

Balanço das políticas de emprego e renda no período 1995-2002

Simone Saisse Lopes*

Mudanças macroeconômicas e o mercado de trabalho

Nos últimos oito anos, a economia brasileira passou por mudanças importantes das quais a mais visível é a derrota da hiperinflação. Ainda que com benefícios enormes para as perspectivas futuras do país, essas mudanças tiveram impactos não desprezíveis sobre o mercado de trabalho. A adoção do regime de taxa de câmbio, administrada como âncora monetária na primeira metade do período, aprofundou a pressão competitiva sobre as empresas industriais, iniciada com a abertura comercial do início da década de 1990. A reestruturação da indústria exigida pelas mudanças concentrou-se inicialmente em medidas que permitissem rápida redução de custos, como a terceirização da mão-de-obra e a incorporação de inovações organizacionais e, posteriormente, na renovação das máquinas e busca de economias de escala por meio de fusões e aquisições.

Todo esse processo foi importante para permitir o aumento da produtividade dos fatores de produção, do qual depende o crescimento potencial da economia. Contudo, uma conjuntura internacional adversa, particularmente após 1998, adiou a concretização desse potencial, ao mesmo tempo em que a reestruturação da produção, em grande parte irreversível, quase dobrou a produtividade do trabalho. Como resultado, o pessoal empregado na indústria de transformação, segundo os *Indicadores Industriais CNI*, se encontrava em 2002 abaixo do nível de 1994 em cerca de 20%.

Os setores de comércio e serviços absorveram grande parte do pessoal deslocado da indústria, mas sem as mesmas condições de trabalho. A participação dos empregados com carteira de trabalho assinada na população ocupada nas principais regiões metropolitanas do país [dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE] caiu de 50%, em 1994, para 45% em 2002 (até setembro). Esses números sugerem que foram grandes as pressões sobre as políticas públicas de emprego e renda nos últimos oito anos.

Evolução e avaliação das políticas de emprego e renda

A partir de 1995, o enfoque quase exclusivo em políticas de emprego e renda passivas, como o pagamento do seguro-desemprego, se ampliou para contemplar também as políticas ativas, voltadas à promoção da atividade produtiva e ao aumento da qualificação do trabalhador. Adicionalmente, um número maior de trabalhadores, como o empregado doméstico, passou a ser elegível ao seguro-desemprego e foi instituído o pagamento, sob forma de bolsa de qualificação profissional, ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso.

Digno de nota foi o crescimento dos serviços de intermediação de mão-de-obra. O número de trabalhadores inscritos no conjunto de agências de intermediação quintuplicou entre 1994 e 2000 e o sistema

* Representante suplente da Confederação Nacional da Indústria no GAP/Codefat.

foi se tornando mais eficaz na captação de vagas e na colocação de trabalhadores no mercado formal. O Conselho Deliberativo do FAT, que gere a principal fonte de financiamento das políticas de emprego e renda com a participação de representantes de trabalhadores, de empregadores e do governo, contribuiu de forma importante para o aumento da eficiência na intermediação, ao estabelecer critérios de desempenho para a transferência de recursos.

As principais inovações do período foram o Plano de Formação Profissional (Planfor) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), que colocaram as práticas da política pública de emprego no Brasil próximas às mais modernas no cenário internacional, fugindo do enfoque assistencialista. Um detalhe importante é que, diferentemente do seguro-desemprego, ao qual só trabalhadores do segmento formal da economia têm acesso, esses programas têm um público-alvo muito mais abrangente [no limite, a própria população economicamente ativa (PEA)], que inclui os trabalhadores informais e os por conta própria e os jovens em busca da primeira ocupação.

Avaliações preliminares sugerem que esses programas foram até aqui bem-sucedidos no atendimento de seus objetivos — no caso do Planfor, elevar a qualificação profissional do trabalhador brasileiro; no caso do Proger, fornecer crédito a pessoas e a empresas de micro e pequeno portes que tipicamente enfrentam dificuldades de acesso ao sistema financeiro.

A evolução das políticas públicas de emprego e renda nos últimos oito anos, portanto, se deu na direção correta de assegurar a um número maior de trabalhadores desempregados — muitos deslocados de suas atividades pelas mudanças estruturais na economia — não apenas renda que lhes permita enfrentar o período de busca de ocupação, mas também a possibilidade de desenvolvimento de novas competências bem como os recursos financeiros necessários ao estabelecimento de atividades produtivas. Em outras palavras, as políticas de emprego no Brasil não mais se limitam a mitigar os im-

pactos dos ciclos recessivos e das transformações estruturais sobre o mercado de trabalho; passam a constituir um instrumento direto de geração de empregos e reativação da economia, potencializando seus efeitos anticíclicos.

Naturalmente, há espaço para aperfeiçoamentos. A responsabilidade fiscal, outro avanço fundamental da política macroeconômica dos últimos oito anos, coloca mais do que nunca em primeiro plano a necessidade de aumentar a eficiência dos gastos com recursos do FAT. Com base nas avaliações feitas até aqui, pode-se concluir que a necessidade de melhoria concentra-se, especialmente, no aumento da integração entre as atividades de intermediação e o pagamento do seguro-desemprego, no aumento da captação de vagas e colocação de trabalhadores pelos Sines e na melhoria da focalização na alocação de recursos do Planfor e do Proger.

Como responder ao desafio de gerar emprego e renda?

Ainda que as políticas de emprego e renda, no sentido estrito, tenham se tornado nos últimos anos mais pró-ativas, contribuindo de forma direta para a geração de empregos, elas não são, com certeza, suficientes para criar postos de trabalho na quantidade que o país necessita. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 constatou que havia quase 8 milhões de pessoas em busca de ocupação no país e que, dentre as ocupadas, 18 milhões não estavam registradas. Reduzir esses números será um dos principais desafios dos próximos anos.

Restabelecer o crescimento econômico em bases permanentes é fundamental, mas é preciso também assegurar que os benefícios do crescimento sejam apropriados pela sociedade brasileira de forma mais equânime. O desejável é que não apenas o número de trabalhadores cresça, mas que esses trabalhadores tenham direito a alguma proteção social, o que hoje não ocorre para a maioria.



Para isso, a política econômica deve preservar as conquistas dos últimos anos, tendo em vista que, se a estabilidade não é condição suficiente para o crescimento, é, todavia, condição necessária. Além disso, avanços importantes terão de ser feitos no campo das políticas comercial e industrial. Mas a solução do problema também não poderá prescindir de uma discussão profunda e sem preconceitos do arcabouço institucional que rege as relações entre trabalhadores, empregadores e governo.

Esse arcabouço foi, em sua maior parte, estabelecido para uma economia fundamentalmente diversa da atual. Daí a importância de mudanças, principalmente em dois campos — o tributário e o das relações de trabalho. No campo tributário, várias alterações dos últimos anos se deram no sentido oposto ao desejável, aumentando a carga de impostos e reduzindo a competitividade dos produtos nacionais. No plano das relações de trabalho, algumas medidas ampliaram o espaço para negociação, mas de forma insuficiente.

Velhas chaves não abrem novas portas. O caminho para o crescimento com justiça social requer mudanças estruturais que não podem ser obtidas sem o desprendimento e a cooperação das partes envolvidas. Os próximos anos oferecem uma grande oportunidade de avanço nessa área, uma vez que os pilares da estabilização macroeconômica já foram fincados. Deixar passar essa oportunidade pode custar caro — iniciativas como o Proger devem ter todo o nosso apoio, mas não são substitutas para o crescimento econômico sustentável.

