relativos ao exercício de profissões legalmente regulamentadas, sociedades cooperativas que praticam operações com não-cooperados, serventias extrajudiciais não-oficializadas.</p> <p>Contribuintes pela folha de pagamento: entidades sem fins lucrativos que tenham empregados e que não realizem habitualmente venda de bens ou serviços, sociedades cooperativas que praticam operações com cooperados, condomínios em edificações.</p> <p>Alíquota sobre faturamento: 1,65% para as empresas que declaram com base no lucro real e 0,65% para aquelas que declaram com base no lucro presumido.</p> <p>Alíquota sobre folha de pagamento: 1% sobre folha de salários.</p> <p>Pasep: arrecadação efetiva de receitas correntes da União, estados, Distrito Federal e municípios; e as transferências correntes e de capital realizadas a entidades da administração pública.</p> <p>Contribuintes: pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas; e as entidades sem fins lucrativos definidas como empregadoras pela legislação trabalhista, inclusive as fundações, com base na folha de salários.</p> <p>Alíquota: 1% sobre o total da folha de pagamento mensal dos empregados da pessoa jurídica.</p>
Receitas financeiras	<p>BNDES: juros e correção pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (40% da arrecadação).</p> <p>Depósitos especiais: juros e correção monetária pagos pelos agentes executores (BNDES, BB, Caixa, BNB, FINEP e Banco da Amazônia) sobre depósitos especiais.</p> <p>BB extramercado: juros e correção monetária sobre aplicações financeiras próprias do FAT.</p> <p>Recursos não-desembolsados: juros e correção monetária sobre recursos não desembolsados.</p>
Outras receitas	<p>Cota-parte da contribuição sindical.</p> <p>Restituição de benefícios não-desembolsados.</p> <p>Restituição de convênios.</p> <p>Multas e juros devidos pelos contribuintes ao FAT.</p> <p>Devolução de recursos de exercícios anteriores e multas judiciais.</p>
Contribuição pelo índice de rotatividade	Arrecadação adicional das empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho superior à média do setor.
Fundamentos legais: Artigo 234 da CF; leis complementares 7 e 8 de 1970; Lei Complementar 26/75; Lei 9.715/98; Lei 10.637/02; Decreto 4.524/02 e Lei 10.865/04.	

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006, p. 404.

Com o objetivo de promover a formação de patrimônio para o trabalhador e estímulo à poupança interna, em 1970 foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Sendo que o PIS foi dirigido aos trabalhadores da iniciativa privada e o PASEP aos servidores públicos.

O então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) aplicava os recursos desses fundos em projetos de desenvolvimento, cabendo à Caixa Econômica Federal (CAIXA) e ao Banco do Brasil (BB) a administração das contas individuais, respectivamente, do PIS e do PASEP. Os trabalhadores teriam acesso aos recursos desses fundos por ocasião do casamento, aposentadoria, invalidez permanente ou morte. O Quadro 2 acima apresenta a composição das fontes de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT¹⁷, onde as contribuições relativas ao PIS / PASEP aparecem de forma destacada.

Paralelamente à criação do PIS/PASEP, unificados em 1975, foi instituído o pagamento adicional de 1 Salário Mínimo (SM) por ano para os trabalhadores com carteira assinada que recebiam até 5 SM's. Estava criado então o abono salarial.

A criação desses fundos trouxe poucos benefícios efetivos para os trabalhadores, tendo em vista que seus recursos não propiciaram a formação de qualquer patrimônio significativo. Ademais, o único benefício importante por eles criado ficou sendo o abono salarial, o qual, no entanto, permaneceu completamente isolado de qualquer outro programa ou serviço público (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006, p. 400).

¹⁷ No início da década de 1990, foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), um fundo especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), constituído pelo produto das arrecadações para o PIS e o PASEP, destinado a custear os programas de seguro-desemprego e abono salarial, bem como os já referidos programas de desenvolvimento econômico. De acordo com o preceito constitucional, o FAT continuou repassando 40% da arrecadação do PIS-PASEP para o BNDES. Nessa mesma época, mais precisamente em 1991, foram criados os Depósitos Especiais do FAT com base na aplicação das disponibilidades financeiras do Fundo, a serem operados pelas instituições financeiras oficiais federais e não apenas pelo BNDES.

O FAT é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores (quatro centrais sindicais), dos empregadores (quatro centrais patronais) e do governo, no qual têm assento representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério da Previdência Social, do BNDES e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Entre outras funções importantes, cumpre ao órgão elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, bem como de fiscalização da administração do FAT.

Oliveira (1998) lembra que os aspectos que caracterizaram as relações do mercado de trabalho da década de 1970 representavam as reformas realizadas pelo governo militar a partir de meados da década de 1960. Exemplo disso é a forma de reajuste do salário mínimo legal e dos salários em geral, que passaram a ser regulados por legislação, numa política de reajustes que não garantia a manutenção dos salários reais.

Apesar de o período ser caracterizado pela forte expansão da produção e da produtividade, a repressão política, que impedia a ação de sindicatos, e a política de salários reajustados por lei, levaram a uma queda na renda dos trabalhadores. A eliminação da proteção legal à estabilidade no emprego foi outra reforma conduzida pelo regime militar. Foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que permitia a rotatividade no emprego sem custos adicionais às empresas, visto que, com as contribuições obrigatórias ao Fundo, haveria certa socialização dos custos de demissão (OLIVEIRA, 1998).

Com o FGTS, o empregador passava a fazer o depósito mensal de 8% do salário do trabalhador em uma conta vinculada ao seu contrato de trabalho. O trabalhador teria acesso a este fundo quando do momento da demissão. As restrições que eram feitas para que se concedesse o auxílio-desemprego fizeram do FGTS a única e efetiva fonte de proteção financeira do trabalhador quando este ficava desempregado (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006).

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi criado no Brasil em 1975, por intermédio do Decreto 76.403/75, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁸.

O sistema tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do FAD e sua estrutura seria erguida por meio de postos de atendimento mediante parceria entre o Ministério do Trabalho e os governos estaduais.

¹⁸ A Convenção 88 da OIT trata da constituição dos sistemas públicos de emprego, em especial os que visam atender os trabalhadores desempregados.

Na avaliação de Nunes (2003), a instituição de um serviço público de intermediação de mão-de-obra representava uma dentre várias outras iniciativas do governo no sentido de atender ao aumento da demanda por mão-de-obra em função da expansão da indústria de base no país. A atuação do SINE teria como objetivo facilitar o acesso às informações pelas empresas e também pelos trabalhadores desempregados sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra disponível naquele momento.

Cabe registrar também, que a intermediação do trabalho através do SINE representava uma política de emprego que estava ligada à meta industrial desenvolvimentista e à abertura ao capital externo característicos daquele período (CACCIAMALI, 1995).

A intermediação era vista como o principal mecanismo para o ajuste do mercado de trabalho, que deveria ser priorizada pela política de emprego. Segundo Assine (1994), esses processos de intermediação estavam concentrados na reforma do ensino básico para “ajustar” os currículos escolares às necessidades de profissionalização, bem como nos mecanismos já existentes para qualificar a mão-de-obra urbana e rural e no serviço de intermediação (ASSINE, 1994, p.5).

Conforme revela Nunes (2003, p. 125), o contexto de desenvolvimento econômico e social em que surge o SINE dá ênfase maior às ações de intermediação (*lato e strictu sensu*) como solução para o desemprego friccional, em detrimento às demais linhas de ação.

No momento da sua implantação, a principal finalidade do SINE era promover a intermediação de mão-de-obra, através da implantação de serviços e agências de colocação – postos de atendimento – em todo o território nacional. Outras atividades, ligadas a essa principal, estavam previstas nos objetivos. Conforme o Artigo 3º, do Decreto 76.403/75, constitui objetivos do SINE:

– organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional;

- implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho;
- identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho;
- propiciar informações e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego;
- prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos;
- fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações;
- estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

Uma atenta observação dos objetivos do SINE, que fazem referência ao trabalhador com carteira assinada, nos permite constatar a evidente construção de um sistema de intermediação, tendo como principal público alvo o trabalhador formal com registro em Carteira de Trabalho.

Novamente recorre-se à Nunes (2003) para observar que a forma como o serviço público de intermediação está hoje estruturado, traz dificuldades para um atendimento amplo do contingente de trabalhadores que necessitam dos seus serviços. Tais trabalhadores são caracterizados por uma inserção bastante heterogênea e, em sua grande parte, fora das condições mínimas legais de estruturação das condições de assalariamento. Este é um aspecto que deve ser considerado quando discutimos o alcance da intermediação no enfrentamento do problema do desemprego.

Em virtude da fragilidade da fonte de financiamento do SINE e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante incipientes e heterogêneos entre os estados (INSTITUTO DE PESQUISA...,

2006, p. 400). Das atividades previstas, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou.

Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se uma fase marcada por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993), o que provocou a desarticulação do SINE, a queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, a desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiência adquiridos, tanto na esfera federal como na estadual.

Dessa forma, as políticas públicas de emprego “desenhadas nos anos de 1960 e 1970 se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no sentido de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado” (Ibid, p. 400). Portanto, por não contarem com uma base de financiamento estável e segura, as primeiras tentativas de implantação de um programa de seguro-desemprego e de um sistema público de emprego abrangente não vingaram.

A ausência de um sistema público de emprego que atuasse de forma abrangente no desenvolvimento de instrumentos consolidados de proteção aos trabalhadores foi tolerável até o final da década de 1970, pois as “elevadas taxas de crescimento da economia possibilitaram a expansão do setor formal e a manutenção de baixas taxas de desemprego aberto” (Ibid, p. 401).

Entretanto, com o desempenho econômico insatisfatório ocorrido no início dos anos 1980, em virtude da crise da dívida e da falência das finanças públicas, a realidade do mercado de trabalho no Brasil foi profundamente modificada.

Passado o pior momento da crise econômica do início dos 1980, e refletindo também o ambiente político “favorável trazido pela redemocratização do país, em 1986, o governo federal instituiu o Seguro-Desemprego (Decreto-Lei 2284/86) como parte do Plano Cruzado” (Ibid, p. 401). A finalidade era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas.

Era prevista na regulamentação do Seguro-Desemprego, como atribuição do SINE, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício.

O financiamento do Seguro-Desemprego seria feito pelo FAD, conforme previa o decreto-lei, e era prevista também a criação de uma comissão tripartite – com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários – sob coordenação do Ministério do Trabalho, para elaborar a proposta de financiamento do seguro, com recursos provenientes de contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, nos moldes existentes nos países desenvolvidos.

O desempenho inicial do programa de Seguro-Desemprego foi prejudicado pela ausência de uma fonte de financiamento específica, o que tornou os critérios de pagamento e de acesso aos benefícios bastante restritivos (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2006, p. 401).

A baixa cobertura verificada nos primeiros anos de implantação do programa foi resultado direto do rigor das regras de acesso ao benefício. A própria regulamentação do programa, que exigia dos empregados um prazo mínimo de 60 dias para requerer o benefício, acabava por contrariar os objetivos formais da política pública, tendo em vista a demora para a liberação do primeiro pagamento.

Um panorama dos principais programas federais de emprego pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3 - Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda Atualmente Operantes

Nome	Descrição	Ano de Início
Abono Salarial	Benefício no valor de 1 SM anual, assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de Mão-de-Obra / SINE	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro Desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam	1986: trabalhador formal 1992: pescador

	de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; quatro parcelas, se trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses e cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.	artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para microempreendedores	1995
Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para a juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos para jovens.	2003
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras	2003

Fonte: IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA...), 2006, p. 410.

Nunes (2001) identifica duas dimensões de problemas que atingem o mercado de trabalho brasileiro até a década de 1980. Uma está relacionada a problemas de formação histórica do nosso mercado de trabalho, característico das economias subdesenvolvidas: baixo nível de assalariamento da mão-de-obra ocupada, baixos salários, uma expressiva parcela de ocupações informais e um alto nível de subemprego. A outra dimensão de problemas, que desafiavam o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro até a década de 1980 associava-se à manutenção crescente de um excedente de mão-de-obra incapaz de ser suficientemente absorvido pela economia, o que sinalizava o desemprego estrutural.

Já Pochmann (2002) chama a atenção para o fato de, apesar do nosso mercado de trabalho ter apresentado sinais de estruturação ao longo do tempo, ele não desenvolveu um processo de homogeneização, como ocorreu nos países de economia avançada. Enquanto no Brasil a taxa de assalariamento urbana passou de 42% para 62% entre 1940-80, naqueles países ela está acima de 80%. Além disso, o assalariamento com registro passou de 30% para 70% naquele período.

6 HISTÓRICO DO SINE NA BAHIA

A execução do programa SINE no estado da Bahia coube à Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social (SETRABES), a partir do início da década de 1990, através de sua Superintendência para o Trabalho (SUTRAB). O programa buscou articular as ações da intermediação de mão-de-obra com a área de informações sobre o mercado de trabalho e foi incorporando atividades desenvolvidas nas áreas de apoio à microempresa e ao trabalhador autônomo, por intermédio do PATRA¹⁹, além de ações voltadas para a capacitação profissional. Tais atividades, no entanto, defrontavam-se com dificuldades resultantes das incertezas e instabilidades quanto ao financiamento do sistema, os problemas relacionados à autonomia da gestão estadual do SINE no âmbito da Secretaria do Trabalho e a própria dimensão das ações desenvolvidas, circunscritas a determinadas regiões e setores, com alcance muito limitado (SOUZA, 2003, p. 188).

A despeito de tais dificuldades, e dadas as circunstâncias que delimitavam a estruturação do Sistema, deve-se frisar o destaque obtido pelo SINE/BA no decorrer da década de 80, em áreas como a intermediação de trabalho autônomo, através do PATRA, a de informações do mercado de trabalho, sendo o segundo estado do país a realizar a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), na Região Metropolitana de Salvador, além de algumas experiências de apoio a micro-unidades de produção.

Com a criação da Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS), através da reforma administrativa realizada em 1991, a coordenação do SINE passa a ser de responsabilidade do Departamento de Desenvolvimento do Trabalho que, posteriormente, em outra mudança administrativa efetuada em 2000, transformou-se na Superintendência para o Desenvolvimento do Trabalho (SUDET).

¹⁹ O PATRA – Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo tem o objetivo de facilitar o acesso desse tipo de trabalhador às oportunidades de trabalho, especialmente para aquele de baixa renda. O Programa vem exercendo essa função, organizando grupos ocupacionais para prestação de serviços em residências e/ou empresas, visando, sobretudo ser um gestor temporário da intermediação de serviços autônomos, tendo como principal pressuposto a auto-suficiência do trabalhador.

É com a implementação do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER²⁰ e do PLANFOR, em meados da década de 90, a constituição da Comissão Estadual de Emprego (Comissão Tripartite e Paritária de Emprego), a ampliação da rede de atendimento do sistema por intermédio dos Postos de Atendimento ao Trabalhador (PAT), a modernização e reestruturação dos instrumentos da intermediação de mão-de-obra e a ampliação decisiva da participação da SETRAS/SUDET no atendimento.

A atuação da Comissão Estadual de Emprego, com a representação paritária e tripartite do governo, trabalhadores e empresários, é fundamental na definição das diretrizes e prioridades que os planos estaduais estabelecem e na crescente configuração institucional de uma estrutura que se aproxima da concepção de um Sistema Público de Emprego.

Ao se configurar como eixo das políticas públicas de emprego, o Programa Seguro-Desemprego assegura a todo o sistema o financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Assim, além do atendimento aos beneficiários do seguro-desemprego, a geração de informações sobre o mercado de trabalho, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional e o apoio aos programas de geração de trabalho e renda também são financiados pelo FAT e integram o Sistema Público de Emprego, sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, em articulação com as secretarias estaduais do trabalho.

Na Bahia, a partir de meados da década de 90, o SINE passa a ser realizado no âmbito do Programa Mãos à Obra, denominação adotada pela SETRAS/SUDET em 1996 constante do Plano Plurianual do Governo Estadual. Tal programa, além das linhas de ação já mencionadas, que integram o SINE, realiza também ações nas áreas de Apoio e Orientação em Segurança e Saúde do Trabalhador, Apoio e

²⁰ O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) é um conjunto de linhas de crédito destinadas a financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na área rural.

Trata-se de um dinheiro originário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua aplicação obedece às prioridades definidas pelos Conselhos/ Comissões Estadual e Municipais de Trabalho / Emprego. O PROGER prevê não só o crédito, mas também a capacitação gerencial do beneficiário, acompanhamento e assistência técnica, ações estas importantes para a permanência do empreendimento no mercado.

Orientação às Atividades Sindicais, Apoio e Orientação Trabalhista e Documentação Civil e Trabalhista.

Atualmente, a rede de atendimento da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), responsável pela realização, descentralizada, de suas diversas ações, tem em todo o estado, 74 Postos de Atendimento ao Trabalhador (PAT), em 60 municípios, e 40 Balcões Mãos à Obra, unidades de serviços mais simplificadas, em municípios de menor porte. Algumas dessas unidades de atendimento (nove) estão localizadas nas unidades do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), onde são disponibilizados diversos serviços do SINE, de maneira integrada.

A intermediação de mão-de-obra é realizada no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento do Trabalho (SUDET), que é composta de 04 coordenações, quais sejam: Coordenação de Qualificação Profissional (COQUAP); Coordenação de Postos de Atendimento ao Trabalhador (COPAT); Coordenação de relações do trabalho e documentação (CORTRAD) e Coordenação de Intermediação para o trabalho e seguro-desemprego (COINSD).

Executada pela SETRE/SUDET, através de sua Coordenação de Intermediação para o Trabalho e Seguro-Desemprego (COINSD), a intermediação de mão-de-obra é voltada para a inserção ou reinserção de profissionais nos mercados formal e informal de trabalho, contemplando as seguintes ações:

- Inserção do Trabalhador no mercado formal;
- Implantação de Postos de Atendimento ao Trabalhador no Estado;
- Intermediação do trabalhador autônomo para oportunidades no mercado informal, através do PATRA;
- Inserção do idoso e da Pessoa Portadora de Deficiência no mercado de trabalho, através do CAPAZ;
- Inserção de jovens no mercado formal de trabalho, através do Programa Primeiro Emprego.

A intermediação ao emprego visa à inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho, promovendo a integração entre oferta e demanda de mão-de-obra. Consiste em oferecer ao trabalhador que se cadastra nos Postos de Atendimento ao Trabalhador (PATs) a vaga oferecida por empregadores no Sistema Nacional de Empregos (SINE).

Nesse caso, o programa funciona como uma verdadeira agência de empregos cadastrando no SINE os profissionais disponíveis e as vagas ofertadas pelas empresas. O cruzamento dessas informações possibilita ao trabalhador o acesso a oportunidades no mercado de trabalho e ao empregador a informação gratuita sobre profissionais que atendam às suas necessidades.

A intermediação de empregos, além de cadastrar os candidatos, convoca os profissionais inscritos e os acompanha até o preenchimento efetivo das vagas, bem como realiza a captação de vagas.

A captação de vagas funciona através do telemarketing ativo/receptivo pela equipe da captação de vagas do Posto Matriz/CAB e visitas às empresas feitas pelos consultores externos; nos postos da RMS e interior, a captação é realizada no local.

Os encaminhamentos para as empresas são realizados através dos Postos de Atendimento ao Trabalhador (presencial) e pela equipe de convocação (p/ telefone) do Posto Matriz, após análise do perfil do candidato; às vezes, em função dos perfis das vagas realiza-se uma pré-seleção através do serviço de psicologia, com aplicação de testes, psicotestes e dinâmicas de grupo, para otimizar o nível das colocações.

Os 74 Postos de Atendimento ao Trabalhador são unidades de atendimento localizadas em municípios de médio e grande porte que funcionam mediante convênio entre Governo do Estado da Bahia e Ministério do Trabalho e Emprego com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Os processos de Qualificação Profissional são direcionados, prioritariamente, para os trabalhadores que procuram os postos para a intermediação de mão-de-obra e seguro desemprego e apresentam interesse por cursos, entretanto, por força do

convênio com o MTE, nem sempre ocorre um casamento entre a liberação dos recursos financeiros e os interesses desses trabalhadores, principalmente no interior. O que ocorre na prática, na maior parte das vezes, é que os cursos de qualificação de 200 horas em média são solicitados pelas comissões municipais, com base na demanda das regiões. A SETRE analisa essas solicitações, submete ao Conselho Tripartite, que de acordo com a liberação dos recursos, homologa o que deve ser feito prioritariamente. Atualmente, a SETRE busca desenvolver projetos de qualificação setoriais, que contemplem demandas de perfil das vagas oferecidas por segmentos.

Os Balcões Mãos à Obra são unidades de atendimento instaladas em 21 municípios de pequeno porte que funcionam através de convênio entre a SETRE e as Prefeituras Municipais.

A SETRE, no intuito de dar uma melhor assistência para os idosos e as pessoas portadoras de deficiência, criou em março de 2002 o CAPAZ – Centro de Atendimento Profissional de A a Z, um Posto de Atendimento ao Trabalhador que tem como missão devolver a cidadania para idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais. O objetivo é de orientar, apoiar e intermediar mão-de-obra, promovendo cursos de qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda.

A intermediação é realizada através do SINE – Sistema Nacional de Empregos. Nele, existe uma conexão direta com empresas de vários segmentos, garantindo espaço a quem pode mostrar que é capaz, superando as próprias limitações.

Outro trabalho importante consiste em divulgar junto as empresas a Lei Federal nº 8213/91, que assegura a obrigatoriedade de vagas nas empresas para PPDs, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Funcionários X Vagas

Quantidade de Funcionários	Vagas (%)
Até 200 empregados	2
De 201 a 500	3
De 501 a 1000	4
De 1001 em diante	5

Além do trabalho de intermediação e divulgação, o CAPAZ realiza oficinas de artesanato com idosos e portadores de necessidades especiais, produzindo bolsas, tapetes, cortinas, tiaras, colchas, toalhas, roupas, bonecos de porcelana, arame e uma infinidade de artigos. Desenvolvem também trabalhos com massa de modelar, arte em papel, pintura em tecido e cerâmica.

7 TRABALHO E EMPREGO NA BAHIA

Fruto da acomodação de uma região periférica à dinâmica do processo de acumulação e reprodução do capital em escala internacional, o comportamento do mercado de trabalho na Bahia apresenta um desempenho fortemente marcado pelas características estruturais da economia e da sociedade local.

É a partir deste cenário que Borges (2000) irá caracterizar o mercado de trabalho baiano, onde: a oferta de mão-de-obra apresenta rápido crescimento e é constituída, na sua maior parte, por trabalhadores com baixo nível de escolaridade e qualificação profissional; são reduzidas as oportunidades de trabalho e, sobretudo, de emprego diante da amplitude da oferta – além de serem de baixa qualidade, tendo em vista a escassez e a trajetória descendente dos postos de trabalho melhor remunerados e que oferecem oportunidade de carreira.

Ademais, é bastante reduzido o percentual da população economicamente ativa detentora de um emprego formal, com todas as garantias sociais. Dessa forma, o Estado como um todo registra um elevado patamar de desocupação/desemprego. Em 2006, cerca de 9,9% da PEA encontrava-se em desocupação aberta e a Região Metropolitana de Salvador apresentava as mais elevadas taxas de desemprego – aberto²¹ e total – dentre as regiões metropolitanas do país.

Mesmo apresentando sucessivo crescimento em seu produto interno bruto no período recente, em alguns anos superiores à média nacional, bem como se destacando no processo de atração de investimentos produtivos, o percentual de geração de empregos diretos e indiretos destes investimentos na economia baiana é relativamente limitado, pelo fato de serem ramos produtivos de bens intermediários cuja articulação na cadeia produtiva dá-se, principalmente, com as economias dos Estados do Sudeste e com o Exterior.

²¹ Taxa de Desemprego Aberto: é o coeficiente entre a população desempregada que se encontra à procura de trabalho e a população economicamente ativa (Desemprego Aberto÷PEA).

Outra característica marcante do mercado de trabalho baiano está no fato do setor moderno, cuja concentração em poucas regiões e municípios do Estado e, em boa medida nas maiores propriedades geram poucos empregos de qualidade, em função de sua base tecnológica, e a riqueza produzida nos pequenos estabelecimentos espalhados por todo o território baiano os quais concentram a maior parte dos ocupados – é insuficiente para garantir níveis de renda satisfatórios (BORGES, 2000, p. 294).

É conveniente chamarmos a atenção aqui, conforme nos Borges (2000), que a chamada terceirização da economia pode ter suas virtudes – através da ampliação das atividades de comércio e da variada gama de serviços que apresentam elevada produtividade e podem, portanto, gerar postos de trabalho bem remunerados em larga escala, realimentando a própria demanda por serviços e a demanda por bens. Mas pode também representar um processo de proliferação de atividades de baixa produtividade e conter preocupantes níveis de subempregos e de desemprego oculto.

Diferentes estudos têm demonstrado que a parcela dos rendimentos familiares destinadas aos gastos com serviços aumentam na ordem direta da renda familiar. Sendo assim, dificilmente assistiremos ao desenvolvimento de um setor dos chamados “serviços modernos” no Estado da Bahia ou na Região Metropolitana de Salvador diante da reduzida quantidade de famílias com renda suficiente para consumir os serviços ofertados pelo mercado.

O mercado regional para as atividades de comércio e dos serviços é restrito, concentrado-se em algumas poucas regiões e cidades do Estado. Na maioria dos municípios a extrema pobreza da população e o reduzido dinamismo da principal atividade econômica – a agropecuária – impedem o florescimento e a diversificação dessas atividades (Ibid, p. 294).

A situação dos trabalhadores nesses espaços se torna ainda mais dramática diante de um processo duradouro de abertura da economia, num ambiente marcado por profundas mudanças tecnológicas, câmbio sobrevalorizado e elevadas taxas de juros. Todo este cenário influenciará fortemente a estratégia das empresas, as quais passarão a se ajustar ao novo ambiente, reduzindo custos, enxugando o quadro de

pessoal e adotando formas flexíveis de contratação de mão-de-obra. O resultado dessas mudanças será um menor número de emprego nas atividades do setor privado, sobretudo nos melhor remunerados e que proporcionam oportunidades de desenvolvimento profissionais, e o aumento dos empregos temporários, dos vínculos precários, dos contratos por prestação de serviços, estágios e outras formas de relacionamento capital-trabalho danosas aos trabalhadores.

Analisando as diferentes atividades econômicas existentes nas regiões do Estado, vamos observar que, muito mais que o revelado pelas médias estaduais, em vastas regiões da Bahia, mas, sobretudo no Semi-Árido, no Vale de São Francisco e no Litoral Sul, a dependência da população das atividades agropecuárias é elevadíssima, inclusive em alguns municípios com taxas de urbanização superiores a média do Estado.

Considerando as regiões econômicas da Bahia, conforme declara Borges (2000, p. 311), o obstáculo à geração de novos postos de trabalho não está vinculado apenas às limitações do grau de escolaridade da população residente, mas deve antes ser buscado no reduzido dinamismo da economia no período recente e nos fatores estruturais já considerados. Este argumento se fortalece diante dos elevados patamares de desemprego também para os que têm escolaridade elevada.

Após elaborar uma elucidativa leitura dos dados sobre a evolução da ocupação no Estado, Borges chegará à conclusão de que a economia baiana, ao reduzir a sua capacidade de incorporação de mão-de-obra no setor primário e no secundário, provocam uma transferência dos excedentes assim criados para as atividades do Terciário, mas tal transferência deixou muito a desejar.

Um exemplo objetivo deste processo foram as rápidas mudanças ocorridas em setores de ponta das indústrias baianas, como a petroquímica, que passou por um rigoroso enxugamento dos seus quadros de pessoal ainda no final da década de 80 – e logo se espalharam por toda a cadeia produtiva do Estado, atingindo fortemente a economia da RMS.

Outro desafio se apresenta no mercado de trabalho baiano, pois diferentemente de outros estados que já apresentam taxas de escolaridade elevadas há mais tempo, a Bahia terá que evitar que, neste contexto adverso, se acelere a progressiva inviabilização da pequena agricultura tradicional de trabalhadores a ela vinculados e, com isso, gere um aumento extraordinário da oferta de mão-de-obra prejudicada e de baixíssima escolaridade, nos centros urbanos do Estado.

As mudanças iniciadas a partir da metade da década de 90, com destaque para a política econômica de estabilização monetária, afetaram a maioria dos produtores rurais tradicionais - médios e grandes, inclusive. Com efeito, a demanda por mão-de-obra no próprio município ou em outras regiões do Estado vem caindo acentuadamente, afetando tanto os assalariados puros como os que estão ligados a pequena produção (BORGES, 2000, p. 317). Deste modo, são reduzidas as oportunidades de trabalho racional ou esporádico no campo baiano.

Até mesmo a velha válvula de escape tradicionalmente utilizada pela população rural baiana, de se transferir para grandes centros urbanos do país, sobretudo São Paulo, também está se inviabilizando, diante do inchaço populacional e do elevado excedente de mão-de-obra sobrevivendo em condições precárias nas mais diferentes regiões do país.

De forma análoga ao restante do país, o mercado de trabalho no Estado da Bahia foi marcado nos anos 90, entre outras coisas, por resultados insatisfatórios. A abertura comercial implementada neste período, que elevou o grau de exposição da empresa nacional, acabou por provocar uma profunda reestruturação industrial com conseqüências negativas sobre o nível de emprego (DESENBAHIA, 2006, p. 13). Vale ressaltar também que, a redução substantiva da participação governamental na demanda agregada implicou na determinação do nível de emprego da economia.

Conforme identificado por Balanco e Nascimento (2006), na Bahia, em dez anos (1990-2000), o saldo líquido de crescimento do emprego formal na indústria de transformação, foi de 3 mil postos de trabalho. Esses autores afirmam que tal desempenho está associado, principalmente, ao processo de reestruturação produtiva ocorrido nos grandes setores industriais do Estado. Esta observação é ilustrada pelo comportamento do emprego nos três setores mais representativos da

indústria de transformação baiana, entre a segunda metade dos anos 80 e a primeira metade dos anos 90; de fato, os setores da indústria metalúrgica e da indústria mecânica empregavam juntos, cerca de 20 mil pessoas, em metade da década de 80, enquanto, em 1995, esse montante caiu para pouco mais de 7.600; de forma similar, o importante setor da indústria química, no qual se encontra o Complexo Petroquímico de Camaçari, apresentava mais de 26.000 postos de trabalho em 1990, mas, em 1995, o setor experimentou uma redução para 17.652 empregos.

Ainda analisando o período 1990-2000, Balanco e Nascimento afirmam que o desempenho desses três setores dinâmicos continuou irrelevante quanto ao emprego. O pequeno resultado total líquido positivo, já mencionado, deveu-se, sobretudo, ao setor de alimentos e bebidas e ao novo setor industrial de expressão, implantado na Bahia nos anos 1990, a indústria calçadista.

Tabela 2 – Bahia: indústria de transformação - evolução do emprego formal setorial: 1990-2003

Setor / Ano	1990 (A)	1995	2000 (B)	2003 (C)	B-A	B/A	C-A	C/A
Indústria metalúrgica	7.919	6.600	6.754	7.243	-1.165	-14,7	-676	-8,5
Indústria mecânica	3.697	1.044	2.464	4.732	-1.233	-33,4	1.035	28,0
Ind. mat. Elétrico e com.	1.614	784	1.147	1.876	-467	-28,9	262	16,2
Ind. Mat. Transporte	823	543	1.390	4.265	567	68,9	3.442	418,2
Ind. Madeira mobiliário	7.032	4.598	5.249	4.975	-1.783	-25,4	-2.057	-29,3
Ind. Papel, papelão etc.	7.328	6.776	6.308	6.276	-1.020	-13,9	-1.052	-14,4
Ind. Borracha, fumo etc.	6.141	4.883	4.723	6.421	-1.418	-23,1	208	4,6
Indústria química	26.226	17.652	18.711	20.810	-7.515	-28,7	-5.416	-20,7
Ind. Têxtil, vestuário etc.	9.863	10.299	13.496	14.784	3.633	36,8	4.921	49,9
Indústria de calçados	311	229	8.350	15.418	8.039	2.584,90	15.107	4857,6
Ind. Alimentos e bebidas	22.677	32.489	28.088	25.950	5.411	23,9	3.273	14,4
Total	93.631	85.857	96.680	112.750	3.049	3,3	19.119	20,4

Fonte: RAIS / MTE (DESENBÁHIA, 2006, p.14)

Dessa forma, no período em questão, sob o prisma setorial, das onze indústrias analisadas por Balanco e Nascimento, o volume de emprego formal exibiu um retrocesso em sete delas nos anos 90. Apenas os setores de material de transporte, têxtil, calçados e alimentos e bebidas apresentaram saldo positivo, na década, para o emprego formal, sendo responsáveis pelo pequeno saldo verificado na indústria de transformação. O maior saldo foi obtido pela indústria de calçados, com a abertura de mais de 8 mil novos postos de trabalhos, o que significou um crescimento de, aproximadamente, 2600%, pois o nível de emprego era muito

pequeno, neste setor, em 1990. Em segundo lugar, posiciona-se a indústria de alimentos e bebidas, com um saldo de 5,4 mil empregos, seguida pela indústria têxtil, com pouco mais de 3,6 mil postos criados.

Os resultados negativos mais expressivos, entre 1990 e 2000, foram verificados nas indústrias química, mecânica, de materiais elétricos e comunicação. Estas, provavelmente, sofreram tamanha redução em virtude da modernização tecnológica e organizacional dos setores ocorrida ao longo do período. No caso específico da indústria química, ela perdeu o posto de maior empregadora para o setor de alimentos e bebidas.

Por outro lado, pode ser constatado que o ano 2000 representa um marco no que tange à recuperação do emprego industrial. De acordo com os dados levantados pelos autores e colocados na Tabela 2, comparando-se 1990 e 2003, observa-se que apenas quatro setores apresentaram decréscimo no volume de emprego no Estado. Entre os que se recuperavam, vale assinalar que o resultado da indústria de material de transporte, cuja ascensão está provavelmente associada ao início das atividades do sub-setor automobilístico em 2001. A tabela ainda mostra que a geração de postos de trabalho foi mais intensa no período 2000-2003 do que em toda década de 1990, com um saldo líquido cinco vezes maior. Parte substancial desse resultado foi gerada pela indústria de calçados, que cresceu mais uma vez, quase dobrando o número de empregos em relação ao ano de 2000.

Mesmo considerando a relativa inércia no volume total do emprego no Estado, naquele período, quando se observa a distribuição espacial dessa mesma variável pela amplitude do Estado da Bahia, revela-se algo totalmente novo. Assim, apoiando-se na ocorrência do emprego, de acordo com critérios de RMS* e interior, Balanco e Nascimento vão revelar o desaparecimento da tradicional e duradoura concentração do emprego industrial na Região Metropolitana de Salvador. Conforme esses autores mostram na Tabela 3, em 1990, a RMS utilizava mais de 60% do total do emprego formal da indústria de transformação do Estado enquanto o interior do Estado absorvia pouco mais de 38%. No ano de 2000, a relação praticamente se inverte: o interior eleva sua participação para 54%, enquanto a RMS decresce para 46%. Em 2003 essa realidade se aprofunda ainda mais, com o aumento para 57,5% da participação do interior e a diminuição para 42,5% do nível de emprego da RMS.

Tabela 3 – BAHIA: indústria de transformação: emprego formal no interior e na RMS: 1990-2003

Ano	Interior	%	RMS	%	Total	%
1990	35.861	38,3	57.770	61,7	93.631	100,0
2000	52.207	54,0	44.473	46,0	96.680	100,0
2003	64.831	57,5	47.919	42,5	112.750	100,0

Fonte: RAIS / MTE (DESENBÁHIA, 2006, P.15)

Vale ressaltar que esse resultado não é apenas relativo, pois houve, de fato, um crescimento absoluto do emprego no interior, seguido pela redução do mesmo na RMS. Em 1990, o interior do Estado dispunha de quase 36.000 postos de trabalho formais; porém, nos dois períodos seguintes, esse valor subiu para 52.207 e 64.831, respectivamente. A RMS, por sua vez, exibiu um volume próximo de 58.000 empregos, em 1990, caindo para 44.473, em 2000, e se recuperando, em 2003, exibindo um total de 47.919 empregos formais.

Tabela 4 - Região Metropolitana de Salvador-Municípios Seleccionados PIB Municipal em 1999 e 2003 (PREÇOS CORRENTES) (R\$ MILHÕES)

BAHIA	1999	% PIB	2003	% PIB
Camaçari	5.367,02	12,8	12.231,64	16,7
Salvador	9.624,87	22,9	11.967,56	16,4
S. Fco. Do Conde	3.750,21	8,9	8.095,57	11,1
Simões Filho	1.031,68	2,5	1.835,70	2,5
Candeias	881,87	2,1	1.716,41	2,3
Dias Dávila	681,64	1,6	950,84	1,3
Lauro de Freitas	486,82	1,2	812,56	1,1
Total RMS	21.824,11	51,9	37.610,28	51,4
Total Bahia	42.040,11	100,0	73.166,49	100,0

Fonte: SEI / IBGE (DESENBÁHIA, 2006, p.16)

É oportuno destacar também que, em 1999, a Bahia possuía cerca de 400 municípios, mas apenas sete deles, os principais da Região Metropolitana de Salvador, foram responsáveis por 51,9% do PIB estadual. Em 2003, esses mesmos municípios ostentavam juntos, o montante de 51,4% do total da riqueza produzida no Estado. Os dados revelam que a forte concentração da Bahia na RMS continuou inalterada no período 1999-2003, mostrando que, a princípio, a reversão da concentração do emprego industrial entre a RMS e o interior, entre 1990 e 2003, não

foi acompanhada de desconcentração no que tange a geração de riqueza (BALANCO; NASCIMENTO, 2006).

Tabela 5 – Distribuição dos ocupados por setores –RMS 2005-2006

ATIVIDADES	2005	2006
Indústria extrativa, de transformação e prod. e distribuição de energia, gás e água.	10,53	9,9
Construção civil	8,36	8,6
Administração pública	18,68	17,5
Comércio, rep. de veículos, ob. pessoais, dom. var. comb.	21,28	21,4
Intermediação financeira e ativ. Imobiliária e aluguel, serviços prestados às empresas.	12,48	13,7
Serviços domésticos	10,1	9,7
Outros serviços	18,09	18,2

Fonte: IBGE-PME (DESENBAHIA, 2006, p.16)

De acordo com Silva (2002), a RMS, em 2006, no que se refere à distribuição das pessoas ocupadas por setores de atividades, e nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) apresentados na Tabela 5, pontua que o comércio e os serviços, juntos, ocupavam 80,5% do total de pessoas ocupadas. Esse resultado é justificado pelo desempenho que esses setores tiveram na economia baiana, a exemplo, cita-se o volume de vendas do comércio varejista do estado da Bahia que, em 2006, cresceu aproximadamente 10%. Por outro lado, constata-se, a partir dos dados da Tabela 4 que, comparados os anos de 2005 e 2006, os setores que apresentaram crescimento do número de empregos foram os da construção civil, comércio, intermediação financeira e os relacionados a atividades imobiliárias e os de outros serviços.

Tabela 6 – Distribuição dos ocupados segundo a posição da ocupação

Posição na ocupação	2005	2006
Empregado com carteira assinada	41,22	42,05
Empregado sem carteira assinada	22,42	22,83
Conta própria	23,13	22,47
Empregadores	4,27	4,26
Empregado²²	71,83	72,35
Trabalhadores não remunerados	0,82	0,93

Fonte: IBGE –PME (DESENBAHIA, 2006, p.16).

²² Refere-se também a militares na ativa e funcionários estatutários

No que se refere à posição da ocupação, segundo os dados apresentados na Tabela 6, apenas aproximadamente 42,1% possuíam carteira assinada em 2006, percentual superior ao observado em 2005 (41,2%). Este resultado, segundo informações de Silva (2002), foi observado em pesquisas anteriores da PME, o que possibilita afirmar que, nos anos de 2005 e 2006, o aumento da formalização no mercado de trabalho, da RMS, ainda se conserva em baixo patamar.

Os empregados que não têm carteira assinada constituíam 22,8% em 2006, enquanto os empregados, de uma forma geral, representavam 72,4% da mão-de-obra. O alto número de trabalhadores sem carteira assinada contribui para o déficit elevado da previdência.

Informa ainda, Silva (2002) que o comércio foi o setor que criou maior número de vagas novas no setor formal na Bahia em 2006 (14.717), o que representa 58,7%. Mesmo assim, este resultado foi inferior ao havido em 2005, quando o total de vagas novas foi de 15.552. Em segundo lugar, está o setor de serviços, que é um dos mais importantes para a Bahia, apresentando um saldo de 9.571 vagas, enquanto em 2005 o saldo positivo mais significativo (28.003 vagas).

Outro setor que, em 2006, teve resultado significativo, apesar de menor do que o visto em 2005 (10.810), foi a indústria de transformação, que teve um saldo de 6.715 novas vagas. Analisando-se os sub-setores desta indústria certifica-se que o sub-setor produtos alimentares e bebidas foi o que teve maior saldo de empregos, totalizando 1.295 vagas. Em seguida, está a indústria de calçados com 1.119 postos de trabalho, cujas vagas criadas estão concentradas especialmente no interior do estado. Na Região Metropolitana de Salvador, ocorreram mais postos na indústria de borracha, fumo e couros (840) e em produtos químicos, farmacêuticos e veterinários (493).

Tabela 7 – Saldo dos empregos formais em alguns municípios da Bahia

MUNICÍPIO	2005	2006
Salvador	22.235	12.097
Feira de Santana	4.277	2.246
Camaçari	4.671	2,291
Vitória da Conquista	2.815	1.914

Simões Filho	1.748	896
Jequié	8	730
Itabuna	680	481
Ilhéus	1.020	-99
Barreiras	-327	-112
Lauro de Freitas	6.473	-142
Alagoinhas	-334	-179

Fonte: MTE/CAGED

Considerando-se os 11 principais municípios do Estado da Bahia, apresentados na Tabela 6, constata-se que o município que teve, em 2006, o maior saldo de empregos formais, foi Salvador, com um total de 12.097. Este número, no entanto, é inferior ao verificado em 2005, que apresentou aproximadamente 22 mil vagas. No interior do estado, sobressai-se Feira de Santana totalizando 2.946 vagas, resultado inferior ao apresentado em 2005, com 4.277 novas vagas. Destaca-se, aqui, a importância de Feira de Santana para o Estado por ser esta considerada uma cidade-pólo.

Buscando compreender as particularidades do mercado de trabalho e emprego no estado da Bahia, fizemos neste capítulo uma análise exploratória dos principais setores da economia baiana e o seu desempenho recente. Além disso, apresentamos as principais características do mercado de trabalho baiano, com o objetivo de melhor analisar e compreender os resultados da pesquisa que serão mostrados no capítulo seguinte.

8 RESULTADOS DA PESQUISA

Apresentamos agora o principal produto deste trabalho dissertativo, qual seja, os resultados da pesquisa realizada no âmbito do serviço de intermediação de mão-de-obra executado pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE no estado da Bahia.

Dessa forma, os dados a seguir colocados são consequência da aplicação da Matriz de Análise do projeto de pesquisa, conforme detalhado no Quadro 1, presente no capítulo 2.

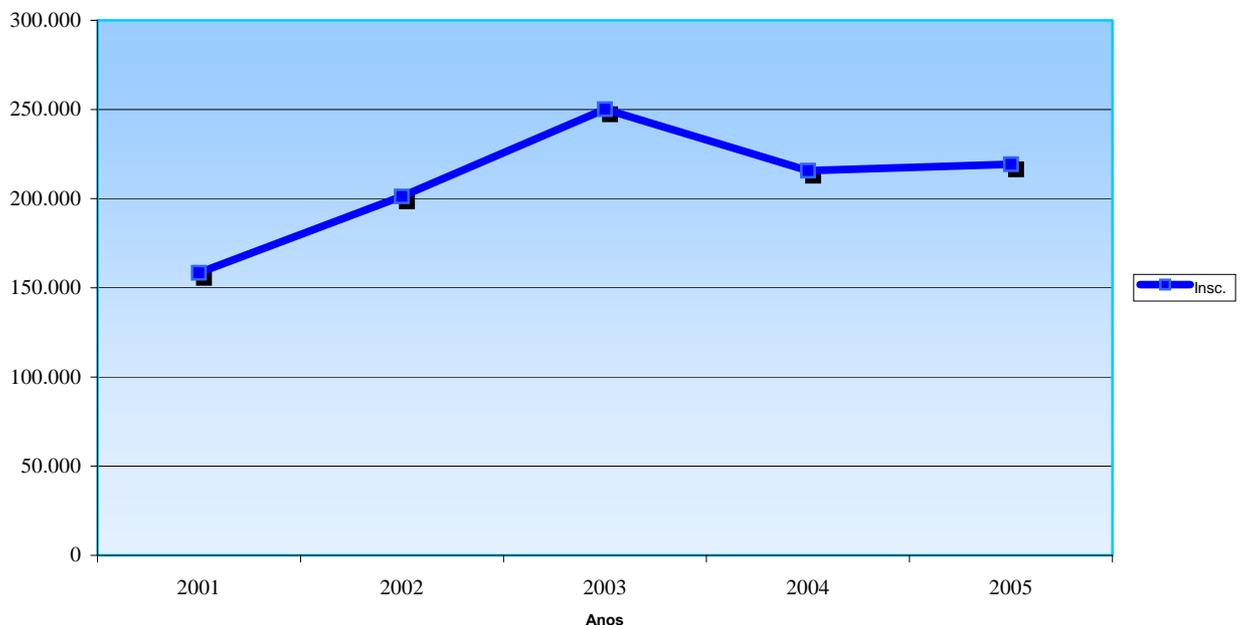


Figura 2 – Inscritos no SINE/BA no período de 2001 a 2005.

O número de trabalhadores inscritos no SINE no Estado da Bahia cresceu de forma significativa entre 2001 e 2003, passando de 158 mil em 2001 para 201 mil em 2002 e atingindo 250 mil trabalhadores inscritos no ano de 2003. Já no ano de 2004 é registrada uma queda para 215 mil inscritos, ficando praticamente no mesmo patamar em 2005, visto que neste ano o número apresentado foi de 219 mil inscritos.

Observado todo o período em análise, 2001 a 2005, detectamos um aumento de 38,5% no número de trabalhadores inscritos, bem como, um total de 1.044 mil inscrições nos postos do SINE na Bahia.

É perfeitamente possível que a elevação do número de inscritos no período esteja associada à ampliação e interiorização da rede de postos de atendimento ao trabalhador.

Por fim, cabe destacar também a forte elevação do número de inscritos registrada de 2002 para 2003, 24,37 %, e a redução em 13,8 % ocorrida de 2003 para 2004.

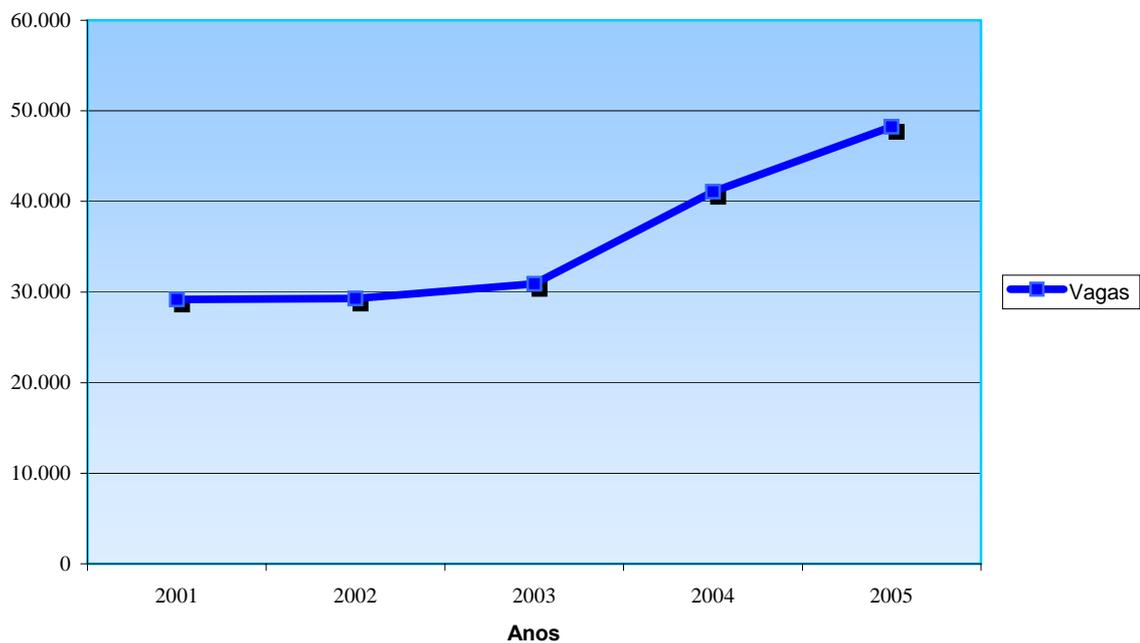


Figura 3 – Vagas no SINE/BA no período de 2001 a 2005.

Quanto às vagas oferecidas, em números absolutos, houve elevação na quantidade de vagas oferecidas durante todo o período considerado, 2001 a 2005. Ainda que o número de vagas nos anos de 2001, 2002 e 2003 tenha se mantido em torno do patamar de 30 mil postos, de 2003 para 2004 houve elevação em 32,92 %, o mesmo ocorrendo de 2004 para 2005, sendo que neste caso a elevação foi um pouco menor, 17,55 %.

É prudente pontuar aqui que o fato das vagas não preenchidas serem repetidas no sistema, a análise acaba sendo prejudicada, em função da distorção provocada no tratamento estatístico destas informações.

Entretando, dada a importância do indicador, e por considerar que tal distorção não compromete os objetivos propostos, decidimos manter a utilização do indicador referente ao número de vagas ofertadas aos trabalhadores pelo SINE.

O número total de vagas oferecidas no período foi 178 mil, sendo que, comparando os anos de 2001 e 2005, observa-se um acréscimo de 65,41 %.

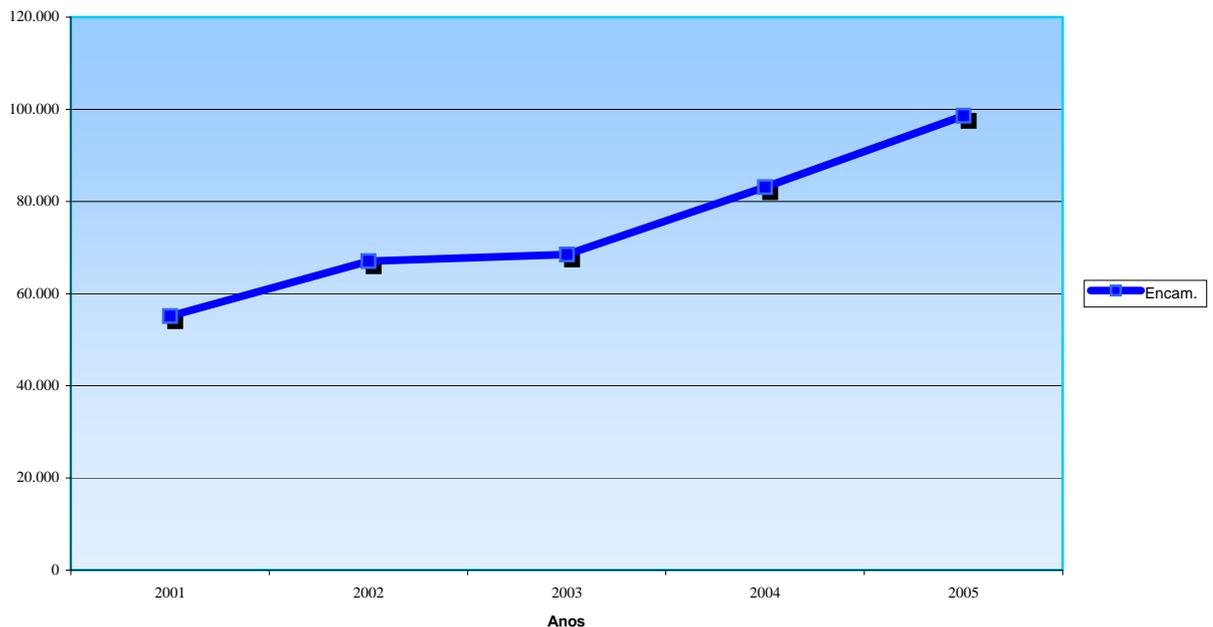


Figura 4 – Encaminhados no SINE/BA no período de 2001 a 2005

O número de trabalhadores encaminhados cresce em todo o período pesquisado, tendo uma alta mais expressiva de 2003 para 2004, 21,39 %, passando de 68 mil para 83 mil encaminhamentos e de 2004 para 2005, 18,64 %, passando de 83 mil para 98 mil trabalhadores encaminhados.

Considerando todo o período em análise, 2001 a 2005, o número de encaminhamentos foi de 372 mil trabalhadores. Comparando isoladamente os anos de 2001 e 2005, verifica-se um crescimento de 78,93 % no número de encaminhados.

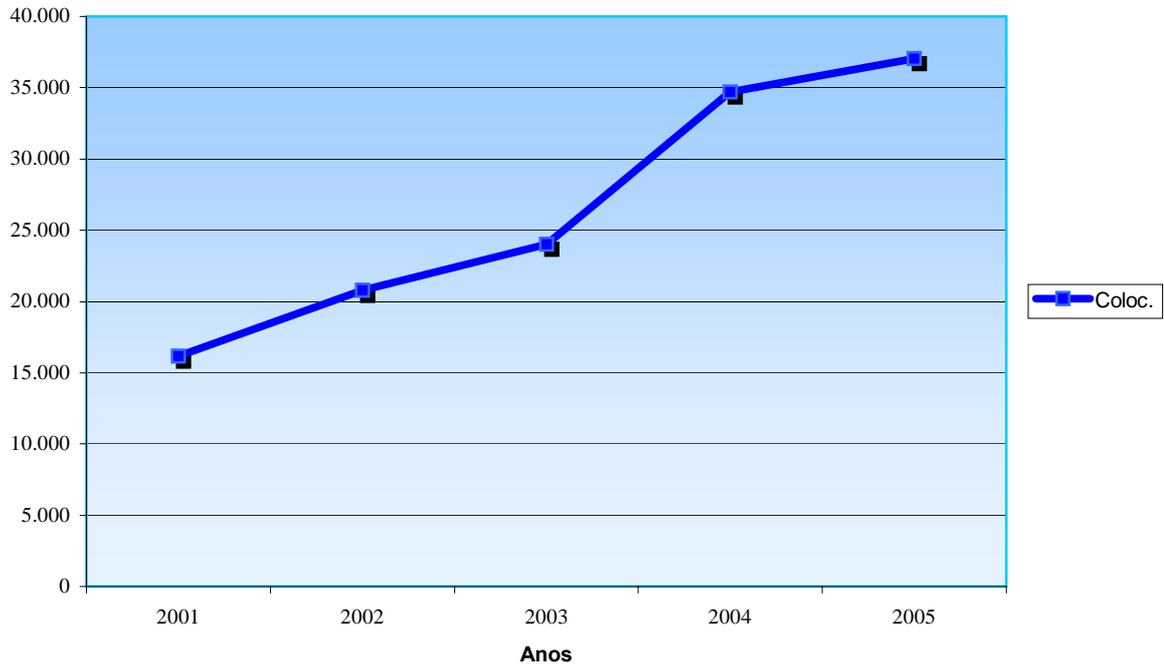


Figura 5 – Colocados no SINE/BA no período de 2001 a 2005

O sucesso de toda atividade de intermediação é mensurada, em grande parte, pela representatividade do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho. Neste quesito, é registrada elevação em todos os anos do período pesquisado, com destaque para o período 2003/2004, onde o número de colocados se eleva em 44,5%, passando de 24 mil para 34 mil colocados.

Comparando os anos de 2001 e 2005, verifica-se uma surpreendente elevação de 229%, sendo que em todo o período, o número total de indivíduos que conseguiram colocação no mercado formal de trabalho através do SINE foi de 132 mil.

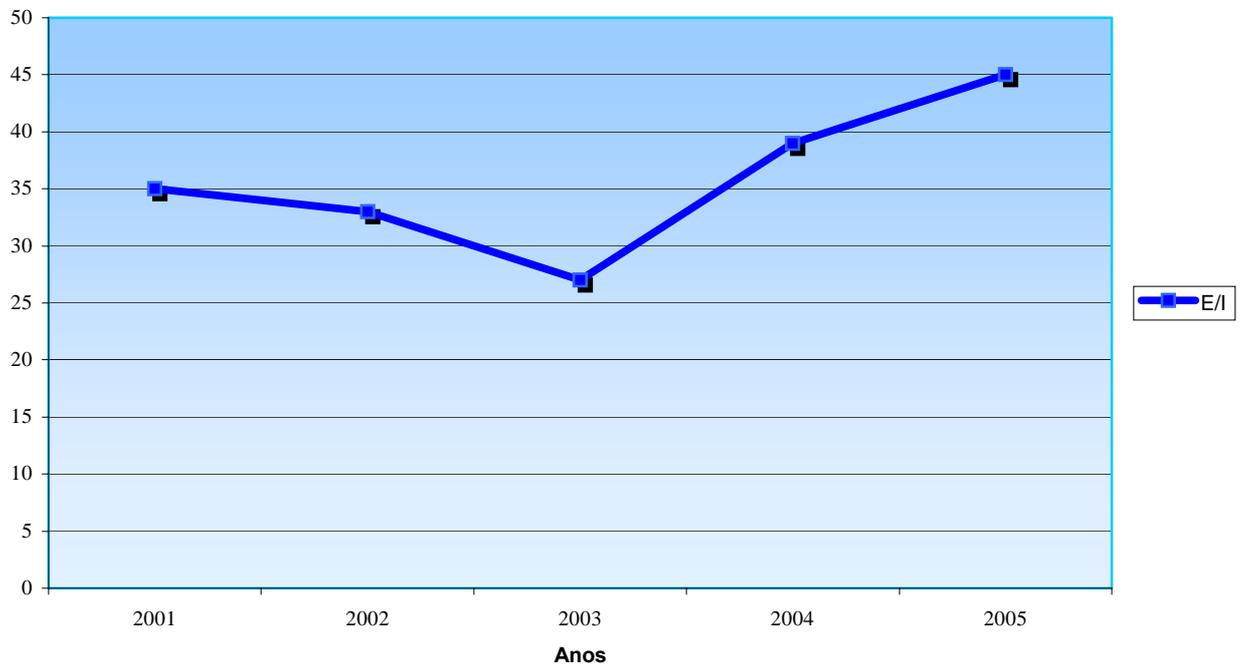


Figura 6 – Indicador Encaminhados/Inscritos - SINE/BA - 2001 a 2005

Partindo para a análise dos indicadores que pretendem avaliar o desempenho do SINE, verificamos a redução da eficácia do programa em 2002, em relação a 2001 e, em 2003 em relação a 2002, tendo em vista que o percentual de trabalhadores inscritos no SINE que foram encaminhados à um processo de seleção foi reduzido do patamar de 35% em 2001 para 33% em 2002 e para 27% em 2003.

A partir do ano de 2003 verificamos aumento da eficácia do SINE pelo indicador considerado, pois o número de inscritos que conseguiram encaminhamento passa para 39% em 2004 e, no ano seguinte, este percentual salta para 45%, indicando que quatro em cada dez trabalhadores que se inscreveram num posto do SINE obteve a oportunidade de receber uma carta de encaminhamento.

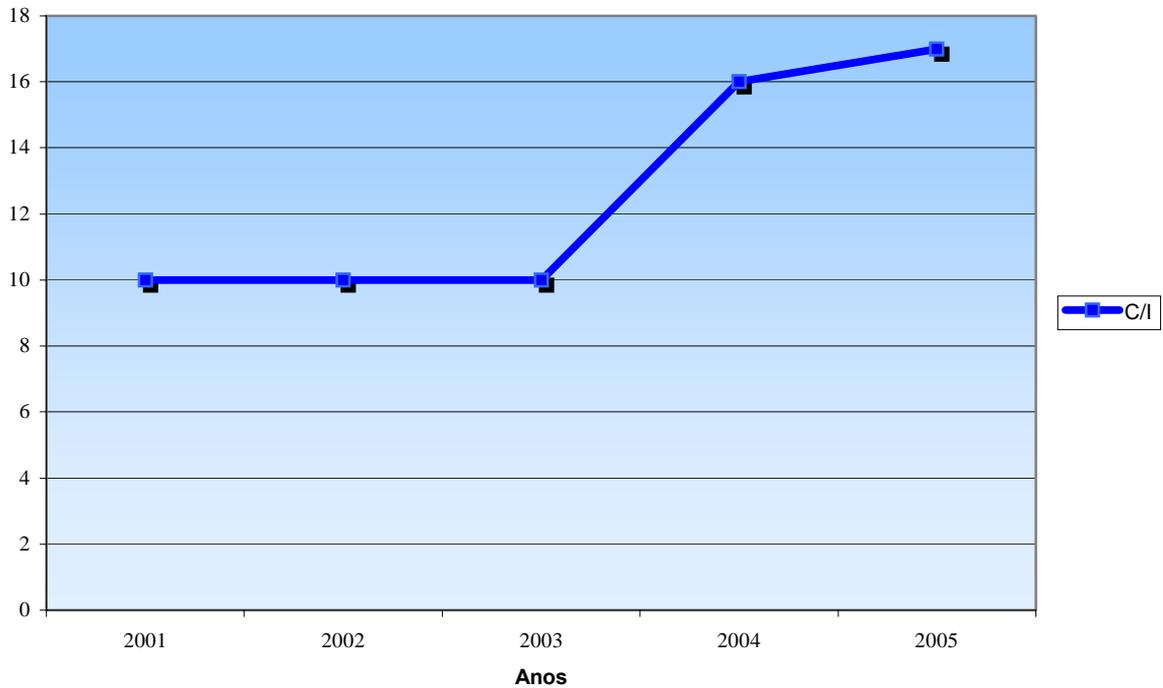


Figura 7 – Indicador Colocados/Inscritos - SINE/BA - 2001 a 2005

Dos indicadores considerados neste estudo para avaliação da atividade de intermediação de mão-de-obra, é possível inferir que a relação entre colocados e inscritos é a mais apropriada, tendo em vista que o objetivo último desta política é a colocação/recolocação de trabalhadores no mercado.

Dessa forma, verifica-se nos três primeiros anos de análise, 2001 a 2003, uma estagnação no desempenho do SINE, onde o percentual de trabalhadores inscritos que obtém o êxito de uma colocação é de 10%.

Este quadro é alterado abruptamente em 2004, ano em que o indicador passa a 16% e apresenta uma discreta elevação em 2005, quando 17% dos inscritos conseguem uma colocação no mercado.

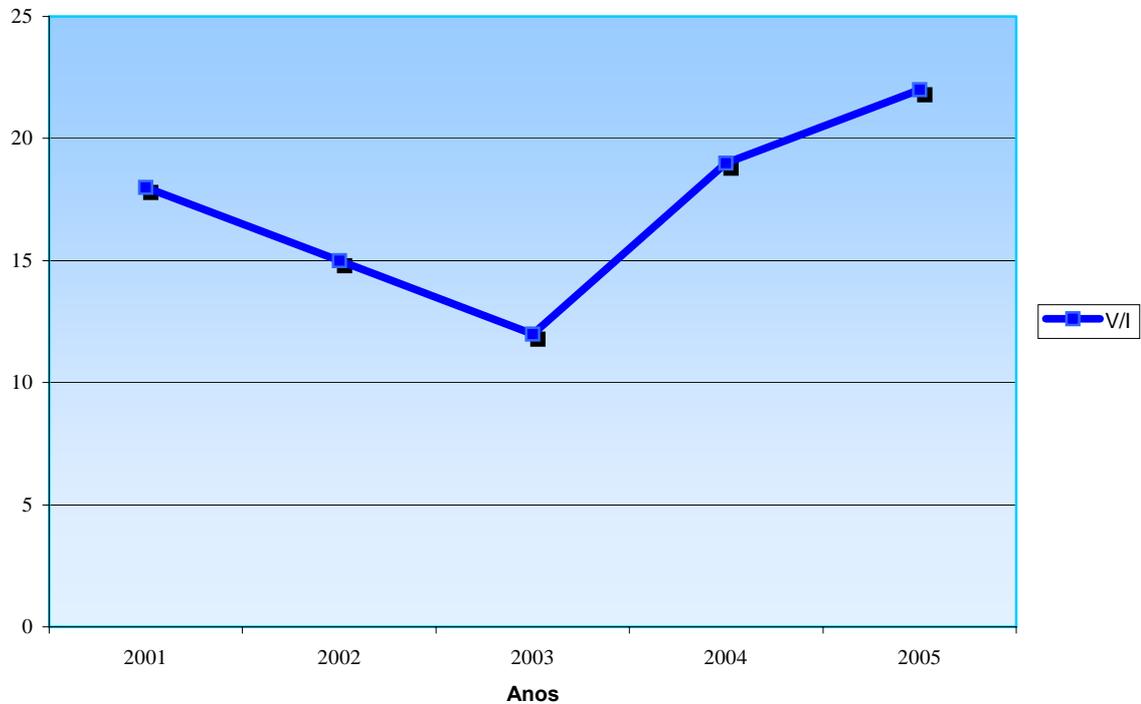


Figura 8 – Indicador Vagas/Inscritos - SINE/BA - 2001 a 2005

A construção de um indicador que relacione o número de vagas disponibilizadas com o de trabalhadores inscritos tem o objetivo de tentar avaliar a capacidade do SINE de captar vagas num patamar suficiente para acompanhar a demanda dos inscritos.

O desempenho declinante observado de 2001 a 2003, quando a relação vagas/inscritos se reduz de 18% para 15% e depois para 12%, está relacionado à elevação do número de inscritos, visto que o número de vagas se manteve no patamar de 30 mil.

Já a elevação do mesmo indicador, observada nos anos de 2004 e 2005, se explica tanto pela redução no número de inscritos quanto pela elevação das vagas neste período.

Por fim, no último ano do período considerado, o indicador vagas/inscritos atinge o maior patamar, apresentando a existência de vagas para 22% dos trabalhadores que se inscreveram num posto do SINE na Bahia.

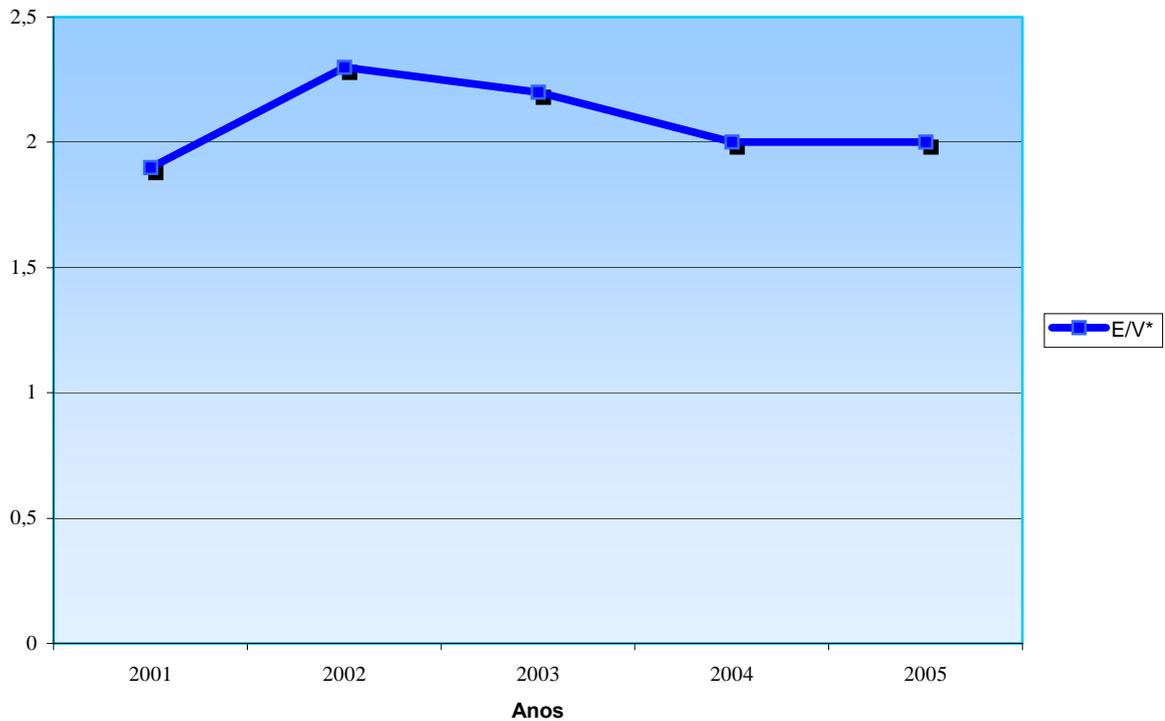


Figura 9 – Indicador Encaminhados/Vagas - SINE/BA - 2001 a 2005

No tocante ao indicador medido pela relação entre o número de trabalhadores encaminhados e o de vagas disponibilizadas, observamos praticamente em todo o período considerado que foram encaminhados 2 trabalhadores para cada vaga. Este número traduz uma das dificuldades enfrentadas pelo SINE, em identificar candidatos com características compatíveis com as vagas oferecidas, permitindo assim o seu encaminhamento.

Além da limitação do encaminhamento, conseqüentemente teremos também a mesma deficiência no processo de colocação, tendo em conta a existência de poucos candidatos habilitados para determinada vaga.

Embora tenham sido encaminhados, grosso modo, 2 candidatos para cada vaga no período em questão, o destaque aí verificado, em 2002 em relação a 2001,

onde o indicador se eleva de 1,9 para 2,3, deve-se à elevação do número de encaminhados, visto que o número de vagas praticamente não sofre alteração.

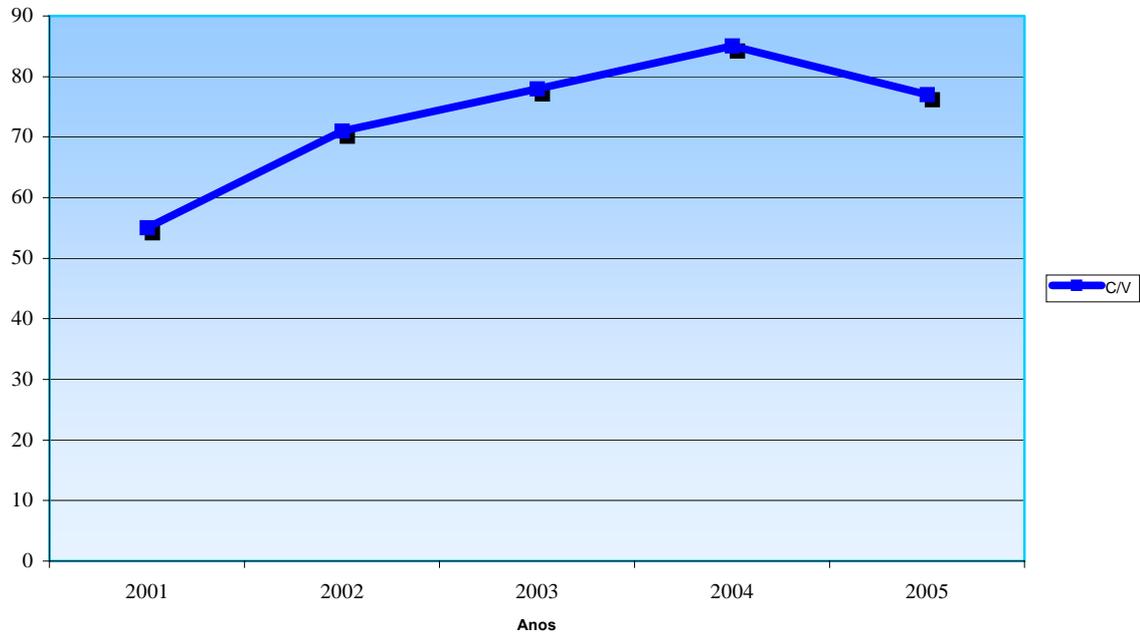


Figura 10 – Indicador Colocados/Vagas - SINE/BA - 2001 a 2005

Também alinhado com a eficácia do SINE, e sendo um dos indicadores mais apropriados para tal, o percentual de candidatos colocados em relação ao número total de vagas apresentou progressiva elevação de 2001 a 2004, passando de 55% para 85%, com registro de leve queda no último ano, quando 77% das vagas disponibilizadas foram efetivamente preenchidas.

Em todo o período pesquisado, 2001 a 2005, embora tenha sido registrada elevação no número de vagas, da ordem de 65%, basicamente o indicador recebeu maior influência da variação do número de colocados, que aumentou 129%.

Mesmo a redução observada no indicador para o ano de 2005 em relação a 2004, é resultado da expressiva elevação no número de vagas, 15%, visto que a elevação registrada no número de colocados não observou o mesmo patamar, ficando em 6,68%.

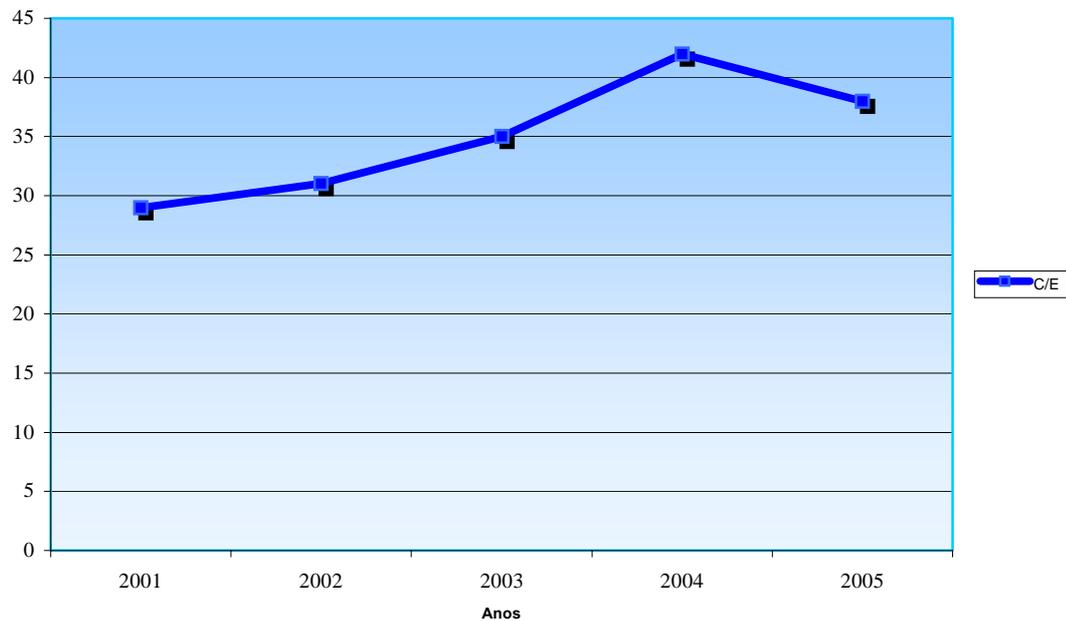


Figura 11 – Indicador Colocados/Encaminhados - SINE/BA - 2001 a 2005

Na análise do indicador de eficácia obtido pela relação entre o número de colocados e o de encaminhados, percebe-se a progressiva elevação do ano de 2001 ao ano de 2004, em que o percentual de trabalhadores encaminhados que conseguiram uma colocação no mercado de trabalho passou de 29% para 42%, quando se registrou uma redução, e no último ano este número foi de 38%.

Cabe lembrar aqui que a elevação deste indicador, ao que nos parece, passa necessariamente pela compatibilidade entre o perfil dos encaminhados e as exigências da vaga de trabalho, condição necessária para a elevação das chances de colocação.

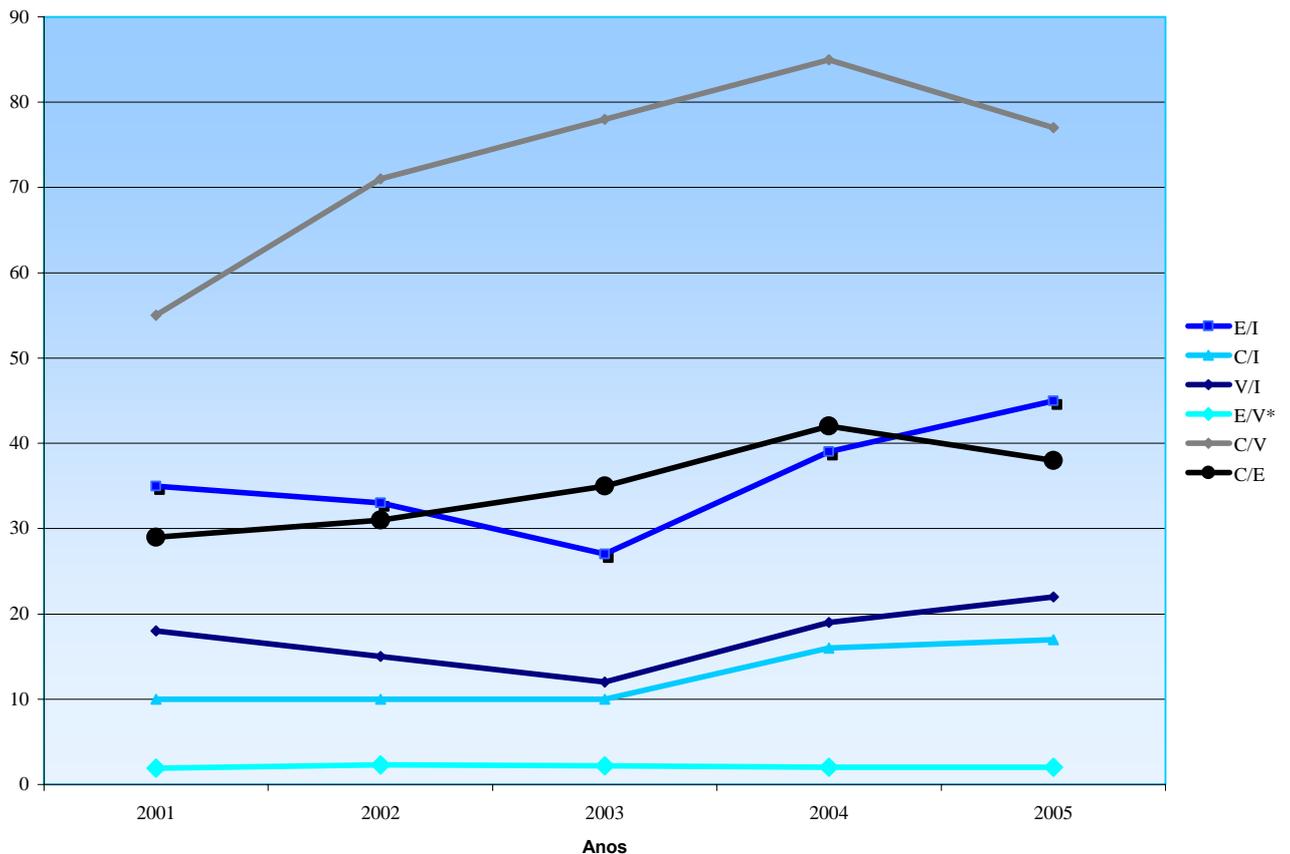


Figura 12 – Indicadores de Eficiência e Eficácia do SINE/BA – 2001 a 2005

Com o propósito de mensurar o desempenho do SINE, no Estado da Bahia, a partir de indicadores de eficiência e eficácia, alguns deles já de uso corrente no Ministério do Trabalho com este fim, outros deles disponíveis na literatura (NUNES, 2003) e ainda alguns elaborados no âmbito do presente trabalho, foram desenvolvidas diferentes análises a partir de cada indicador considerado.

Para o indicador expresso pela relação entre o número de encaminhados e o de inscritos, tenta-se mensurar a capacidade do SINE em promover um nível de encaminhamento compatível com o número de trabalhadores que demandam os postos e realizam uma inscrição.

Da relação entre o número de trabalhadores colocados e o de inscritos, é obtida uma avaliação da capacidade do SINE de promover a colocação/recolocação do trabalhador.

A capacidade do SINE em captar vagas no mercado é medida, pelo presente estudo, pelo indicador representado pela relação entre o número de vagas e o de trabalhadores inscritos (V/I).

Da razão entre o número de encaminhados e o de vagas (E/V), tentamos obter uma avaliação da capacidade do sistema de identificar compatibilidade entre oferta e demanda, e efetuar o devido encaminhamento.

Para a relação entre o número de candidatos e o número de vagas (C/V), onde surge a enigmática constatação de não preenchimento das vagas em sua totalidade, o objetivo é avaliar a eficiência do sistema em promover o preenchimento das vagas captadas.

Por fim, é apresentado então o coeficiente entre o número de colocados e o de encaminhados, com o propósito de avaliar a capacidade do sistema de possibilitar a colocação dos trabalhadores que recebem o encaminhamento.

Tabela 8 - Percentual de colocados por vagas segundo a experiência mínima através do SINE no período de 2001 a 2005

Experiência mínima	Vagas	Colocados	% Colocados/vagas
Não exigida	39991	15756	39.40%
6 meses	33519	10796	32.21%
1 ano	43722	13864	31.71%
2 anos	12711	1976	15.55%
3 anos	4644	558	12.02%
5 anos	960	102	10.63%
10 anos	23	2	8.70%
Total	135570	43054	31.76%

Fonte: SINE/Ba

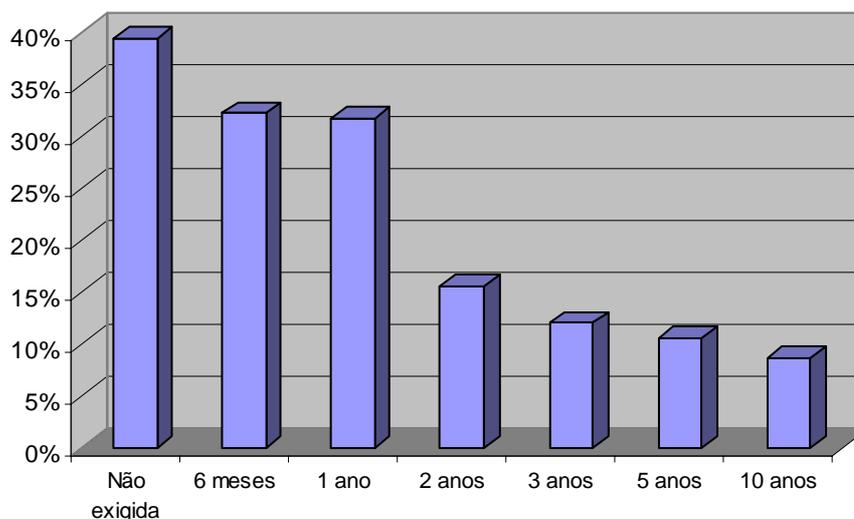


Figura 13 – Percentual de colocados por vagas segundo a experiência mínima através do SINE no período de 2001 a 2005.

Fonte: SINE/Ba

Para as vagas que não exigiam experiência mínima foram colocados 39,4% dos candidatos, para as vagas que exigiam 6 meses de experiência foram colocados 32,21% e das vagas que exigiam um ano foram colocados 31,71% dos candidatos. A medida que aumenta os anos de experiência diminui os colocados.

Os dados acima parecem revelar que a política de intermediação atinge maior eficiência quando está direcionada à um grupo de trabalhadores com pouca experiência. Neste caso, quanto maior for a exigência da empresa com relação à experiência mínima, menor é a chance de encontrar um trabalhador que atenda ao requisito.

Tabela 9 - Percentual de colocados por vagas segundo a faixa etária através do SINE no período de 2001 a 2005

Faixa etária	Vagas	Colocados	% Colocados/vagas
14 a 17	18327	33	0.18%
18 a 29	77439	24550	31.70%
30 a 39	74620	12235	16.40%
40 a 49	58373	4831	8.28%
Acima de 49	38694	1574	4.07%
Total	267453	43223	16.16%

Fonte: SINE/Ba

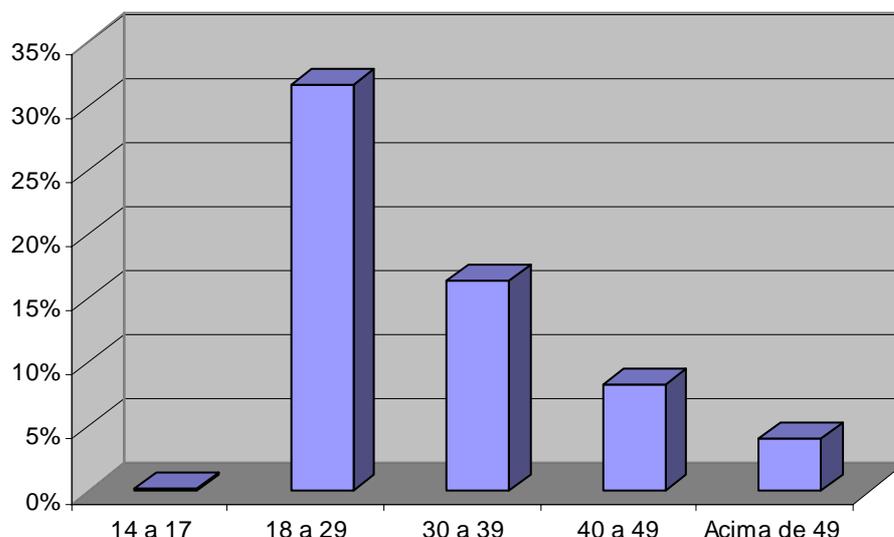


Figura 14 – Percentual de colocados por vagas segundo a faixa etária através do SINE no período de 2001 a 2005.

Fonte: SINE/Ba

Das vagas destinadas por faixa etária, observa-se que a faixa entre 18 a 29 anos foi a que teve o maior percentual de colocados (31,7%). Para vagas que exigem faixa etária entre 14 e 17 anos o percentual de colocados foi residual (0,18%).

O resultado aqui encontrado reflete em grande medida a situação atual do mercado de trabalho no Brasil, conforme analisado pelo trabalho de diferentes autores (POCHMANN, 2000).

O drama vivenciado pelos jovens brasileiros que lutam pelo primeiro emprego, pode ser constatado pelo patamar residual (0,18%) do nível de colocação em relação às vagas que são oferecidas para os trabalhadores na faixa etária de 14 a 17 anos²³.

Ademais, apesar de contarmos com políticas públicas formuladas especificamente para reverter este quadro, ainda não existem sinais evidentes de uma reversão deste cenário indesejável.

²³ Embora a legislação brasileira só permita o ingresso no mercado formal de trabalho a partir dos 16 anos, na condição de menor aprendiz, a faixa de 14 a 17 anos é utilizada aqui como classe estatística, conforme dados do Ministério do Trabalho.

Na faixa etária oposta, a de trabalhadores acima de 49 anos, o quadro não se apresenta de forma diferente. Pois, apenas 4,07 % dos trabalhadores com tal perfil conseguiram uma colocação. Este fato nos parece indicar a necessidade de analisar a combinação de diferentes fatores que compõem o perfil do trabalhador (faixa etária, experiência, qualificação e outros) para compreender os elementos que mais influenciam o nível de colocação.

Correlação

Com o propósito de melhor compreender o desempenho das principais variáveis do sistema de intermediação (inscritos, vagas, encaminhados e colocados) no período analisado (2001 a 2005), procuramos identificar a existência e o grau de interdependência entre eles.

O coeficiente de correlação (geralmente representado pela letra do alfabeto grego, ρ) mede a intensidade ou grau de associação linear entre duas variáveis aleatórias.

A análise de correlação trata-se quaisquer duas variáveis simetricamente, sem haver distinção entre variável dependente e independente, sendo as duas variáveis consideradas aleatórias.

O seguinte quadro fornece um guia de como podemos descrever uma correlação em palavras dado o valor numérico.

Quadro 4 – Interpretação valores de P

Valor de ρ (+ ou -)	Interpretação
0.00	Ausência de relacionamento
0.01 a 0.19	Correlação bem fraca
0.20 a 0.39	Correlação fraca
0.40 a 0.69	Correlação moderada
0.70 a 0.89	Correlação forte
0.90 a 1.00	Correlação muito forte

Como os dados não são normais foi utilizado o teste de correlação de Spearman²⁴.

²⁴ Tal teste é apropriado nos casos em que os dados não formam uma nuvem comportada, com alguns pontos bem distantes dos demais, ou em que parece existir uma relação crescente ou decrescente num formato de curva, o coeficiente de correlação por postos de Spearman é mais apropriado.

1. Foi feita a correlação no período de 2001 a 2005.

		Correlations				
		Inscritos	Vagas	Encaminhados	Colocados	
Spearman's rho	Inscritos	Correlation Coefficient	1,000	,380**	,850**	,631**
		Sig. (2-tailed)	.	,000	,000	,000
		N	293	293	293	293
	Vagas	Correlation Coefficient	,380**	1,000	,571**	,815**
		Sig. (2-tailed)	,000	.	,000	,000
		N	293	293	293	293
	Encaminhados	Correlation Coefficient	,850**	,571**	1,000	,848**
		Sig. (2-tailed)	,000	,000	.	,000
		N	293	293	293	293
	Colocados	Correlation Coefficient	,631**	,815**	,848**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	.
		N	293	293	293	293

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Figura 15 – Correlations.
Fonte: Spearman

Existe uma correlação forte positiva, entre inscritos e encaminhados ($\rho = 0,850$), colocados e encaminhados ($\rho = 0,848$) e entre vagas e colocados ($\rho = 0,815$), isso significa que a valores altos (baixos) da uma variável correspondem valores altos (baixos) da outra variável.

Existe uma correlação moderada positiva, entre inscritos e colocados ($\rho = 0,631$) e entre vagas e encaminhados ($\rho = 0,571$), isso significa que a valores altos (baixos) da uma variável correspondem valores altos (baixos) da outra variável.

Existe uma correlação fraca positiva, entre inscritos e vagas ($\rho = 0,380$), isso significa que a valores altos (baixos) da uma variável correspondem valores altos (baixos) da outra variável.

A correlação é estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 1% em todos os casos acima citados.

Nas análises seguintes, é feito um cruzamento entre os dados do SINE e os do CAGED, com o propósito de produzir observações mais apuradas acerca do mercado formal de trabalho.

➤ Colocados SINE / Admitidos CAGED

Tabela 10. Colocados SINE por admitidos no período de 2001 a 2005

Ano	Colocados	Admitidos	C/A
2001	16.167	357.821	4.52
2002	20.766	348.538	5.96
2003	24.030	349.688	6.87
2004	34.724	406.076	8.55
2005	37.043	470.493	7.87
Total	132.730	1.932.616	6.87

Fonte: SINE/Ba

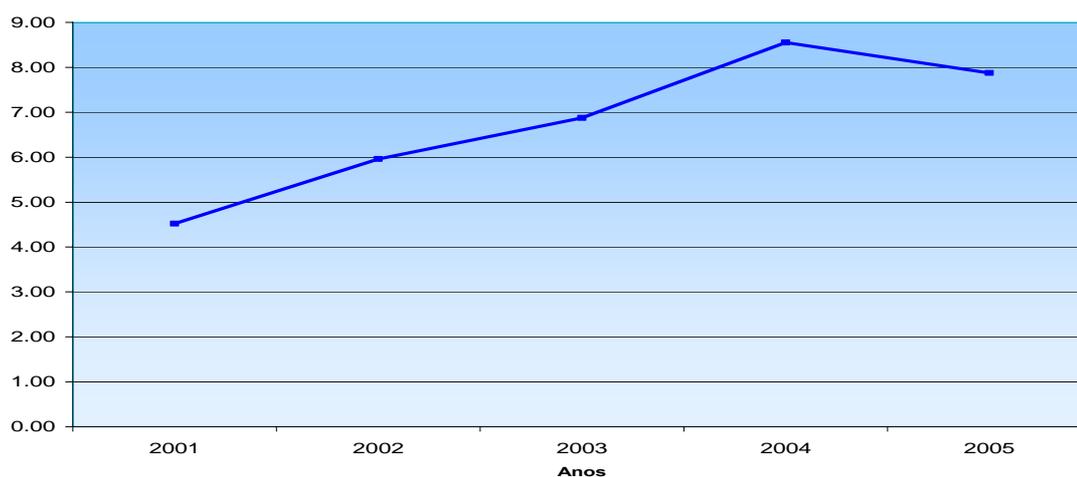


Figura 16 – Percentual de colocados SINE por admitidos no período de 2001 a 2005.
Fonte: SINE/Ba

A participação relativa do SINE no mercado formal de trabalho pode ser mensurada pelo indicador colocados SINE / Admitidos CAGED na Bahia, ou seja, por meio deste indicador podemos identificar dentro do universo de trabalhadores admitidos formalmente, os que aí ingressam através da política de intermediação executada no âmbito do Sistema Nacional de Emprego.

Considerando os colocados pelo SINE e os admitidos no CAGED no período de 2001 a 2005 houve um crescimento na eficácia do SINE até o ano de 2004, onde o percentual passou de 4,52% para 8,55%. A redução verificada de 2004 para 2005

está relacionada ao expressivo crescimento no número de admitidos (15,86%), sem ser acompanhado na mesma proporção pelo crescimento no número de colocados (6,6%).

Em todo o período analisado, o indicador apresentado foi de 6,87%.

➤ Inscritos SINE / Desligados

Tabela 11. Inscritos SINE por desligados no período de 2001 a 2005

Ano	Inscritos	Desligados	I/D
2001	158.309	344.672	45.93
2002	201.187	311.240	64.64
2003	250.225	323.186	77.42
2004	215.709	353.352	61.05
2005	219.317	406.541	53.95
Total	1.044.747	1.738.991	60.08

Fonte: SINE/Ba

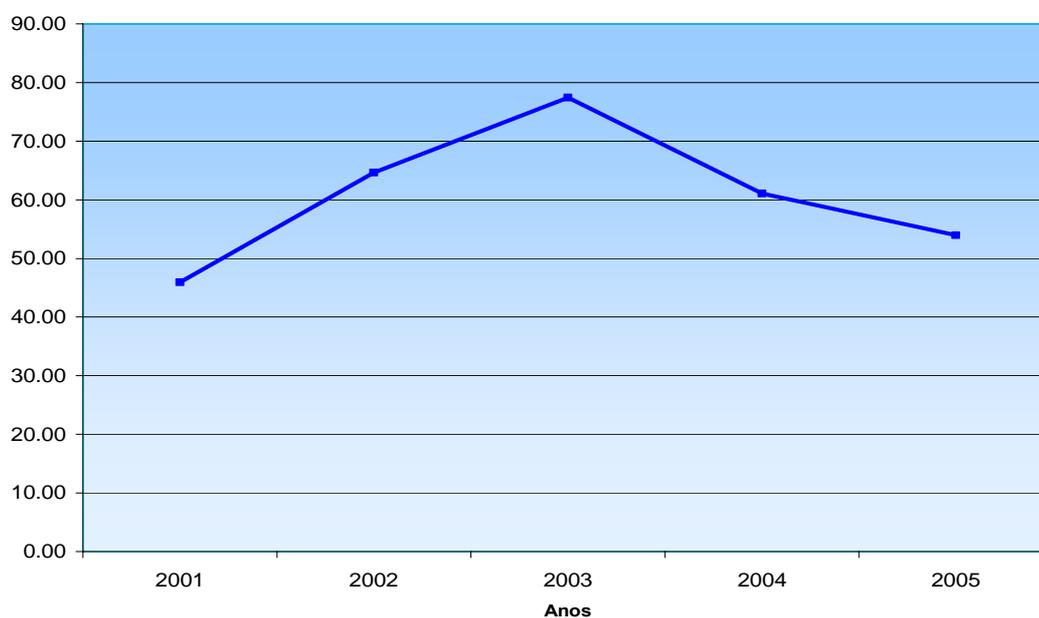


Figura 17 - Percentual de inscritos SINE por desligados no período de 2001 a 2005

Fonte: SINE/Ba

Buscando perceber o grau de atratividade do SINE para o trabalhador, fizemos um cruzamento dos dados dos inscritos nos postos SINE e o número total de indivíduos desligados pelos dados do CAGED na Bahia.

Analisando a eficácia através dos inscritos SINE e desligados, percebe-se um crescimento até 2003, onde o percentual passou de 45,93% para 77,42%. No período posterior, 2003 a 2005, a diminuição da eficácia do SINE está associada à redução no número de trabalhadores inscritos, tendo em vista que, o número de desligados se elevou em 15,05% e o número de inscritos sofreu redução de 12,36%. Em todo o período analisado, o indicador apresentado foi de 60,08%.

➤ Vagas SINE / Admitidos CAGED

Tabela 12 - Vagas SINE por admitidos no período de 2001 a 2005

Ano	Vagas	Admitidos	V/A
2001	29.176	357.821	8.15
2002	29.269	348.538	8.40
2003	30.887	349.688	8.83
2004	41.055	406.076	10.11
2005	48.260	470.493	10.26
Total	178.647	1.932.616	9.24

Fonte: SINE/BA

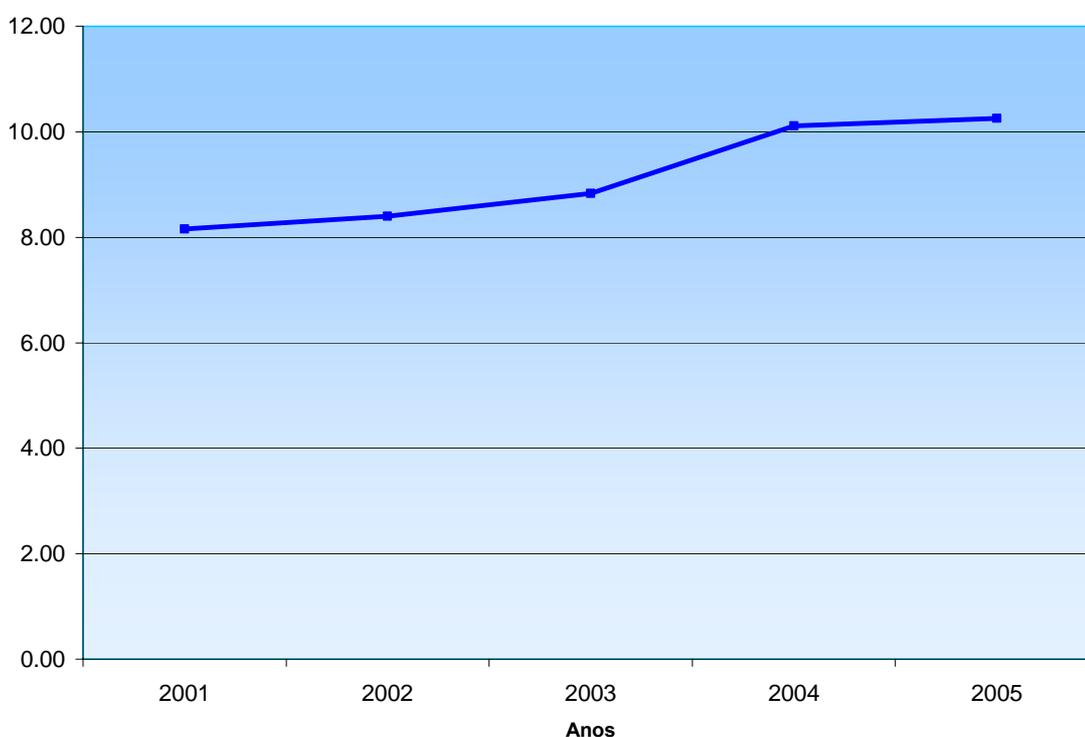


Figura 18 - Percentual de vagas SINE por admitidos no período de 2001 a 2005
Fonte: SINE/Ba

No período de 2001 a 2005 houve um crescimento progressivo do indicador obtido pela relação entre vagas SINE e admitidos pela CAGED. Passando de 8,15 em 2001 para 10,26 em 2005, sendo de 9,24 a relação Vagas SINE / Admitidos CAGED para todo o período.

A montagem deste indicador tem o objetivo de aferir a capacidade do SINE em captar no mercado de trabalho as vagas à serem ofertadas nos postos de intermediação, ou seja, é uma tentativa de identificar dentro do movimento dinâmico de contratação formal, o comportamento da política de intermediação na tarefa de identificar, cadastrar e disponibilizar vagas de emprego.

➤ Vagas SINE / Admitidos

Tabela 13 - Saldo por admitidos no período de 2001 a 2005

Ano	Admitidos	Desligados	Saldo
2001	357.821	344.672	13.149
2002	348.538	311.240	37.298
2003	349.688	323.186	26.502
2004	406.076	353.352	52.724
2005	470.493	406.541	63.952
Total	1.932.616	1.738.991	193.625

Fonte: CAGED

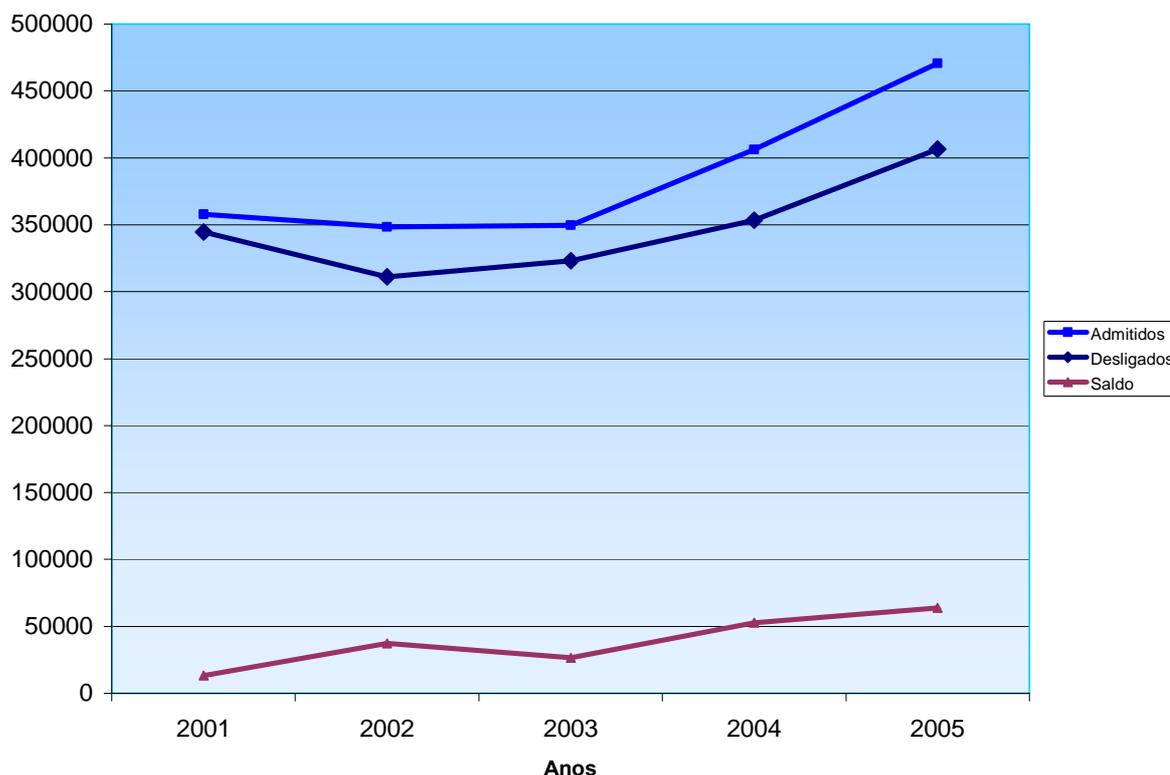


Figura 19 - Admitidos e Desligados no período de 2001 a 2005

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho da intermediação de mão-de-obra na Bahia, foi foco do problema de pesquisa, enfatizando o período 2001 a 2005. Para responder o questionamento adotamos o pressuposto segundo o qual a intermediação de mão-de-obra contribui para a redução dos níveis de desemprego, mas apresenta desempenho limitado, pois não é medida suficiente para promover redução significativa do desemprego num contexto de precarização e desestruturação do mercado de trabalho.

Para dar forma à pesquisa, construímos uma matriz de análise na qual desdobramos o conceito do desempenho do SINE na Bahia em quatro dimensões: perfil dos trabalhadores, participação, atratividade e eficácia. Apesar das dificuldades pontuais na coleta dos dados e na correlação entre esses, consideramos que o modelo de análise se mostrou adequado, quando da sua aplicação.

Os resultados observados se aproximaram bastante dos resultados esperados, principalmente diante das pesquisas e informações disponíveis acerca do mercado de trabalho no Brasil e no estado da Bahia.

Ainda que funcionando num ambiente de contínua precarização e desestruturação do mercado de trabalho, a política de intermediação do SINE mostrou desempenhar papel importante na colocação / recondução de trabalhadores no mercado, ainda que estes resultados tenham sido heterogêneos, considerando o perfil dos indivíduos atendidos.

Neste trabalho, ficou latente a necessidade de maior integração entre a política de intermediação e de qualificação profissional, visando elevar a efetividade de ambas, e promover a racionalização dos recursos que serão alocados nestas duas importantes ações do Sistema Público de Emprego.

A limitação no desempenho do SINE tem como fundamento a constatação de que apenas 7 % dos trabalhadores admitidos no período 2001 a 2005, conforme CAGED, terem sido colocados no mercado através da política de intermediação de mão-de-obra.

No tocante às limitações deste trabalho dissertativo, destacamos a distorção ocasionada pela repetição do número de vagas não aproveitadas num período, que passam à ser contabilizadas no período posterior. Além disso, os dados referentes aos trabalhadores colocados, não diferencia, entre outras coisas, as informações referentes aos indivíduos que ingressam pela primeira vez no mercado de trabalho, das relacionadas à migração de trabalhadores de um posto para outro.

Apesar dessas limitações, a importância do SINE é constatada, entre outros fatores, pelo contingente de indivíduos que buscam anualmente os postos de atendimento ao trabalhador e efetivam uma inscrição. Em todo o período pesquisado, a relação entre o número de trabalhadores inscritos e o de trabalhadores desligados segundo o CAGED foi de 60%.

Cumpramos reconhecer ainda como limitação da pesquisa, a ausência de comparações com o desempenho do SINE desenvolvido em outras regiões, seja no âmbito nacional, ou em outras unidades federativas. Muito embora tais comparações não tenham sido elencadas como objetivos deste trabalho, cremos que a sua realização permitiria ampliar a análise dos resultados. Da mesma forma, o próprio modelo de análise passou por diferentes adequações, na tentativa de ajustá-lo à disponibilidade dos dados tanto da SETRE, quanto do Ministério do Trabalho.

Se por um lado tais ajustes possibilitaram a operacionalização da pesquisa, por outro lado são impostas novas limitações ao trabalho dissertativo, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de produzir novos conhecimentos sobre o tema.

Embora o mercado de trabalho na Bahia tenha apresentado resultados positivos, acompanhando a performance da economia nacional, elevadas taxas de desemprego e baixa qualidade das oportunidades de trabalho insistem em caracterizar a realidade enfrentada pelos baianos.

Depois de quase três décadas de progressiva eliminação de milhares de postos de trabalho no país, onde a crise fiscal, o descontrole inflacionário e as políticas orientadas para o mercado demoliram completamente as estruturas econômicas e sociais no Brasil, a recente geração líquida de empregos formais e a

redução da taxa de desemprego aberto ainda não produziram mudanças expressivas no perfil do mercado de trabalho (BORGES, 2007).

Diferente dos argumentos amplamente repetidos pela mídia, baseados muitas vezes em apressadas conclusões de certos 'especialistas', nos parece pouco prudente atribuir às deficiências da qualificação dos trabalhadores, as causas do hiato existente entre o desempenho positivo da economia e a sua capacidade de geração de postos de trabalho. Prova disso é o drama vivido por milhares de jovens brasileiros, que constituem crescentes parcelas da população desempregada no país, ainda que detenham elevada formação e bom nível educacional.

Tal distorção nos parece estar associada muito mais a uma possível incoerência do empresariado, ao praticar verdadeiro abuso diante do elevado patamar de desemprego, por requerer, entre outras exigências, trabalhadores jovens, mas com alguma experiência.

Distorção semelhante acaba comprometendo a colocação, quando indivíduos experientes estão habilitados à vaga, mas são eliminados por não atenderem ao limite de idade proposto pelo ofertante da vaga de trabalho.

Certamente, diferentes elementos acerca da política de intermediação de mão-de-obra não se esgotam neste trabalho, e poderão servir como ponto de partida para futuras investigações, suscitadas a partir de questões tais como:

- O desempenho do SINE nas distintas regiões do Estado é alterado em função da dinâmica da economia local?
- Os indicadores de intermediação de mão-de-obra acompanham esta tendência verificada no mercado formal de trabalho em termos nacionais, onde as cidades do interior apresentam números mais expressivos que a sua capital?
- É justificável um esforço do poder público buscando o aprimoramento e desenvolvimento de novas políticas de emprego, considerando a reduzida participação do SINE no universo dos trabalhadores admitidos no mercado formal de trabalho?

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O Brasil e a Globalização**. Fundação Joaquim Nabuco. Rio de Janeiro, 1999.

AMADEO, Edward J.; ESTEVÃO, Marcello. **A Teoria Econômica do Desemprego**. São Paulo: Hucitec. 1994.

AMARO, Meirane Nunes; PAIVA, Silvia Maria Caldeira. **Situação das micro e pequenas empresas**. 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/economicas/situacaodasMicro.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2007.

ARPON, Andréia; FONTES, Adriana. **Análise do Emprego e Desemprego a Partir do Cadastro da CAT**. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca/Analise_do_emprego_e_desemprego_a_partir_do_cadastro_da_CAT.pdf>. Acesso em: 15 out. 2006.

ASSINE. **Programa de Reestruturação do SINE**. Mimeo, 1994.

ANTONIAZZI, Maria Regina F. **Plano de qualificação profissional do trabalhador - PLANFOR/BA: Limites e possibilidades**. SEI. Série Estudos e Pesquisas. Emprego e Desemprego. n 62, 2003. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/sep/pdf/sep_62/pag_161.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2007.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. Coleção Teses & Pesquisas, v.1. São Paulo: ABET, 1998.

AZEVÊDO, José Sérgio Gabrielli de. **Economia e Mercado de Trabalho na Bahia e RMS: uma abordagem de longo prazo**. SEI. Bahia Análise & Dados Salvador - BA v.10 n.1 p.49-67 Julho 2000. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/leiturasba_2/pag_49.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2007.

BACHA, E. **Introdução à Macroeconomia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

BALANCO, Paulo; NASCIMENTO, Marcelo Xavier. **Comportamento espacial e estrutural da indústria baiana no período 1994 – 2003**. Revista Desenbahia, v. 3, nº 5, Salvador, set. 2006.

BALTAR, Paulo; KREIN, José Daria e MORETO, Amilton. **O emprego formal nos anos Recentes**. CESIT. n. 3, jan-abr. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral7.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2006.

BARROS, Ricardo P. de; CARVALHO, Mirela. **Políticas ativas de emprego e renda**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20j.pdf>. Acesso em: 11 out. 2006.

BORGES, Angela. **Trabalho e emprego na Bahia: mudanças e desafios no final do século**. SEI. Bahia, 2000.

_____. **A inserção dos jovens baianos no mercado de trabalho nos anos 90**. SEI. Bahia Análise & Dados, Salvador, v.9 n.3, p.92-109, 2000.

BORGES, Marcio Alves. **Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema nacional de emprego**. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/artigos%204/marcioalvesborges.htm>> Acesso em: 16 mai. de 2007.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Setor informal e formas de participação na produção**. São Paulo: IPE/USP, 1983.

_____. **Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: menos empregos, mais política pública**. 1995.

_____. **Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte8.pdf>> . Acesso em: 25 mai. 2006. Planejamento e Políticas Públicas. IPEA. nº12, jun./dez. 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DEDECCA, C. S. **Desregulação e desemprego no capitalismo avançado**. São Paulo: em Perspectiva, 1997.

DEDECCA, C.S., BALTAR, P.E. DE A. **Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90**. Estudos Econômicos, 1997.

DESENBAHIA, v. 3, nº 5, Salvador, set. 2006.

DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização (des)fordizando a fábrica**. Salvador. EDUFBa. 1999.

DIEESE. **O desemprego e as políticas de emprego e renda**. São Paulo: DIEESE, 1994

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **A lógica da economia global e a exclusão social**. 2007. Disponível em: <http://209.85.165.104/search?q=cache:0Zs0fLf3ldAJ:www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/%3FIsisScript%3DSciELOXML/sci_arttext.xis%26def%3Dsciello> Acesso em: 12 jul. 2007.

DUTRA, Ricardo Rodrigues. **Uma exploração das informações do sistema público de emprego: um estudo setorial e ocupacional do mercado de trabalho**

da região metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/7nac/10ricardo.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2007.

FAGUNDES, M.E.M. **Referências técnicas sobre a informalidade**: uma revisão de literatura. Força de Trabalho e Emprego, Salvador: CIT/CRT, 1991.

FERRANTE, V. L. **FGTS: ideologia e repressão**. São Paulo: Ática, 1998.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio de Mattos. **A desestruturação do mundo do trabalho e o “mal-estar” desse fim de século**. Caderno do Ceas. Salvador, CEAS, set/out 1997.

FILGUEIRAS, Luiz; DRUCK, Graça ; AMARAL, Manoela Falcão do . **O Conceito de Informalidade: um exercício de aplicação empírica**. Cadernos do CRH, Salvador Bahia, v. 17, n. 41, p. 211-229, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: estado e desenvolvimento social no Brasil**. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, em abr./maio 2005.

GRASEL, Dirceu. **Determinantes do investimento no Brasil: 1980/90**.(1996) Dissertação (Mestrado) – Universidade de Engenharia de Florianópolis, SC, 1996. Disponível em: <http://www.eps.ufsc.br/disserta96/grasel/index/> >Acesso em: 12 jul. 2007.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. **O Sistema de intermediação de empregos: um outro olhar sobre o mercado de trabalho**. CEBRAP, São Paulo: 2004.

_____. **Flexibilizando o flexível: as novas formas do trabalho sob o prisma do mercado de intermediação**. Colóquio Internacional “Novas Formas do Trabalho e do Desemprego: Brasil, Japão e França numa perspectiva comparada”. Anais... São Paulo, 2006.

INDRIUNAS, Luís. **Como funcionam as micro e pequenas empresas**. 2007. Disponível em: <http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/micro-e-pequenas-empresas-no-brasil.htm>> Acesso em: 03 ago. 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE – IETS. **Aplicação da metodologia das manchas ocupacionais no sistema de intermediação de mão-de-obra da Bahia**. IETS. 2002. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca/Aplicacao_da_metodologia_das_manchas_occupacionais_Bahia.pdf>. Acesso em 12 mai. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20_CAP7.pdf > Acesso em: 26 maio. 2007.

_____. **Mercado de trabalho.** Conjuntura e Análise n. 12, Ano5, Fev. 2000.

_____. **Modernização produtiva e relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas.** [Texto para discussão] nº 473, 2006.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Atlas, 1982.

KOTESK, Marcos Antonio. **As micro e pequenas empresas no contexto econômico brasileiro: pequenos empreendimentos geram emprego e renda, apesar do insuficiente apoio governamental.** Revista FAE Business. Maio, 2004. Disponível em: <http://www.sfrancisco.edu.br/pdf/revista_da_fae/fae_v8_n1/rev_fae_v8_n1_03_koteski.pdf> Acesso em: 26 jul. 2007.

LIMA, R. **Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação:** pesquisa e planejamento econômico, Rio de Janeiro: IPEA, 1980.

LOPES, Simone Saisse. **Balanço das políticas de emprego e renda no período 1995 – 2005.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20d.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2007.

MATTOSO, Jorge E. L.; BALTAR, Paulo E. A. **Transformações estruturais e emprego nos anos 90.** Cadernos do CESIT, Campinas, nº21, out. 1996.

MENEZES, Wilson F.; FERNANDEZ-CARRERA, José. **A problemática do desemprego: uma avaliação da região metropolitana de Salvador.** VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho. Anais...., ABET, 1999.

MENEZES, Vladson. **O comportamento recente e os condicionantes da evolução futura da economia baiana.** Tendências da economia baiana. Série Estudos Estratégicos. Salvador: SEPLANTEC, 1999.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **O liberalismo: O que é? De onde veio? Para onde vai?** Universidade de Brasília; Departamento de Economia. Série Textos Didáticos, 7, 1996.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **Globalização da economia: exclusão social e instabilidade monetário-financeira.** Política Comparada, Brasília, v. I, n. 02, 1997.

NUNES, Cátia Alessandra. **A Intermediação do trabalho no capitalismo: os desafios da experiência brasileira.** Unicamp – Instituto de Economia. Programa de Pós-graduação em Economia Social e do Trabalho, 2003.

PAIVA, Luís Henrique. **Panorama recente das políticas de emprego e renda.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20h.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2006.

PASSOS, Alessandro F. dos; NEVES, Leonardo Ferreira Jr.; PAIVA, Luís Henrique. **A focalização das políticas de emprego e renda. planejamento e políticas públicas.** IPEA. nº25, jun./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp25/parte6.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2006.

PASSOS, Alessandro Ferreira dos; CONSTANZI, Rogério Nagamine. **Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20i.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2007.

PINHO, José Antônio G. de; SANTANA, Mercejane W. **Políticas públicas municipais no Brasil: uma caracterização possível.** Conjuntura & Planejamento. Salvador: SEI, abr. 2003

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização: a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século.** 5. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

PRADO, Antônio. **A revitalização do mercado de trabalho brasileiro.** Visão do Desenvolvimento. BNDES, nº22, dez. 2006.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT. **Manual de investigação em ciências sociais.** 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Texto nº 277.** Brasília: 2003.

_____. **Políticas de geração de emprego e renda: Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira.** Série Textos para Discussão. UnB – Departamento de Economia. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/277Fev07CARamos.pdf>>. Acesso em: set. 2006.

RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS, Paulo Springer de. **Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia (notas sobre os países da OCDE e o Brasil).** Texto para discussão nº. 568. 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_568.pdf> Acesso em: 10 jun. 2007.

SERRA, Eldecique Machado. **Mercado de trabalho formal na Bahia.** Conjuntura & Planejamento, Salvador: SEI, n.119, p.20-22, Abril. 2004. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c&p100/pag42-45.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2007.

SERRA, Edelcique Machado. **Mercado de trabalho na Bahia e RMS em 2006.** Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, n.154, p.47-50, Março/2007. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c&p154/artigo_3.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 22ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, L. A. M. **Da informalidade à empregabilidade: reorganizando a dominação no mundo do trabalho.** Cadernos do CRH, Salvador, n. 37, p. 81-109, 2002.

SILVA, N. V. **O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil.** Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 2003.

SOUZA, Frederico Fernandes de. **Avaliação do SINE na Bahia.** SEI. Série Estudos e Pesquisas. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/sep/pdf/sep_62/pag_183.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2007.

STADUTO, Jefferson A. R; TREVISAL, Sandra L. e JANER, Paulo Roberto. **Sistema público de emprego no Paraná: uma análise regionalizada da intermediação de mão-de-obra.** Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, nº106, p.49-70, jan./jun. 2004.

VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coord.). **Soluções para a questão do emprego.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

TOHARIA, Luis; ALBERT, C.; CEBRIÁN, I. **El mercado de trabajo em España.** Madrid: McGraw-Hill, 1998.