

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 471

Notas Sobre Políticas de Emprego

Carlos Alberto Ramos

ABRIL DE 1997

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 471

Notas Sobre Políticas de Emprego

*Carlos Alberto Ramos**

Brasília, abril de 1997

Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UNB) e bolsista ANPEC/IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 150 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900

Rio de Janeiro — RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 UMA RÁPIDA APRESENTAÇÃO DOS CONCEITOS	8
3 A FORMAÇÃO PROFISSIONAL	11
4 OS IMPACTOS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL	14
5 A INTERMEDIAÇÃO	17
6 SUBSÍDIOS À CRIAÇÃO DE EMPREGOS	18
7 PROGRAMAS DE AJUDA AO EMPREGO AUTÔNOMO, A COOPERATIVAS E PEQUENAS FIRMAS	18
8 A FLEXIBILIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TRABALHO: FORMAS ATÍPICAS DE EMPREGO	20
9 POLÍTICAS DE EMPREGO E REESTRUTUAÇÃO SETORIAL E GEOGRÁFICA	23
10 QUE SETORES PRIVILEGIAR EM UMA POLÍTICA DE EMPREGO?	28
11 COMENTÁRIOS FINAIS	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

SINOPSE

Neste texto são discutidas as políticas de emprego mais utilizadas hoje no mundo. Os dados e as experiências analisadas referem-se, na maioria dos casos, aos países da OCDE, ainda que sejam realizadas algumas referências ao caso brasileiro. As políticas de formação profissional e elevação do nível educacional, talvez a mais popular das medidas contra o desemprego, parecem não ser uma panacéia. As estatísticas sugerem que todo o sistema educacional e de formação é eficaz em conjunturas de crescimento e onde sua articulação com as firmas é estreita (caso da Alemanha). Essa ausência de articulação pode gerar elevadas taxas de desemprego entre os jovens, ainda que possuam escolaridade elevada (casos da Itália e da Espanha). Os subsídios à contratação de grupos sociais vulneráveis (jovens, mulheres, adultos com escassa formação, etc.) parecem ter efeitos de substituição de mão-de-obra que tornam pouco eficazes os recursos aplicados. Estratégias que combinem políticas passivas e ativas focalizadas, setorial ou geograficamente, em que os processos de reestruturação são importantes parecem eficazes para reduzir os custos sociais. Os estudos de caso realizados sobre os projetos de apoio aos pequenos empreendimentos não parecem indicar que sejam grandes dinamizadores do emprego. Contratos de trabalho não-convencionais (emprego a tempo parcial e temporário) para gerar empregos parecem, segundo as pesquisas, ser demandados por parte da população (especialmente jovens e mulheres), existindo uma certa correlação, positiva, entre o nível de renda de um país e essas demandas. Setorialmente, os segmentos associados ao trinômio lazer — educação — saúde parecem ser os

**mais férteis em termos de geração de empregos.
Dados da OCDE e do Brasil sugerem as potenciali-
dades de uma política que privilegie esses setores.**

**O CONTEÚDO DESTE TRABALHO É DA INTEIRA E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE DE SEU AUTOR,
CUJAS OPINIÕES AQUI EMITIDAS NÃO EXPRESSAM, NECESSARIAMENTE, O PONTODE VISTA DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.**

1 INTRODUÇÃO

Em recente seminário, um participante de uma mesa de debates externou um comentário que, ainda que possa parecer pouco elegante tratando-se de um evento que discutia as políticas de emprego, não deixa de transmitir uma certa dose de realismo. O comentário em questão afirmava que os debates sobre os problemas de emprego estavam se tornando *chatos*. Com efeito, qualquer frequentador desses encontros observa uma unanimidade nos argumentos (necessidade de formação e reciclagem profissional; importância da educação nas políticas de combate ao desemprego; urgência em adaptar as relações de trabalho ao novo contexto de abertura e desenvolvimento tecnológico; etc.) o que induz a perguntar por que essas políticas já não foram implementadas.

Este texto tentará escapar, na medida do possível, dessa repetição de proposições. Parte-se do suposto de que a necessidade de elevar a escolaridade da mão-de-obra, de formar e reciclar os trabalhadores empregados e desempregados, de possuir um eficiente sistema público que associe o pagamento do seguro-desemprego à intermediação e qualificação são pontos que gozam de *unanimidade nacional*. Contrariamente, tentarem os problematizar esses consensos. O custo desse desafio talvez seja a falta de rigor em certos argumentos, porém, os benefícios potenciais serão induzir o debate.

Ao longo do texto, as incertezas resultantes do novo modelo de desenvolvimento serão identificadas com base nas experiências dos países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹ Pode-se argumentar, com uma certa dose de razão, que não necessariamente essas tendências sirvam com o referênci

¹ As informações referentes aos países da OCDE foram tomadas dos dados divulgados por esse organismo. Quando assim não for, será identificada a fonte.

para vislumbrar os atuais e futuros problemas do mercado de trabalho no Brasil. Porém, diante da ausência de uma tradição local em matéria de sistemas e políticas públicas de emprego, os avanços e fracassos observados no mundo desenvolvido podem ser um bom começo para iniciar a discussão no Brasil.

Dados esses objetivos, este texto está estruturado da seguinte forma. No capítulo 2, serão definidas e classificadas as políticas de emprego. A formação profissional merecerá nossa atenção no capítulo 3. Os resultados das avaliações realizadas sobre os programas de formação profissional serão apresentados no capítulo 4. A intermediação merecerá uma breve referência (capítulo 5), para nos concentrarmos nas políticas de geração direta de postos de trabalho (subsídios à geração de empregos — capítulo 6, e programas de ajuda ao emprego autônomo e pequenos empreendimentos — capítulo 7). A polêmica em torno à flexibilização dos contratos de trabalho com o forma de incentivar a geração de empregos será abordada no capítulo 8. As políticas de emprego focalizadas (setorialmente e/ou geograficamente), que visam reduzir os custos sociais da reestruturação, serão analisadas no capítulo 9. Os setores mais férteis em termos de geração de empregos e que podem ser objeto de políticas específicas encontrarão espaço para discussão no capítulo 10. Por último, concluímos o texto com um capítulo dedicado aos comentários finais.

2 UMA RÁPIDA APRESENTAÇÃO DOS CONCEITOS

No Brasil assistimos hoje a um certo renascimento da polêmica entre *keynesianos* e *clássicos* sobre o espaço de focalização das políticas de emprego. Seguindo a tradição keynesiana, certos acadêmicos ressaltam a importância da política macroeconômica na determinação do nível de emprego. Na

ausência de uma estratégia que viabilize o crescimento, toda política que atue sobre o mercado de trabalho está destinada ao fracasso. Contrariamente, uma outra corrente, sem depreciar o crescimento, tenta ressaltar a importância das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho e das relações capital — trabalho na geração de postos de trabalho.

Neste texto, não discutiremos os aspectos macroeconômicos. Nosso objetivo não é entrar (ou fugir) nessa polêmica. Ainda sabendo que, em última instância, o nível de emprego estará determinado pelo desempenho macro, nosso objetivo é polemizar sobre as ações públicas que na literatura se denominam *políticas de emprego*, que englobam toda uma série de ações sobre o mercado de trabalho, sendo que comumente não são incluídas as relações capital — trabalho e seu marco legal e institucional de regulação. Essas políticas de emprego são divididas em dois grandes grupos: as passivas e as ativas.

As *políticas passivas* procuram reduzir o número de desempregados diminuindo a oferta de trabalho (induzindo a aposentadoria dos trabalhadores adultos com evidentes dificuldades em reingressar no mercado de trabalho; retardando a entrada de jovens por meio de um incentivo à sua permanência no sistema escolar; fomentando a migração; reduzindo as horas trabalhadas; etc.) ou tornar mais *tolerável* a situação de desemprego por meio de compensações financeiras (seguro-desemprego).

Contrariamente, as políticas ditas *ativas* procuram elevar a oferta de postos de trabalho, aumentar as possibilidades de *empregabilidade* dos que estão hoje desocupados e reduzir a vulnerabilidade dos já empregados. As políticas ativas podem atuar sobre a oferta e/ou demanda de trabalho. Como exemplo de políticas que atuam sobre a demanda de trabalho, podemos citar a criação direta de emprego pelo setor público, o subsídio às contratações, a

oferta de crédito às pequenas e microempresas, o incentivo ao trabalho autônomo, etc. Pelo lado da oferta de trabalho, podemos mencionar a formação e reciclagem profissional, os serviços de intermediação, as políticas que facilitam a mobilidade geográfica da mão-de-obra, etc.

Nos países da OCDE, as políticas de emprego, nos termos antes definidos, são largamente utilizadas e consomem recursos que vão desde um máximo de 6,53% do PIB na Dinamarca (1992) até um mínimo de 0,45% no Japão (1990 — 1991) (ver tabela 1). Em geral, os recursos alocados às políticas passivas superam largamente aqueles destinados às políticas ativas. No caso da Dinamarca, dos 6,53% do PIB destinados a políticas de emprego, 4,97% eram consumidos pelo seguro-desemprego e 1,28%, pela ajuda à antecipação da aposentadoria por problemas de inserção no mercado de trabalho. No Japão, a situação é similar: do percentual de 0,45% do PIB destinado a políticas de emprego, 0,32% foi alocado ao sistema de seguro-desemprego.² Uma exceção é a Suécia, país no qual as políticas ativas foram historicamente privilegiadas. Porém, nos últimos anos, com a elevação da taxa de desemprego, esse diferencial vem-se reduzindo. Em 1985 — 1986, por exemplo, a Suécia destinava 2,11% de seu PIB a políticas ativas e 0,87% a políticas passivas (seguro-desemprego e antecipação de aposentadoria). Em 1992—1993, estas últimas demandaram 2,78% do PIB, sendo o percentual destinado a políticas ativas de 3,21%.³

² No caso do Japão, não existiriam recursos alocados à antecipação da aposentadoria. Todas as políticas passivas estariam restritas ao seguro-desemprego.

³ Em realidade, a Suécia, que sempre chamou atenção pela importância relativa das políticas ativas, conseguiu essa prioridade devido à reduzida taxa de desemprego. Em 1990, o percentual da força de trabalho desocupada era de 1,5% (taxa de desemprego estandardizada), o menor entre todos os países da OCDE. Em 1992, essa taxa elevou-se para 4,8%, ou seja, no período de apenas dois anos esse indicador duplicou. O impacto sobre o seguro-desemprego foi imediato: passou de 0,80% do PIB em 1990 — 1991 para 2,71% em 1992 — 1993.

TABELA 1
Gastos Públicos em Políticas de Emprego
(Em percentagem do PIB)

Gastos	Alemanha	Austrália	Áustria	Bélgica	Canadá	Dinamarca	Espanha
	1992	1991-92	1992	1991	1992-93	1992	1992
1. Administração e serviços do emprego	0,24	0,09	0,12	0,19	0,22	0,11	0,11
2. Formação profissional	0,59	0,10	0,09	0,14	0,42	0,40	0,08
3. Políticas destinadas aos jovens	0,06	0,04	0,01	0,00	0,02	0,26	0,06
4. Subsídios à contratação	0,52	0,07	0,03	0,55	0,02	0,39	0,32
5. Medidas destinadas aos inválidos	0,24	0,04	0,05	0,16	0,00	0,40	0,00
6. Indenizações aos desempregados	1,32	1,75	1,09	2,07	2,28	3,69	3,07
7. Aposentadorias antecipadas por motivos ligados ao mercado de trabalho	0,49	0,00	0,08	0,75	0,00	1,28	0,00
Total	3,46	2,09	1,46	3,87	2,96	6,53	3,65
Políticas ativas (1-5)	1,64	0,34	0,30	1,04	0,68	1,56	0,57
Políticas passivas (6-7)	1,81	1,75	1,16	2,82	2,28	4,97	3,07

Gastos	Estados Unidos	Finlândia	França	Grécia	Holanda	Irlanda	Itália
	1991-92	1992	1991	1992	1992	1991	1991
1. Administração e serviços do emprego	0,08	0,16	0,13	0,07	0,15	0,14	n.d
2. Formação profissional	0,08	0,44	0,35	0,18	0,19	0,49	n.d
3. Políticas destinadas aos jovens	0,04	0,05	0,23	0,03	0,07	0,44	n.d
4. Subsídios à contratação	0,01	0,93	0,11	0,09	0,11	0,29	n.d
5. Medidas destinadas aos inválidos	0,05	0,17	0,06	0,01	0,60	0,14	n.d
6. Indenizações aos desempregados	0,58	3,32	1,46	0,79	n.d	2,89	0,60
7. Aposentadorias antecipadas por motivos ligados ao mercado de trabalho	0,00	0,45	0,47	0,00	0,00	0,00	0,27
Total	0,84	5,52	2,82	1,18	n.d	4,40	n.d
Políticas ativas (1-5)	0,25	1,76	0,88	0,39	1,12	1,51	n.d
Políticas passivas (6-7)	0,58	3,77	1,94	0,79	n.d	2,89	0,88

Gastos	Japão	Luxemburgo	Noruega	Nova Zelândia	Portugal	Reino Unido	Suécia	Suíça
	1990-91	1991	1992	1991-92	1992	1992-93	1992-93	1991
1. Administração e serviços do emprego	0,02	0,04	0,14	0,14	0,09	0,17	0,24	0,07
2. Formação profissional	0,03	0,02	0,36	0,38	0,30	0,18	0,99	0,02
3. Políticas destinadas aos jovens	0,00	0,11	0,14	0,03	0,38	0,18	0,62	0,03
4. Subsídios à contratação	0,07	0,02	0,26	0,14	0,04	0,02	0,46	0,00
5. Medidas destinadas aos inválidos	0,01	0,10	0,24	0,05	0,05	0,03	0,90	0,15

6. Indenizações aos desempregados	0,3 2	0,25	1,51	1,95	0,59	1,69	2,71	0,3 6
7. Aposentadorias antecipadas por motivos ligados ao mercado de trabalho	0,0 0	0,52	0,00	0,00	n.d	0,0 0	0,0 6	0,0 0
Total	0,45	1,04	2,65	2,68	n.d	2,28	5,99	0,63
Políticas ativas (1-5)	0,13	0,28	1,14	0,74	0,86	0,5 9	3,21	0,2 7
Políticas passivas (6-7)	0,3 2	0,76	1,51	1,95	n.d	1,69	2,78	0,3 6

Fonte: OCDE.

Obs: O período refere-se à última informação disponível para cada país; n.d.: dados não-disponíveis.

Uma tendência comum a todos os países desenvolvidos é a focalização das ações voltadas para o mercado de trabalho. Os grupos mais vulneráveis (jovens, mulheres, adultos sem formação, etc.) merecem um tratamento privilegiado em quase todas as políticas ativas e, muitas vezes, até nas passivas (concessão de auxílio financeiro por desemprego de longa duração, redução dos requisitos para aposentadoria precoce, etc.). Essa tendência à focalização surgiu visando elevar a eficácia e eficiência de programas e recursos, dado que se partiu do diagnóstico de que o problema do desemprego cobria uma ampla gama de situações e problemas específicos a um determinado grupo social.

3 A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Dentre as políticas ativas, as mais populares são, sem dúvida, a formação e a reciclagem.

Sinteticamente, o diagnóstico é simples. As economias, especialmente as mais avançadas, passaram de um paradigma tecnológico e organizacional (o fordismo), que não requeria nem a motivação nem a qualificação dos recursos humanos (especialmente daqueles trabalhadores diretamente ligados à produção), para um outro que, ao contrário, requereria o trabalhador mais qualificado e motivado.

Nesse cenário, duas medidas de política são o corolário lógico do diagnóstico. No caso do trabalhador adulto, este deveria ser formado e recicla-

do para que, se desligado dos setores tradicionais, tenha possibilidades de ser empregado nos setores modernos ou eleve suas chances de continuar no emprego nos segmentos que experimentem mudanças tecnológicas. Ou seja, deveria ser *empregável*. Nessa perspectiva, dever-se-ia ter com o universo tanto os assalariados empregados nos segmentos em vias de incorporação de novas tecnologias quanto os desempregados dos setores ou regiões em *decadência*. O trabalhador adulto que não esteja em condições de conservar seu emprego ou de ser empregado em outro setor (seja pela sua idade avançada, seja pela inadequabilidade de sua formação) enfrentaria um processo de *exclusão social*. E em outros tempos, deveria enfrentar um *desemprego de exclusão*.

No caso dos jovens, o problema é diferente. Dever-se-ia elevar tanto sua escolaridade quanto a inter-relação entre o sistema educacional formal e o mundo do trabalho. A dificuldade do jovem está mais relacionada ao ingresso no mercado de trabalho (não consegue emprego, dado que não possui experiência) que à sua permanência uma vez que tenha ingressado. Aqui estariam os diante de um *desemprego de inserção*.

Os dados parecem confirmar esse diagnóstico. Em todos os países da OCDE, as taxas de desemprego são mais elevadas na faixa etária de 20 a 24 anos, qualquer que seja a faixa de escolaridade. Essa taxa cai no transcurso dos anos, até os 54 anos. No intervalo entre 55 e 64 anos, o percentual da força de trabalho desempregada volta a elevar-se, ainda que a taxa média de desemprego seja muito inferior àquela vigente no início da vida ativa.

No âmbito desse quadro geral, existem certos casos que chamam atenção e que induzem a salientar as especificidades nacionais. Na Itália (ver tabela 2), a taxa de desemprego entre jovens homens (20—24 anos) com algum tipo de educação superior foi de 42,9%. Contrariamente, aqueles que receberam algum tipo de educação terciária

fora das universidades não tiveram nenhum tipo de dificuldade em encontrar trabalho (taxa de desemprego zero). E evidentemente, nesse país parece existir um problema de falta de adequação entre a formação dada pelo ensino terciário clássico e as necessidades das firmas. Esse diagnóstico parece evidente quando observamos que as taxas de desemprego caem rápida e sistematicamente para aquelas pessoas com escolaridade universitária. Assim, o percentual de desempregados homens, que era 42,9% na faixa 20 — 24 anos, cai para 18,6% (25 — 29 anos); 6,5% (30 — 34 anos); 0,8% (35 — 44 anos), 0,5% (45 — 54 anos); e 0% (55 — 64 anos). Ou seja, parte-se de uma situação de desemprego em massa para outra de pleno emprego.

TABELA 2

Taxa de Desemprego Segundo Faixa Etária e Escolaridade
Homens — 1991
Itália

(Em porcentagem)

E escolaridade	Faixa Etária						
	20-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Total	23,7	10,6	4,1	1,8	1,3	1,5	3,4
Primeiro grau	27,1	14,6	6,8	3,1	2,0	2,0	3,0
Segundo grau incompleto	18,4	8,0	3,5	1,8	1,1	1,2	3,3
Segundo grau completo	32,5	12,6	3,6	1,2	0,5	1,0	4,0
Terceiro grau não-universitário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Universitário	42,9	18,6	6,5	0,8	0,5	0,0	3,4

Fonte: OCDE.

Assim, na Itália o maior desafio social é o emprego dos recém-saídos da universidade. Sua experiência pode ser útil no caso do Brasil, onde se enfatiza a necessidade de maior escolarização. Sem maior integração entre o sistema escolar e o perfil de mão-de-obra utilizado pela firma, pode-se chegar a situações do tipo da italiana, e, em menor medida, da Espanha, onde as dificuldades de ingresso de jovens no mundo do trabalho requer

medidas específicas (subsídios às contratações, por exemplo), custos que poderiam ser reduzidos pela maior articulação entre o ensino formal e os requerimentos das firmas.

A importância dessa articulação para reduzir o problema da inserção pode ser percebida quando se observa o caso alemão (ver tabela 3). A taxa de desemprego dos homens jovens variava, em 1991, entre zero, para aqueles com escolaridade primária, até um máximo de 9,5%, para os que tinham o secundário incompleto. Nas outras faixas de escolaridade, a média era de 4,5%. Ou seja, podemos afirmar que, na Alemanha, o problema do desemprego de inserção é mínimo. Porém, nesse país, a escolaridade e a formação constituem um sistema integrado. Os jovens que cumpriram a escolaridade obrigatória podem ingressar no mercado de trabalho, sendo que, até os 18 anos, a assistência a uma escola profissional é obrigatória. Nesse sistema, a participação da firma é fundamental. Existe complementaridade entre as escolas de formação profissional e a formação desses jovens na firma.

TABELA 3
Taxa de Desemprego Segundo Faixa Etária e Escolaridade
Homens — 1991
Alemanha
(Em porcentagem)

E escolaridade	Faixa Etária						
	20-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Total	14,0	12,5	10,0	7,9	7,1	8,6	8,8
Primeiro grau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Segundo grau incompleto	23,0	23,2	18,1	12,6	9,7	9,8	13,0
Segundo grau completo	11,7	9,9	7,9	6,8	6,7	9,3	7,9
Terceiro grau não-universitário	14,7	7,5	4,8	4,6	4,6	6,3	5,2
Universitário	9,5	9,6	5,8	3,8	3,1	3,4	4,6

Fonte: OCDE.

Essa tradição alemã não é produto das necessidades de recursos humanos qualificados deman-

dados pelo novo paradigma tecnológico. Essa tradição (formação na firma), que remonta aos grêmios artesanais da Idade Média, foi objeto de uma norma jurídica, nos anos 30, que tornava obrigatória a escola profissional e, por último, mereceu uma lei, nos anos 60, que regulamentava os programas e cursos oferecidos pelas firmas. Durante a década de 80, em média, dois terços dos alunos que assistiam às escolas profissionais cursavam, paralelamente, um ofício [Lempert (1988)]. Ou seja, estamos na presença de um sistema conhecido como *sistema dual* (escola/empresa). Nas grandes firmas existem “ateliês” especializados na formação dos jovens. Esse sistema dual, ao estar regulamentado e ser socialmente reconhecido como de qualidade, outorga uma série de *certificados* que facilitam a entrada no mercado de trabalho, resultando em baixas taxas de desemprego e de rotatividade entre os jovens.⁴

Nessas circunstâncias, as taxas de escolarização devem ser observadas com certo cuidado, dado que podem não estar representando uma estratégia de *acumular maior capital humano* e, sim, dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Em 1992, por exemplo, a relação entre empregados e população total na faixa etária de 20 — 24 anos foi, para homens, 72,4% na Alemanha, e de apenas 50,5% na Itália e 49,5% na Espanha. Essa menor relação nestes dois últimos países está influenciada pela taxa de desemprego, mas também reflete uma permanência maior no sistema escolar devido às dificuldades de inserção (*escola parking*).⁵

⁴ Essa reduzida taxa de desemprego entre os jovens não está restrita à Alemanha. Áustria, Holanda, Suíça e Suécia também apresentam poucos problemas no que respeita à inserção de jovens. Em todos os casos, a escolaridade formal contempla algum tipo de integração com o mundo do trabalho.

⁵ Em países como o Áustria, Dinamarca e Alemanha, onde a taxa de desemprego entre jovens é relativamente baixa, quando comparada a outras economias, mais de 70% dos jovens empregados (15 — 18 anos) são aprendizes. Ver OCDE (1994, p. 43) e, para o caso italiano, Jobert (1995).

Porém, apesar do problema da inserção ser reduzido, a Alemanha observa um significativo aumento nas taxas de desemprego na faixa etária de 55 — 64 anos. Em 1991, por exemplo, a taxa de desocupação foi de 4,4% para os homens entre 45 e 54 anos com nível de escolaridade secundária, e passou para 8,1% no intervalo 55 — 64 anos, na mesma faixa de escolaridade. Ou seja, esse país enfrenta mais um desemprego de exclusão que de inserção. Nessas circunstâncias, a maior pressão para o aumento dos gastos públicos é observada nas aposentadorias motivadas por problemas no mercado de trabalho. Até 1990, essa política passiva demandava entre 0,01% e 0,02% do PIB. Em 1992, devido à crise, esse percentual elevou-se para 0,49%.

4 OS IMPACTOS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A necessidade de formar e reciclar os recursos humanos de um país para reinserir os desempregados, reduzir as chances de desemprego dos empregados e acelerar a taxa de crescimento da economia parecia ser uma proposição que tem tal nível de obviedade que não mereceria uma avaliação.

Essa associação tão estreita entre os problemas do desemprego e a formação tem como referência a já mencionada menor taxa de desemprego entre os que têm maior nível de escolaridade, uma correlação negativa que é generalizada na vida adulta.

Porém, se a popularidade desses programas era enorme nos anos 80, com o transcorrer do tempo o maior leque de possibilidades que a formação outorgaria ao beneficiado parece ser crescentemente questionada.

Em um *survey* realizado pela OCDE em 1993 sobre as diferentes avaliações dos impactos desses pro-

gramas, os resultados encontrados não permitem generalizações [OCDE (1993)].

As avaliações realizadas nos EUA, Alemanha e Holanda não detectaram nenhuma melhoria de emprego quando a formação foi dada a desempregados ou empregados sob risco de desemprego. Na Noruega, observou-se melhoria nas perspectivas de emprego; na Suécia, melhoria nas perspectivas salariais; e, na Inglaterra, melhoria nas perspectivas salariais e de emprego. Quando o programa consistia na ajuda à formação e integração dos jovens em dificuldades, os resultados dos estudos de caso realizados (Canadá, Nova Zelândia e Irlanda) parecem mais otimistas, ainda que nos EUA resultados positivos em termos de emprego e ganhos salariais não tenham sido detectados.

O relatório da OCDE de 1993 conclui: “Desde uma perspectiva macroeconômica, as medidas ativas poderiam reforçar a relação entre a criação de empregos e o crescimento da produção. Por outra parte, certos resultados permitem pensar que um crescimento dos gastos em políticas ativas poderia conduzir a uma moderação de salários, fato que estimularia a demanda de mão-de-obra. Porém, esses resultados não são sólidos, e outros estudos chegaram a resultados inversos. Na mesma perspectiva, os estudos sobre o impacto microeconômico, ainda que estejam restritos a poucos países, mostram que um certo número de medidas conseguiram melhorar tanto as possibilidades de encontrar um emprego quanto os salários dos beneficiários. Porém, outra vez, os resultados são muito desiguais e certas medidas não parecem ter muito efeito” [OCDE (1993, p. 74)] (a tradução é nossa).

Ou seja, não existem evidências sólidas que permitam afirmar que, sempre e em qualquer caso, os programas de formação são eficientes e eficazes para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego e elevar os salários dos beneficiários. Dada essa insegurança, qualquer programa de

formação profissional, com o que está sendo implementado no Brasil, deve ser acompanhado de forma permanente para se determinar sua real eficácia.⁶

Por outra parte, não se pode esperar que um programa de formação consiga reduzir, de forma significativa, as conseqüências sociais de um desemprego de grandes proporções.

Em primeiro lugar, quando se amplia o desemprego, existe um lógico crescimento na demanda por seguro-desemprego. Ou seja, os recursos públicos que restam para aplicar em medidas de política ativa se vêem reduzidos.

Em segundo lugar, nessas circunstâncias (queda do nível de atividade), a eficiência dos programas tende a reduzir-se pela disputa de maior número de desempregados pelas vagas existentes. Vejamos o caso da Suécia. Quando, até o fim dos anos 80, a taxa de desemprego era uma das mais reduzidas entre os países da OCDE (menos de 3% da força de trabalho), mais de 50% dos que completavam programas de treinamento estavam empregados seis meses depois. Quando, devido à crise, a taxa de desemprego subiu para 7%, essa proporção caiu para quase 20%; em outros termos, quase 80% dos que completavam cursos de capacitação estavam desempregados seis meses depois [Gazeta Mercantil (1996)].

Outro ponto que merece destaque é a relação entre a qualificação da mão-de-obra e o posto de trabalho ocupado. Uma melhor qualificação pode elevar as chances de encontrar um emprego, mas dessa correlação não pode deduzir-se que o posto de trabalho

⁶ A necessidade de uma avaliação, no caso brasileiro, torna-se urgente dada a magnitude de recursos que estão sendo alocados nos programas de treinamento/reciclagem e o universo a ser atingido. Os gastos públicos em formação profissional, oriundos, em sua maior parte, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), passaram de R \$ 15 milhões, em 1994, para R \$ 232 milhões, em 1996. O público beneficiado, por sua vez, de 83 mil trabalhadores em 1994, passa para 1,2 milhões em 1996. O objetivo do governo é treinar, até 1988, 5 milhões de indivíduos.

ocupado requeira essa qualificação. Certos estudos mostram que o desemprego da mão-de-obra não-qualificada não está originado na falta de vagas compatíveis com sua reduzida formação ou escolaridade, senão que, contrariamente, essas vagas estariam sendo ocupadas por assalariados que têm uma sobrequalificação relativa ao posto de trabalho que ocupam.⁷ Na ausência de oportunidades de trabalho para seu nível de qualificação, estes dirigem sua procura para qualquer posto de trabalho, ocupando as vagas que, em princípio, poderiam ocupar as pessoas menos qualificadas. Nesse caso, estatisticamente observa-se uma correlação entre nível de qualificação e emprego. Mas essa correlação não pode ser atribuída a maiores requerimentos de qualificação por parte dos empregadores, e sim a um descompasso entre o perfil da oferta e a demanda de trabalho.

Contrariamente a esse deslocamento para postos de trabalho com menores requerimentos de qualificação, em certos países (especialmente na Europa), observa-se que uma maior qualificação (ou educação em geral), se não for acompanhada de maior oferta de vagas para essa maior escolaridade, pode deteriorar a situação social, se existir resistência a ocupar esses postos de trabalho de baixíssima qualidade e *status* social. Na Áustria, Dinamarca, Alemanha, Suécia, Suíça e Inglaterra, por exemplo, as taxas de desemprego foram, em 1991, zero para a força de trabalho, seja do sexo masculino ou feminino, com nível de escolaridade primário. Em alguns desses países, observa-se essa situação de escassez de mão-de-obra

⁷ Essa pressão da força de trabalho dos mais qualificados sobre os postos de trabalho, qualquer seja o nível de requerimento desses postos, fica evidente quando analisamos os dados da França, por exemplo. Entre 1982 e 1994, o número absoluto de funcionários administrativos não-qualificados desempregados cresceu 6,1%, sendo esse número de 6,8% no caso dos funcionários administrativos qualificados. Sempre na França e no período mencionado, o número de obreiros não-qualificados desempregados elevou-se 2,8%, sendo essa taxa de 5,7% para o caso de obreiros qualificados, e 8,8% para os muito qualificados [Maurin (1996) e F rémeaux (1996)].

desqualificada paralelamente a taxas de desemprego elevadas para outras faixas de escolaridade. Na Inglaterra, por exemplo, para os homens em idade ativa (25 — 64 anos) com segundo grau incompleto, a taxa de desemprego foi de 13,4%, e de zero para a faixa imediatamente inferior (primário completo). Ou seja, podemos imaginar que aqueles que atingem uma certa escolaridade resistem a ocupar empregos de baixa qualidade, que são ocupados por trabalhadores migrantes. Assim, em certos casos, não existe falta de vagas, senão um descompasso entre as características das vagas oferecidas e o perfil da oferta de trabalho, que, por fatores sociais, gera, simultaneamente, escassez e superabundância de mão-de-obra.

5 A INTERMEDIÇÃO

Contrariamente aos resultados pessimistas ou não-conclusivos no tocante à formação e reciclagem, os estudos mostram que, em todos os casos estudados, a intermediação (ajuda ao desempregado em termos de colocação, divulgação das ofertas de emprego, acompanhamento do mercado de trabalho, etc.) tem resultados positivos sobre as probabilidades de encontrar um emprego quando os indivíduos estão inscritos no sistema. Em uma época de mudanças estruturais profundas, setores, regiões e profissões são submetidas a choques (positivos e negativos), que tornam um sistema de informação útil para realocar os recursos humanos e tornar mais transparentes as mudanças em termos de oferta e demanda de trabalho.

Em geral, os benefícios da intermediação são potencializados no quadro de um sistema integrado que distribua informação, forme, recicle e subsidie certas políticas. O sistema de formação deveria delinear suas estratégias com base nas informações proporcionadas pelo sistema de intermediação. Os cursos oferecidos deveriam pri-

vilegiar a formação e reciclagem daquelas profissões que o sistema de intermediação detecte como estando em ascensão no mercado. Programar a oferta de cursos em função da demanda da população pode reduzir a eficiência e a eficácia das ações, dado que, em circunstâncias de mudanças rápidas e profundas no perfil de demanda de trabalho, os indivíduos podem não estar ao corrente dessas modificações. Na Europa, por exemplo, vários países outorgam incentivos financeiros (bolsas, direito ao seguro-desemprego se, depois de finalizado o curso, o aluno que escolheu a prioridade governamental não encontra emprego, etc.) para incentivar a matrícula em cursos definidos como prioritários pelas autoridades.

6 SUBSÍDIOS À CRIAÇÃO DE EMPREGOS

A percepção de que o desemprego é um fenómeno que atinge de forma desigual os diferentes grupos populacionais induziu a proliferação de incentivos para a contratação de segmentos vulneráveis (primeiro emprego, no caso dos jovens, desempregados de longa duração, adultos com pouca qualificação, grupos étnicos, etc.). Esses subsídios vão desde a redução das cotizações sociais até o pagamento à firma por desocupado contratado.

No concernente a esse tipo de política, uma análise da legislação nos países da OCDE mostra que as exceções à legislação, ou incentivos à contratação, são tão amplas que dificilmente se poderia fazer uma listagem, ainda que para apenas um país.

Esses tipos de medida, não obstante serem muito utilizadas, são extremamente polémicos. Em que medida se está gerando emprego e em que medida se está, simplesmente, induzindo-se uma substituição? Em que medida se está subsidiando uma ação que se realizaria de qualquer maneira?

Estudos de casos relatados pela OCDE (1993) mostram um elevado desperdício de recursos na maioria desses programas, alimentando as posições conservadoras sobre a eficiência e eficácia dos recursos públicos alocados a esse tipo de política.

7 PROGRAMAS DE AJUDA AO EMPREGO AUTÔNOMO, A COOPERATIVAS E PEQUENAS FIRMAS

Os programas de ajuda ao emprego autônomo, cooperativas e pequenas firmas estão inscritos no bojo de uma política que visa à criação direta de empregos. Na maioria dos casos, combina-se ajuda financeira com apoio técnico e organizacional. A formação é, em muitos casos, um requisito para se ter acesso aos diferentes tipos de ajuda. Em certos países (Bélgica e Espanha, por exemplo), o desempregado que tenha direito ao seguro pode retirar de uma só vez todos os benefícios para facilitar sua instalação como autônomo ou sócio de uma cooperativa.

Em geral, nos países da OCDE, apesar da publicidade um tanto excessiva sobre as potencialidades desse tipo de estratégia para combater o desemprego, menos de 3% dos desempregados participam desse tipo de programa.⁸

Uma das variáveis comumente utilizadas para avaliar o impacto de uma política pública surge da seguinte pergunta: o que teria acontecido sem a existência do programa?⁹ Pesquisas feitas nos EUA indicam que um em cada quatro projetos teriam surgido ainda sem a existência desse tipo de programa. Estudos realizados em diversos países da Europa e na Austrália concluem que o impacto líquido foi ainda menor.

⁸ Os dados relativos à avaliação dessas ações foi tomado de Adams e Wilson (1995) e OCDE (1993).

⁹ Variável que é denominada de peso morto de programa.

Se esses programas beneficiam os desempregados, qual é seu impacto indireto sobre a geração de empregos? Esse efeito multiplicador parece pequeno. Passado um ano de implementado o projeto, pesquisas feitas na Inglaterra e Austrália determinaram que apenas cerca de 10% do total tinha contratado outros empregados a tempo integral e 12%, a tempo parcial. Para a França, as conclusões são semelhantes: depois de quatro anos, só 29% tinham ampliado o quadro de pessoal para trabalhadores a tempo parcial ou integral.

A taxa de sobrevivência também parece ser pequena. Um estudo realizado em seis países da OCDE (Austrália, Dinamarca, EUA, França, Holanda e Inglaterra) indica que só 50% das firmas sobrevivem depois de um ano.

Apesar de serem imaginados como uma forma de integração no mundo do trabalho para os desempregados mais frágeis, os participantes desse tipo de programa são, preponderantemente, do sexo masculino, têm entre 35 e 55 anos de idade e um nível de instrução superior à média. Por outro lado, têm-se indícios de que quanto maior a idade maiores são as probabilidades de sobrevivência do empreendimento.

Os resultados apresentados nos parágrafos anteriores sugerem que os programas de incentivo ao trabalho autônomo têm um impacto reduzido sobre a expansão do emprego e a reinserção dos desempregados. Porém, os estudos realizados encontram um resultado surpreendente (ou, ao menos, não esperado): os que participaram desse tipo de programa, e não permaneceram nele pelo fracasso do empreendimento, têm maiores chances de retornar como empregados assalariados quando comparados com aquela parcela da força de trabalho desempregada que não participou.

As conclusões desses estudos sugerem que os programas de incentivo à criação de *seu próprio* emprego devem ser avaliados, como no caso da formação profissional, de forma contínua, para de-

terminar a relação custo/benefício, o público beneficiado e os reais impactos sobre o público-alvo.

8 A FLEXIBILIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TRABALHO: FORMAS ATÍPICAS DE EMPREGO

A flexibilização dos contratos de trabalho, permitindo-se o trabalho a tempo parcial e temporário, foi outra estratégia de política amplamente adotada a partir dos anos 80 nos países desenvolvidos. O diagnóstico implícito supunha que a criação de empregos estava dificultada pela rigidez do contrato clássico (duração indefinida e tempo integral) e os custos associados à dispensa do trabalhador.

A partir dessa flexibilização, os empregos a tempo parcial e temporários proliferaram em toda a Europa, sendo que em certos países foram a principal fonte de geração de empregos no ciclo de crescimento dos anos 80. Na França, por exemplo, o número de assalariados a tempo integral elevou-se 1,40% entre 1983 e 1991, sendo que esse percentual de aumento foi de 43,75% no caso dos assalariados a tempo parcial. A Holanda é outro caso típico da crescente importância do assalariamento a tempo parcial, que cresceu 103,3% entre 1983 e 1991. Na Espanha, ao abrigo de uma mudança na legislação trabalhista que facilitava os contratos temporários, observa-se que os assalariados a tempo integral trabalhando de forma temporária representavam, em 1983, 14,3% do total de assalariados a tempo integral, sendo que esse percentual elevou-se para 31,1% em 1991.

Ou seja, os anos 80 foram uma década de crescimento das formas *atípicas* de emprego. Essas novas modalidades de inserção produtiva foram identificadas à precarização das relações trabalhistas. Por outra parte, a crescente segmentação das sociedades desenvolvidas foi comumente atribuída a essas novas formas de emprego, que seriam preponderantes entre os trabalhadores mais frágeis (mulheres, jovens, etc.). Dessa forma, só aceitaria ocupar esses postos (denominados empregos de baixa qualidade) aquela parcela da força de

trabalho que não teria acesso aos empregos tradicionais (de boa qualidade). Assim, a crescente dualização das sociedades centrais não seria dada exclusivamente pelo desemprego, especialmente o desemprego de longa duração, senão também pelo modo de inserção no mercado de trabalho.

Esse diagnóstico era quase que consensualmente aceito. Esse *quase* devia-se à existência de certas interpretações que identificavam, nessas novas formas de ocupação, uma maneira mais flexível de emprego que permitiria compatibilizar as estratégias familiares e pessoais (de consumo, lazer e investimento em capital humano) que contratos mais rígidos não permitiriam. Por exemplo, as mulheres poderiam preferir os empregos a tempo parcial para combinar as tarefas do lar e cuidados com os filhos com uma certa participação na renda familiar. No caso dos jovens, os empregos temporários poderiam outorgar uma oportunidade para poupar durante as férias e financiar seus estudos. Na mesma linha de argumentação, os trabalhos a tempo parcial e temporário poderiam servir, aos jovens sem experiência, como uma forma de *credenciamento* para aceder a um posto de trabalho, sendo uma forma de triagem utilizada pelas firmas.¹⁰

Não obstante serem plausíveis, essas argumentações, que tendiam a assumir os novos tipos de contratos como uma alternativa que ampliava a gama de possibilidades de integração levando em consideração as preferências individuais, não pareciam dar resposta à crescente segmentação e ao aumento da pobreza nos países desenvolvidos. A dualização econômica e social, que tem profundas raízes no mundo subdesenvolvido, era um fenômeno novo nessas nações e, coincidência ou não, tinha-se apresentado durante um período histórico em que essas novas modalidades de con-

¹⁰ Em outros termos, os trabalhos a tempo parcial e temporários poderiam ser um instrumento utilizado pelas firmas para gerenciar os riscos associados à seleção adversa.

tratos proliferaram. A pergunta que poderia nortear a discussão deveria ser: essas novas formas de inserção são a opção escolhida por esses trabalhadores ou seu único modo de inserção possível?

Uma pesquisa realizada pela OCDE em 1989, no tocante às preferências dos empregados e desempregados sobre os diferentes contratos de trabalho, chega a resultados que tendem a relativizar as teses que identificavam formas de contratos atípicos com precarização. Em certos países os resultados são surpreendentes. Vejamos os números apresentados na tabela 4

TABELA 4
Preferências Individuais Sobre os Diferentes Tipos de Contrato de Trabalho — Países Europeus — 1989

(Em porcentagem)

Países			Ocupados a Tempo Integral que Prefeririam Tempo Parcial		Ocupados a Tempo Parcial que Prefeririam Tempo Integral		Preferências dos Trabalhadores Desempregados	
	Tempo Integral	Tempo Parcial	Não	Sim	Sim	Não	Tempo Integral	Tempo Parcial
Alemanha	82,0	18,0	83,0	17,0	8,0	92,0	22,0	19,0
Bélgica	71,0	22,0	77,0	13,0	19,0	47,0	51,0	30,0
Dinamarca	83,0	17,0	84,0	13,0	6,0	89,0	52,0	27,0
Espanha	85,0	15,0	73,0	24,0	63,0	35,0	72,0	24,0
França	92,0	8,0	79,0	17,0	57,0	32,0	28,0	70,0
Grécia	97,0	2,0	86,0	14,0	78,0	22,0	87,0	10,0
Holanda	69,0	27,0	86,0	12,0	18,0	78,0	39,0	54,0
Irlanda	87,0	7,0	90,0	7,0	n.d	n.d	87,0	11,0
Itália	94,0	6,0	68,0	32,0	49,0	51,0	n.d	n.d
Portugal	94,0	5,0	70,0	24,0	40,0	29,0	76,0	23,0
Reino Unido	78,0	21,0	75,0	25,0	6,0	94,0	71,0	20,0
Total	85,0	15,0	77,0	21,0	30,0	66,0	52,0	34,0

Fonte: OCDE

Em geral, para a média dos onze países pesquisados, 85% dos entrevistados preferem um emprego a tempo integral que um emprego a tempo parcial. Porém, observa-se uma significativa variabilidade entre as diferentes economias. Na Holanda, por exemplo, 27% dos trabalhadores prefe-

rem um trabalho a tempo parcial. Já em Portugal, esse percentual chega a apenas 8%, e, na Grécia, a 2%. Pareceria existir uma certa correlação entre o nível de desenvolvimento relativo e as preferências. Países com elevada renda (Bélgica, Holanda, Inglaterra, Dinamarca e Alemanha, por exemplo) têm preferências por empregos a tempo parcial superiores à média. Ou seja, a partir de um determinado nível de renda, a demanda por *lazer* cresce.¹¹ Surpreende o resultado da Espanha, país no qual, como já afirmamos, os contratos de trabalho não convencionais foram uma das principais fontes de geração de renda nos anos 80, paralelamente a uma elevação nos patamares de desemprego: 15% dos espanhóis preferem um trabalho a tempo parcial um percentual superior ao resultado obtido na França (8%), e pouco inferior ao que apresenta a Dinamarca (17%).

Quando a pergunta é feita só aos trabalhadores que têm um emprego a tempo integral, na média dos 11 países, 21% prefeririam um trabalho a tempo parcial. Nesse caso não parece existir uma correlação entre o nível de desenvolvimento relativo do país e as respostas. Os maiores percentuais observam-se na Itália (32%), Espanha (32%), Portugal (24%) e Inglaterra (25%).

Quando a pergunta é feita aos trabalhadores a tempo parcial (se prefeririam um emprego a tempo integral), os resultados não correspondem às teses sobre precarização das relações de trabalho: 66% dos ocupados em empregos a tempo parcial não preferem um trabalho a tempo integral. Esses percentuais chegam a 92% na Alemanha, 89% na Dinamarca, 94% na Inglaterra, e 78% na Holanda. A qui voltamos a encontrar algum tipo de correlação entre o grau de desenvolvimento relativo

¹¹ Ou seja, a partir de um determinado nível de renda, a oferta de trabalho seria negativamente inclinada. A utilidade marginal do lazer seria superior à utilidade marginal do consumo proporcionada pelo incremento na renda (o efeito-substituição seria inferior ao efeito-renda).

e as preferências: países com elevada renda parecem ser aqueles em que os assalariados que ocupam postos de trabalho a tempo parcial estão satisfeitos com esse tipo de contrato (ou, ao menos, preferem esse tipo de contrato a um emprego convencional).

Por último, quando a pergunta sobre as preferências é feita aos desempregados, a variabilidade é muito grande e, na média para os onze países, 34% dos desempregados prefeririam encontrar um trabalho a tempo parcial.

Obviamente, esse tipo de pesquisa de *opinião* deve ser abordada com um pouco de cautela. Deve-se tomar muitos mais cuidados quando a pergunta é opinativa (você prefere A ou B?) do que quando a pergunta é objetiva (do tipo de: você procurou trabalho nos últimos sete dias?). Por outra parte, certos resultados induzem a uma certa perplexidade. Por exemplo, na França, a maioria dos trabalhadores prefere contratos convencionais, mas 70% dos desempregados preferem um emprego a tempo parcial. Talvez esse fato ocorra pela importância do desemprego dos jovens e das mulheres, duas categorias de trabalhadores que tendem a apresentar uma certa inclinação por esse tipo de postos. Porém, na Inglaterra, só 20% dos desempregados preferem ocupar vagas a tempo parcial. Ou seja, estudos mais aprofundados devem ser realizados, e generalizações devem ser evitadas.

Não obstante essas ressalvas, os dados parecem sugerir que uma política de emprego que contemple, entre seus instrumentos, tipos de vínculos não-convencionais pode vir a preencher as demandas de certas faixas da população. Os dados também parecem sugerir que essas demandas tendem a ser mais elevadas quanto maior for a renda de um país.

Deve-se evitar, porém, que esse tipo de política gere um efeito-substituição, no qual vagas que poderiam ser criadas por contratos convencionais venham a ser preenchidas por formas de emprego

atípicas, fato que pode gerar uma evidente exclusão. Para ilustrar esse fato, poderíamos imaginar uma situação na qual uma vaga que poderia ser preenchida por um chefe de família, por meio de um contrato de duração indefinida e a tempo integral, seja ocupada por um trabalhador secundário (jovem ou mulher), outorgando mais facilidade à firma em termos de dispensa e/ou demanda de um salário menor. Como o chefe de família é o principal responsável pela renda do grupo familiar, a precarização das condições sociais do grupo é evidente.

Para evitar esse risco, os percentuais de trabalhadores com contratos especiais poderiam ser estabelecidos por lei como um percentual da força de trabalho ocupada na firma (como no caso dos aprendizes em diversos países da Europa) e/ou fazer parte das negociações entre sindicatos e firmas.¹² Estas só poderiam contratar mão-de-obra a tempo parcial ou temporária na quantidade, condições e tempo previamente negociados. Sem o aval dessa negociação, esse tipo de contratação não seria permitido.

9 POLÍTICAS DE EMPREGO E REESTRUTURAÇÃO SETORIAL E GEOGRÁFICA

A crise do modelo de desenvolvimento do pós-guerra e a crescente internacionalização das economias tiveram, entre outros inúmeros desdobramentos, uma crise no âmbito de setores e regiões econômicas. Áreas geográficas e segmentos produtivos que constituíam pólos dinâmicos do antigo modo de acumulação entram em decadência. Novas regiões e setores surgem como centros de dinamização, requerendo recursos humanos que, na maioria das vezes, dificilmente são encon-

¹² A terceirização, por exemplo, faz parte dos itens negociados entre capital e trabalho na Suécia. Ver o capítulo relativo a esse país em OCDE (1992).

trados entre os trabalhadores dos setores e regiões que constituíam o centro do modelo em crise. Parte desses setores e regiões tratará de reverter essa decadência gerando uma profunda reestruturação, com fortes impactos (negativos) sobre o nível de emprego. Quanto maior tenha sido a especialização da região, os impactos sociais tenderão a ser maiores. A monoindustrialização de uma área, especialmente se essa especialização tende a ser muito antiga, terá, muito provavelmente, uma mão-de-obra extremamente especializada, com parte dela nas maiores faixas etárias.

Para minimizar os custos sociais dessa reestruturação, políticas públicas podem ser implementadas, sendo sua característica central a focalização (seja em termos geográficos, seja em termos de setores).¹³ A Europa tem ampla experiência nesse tipo de estratégia particularmente focalizada. Nesse continente, a crise do modelo do pós-guerra e a posterior abertura redundaram em crises setoriais e geográficas muito profundas (indústria do aço, regiões minerais, indústria têxtil e de vestuário, etc.) Mais recentemente, ainda que por outros motivos, a ex-Alemanha Oriental pode ser citada como um bom exemplo desse tipo de reestruturação setorial e geográfica.

Essas estratégias focalizadas englobam toda uma série de medidas que articulam um conjunto de políticas tanto passivas (fundos de pensão específicos para antecipar a aposentadoria, incentivos monetários ao deslocamento geográfico, etc.) quanto ativas (reciclagem e formação, subsídios para criar incentivos visando à implantação de novos segmentos produtivos, etc.). Essas políticas são muitas vezes financiadas por fundos das próprias firmas em vias de reestruturação e do Estado, não sendo estranho contar com fundos provenientes dos blocos econômicos, sendo o

¹³ Com o as regiões apresentam, em geral, uma certa especialização, a decadência ou reestruturação de um setor resulta em sensíveis impactos regionais.

Fundo Social Europeu um exemplo típico dessa contribuição supranacional às regiões e segmentos produtivos em reestruturação.

Dadas as especificidades desses trabalhadores, as formas de atuação e financiamento podem contemplar um leque muito amplo de ações. Em diversas oportunidades, são criadas fundações ou empresas que, recebendo fundos das firmas em reestruturação, do Estado e do exterior, elaboram planos para gerenciar a mão-de-obra que será licenciada. Projetos de treinamento, incentivo e apoio à criação de auto-emprego, intermediação (procura de outros empregos), pagamento de salários aos antigos empregados durante esse período de transição, etc. são as principais atribuições dessas entidades. Até nos EUA, um país com pouca tradição nesse tipo de política, foi elaborado um plano (1984) no qual as firmas da siderurgia, fortemente afetadas a partir de meados dos anos 70 pela forte concorrência das exportações das economias do Sul, que tivessem saldos positivos no seu fluxo de caixa, deveriam alocar 1% com treinamento de seu pessoal.¹⁴

No caso do Brasil, os programas desse tipo são, lamentavelmente, incipientes, sendo que essa falta de experiência não pode ser atribuída à ausência de oportunidades para aplicar políticas focalizadas. Como ilustração poderíamos citar dois exemplos.

O primeiro está relacionado com a indústria de calçados. Nesta, o emprego formal mostrou uma tendência decrescente desde fins dos anos 80, mas sua queda acentuou-se com a abertura da economia e os impactos setoriais do Plano Real (ver tabela 5 e gráfico 1). Entre 1994 e 1995, a indústria de calçados perdeu quase 30 mil empregos (9,28% de seu estoque de assalariados com carteira). Durante o ano de 1994, período de forte

¹⁴ O exemplo foi tomado de Mendes de Paula (1995), no qual se encontra um bom resumo das políticas de reconversão na siderurgia mundial e na brasileira.

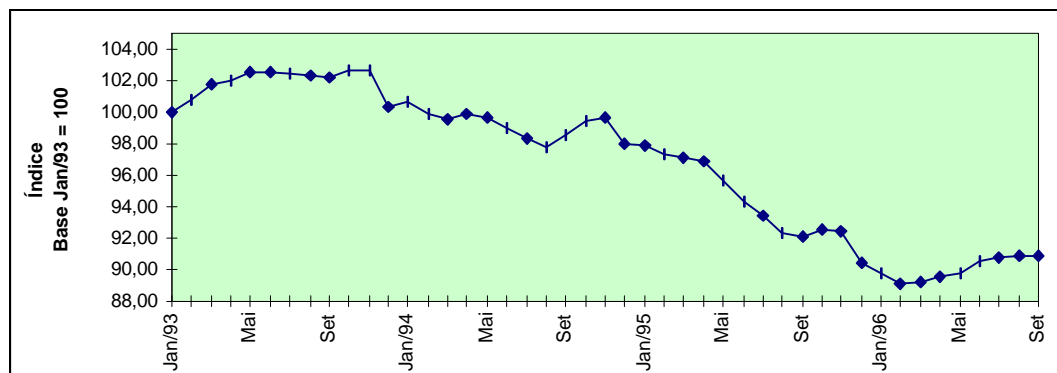
crescimento econômico, a queda atingiu 2,38%, sendo que esse percentual de redução chegou a 8,13% no ano seguinte. Essa crise tem importantes desdobramentos regionais, dado que a indústria de calçados está muito concentrada geograficamente: a participação de Rio Grande do Sul e São Paulo chega a atingir 87% do estoque de empregados.

TABELA 5
Variação Absoluta no Emprego Formal por Setor e
Subsetor de Atividade — Brasil — 1993 — 1995

Setor / Subsetor	1993	1994	1995	1996	1993-96
Total de atividades	154 181	274 441	-412 151	-304 950	-288 479
Extrativa mineral	-1 214	-3 722	-7 096	-4 862	-16 894
Indústria de transformação	40	88	-274	-150	-295 755
Ind. prod. min. não-metálicos	528	284	316	251	-8 611
Ind. metalúrgica	1 352	793	-8 304	-2 452	-29 221
Ind. mecânica	7 068	11	-30	-16	-7 584
Ind. mat. elet. com uni- cação	7 869	409	710	988	-21 296
Ind. mat. de transporte	-6 491	1 503	-9 471	-6 837	-41 528
Ind. madeira e mobili- ário	4 701	3 277	-29	-19	18 436
Ind. papel e papelão	18	13	-	-2 835	-13 106
Ind. borracha	957	164	1085	894	-42 555
Ind. química	-4 793	3 939	-1 358	-16	-21 834
Ind. têxtil	-4 269	8 090	-29	918	-60 167
Ind. calçados	2 013	9 290	-26	-6 689	-30 704
Ind. prod. alimentícios	18	18	-74	-22	-38 785
Serviços ind. de util. pú- blica	281	661	255	854	-38 019
Construção civil	3 715	-7 016	-22	-4 561	-96 736
Comércio	-78 75	11 851	842	931	120 438
Comércio varejista	-2 978	9	-19	-15	106 812
Comércio atacadista	286	637	433	380	12 046
Serviços	66	90	-19	-17	96 937
Inst. créd. seg. e de ca- pital	337	632	447	084	-172 079
Com. adm. imov. mob.	55	73 121	-12	-9 194	-70 957
Serv. tec. prof.	490	605	605	921	-31 893
Transporte e com uni- cações	-5 210	-2 179	-9 885	-14	286 621
Serv. aloj. alim. rep. manut.	76	102	73	34	43 970
Serv. médicos, odont. veter.	360	694	047	520	41 275
Ensino	18	10 767	6 789	8 316	-22 408
Administração pública	098	6 681	11 721	12	-44 500
Agropecuária	6 681	10 211	11 721	662	8 432
Outros	-14	-1 212	-1 300	-5 459	
	437	2 414	-16	-35	
	5 601	2 414	953	562	
	2 990	4 419	2 048	-1 025	

Fonte: CAGED — LEI Nº 4 923/65 — MTB.

GRÁFICO 1
Emprego Formal — Indústria de Calçados
Jan./93 a Set./96



Fonte: CAGED — Lei nº 4 923/65 — MTb.

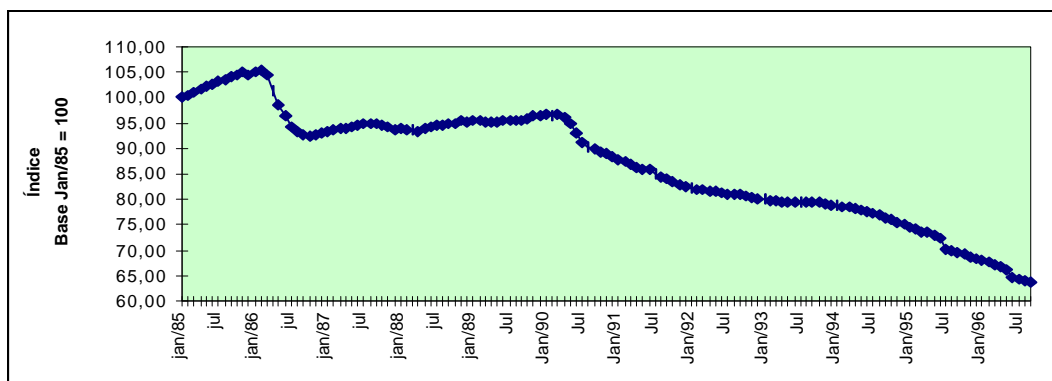
O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), adotando uma atitude pioneira, desenhou um programa (Programa Coureiro-Calçadista) que objetiva ser uma política setorial para reestruturar o setor e adaptá-lo às novas exigências da concorrência nos mercados mundiais. A resposta, em termos de emprego formal, parece ter sido quase imediata. Depois das significativas quedas dos anos 1994 e 1995, a demanda de trabalho cresceu durante nove meses consecutivos em 1996 (período março — novembro), sendo o único subsetor industrial a evidenciar um período tão prolongado de aumento no emprego nesse período.¹⁵ Esses resultados sugerem que uma política de reestruturação, em que se combinem linhas de crédito com compromissos em termos de produtividade e modernização, pode ter impactos positivos sobre o nível de emprego ou, no mínimo, reduzir as conseqüências negativas.

O segundo exemplo refere-se à crise nas instituições financeiras. A tendência à queda no nível de emprego nesse subsetor dos serviços remonta ao ano de 1986, com o Plano Cruzado (ver gráfico 2). Só no período 1993 — 1996 perderam-se 168

¹⁵ Fonte: CAGED, MTb.

mil empregos (ver tabela 5). Nesse caso, a crise era previsível. As novas condições macroeconômicas (queda nos patamares inflacionários) deveriam gerar um profundo ajuste que seria alimentado pela introdução de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra e novas formas organizacionais. A ausência de uma política setorial é, aqui, suscetível a maiores questionamentos, dado que o setor não está condicionado a um rápido ajuste pela abertura econômica e a política cambial. Ou seja, os imperativos de produtividade, ao se tratar de um setor não exposto à concorrência internacional, não são tão operantes como no caso da indústria de calçados, na qual parte de sua demanda estava atrelada a suas colocações nos mercados mundiais.

GRÁFICO 2
Emprego Formal — Instituições Financeiras
Jan./85 a Set./96



Fonte: CAGED — Lei nº 4 923/65 — MTB.

Nesse sentido, uma comparação entre a Europa e o Brasil sugere que este último tem um longo caminho a percorrer para implementar processos de reestruturação que minimizem os custos sociais. Nos países desenvolvidos, a partir dos anos 80, observou-se tendência a ampliar o leque de temas tratados nas negociações capital — trabalho. A subcontratação, a introdução de novas tecnologias, a política de emprego, o processo de trabalho, etc. são temas corriqueiros entre os itens de negociação. Quando essa reestruturação atinge

regiões ou setores importantes, essa parceria estende-se ao setor público, a fim de elaborar uma política bem focalizada de reestruturação produtiva, compensação para os que têm poucas possibilidades de reintegração e formação e intermediação para elevar as chances de reinserção de parte da população afetada.¹⁶

10 QUE SETORES PRIVILEGIAR EM UMA POLÍTICA DE EMPREGO?

Um certo consenso ampara uma proposição que afirma que o problema do emprego está concentrado na indústria de transformação. Os ganhos de produtividade, oriundos das novas tecnologias e formas de organização do trabalho, teriam maior impacto nesse setor. No terciário, esses ganhos de produtividade, que reduziriam os requerimentos de trabalho por unidade de produto, não seriam tão importantes devido a dois fatores. Em primeiro lugar, as novas tecnologias não reduziram a demanda de trabalho na mesma magnitude que a observada no setor industrial. Em segundo lugar, como o setor terciário está menos exposto à política de abertura da economia, por ter uma oferta que, em geral, não é comercializável, os imperativos da produtividade não estariam tão presentes.

Por outro lado, essas novas tecnologias e formas de organização, preponderantes no setor industrial, gerariam como subproduto uma elevação na demanda por certos serviços, que teria impactos positivos sobre o emprego no terciário.

O emprego nesse último setor está, também, intimamente relacionado com as novas demandas sociais. Devemos lembrar que a estrutura do emprego não é afetada, unicamente, pelas transformações na esfera produtiva. A estrutura da de-

¹⁶ Essa focalização, por outra parte, está de acordo com uma tendência internacional para setorizar as políticas de formação. Sobre o ponto, ver Weinberg (1996).

manda, produto das preferências sociais e dos estilos de vida, e suas mudanças determinam, também, os setores dinâmicos em termos de emprego. O patamar de renda atingido por amplas camadas da população nos países desenvolvidos e, em menor medida, pela população de maior poder aquisitivo nos países de renda média, como o Brasil, gera um crescimento, quase exponencial, da demanda por serviços como educação, informação, lazer, saúde, turismo, etc. Esse perfil de demanda gera um impacto, positivo sobre as possibilidades de geração de emprego no terciário.

Dessa forma, a queda no emprego na indústria de transformação e o crescimento nos serviços teriam um paralelo histórico na Primeira Revolução Industrial, quando a queda no emprego agrícola foi posteriormente compensada pela maior demanda de mão-de-obra industrial. Assim, a indústria de transformação seria *o setor agrícola* deste final de século, sendo reservado aos serviços o papel histórico que no passado coube à indústria de transformação.

Os dados do período 1979 — 1990 sugerem a pertinência dessa proposição (ver tabela 6). O emprego agrícola continua caindo em todos os países da OCDE, exceto na Austrália. O emprego industrial também cai, sendo que as exceções correm por conta da Dinamarca, Grécia e Japão. No caso dos serviços (setor privado exclusivamente), não existe exceção: em todas as economias o nível de ocupação sobe nesse setor. Ou seja, na grande maioria dos países, a única fonte de geração de empregos foi, durante os anos 80, o terciário.

Porém, uma desagregação dos dados referentes ao setor serviços permite concluir que o subsetor mais dinâmico foi o setor financeiro e o de serviços empresariais, seguido pelo de serviços comunitários, sociais e pessoais. Subsetores tradicionais, como comércio e serviços de transporte e comunicações, observam taxas de crescimento inferiores à média do setor.

Esse diferencial de crescimento pode ser explicado por dois motivos. No que respeita às instituições financeiras e serviços empresariais, a crescente importância da riqueza financeira e do capital especulativo seguramente está na origem desses maiores requerimentos de mão-de-obra. Os serviços comunitários, sociais e pessoais estão associados a educação, saúde e lazer, três atividades intimamente ligadas aos maiores requerimentos de qualificação no setor produtivo, ao envelhecimento da população e às demandas por lazer oriundas dos patamares de renda atingidos nas sociedades desenvolvidas.

Apesar do discurso em termos de ajuste fiscal, os dados indicam que o emprego na administração pública cresceu em todos os países da OCDE, sendo a única exceção a Irlanda. Na OCDE — Europa, a taxa de crescimento médio anual da ocupação na administração pública foi significativamente superior ao emprego nos serviços do setor privado. Essa importância da demanda de trabalho no segmento estatal é ainda maior que a representada exclusivamente pelo emprego na administração pública, dado que muitos dos postos de trabalho gerados na educação e saúde são produto de contratações realizadas no âmbito do setor estatal. Em realidade, em todos os países da OCDE, a maioria do emprego no setor público está alocado na educação e na saúde.

Em média, nesses países, 27,4% do total de empregados pertence à esfera pública. O percentual máximo é observado na Suécia (39,3%) e o míni-

mo no Japão (18%). Nos EUA, essa participação é largamente superior à média: 31,5%.

Ou seja, o setor que dinamizou o emprego durante os anos 80 foi o de serviços e, neste, as instituições financeiras e os serviços empresariais, sendo que o setor público, entendido em um sentido amplo do termo (administração direta mais o emprego público em educação, saúde, etc.), teve um papel crucial na oferta de vagas.

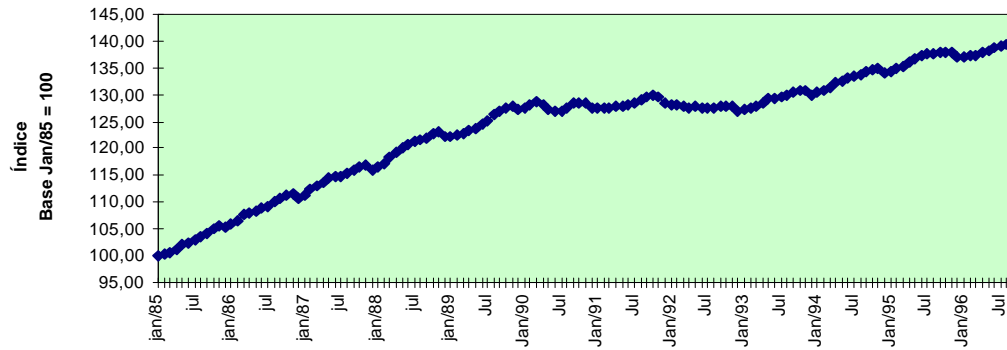
Dadas essas tendências, podemos perguntar-nos em que medida, no Brasil, o setor serviços pode substituir com êxito o emprego industrial com o dinamizador da demanda de trabalho.

Observando a evolução do emprego formal no período 1993 — 1996, conclui-se que o setor terciário foi a principal fonte de geração de empregos, sendo que na indústria de transformação o balanço foi negativo. O primeiro (serviços propriamente ditos, mais comércio) gerou, entre 1993 e 1996, 217 mil postos de trabalho, enquanto a indústria perdeu 296 mil (ver tabela 6).

Como nos países da OCDE, o trinômio educação — saúde — lazer foi responsável pelo dinamismo da demanda de trabalho no terciário.

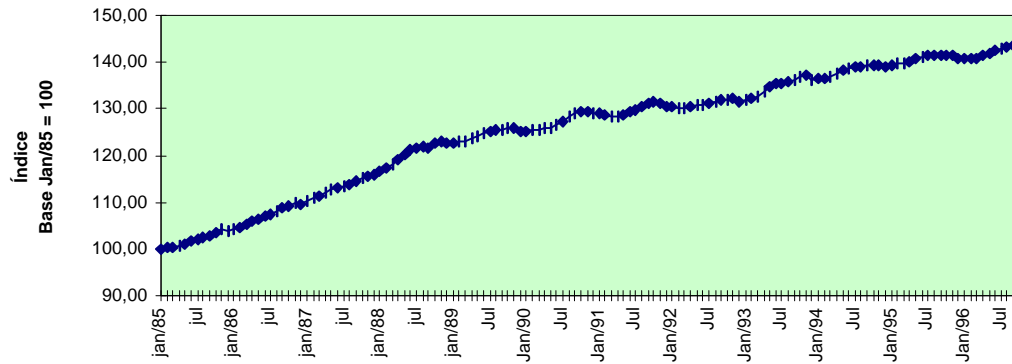
Os serviços de alojamento e alimentação vêm mostrando um crescimento ininterrupto durante os anos 90, ainda em períodos de forte recessão como em 1990 — 1992 (ver gráfico 3). Sua contribuição para a geração de empregos vem sendo de tal importância que seu resultado determina o balanço de todas as atividades. Entre janeiro e setembro de 1996, por exemplo, dos 84 613 empregos gerados, 80% foram originados nos serviços de alojamento e alimentação. Entre 1993 e 1995, a taxa média anual de crescimento desse último subsetor foi de 2,19%.

GRÁFICO 3
Emprego Formal — Serviços de Alojamento e
Alimentação
Jan./85 — Set./96



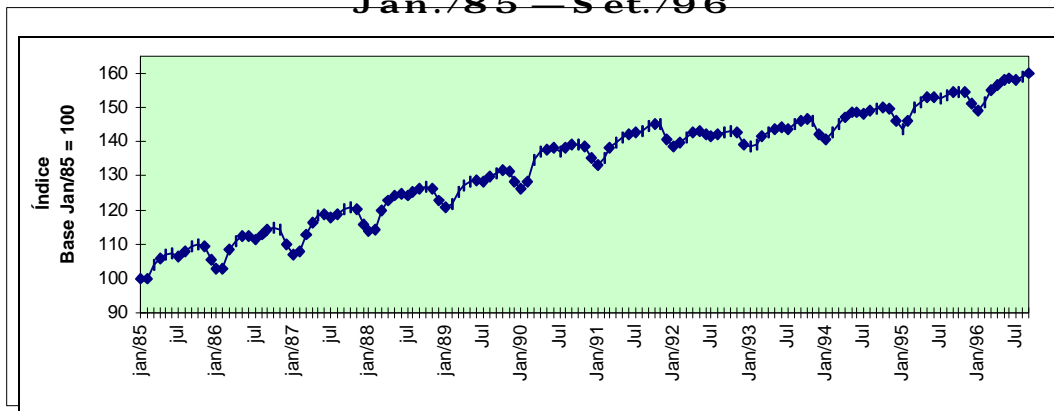
Fonte: CAGED — Lei nº 4 923/65 — MTb.

GRÁFICO 4
Emprego Formal — Serviços Médicos, Odontológicos e Veterinários
Jan./85 — Set./96



Fonte: CAGED — Lei nº 4 923/65 — MTb.

GRÁFICO 5
Emprego Formal — Ensino
Jan./85 — Set./96



Fonte: CAGED — Lei nº 4 923/65 — MTb.

O ensino e os serviços médicos, odontológicos e veterinários foram, também, subsetores que permitiram dinamizar a demanda de trabalho no terciário. No período 1993 — 1995, as taxas médias anuais de crescimento foram de 2,81% e 2,06%, respectivamente. Como no caso dos serviços de alojamento e alimentação, esses dois subsectores mantêm sua trajetória de crescimento ainda em períodos de recessão, como o observado entre 1990 e 1992 e durante o primeiro semestre de 1995.

Porém, o fato que vem diferenciando o Brasil dos países da OCDE é a estagnação do emprego na administração pública e a forte reestruturação nas instituições financeiras. Estas, em lugar de estar contribuindo para a geração de empregos, como nas economias desenvolvidas, estão sofrendo um ajuste que as converte em um setor que expulsa empregados.

Podemos concluir, dessa forma, que se o nível de emprego formal no Brasil vem mostrando taxas de crescimento tão tênues ainda em períodos de rápido crescimento, como o foi o ano de 1994, esse desempenho pode ser atribuído, em parte, a setores do terciário, que em outras economias se mostraram dinâmicos (setor financeiro e setor público), e aqui estão imersos em profundos processos de ajuste. Porém, a geração de empregos que são o resultado de alterações no perfil de demanda, produto de mudanças no perfil de consumo e de estilos de vida, parece seguir, no Brasil, uma trajetória similar à observada nas nações mais desenvolvidas.

11 COMENTÁRIOS FINAIS

A leitura dos parágrafos anteriores sugere que os consensos hoje existentes devem ser assumidos com o uma linha de política que não pode constituir uma panacéia.

Os sistemas de compensação financeira aos desempregados, que combinam um sistema de seguro com outro de assistência em contextos de desemprego massivo e de crescente importância da desocupação de longa duração, tendem a pressionar as finanças públicas, reduzindo as possibilidades de realizar políticas ativas de forma ampla (especialmente formação profissional). A amplitude do desemprego ou dos setores em reestruturação pode tornar voluntarista uma massiva política de formação, e a própria existência de um sistema público de emprego, nos moldes dos vigentes hoje nos países da OCDE, pode ser difícil de ser levada a cabo. Um exemplo ilustra essa dificuldade. Imaginem os que a meta do Brasil seja atingir um sistema público de emprego com uma relação de 190 desempregados por ocupado no quadro desse sistema. Essa relação, vigente na Espanha, é a pior existente entre os países da OCDE. Dada uma PEA de 75 milhões de pessoas e considerando uma taxa de desemprego aberto conservadora (7%), o sistema público de emprego deveria contar em seus quadros, no mínimo com 28 mil pessoas. A essa relação deveríamos acrescentar que parcela significativa dos empregados no setor informal poderia considerar-se com o desempregados ocultos, e demandaria os serviços do sistema de emprego. Ou seja, deveriam-se imaginar formas de intervenção governamental diferentes das existentes no mundo desenvolvido.

Em termos de políticas passivas, dada a crise do sistema de previdência no Brasil, dificilmente podem ser implementadas medidas que visem adiantar a aposentadoria dos trabalhadores adultos com dificuldades de inserção. Políticas específicas devem ser imaginadas, sendo que as práti-

cas dos países desenvolvidos não parecem ser plausíveis no Brasil (pelo menos no curto prazo).

O investimento na formação profissional parece não ser uma panacéia na luta contra o desemprego. Um programa de avaliação deve ser implementado em paralelo com esse tipo de política. E levar o nível de qualificação por meio do sistema de educação formal requer — e nesse ponto a experiência européia parece ser contundente — uma articulação entre o sistema escolar e o mundo do trabalho. A ausência dessa articulação pode resultar em uma crescente dificuldade de inserção, cujo custo social está representado pelas elevadas taxas de desocupação entre os jovens que procuram seu primeiro emprego, ainda que estejam qualificados.

Em geral, em quase todos os países do mundo, incluído o Brasil, a oferta de trabalho observou uma perceptível adequação ao novo perfil de demanda, elevando, no período de uma geração, seu nível educativo de forma sensível. Não é pela falta de correspondência entre o perfil de oferta e a demanda de trabalho que se pode explicar o desemprego contemporâneo. Países como a Espanha, por exemplo, elevaram de forma sensível o nível de escolaridade de sua força de trabalho nos últimos quinze anos, sem que esse fato se tenha traduzido em quedas nas taxas de desemprego. A falta de associação entre o sistema escolar e o mundo do trabalho, como já salientamos no texto, pode explicar o desemprego entre os jovens, mas o desemprego contemporâneo é produto da escassez de vagas, especialmente de postos de trabalho de qualidade, que são, justamente, os que requerem mão-de-obra qualificada.

As políticas que visam à criação de emprego via ajuda ou incentivo ao trabalhador autônomo devem ser avaliadas, a fim de se determinar a quantidade, qualidade e duração dos empregos gerados. Deveria existir uma metodologia de avaliação comum a todos os agentes de crédito público,

para permitir a comparabilidade entre os dados fornecidos no tocante à geração de postos de trabalho. Atualmente, não se tem conhecimento da forma de quantificação realizada pela maioria dos bancos oficiais. Estudar a experiência do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) é necessário e pode ser útil para construir uma metodologia de avaliação dos programas destinados à geração de empregos via pequenos empreendimentos.¹⁷

No Brasil, como no resto do mundo, existe uma certa resistência a imaginar uma política de geração de empregos que possua como um de seus componentes contratos de trabalho não-convencionais. Identificar esse tipo de contratação à precarização e dualização social talvez seja uma generalização pouco conveniente. As pesquisas sugerem que parte da população demanda esse tipo de contrato. Porém, a sua introdução no marco legal deve ser precedida de uma negociação entre empregados e empregadores, que sirva como instrumento de uma política de emprego e não como uma forma de substituir mão-de-obra para reduzir custos. A forma de implementar esses contratos, mais que o contrato em si, pode ser a variável que determine se são uma forma de integração (política de emprego) ou de dualização.

Por último, em termos setoriais, o Brasil parece seguir certas tendências internacionais em termos de evolução do emprego. Os setores não expostos à concorrência internacional e cuja oferta parece coincidir com crescentes demandas sociais (em termos de educação, saúde e lazer) podem ser um campo fértil para focalizar os incentivos à geração de empregos. Estratégias específicas para os setores em reestruturação, paralelamente à

¹⁷ Com o no caso da formação profissional, o monitoramento do PROGER assume importância dado o crescimento dos recursos que são alocados à geração de empregos no âmbito desse projeto. Em apenas dois anos (1995 — 1996), foram outorgados quase R \$ 600 milhões em linhas de crédito no PROGER — Urbano e R \$ 1 bilhão no PROGER — Rural.

identificação dos setores com potencialidade de crescimento, podem ser um instrumento apto para reduzir os custos sociais da transição para um novo modelo de crescimento. Nessa perspectiva, a política adotada pelo BNDES, que coloca como requisito para outorgar linhas de crédito com impactos negativos sobre o nível de emprego um compromisso do beneficiário para formar os assalariados a serem desligados, é, sem dúvida, um começo que deveria generalizar-se nos créditos outorgados pelos bancos oficiais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, A. V. e WILSON, S. Os programas de criação de trabalho independente funcionam? *Finanças & Desenvolvimento*, set. 1995.
- FRÉMEAUX, P. Rééquilibrer le marché de travail. *Alternatives Economiques*, mar. 1996.
- JOBERT, A. Un paradoxe italien: le chômage des diplômés. *Sociologie du Travail*, n. 4 /95, 1995.
- LEMPERT, W. La formación profesional. In: SENGENBERGER. 1988.
- MAURIN, L. Emplois non qualifiés: la fausse pénurie. *Alternatives Economiques*, mar. 1996.
- MENDES DE PAULA, G. Programas de reconversão da mão-de-obra: o caso da siderurgia mundial. *Boletim Técnico do SENAC*, v. 21, n. 3, set./dez. 1995.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*. — Paris: 1995.
- _____. *Nouvelles orientations dans l'organisation du travail. La dynamique des relations professionnelles*. — Paris: 1992.
- _____. *Perspectives de l'emploi*. — Paris: 1993.
- _____. *The OECD jobs study. Part I e II*. — Paris: 1994.
- SENGENBERGER, W. *Lecturas sobre el mercado de trabajo en la República Federal de Alemania*. — Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. 1988.
- WEINBERG, P. D. A construção de uma nova institucionalidade para a formação. *Boletim Técnico do SENAC*, v. 22, n. 1, jan./abr. 1996.
- TREINAMENTO para o desemprego. *Gazeta Mercantil*, 13-14 de abril 1996. (Originalmente publicado no *The Economist*.)

TABELA 6
Crescimento Setorial do Emprego — 1979—1990
Taxas Médias Anuais

Países	Serviços não-governamentais										
	Agricultura	Indústria	Construção	Comércio	Transporte	Finanças	Serv. Públicos	Total	Setor Privado		Total
									Comunicação	Negócios	
América do Norte	-0,6	-0,6	1,6	1,9	1,1	4,3	3,3	2,7	1,7	1,2	1,6
Canadá	-1,0	-0,3	1,7	2,4	0,3	4,1	5,4	3,0	1,8	1,4	1,7
Estados Unidos	-0,5	-0,5	1,6	1,9	1,2	4,3	3,1	2,7	1,7	1,1	1,6
Japão	-2,5	1,0	0,3	1,2	0,9	2,9	3,6	2,3	1,2	0,2	1,1
Comunidade Européia	-3,3	-1,1	-0,4	1,3	0,4	4,1	3,4	2,1	0,3	1,3	0,5
Alemanha	-3,1	-0,1	-0,8	0,9	0,4	1,7	3,4	1,8	0,6	1,0	0,6
Bélgica	-2,0	-1,6	-1,9	0,5	-0,8	2,2	2,9	1,3	0,0	0,6	0,1
Dinamarca	-3,0	0,4	-1,7	-0,5	0,8		0,2	0,7	0,0	1,6	0,4
Espanha	-4,2	-0,8	0,9	2,0	1,0	5,0	-0,1	1,6	-0,2	4,4	0,4
Frância	-3,7	-1,6	-1,2	0,8	0,8	3,5	2,3	1,7	-0,2	1,5	0,2
Grécia	-1,2	1,1	-1,8	3,4	-0,3	5,1	3,1	2,8	0,9	2,2	1,0
Holanda	-0,5	-0,5	-2,0	0,9	1,2	2,1	1,5	1,3	0,4	0,4	0,4
Irlanda	-2,5	-0,8	-2,3	0,3	0,0	4,0	4,6	1,9	-0,1	-0,5	-0,2
Itália	-4,1	-1,1	-0,7	1,8	0,2	5,6	5,8	2,9	0,4	1,3	0,5
Luxemburgo	-3,6	-1,3	1,8	1,7	1,8	7,6	5,5	3,6	1,7	2,1	1,7
Portugal	-3,7	-0,6	-0,3	2,1	-0,3	2,0	0,8	1,4	-0,8	2,8	-0,4
Reino Unido	-1,6	-2,9	1,2	1,3	-0,1	5,2	5,5	2,8	0,5	0,5	0,5
Associação Européia de Livre Comércio	-2,8	-1,0	0,7	0,8	0,8	4,6	0,7	1,4	0,3	1,8	0,7
Finlândia	-3,2	-1,1	1,7	1,2	1,0	4,9	0,1	1,7	-0,2	2,6	0,6
Islândia	-0,5	-0,7	1,4	2,4	0,5	6,0	3,7	3,0	1,3	3,3	1,8
Noruega	-2,0	-2,2	0,3	0,8	0,4	4,6	1,0	1,3	0,1	2,5	0,7
Suécia	-3,1	-0,4	0,3	0,7	0,8	4,3	0,6	1,4	0,4	1,3	0,6
Austrália	0,6	-0,2	2,0	2,7	1,3	5,8	3,7	3,4	2,3	2,2	2,3

F onte: ocd e.