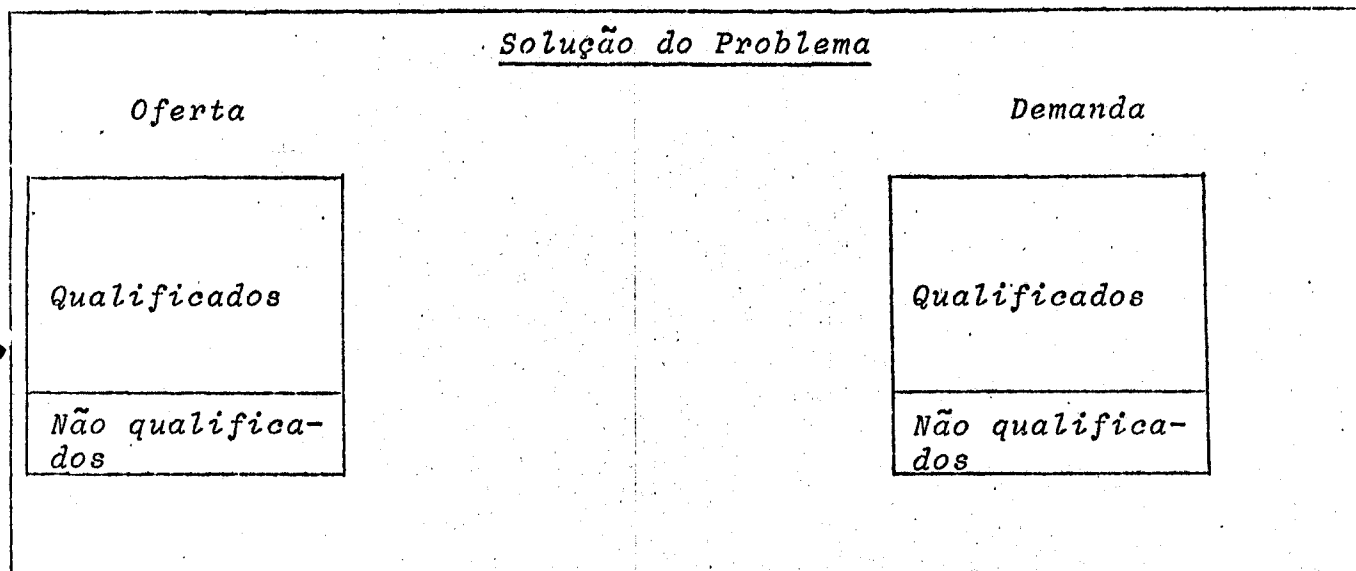


POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL

Antonio Cabral de Andrade

Brasília, junho de 1979

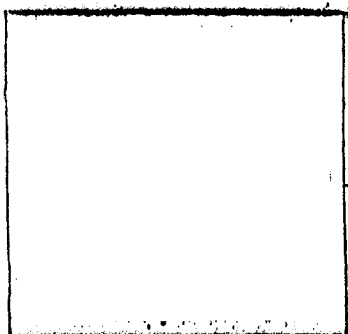


II. Pelo fato de que o tamanho e o ritmo de crescimento da oferta são superiores aos da demanda, em virtude, principalmente, da alta taxa de crescimento da população e da força-de-trabalho.

A redução do crescimento da oferta, basicamente através de uma política de controle da natalidade, seria a forma de alcançar, a longo prazo, um ajuste com as reais possibilidades de criação de postos de trabalho.

GRÁFICO 2 - NATUREZA DO DESEMPREGO

Crescimento da
Força-de-Trabalho



Crescimento dos
postos de trabalho,



Crescimento
do Desemprego

Solução do Problema

Crescimento da
Força-de-Trabalho



Crescimento dos
postos de trabalho



b) Enfoque que localiza, na demanda e essência do problema ocupacional.

O desemprego seria resultante dos fatores indicados a seguir, que podem atuar em forma isolada ou combinada:

- I. O ritmo insuficiente de crescimento da produção.
- II. A participação excessiva de artigos que insumem pouca mão-de-obra por unidade de produção (em termos físicos e de valor).
- III. A utilização, em forma preponderante, de tecnologias intensivas de capital (tecnologia entendida como a combinação de fatores de produção - trabalho, capital e recursos naturais).

A política ocupacional deveria basear-se, portanto, em:

- I. Aumentar a demanda de mão-de-obra (atuando sobre os fatores que a determinam - crescimento de produção, tipos de bens e serviços que se produzem, e tecnologia) a um ritmo superior ao crescimento da oferta, proporcionando, assim, empregos produtivos para atender o crescimento da força-de-trabalho e os atuais desempregados e subempregados.

ma Educacional, sobre as oportunidades que o mercado de trabalho pôde oferecer-lhes quando egresses.

III. Falta de uma política de remuneração que incentive as pessoas a procurarem trabalho, que as estimule a adquirir qualificações, que não eleve exageradamente o custo da mão-de-obra (o que levaria os empresários a substituí-la por capital).

IV. Falta de uma política que incentive os empresários a uma maior e melhor utilização de mão-de-obra.

A solução do problema estaria na criação, ampliação e fortalecimento de organismos de intermediação, como os serviços de emprego, e na correção das distorções das políticas de remunerações e de incentivos que, em geral, não levam em consideração os objetivos de emprego.

GRÁFICO 4 - Natureza do desemprego

Oferta



Demanda



Colocação

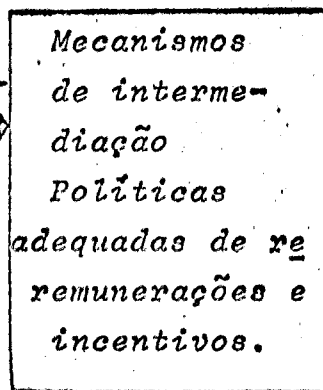
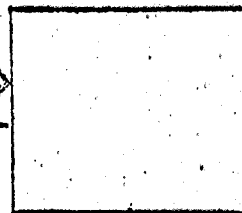


Solução do problema

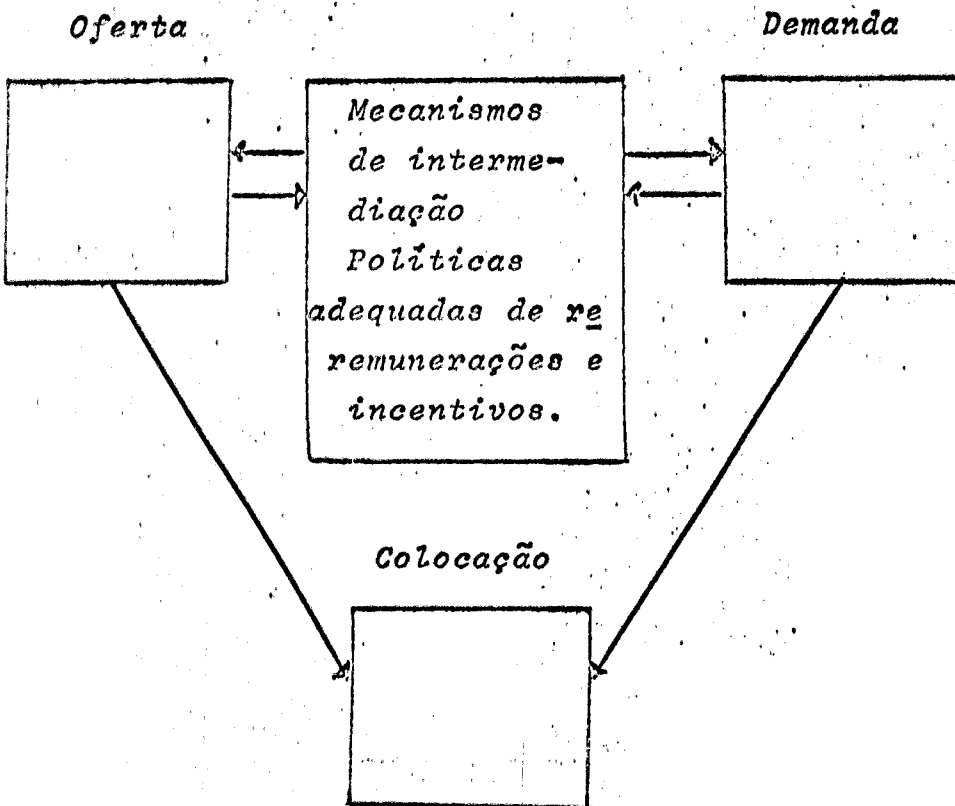
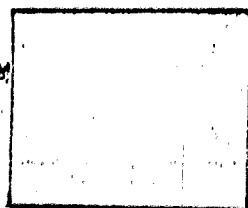
Oferta



Demanda



Colocação



d) Enfoque misto segundo o qual, embora se localize na demanda a essência do problema ocupacional, há fatores relacionados com a oferta e com as deficiências na intermediação, que agravam a situação.

O desemprego e o subemprego seriam resultantes dos seguintes fatores que podem atuar em forma isolada ou combinada:

I. Do lado da demanda:

- Ritmo insuficiente de crescimento da produção
- Participação significativa, no total da produção, de bens e serviços que insumem pouca mão-de-obra.
- Uso indiscriminado de tecnologias intensivas de capital.

Esquemas organizacionais que não levam em consideração a abundância de recursos humanos não qualificados e a escassez de pessoal qualificado.

II. Do lado da oferta:

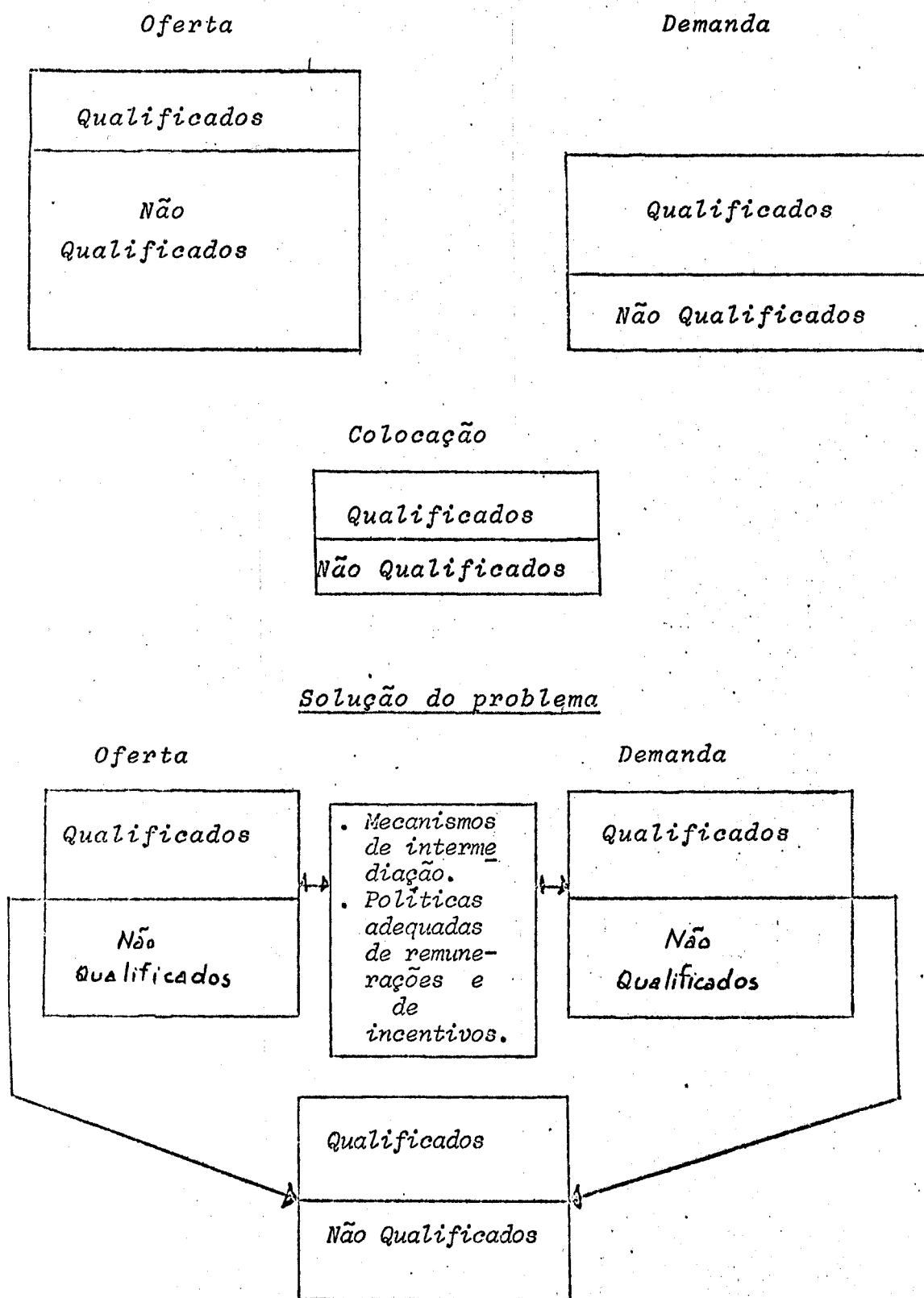
- Ritmo insuficiente e qualidade inadequada da formação de recursos humanos.
- Em menor medida, o alto ritmo de crescimento da população e da força-de-trabalho.

III. Do lado da intermediação:

- Falta ou ineficiência do serviço de emprego.
- Inadequação da política de remunerações e de incentivos às empresas para favorecer uma maior utilização de recursos humanos.

A política ocupacional deveria corrigir o efeito negativo dos fatores indicados, dando maior ênfase, porém, à ação sobre a demanda.

GRÁFICO 5 - Natureza do desemprego



I-2. A política de emprego no Brasil. Evolução histórica.

I-2.1. A política de emprego anterior a 1960.

En ese período, no se plantea explícitamente una política ocupacional, aceptándose que el desarrollo del País - representado por el nivel de crecimiento del ingreso per capita - solucionaría naturalmente el problema del desempleo y del subempleo. La creación de empleos, de acuerdo al modelo de sustitución de importaciones se daría en la forma simplificada que se indica a continuación:

- El desarrollo de industrias manufactureras sustitutivas de importación generaría un significativo número de nuevos empleos, suficientes para absorber el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo urbana y el incremento resultante de la migración rural-urbana.*
- Los empleos industriales creados posibilitarían a los trabajadores la obtención de mayores ingresos. Estos generarían una demanda de bienes y servicios (especialmente alimentos, confecciones, vivienda, transportes, etc.) cuyo aumento de producción crearía, a su vez, nuevos puestos de trabajo.*

- El aumento de la demanda de alimentos y de materias primas de origen agropecuario estimularía a las empresas del sector a ampliar su producción - mediante ampliación o utilización de la capacidad instalada - con lo cual se crearían nuevos empleos. Estos, a su vez, elevarían los ingresos de la población rural, lo que se traduciría en un aumento de la demanda de bienes industriales, lo que representaría un nuevo estímulo a la expansión de la producción del sector manufacturero y, por ende, posibilitaría mayor absorción de mano de obra. Paralelamente, el crecimiento de la actividad agropecuaria, para producir alimentos y materias primas, demandaría equipos - tractores y otras máquinas - e insumos - abonos, pesticidas, etc. - de origen industrial, representando un incentivo adicional al crecimiento de este sector y permitiendo la creación de nuevos empleos.
- Ese proceso producción-empleo-ingreso-demanda adicional-producción adicional-empleo adicional, mediante estímulos recíprocos entre el sector industrial y agropecuario (y, posteriormente, con el sector servicios), sería continuo, lo que representaba posibilidades prácticamente ilimitadas de creación de puestos de trabajo. !!

II Como se constató posteriormente, ese modelo de desarrollo si bien permitió acelerar el crecimiento del PBI, no demostró en la práctica gran capacidad de creación de empleos, debido, entre otras, a las razones siguientes: el crecimiento de la producción industrial se hizo inicialmente en ramas intensivas en capital y con el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra; el crecimiento de la producción agrícola también se dio mediante la utilización de tecnologías sustitutivas de mano de obra; el acelerado ritmo de urbanización agravó la situación del empleo en las ciudades, debido a la baja capacidad de absorción de mano de obra de los sectores productivos no agrícolas.

Como elementos de tipo complementario al crecimiento del PBI, en el enfoque implícito de política de empleo vigente en el período, se incluyen la capacitación de mano de obra y la creación de mecanismos de intermediación.

Así es que, el proceso de desarrollo económico del País, presentó requerimientos de mano de obra calificada que se intentó atender a través de la educación técnica de nivel medio industrial, comercial y agrícola (a cargo del Ministerio de Educación ¹⁷ y de instituciones de formación profesional creadas con el apoyo de los empresarios, tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial-SENAI (1942), y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial- SENAC (1946).

En cuanto a los mecanismos de intermediación se debe destacar que el primer servicio público de orientación y colocación de trabajadores - SECT, se creó en el año 1953, como parte de los beneficios del Fondo Social Sindical. Ese organismo no lo funcionó en algunas regiones del país y en forma muy precaria, desapareciendo sus unidades o siendo incorporadas, a partir de 1965, por los Delegaciones Regionales de Trabajo.

En el período indicado, el Ministerio del Trabajo prácticamente no se interesó por el problema del desempleo, preocupándose sólo con la protección al trabajador ya empleado. Las iniciativas mencionadas, a excepción del SECT, no tuvieron su participación.

¹⁷ Por muchos años, la enseñanza agrícola de nivel medio estuvo a cargo de la Superintendencia de Enseñanza Agrícola y Veterinaria del Ministerio de Agricultura.

I-2.2. A política de emprego no período 1960-63

En esa etapa, comienza a plantearse, en forma explícita, la preocupación con el problema del empleo. Aunque se siga creyendo que el desarrollo vía sustitución de importaciones creará los puestos de trabajo requeridos, en un proceso natural, se acepta la idea de que programas y acciones específicas pueden acelerar el mencionado proceso.

Así, por el ejemplo, en el I Plan Director de Desarrollo del Nordeste, correspondiente al año 1961, se presenta un proyecto de colonización de los valles húmedos, cuyo objetivo principal es absorber, en forma productiva, los excedentes de población y de mano de obra de las áreas afectadas por sequías periódicas en aquella región. También el programa de desarrollo de la artesanía tiene por finalidad el mejoramiento de las condiciones de empleo, en otras palabras, la reducción del subempleo, de cerca de 500 mil artesanos que, en aquel período, se dedicaban a esas actividades en el Nordeste. Por último, la introducción del criterio de creación de empleos, entre los utilizados para la evaluación de proyectos industriales que deberían recibir incentivos fiscales y otros beneficios, constituye una indicación adicional de la preocupación con la formulación y ejecución de una política explícita de empleo.!!

El enfoque que orienta a la política de empleo del II Plan Director de Desarrollo del Nordeste es distinto del anterior, asignando especial énfasis a la atención a las necesidades y demandas de mano de obra calificada, para evitar futuros cuellos de botella al desarrollo regional. El papel de la educación y de la

1/Véase: SUDENE, I. Plano Director do Desenvolvimento do Nordeste, 1961 y Conselho do Desenvolvimento, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, Uma Política de Desenvolvimento Económico para o Nordeste, 1959.

formación profesional es, por lo tanto, prioritariamente, el de preparar a la mano de obra no calificada y de baja calificación para permitirle ocupar los empleos que se generan con el proceso de desarrollo.

El Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, como se mencionó con anterioridad, presenta un planteamiento similar, sin referirse explícitamente al problema del empleo. //

I-2.3. A política de empleo a partir de 1964

a) A primeira etapa : 1964- 1968

Los cambios significativos en la orientación del proceso de desarrollo brasileño, realizados a partir de 1964, tuvieron importantes consecuencias en lo que a la política del empleo se refiere.

Así es que el Programa de Acción Económica del Gobierno 1964-1966 estableció como uno de sus cinco objetivos, "garantizar, por la política de inversiones, oportunidades de empleo productivo para la mano de obra que, en forma continua, afluye al mercado de trabajo". Prevé la necesidad de creación de 1,1 millón de nuevos puestos de trabajo al año y considera como elemento fundamental de la política de empleo la "política de incentivo a las inversiones, simultáneamente con medidas colaterales que impidan la ociosidad de los factores complementarios al trabajo y estimulen el desarrollo de sectores con densidad de capital relativamente baja. Entre las medidas a adoptarse se destacan las siguientes:

// La preocupación con la elevación del crecimiento económico y con la reducción de la inflación, que se manifiesta en el Plan Trienal, parecería indicar la creencia de que los problemas de empleo se solucionarían naturalmente con el crecimiento

- estímulo a la construcción civil a través de un programa de vivienda;
- ampliación de oportunidades de empleos rurales mediante la reforma agraria;
- incentivo a las exportaciones - en especial de productos industriales con coeficientes de mano de obra relativamente altos- las cuales podrían permitir la mejor utilización del capital existente, creando nuevos empleos con la eliminación de los focos sectoriales de capacidad ociosa;
- las políticas salarial, cambiaria y de crédito deberán tener suficiente realismo para que no creen, por la distorsión de los precios de los factores de producción, incentivos exagerados a la sustitución de trabajo por capital".

El PAEG advierte cuanto al riesgo de que "la maximización de la tasa de empleo a corto plazo puede llevar a políticas distintas de las que son consistentes con el objetivo de maximización de la tasa de crecimiento del producto real. El énfasis en las inversiones en vivienda se relaciona claramente con el primero de los objetivos antes referidos, considerándose que, aunque la construcción de viviendas sea altamente absorbidora de mano de obra, las viviendas en sí mismas representan un sector de alta relación capital/producto". Por último, indica que se buscó "una solución intermedia entre los dos objetivos mencionados, intentando armonizar, sin maximizar, las tasas de creación de empleos a corto plazo y de desarrollo a largo plazo".

A pesar de esa preocupación explícita con el problema ocupacional, hoy indicaciones de que en el período del PAEG, la situación se ha agravado como consecuencia de las rigurosas medidas de contención de la inflación y de las bajas tasas de crecimiento del PBI.

La política del empleo realmente adoptada en el período no correspondió a muchas de las proposiciones del PAEG (a excepción del énfasis en el programa de viviendas que, iniciada en el período, se dinamizó en los etapas subsiguientes). La preocupación con la reactivación económica "hizo que se mirara al hombre casi exclusivamente como un recurso productivo, que se debería utilizar en la forma más adecuada posible. En especial con referencia a la mano de obra no calificada - el recurso más abundante en un país en vías de desarrollo, como es el caso del Brasil - habría que buscar formas de aprovecharla, para que pudiera presentar su contribución al desarrollo. El énfasis asignado a la política de vivienda se justificó, en la época, como una forma de dinamizar la construcción civil y, por intermedio de esta, impulsar el crecimiento de otros sectores productivos y crear empleos para la mano de obra no calificada y de baja calificación. Por otra parte, la idea de que la utilización de recursos humanos debería darse a bajos costos, llevó a la adopción de una política de contención del crecimiento de los sueldos y salarios 11. En una forma simplificada, podría decirse que la política de empleo implícita (solo algunos de sus componentes aparecen explicitados en documentos oficiales) en aquel período, presentaba tres elementos fundamentales: el logro de altas tasas de crecimiento del PBI; la dinamización de sectores productivos que utilizan en forma intensiva mano de obra no calificada (caso, por ejemplo, de la construcción civil); y la contención del crecimiento de los sueldos y salarios (se admitía que un mayor crecimiento de estos llevaría a los empresarios a la sustitución de mano de obra por capital, generándose desempleo y por ende, mala utilización de los recursos humanos disponibles).

11 La lucha contra la inflación fue otro factor que indujo a la adopción del referido tipo de política salarial (otros elementos de esa política - como, por ejemplo, la eliminación de las negociaciones directas para la fijación de los sueldos y salarios y adopción de la "formula salarial" - están relacionados con la política sindical y de relaciones de trabajo)

A fines de la primera fase se introduce un nuevo elemento en la política de empleo adoptada: la calificación de la mano de obra, vista como un factor que aumenta la 'empleabilidad' de los desocupados y mejora el empleo de los subempleados. Comienza a adoptarse, a partir de ese período, el enfoque según el cual el desempleo y el subempleo son el resultado de la escasez de mano de obra calificada; no se trata, según el planteamiento aceptado, de falta de puestos de trabajo, sino de desajuste entre los puestos existentes (calificados) y la mano de obra disponible (no calificada o de baja calificación), lo que trae como consecuencia, simultáneamente, desempleo y demanda insatisfecha de personal calificado. La solución al problema estaría en la puesta en marcha de amplios programas de capacitación de mano de obra y en el aumento de las oportunidades educativas, con modificaciones en los contenidos de los programas y en los métodos pedagógicos, para formar personas 'entrenables' o 'adestrables', aptas a acompañar el ritmo de los cambios en la estructura de ocupaciones y en el contenido de los puestos de trabajo" 1/

En esa etapa, la formulación de la política del empleo estaba a cargo del Ministerio del Planeamiento y Coordinación General, responsable de la preparación de los planes de desarrollo. Solo al final del período, con la creación del Consejo Consultivo de Mano de Obra, pasa el Ministerio del Trabajo a participar en el proceso, con la preocupación prioritaria de garantizar la capacitación de la mano de obra necesaria a los programas y proyectos de desarrollo. 2/

1/ Véase Antonio Cabral de Andrade, Educación y Empleo: el caso de Brasil. El Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social, elaborado al final del período y que no llegó a ejecutarse, adopta ese enfoque en relación al problema del empleo y a la forma de solucionarlo.

2/ La participación del Ministerio del Planeamiento y Coordinación General estuvo a cargo, a partir del final del período, del Centro Nacional de Recursos Humanos. En el Ministerio del Trabajo el organismo ejecutivo responsable de los programas era el Departamento Nacional de Mano de Obra.

Los hechos más importantes a destacar en esa fase se indican a continuación:

- La creación, en el año 1965, del Fondo de Asistencia al Desempleado, financiado con recursos de la contribución sindical. Los recursos de ese Fondo se destinan al pago del auxilio-desempleo y al financiamiento de programas de capacitación y otros desarrollados por el Ministerio del Trabajo.
- La creación, en el ámbito del Ministerio del Trabajo, del Departamento Nacional de Mano de Obra- DNMO, con el objeto de "estudiar el mercado de trabajo en todo el país, examinando las condiciones de oferta y demanda de mano de obra, la apertura de frentes de trabajo para atender a la explosión demográfica anual, los problemas de colocación, de la formación profesional, de las migraciones internas y de la inmigración, y de la identificación y registro profesional" 1/.
- El refuerzo a la producción de estadísticas para evaluar la situación del mercado de trabajo, con la producción de datos mensuales sobre entradas y salidas de trabajadores en los establecimientos no agrícolas (Ley n° 1923 de 1965).
- La creación del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio-FGTS, en reemplazo al estatuto de la estabilidad de los trabajadores. ... y como mecanismo que garantiza la indemnización por tiempo de servicio y cumple otras funciones. El FGTS es integrado por contribución de las empresas, para cada trabajador, en un monto del 8% de su sueldo o salario 2/

1/ Véase el Decreto n° 58 550, del 30 de Mayo de 1966, que aprueba el Reglamento del DNMO.

2/ Véase Ley n° 5107, del 13.09.66 y Decreto n° 59 820, del 20.12.66

El trabajador puede utilizar los recursos depositados por las empresas en su cuenta del FGTS en los casos siguientes: a) rescisión del contrato de trabajo, sin justa causal, por la empresa; b) rescisión del contrato de trabajo, con justa causal por la empresa o sin justa causal por el trabajador (la utilización es más limitada que en el caso anterior); c) cesación, parcial o total, de la actividad de la empresa, extinción de contrato de trabajo a plazo determinado, jubilación del trabajador; d) muerte del trabajador (sus dependientes podrán recibir el valor de la cuenta del Fondo); e) en la vigencia del contrato de trabajo, el trabajador puede utilizar los recursos de su cuenta en el FGTS para adquisición de vivienda y en caso de enfermedad.

b) A segunda etapa : 1968-1973

En ese período," se mantienen los componentes de la política de empleo descrita en la primera etapa, asignándose, sin embargo, menor énfasis al elemento 'dinamización de los sectores productivos que utilizan, en forma intensiva mano de obra no calificada', y más alta prioridad al componente 'calificación de mano de obra'. Además, se añade 'la creación de canales u organismos de intermediación entre la oferta y demanda de mano de obra' como un factor de gran importancia en la política de empleo, al establecer un acercamiento entre las personas que buscan trabajo y las unidades productivas que requieren mano de obra." //

La explicitación de los objetivos de empleo y de la política ocupacional aparece en el Programa Estratégico de Desarrollo 1968-1970, donde se incluye "la expansión de las oportunidades de empleo de la mano de obra" como uno de los tres grandes objetivos básicos. Esa expansión se lograría, en el corto plazo, por el mayor aprovechamiento de la capacidad instalada y, en el mediano y largo plazo, por un aumento de la mencionada capacidad de producción. Las medidas específicas previstas son: "a) refuerzo a la tasa global de inversión; b) concesión de incentivos específicos a mayor utilización relativa de mano de obra (buscando adoptar tecnologías más adecuadas a la composición de la oferta de factores de producción en el País); c) estímulos a los sectores que absorben grandes cantidades de mano de obra" //

En la parte sectorial del Programa Estratégico, se hace especial referencia a la contribución de la educación en la expansión de las oportunidades de empleo. "La educación deberá preocuparse, por una parte, con la formación general (no especializada)

1/ Antonio Cabral de Andrade, Educación y Empleo: el Caso de Brasil.

2/ Ministerio de Planejamento e Coordenação Geral, Programa Estratégico de Desenvolvimento, junho de 1968.

del estudiante brasileño, para la vida en común en una sociedad moderna, o través de la enseñanza primaria y secundaria y, por otra, de la calificación de la mano de obra para la vida de trabajo, mediante educación técnica de nivel medio y superior. Esa capacitación de recursos humanos, al constituirse como economías externas para las empresas, en gran medida podrá neutralizar los incentivos a una mayor utilización relativa del factor capital, que los programas de intensificación de inversiones en general traen involucrada, y, en esa forma, estimular a una mayor absorción de mano de obra."

De las propuestas del Programa Estratégico, no se ha implementado la adopción de "incentivos específicos a mayor utilización relativa de mano de obra", o sea, al uso de "tecnologías apropiadas". Los demás componentes de la estrategia - refuerzo a la tasa de inversión o aceleración del crecimiento, estímulos a los sectores que absorben grandes cantidades de mano de obra (v.g. la construcción civil) y desarrollo de la educación técnica media y superior y de la capacitación profesional - han tenido alta prioridad en la ejecución del PED.

"En ese período, el Ministerio del Trabajo comienza a participar más activamente en la política de empleo, en especial como agente de financiamiento de programas, ejecutados por otros organismos, en el campo de la formación y capacitación de mano de obra. Además, inicia los primeros estudios para la creación de un sistema de intermediación entre trabajadores y unidades productivas" 11. Sin embargo, aun no existe, en esa etapa, un mecanismo efectivo de coordinación de la formulación y ejecución de la política del empleo, a pesar de que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, a través del Centro Nacional de Recursos Humanos, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, mediante el Consejo Consultivo de Mano de Obra, cumplen algunas de esas funciones en forma limitada.

11 "Ações do Ministério do Trabalho no campo do Emprego e as funções do Sistema Nacional de Emprego-SINE", op.cit.

En lo que al papel de los salarios en una política de empleo se refiere, se observan cambios significativos en relación a la primera etapa. Por una parte, se reducen los temores de que los aumentos de salarios generen desempleo; por otra, se pasa a enfocar el salario no solo como costo para la empresa, sino como un derecho de los trabajadores a una retribución justa por su esfuerzo productivo y como la fuente básica de ingresos para satisfacer a las necesidades básicas de los trabajadores. El nuevo planteamiento condujo a una revisión de la "fórmula salarial" para corregir distorsiones responsables por la reducción del salario real en los años anteriores.

Por último, cabe señalar que, tanto en la primera como en la segunda etapa, no había una preocupación especial con el problema del empleo y de los salarios en el Sector Informal del mercado de trabajo. Las medidas de política adoptadas o propuestas solo se referían a las unidades productivas del Sector Formal, buscando dinamizarlas para que, a largo plazo, pudiesen reemplazar a las actividades "informales" y absorber a la mano de obra a ellas vinculadas. Tal orientación permitiría, según el planteamiento vigente en el período considerado, alcanzar mayor productividad, mayores sueldos y salarios y por ende, mejores condiciones de vida para los trabajadores y sus familias.

Los hechos más importantes a destacar en esa etapa son los siguientes:

- La creación, en la estructura del Ministerio del Planegimiento y Coordinación General, del Centro Nacional de Recursos Humanos.!!

II/Segun el Decreto n°63 281, del 25.09.68, que autoriza la creación del CNRH, este tiene como objetivos: "I-Colaborar en la definición de la política y en la formulación de la estrategia necesaria al planeamiento de los recursos humanos, en función del planeamiento general del desarrollo económico y social; II-coordinar, orientar y realizar estudios e investigaciones sobre recursos humanos, en el ámbito nacional, sectorial o regional; III-Elaborar, en escala nacional, un plan de prioridades de asistencia técnica, referente a educación y mano de obra...; IV- Suministrar asistencia técnica a organismos federales, regionales y estatales, en la que a la planificación de recursos humanos se refiere; V-Mantener permanente contacto con las Secretarías Generales de los Ministerios para conocer, en forma sistemática, los progresos alcanzados en la implementación de los planes referentes, en forma directa, a los

- La creación, en el ámbito del Ministerio del Trabajo (Departamento Nacional de Mano de Obra), del Consejo Consultivo de Mano de Obra, con el objeto de asesorar al Director General del DNMO en la formulación y seguimiento de las actividades de empleo y formación profesional.
- Los estudios básicos y la elaboración del proyecto de creación del Servicio Nacional de Empleo (posteriormente designado Sistema Nacional del Empleo), que integraría las agencias públicas y privadas existentes, crearía nuevas agencias, desarrollando actividades en el campo de la intermediación entre empresas y trabajadores, y de los estudios e investigaciones sobre empleo.
- La creación del Programa de Integración Social- PIS, destinado a promover "la integración del trabajador en la vida y en el desarrollo de las empresas" 1/, con el doble objetivo de estimular el ahorro, por parte del empleado u obrero, y financiar el desarrollo de las empresas. El PIS es integrado por recursos de las empresas y del Gobierno y, para el trabajador, representa un mecanismo en cierta forma similar al de la "participación en los beneficios"
- La creación del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público- PASEP, instituido por la Ley Complementar nº 8, del 3.12.70, que tiene por finalidad corregir las distorsiones de ingreso y garantizar al servidor público la formación de un patrimonio individual.
- La elaboración de la Clasificación Brasileña de Ocupaciones (su conclusión se ha dado en la etapa subsiguiente).

(Continuación) recursos humanos; VI- Desarrollar actividades de capacitación para la planificación e investigación de recursos humanos y dirigir cursos, conferencias y seminarios para la capacitación de personal en planificación de recursos humanos; VII- Establecer, en articulación con el IBGE y otros organismos interesados, un sistema de estadísticas sobre recursos humanos".

1/ Ley Complementar nº 7, del 7.07.70, art. 1. El Fondo PIS posibilitará, según los propósitos que orientaron a su creación, a la "formación de patrimonio individual, estimulando el ahorro, corrigiendo las distorsiones en la distribución del ingreso y posibilitando la acumulación de recursos a ser aplicados con miras al aumento de la producción nacional". Art. 1º, párrafo único de la Resolución nº 174, del 25.02.71, del Banco Central del Brasil, que aprueba el Reglamento del PIS.

- La creación y desarrollo, en el ámbito del Ministerio del Trabajo, del Programa Nacional de Valorización del Trabajador- PNVT, (Decreto nº 70 861, del 25.07.72 y Resolución Ministerial nº 3236, del 27.07.72).
- Diversas modificaciones en la "fórmula salarial", para corregir distorsiones responsables por el deterioro del salario real.

c) A terceira etapa: 1974-1978

En esta fase, hubo cambios significativos con relación al enfoque adoptado sobre el problema ocupacional y las formas de solucionarlo. "Por una parte, se abandona la idea de que el problema se soluciona, en forma natural, con el crecimiento económico; se pasa a admitir la necesidad de formular e implementar políticas explícitas para reducir el desempleo abierto y el subempleo, con una actuación sobre la estructura productiva, la tecnología, los sueldos y salarios, la calificación de la mano de obra y otros factores que determinan el nivel del empleo. Por otra, se toma conciencia de que el eje de una política ocupacional está en la acción sobre la demand (aumento de la capacidad del sistema productivo de crear y mantener puestos de trabajo); los programas que se centran en la oferta, en especial los que buscan cambiar su estructura aumentando la participación del personal calificado, y los que se destinan a crear o reforzar los mecanismos de intermediación, aun cuando sean importantes, no solucionan el desempleo y el subempleo" // Por último, aunque se asigne al Ministerio del Trabajo la responsabilidad de la formulación y seguimiento de la ejecución de la política del empleo, se tiene conciencia de que son las decisiones adoptadas en el "área económica" las que crean puestos de trabajo o afectan su número y su estructura.

Ese planteamiento teórico, cuya formulación se concreta a partir del año,

1975 1/ y que tiene sus antecedentes en el II Plan Nacional de Desarrollo 1975/79, todavía no se encuentra en integral ejecución. Así es que subsisten, en algunas áreas gubernamentales, ciertas creencias en cuanto a la prioridad absoluta que se debe seguir asignando al mantenimiento de altas tasas de crecimiento del PBI y a la ampliación de los programas de capacitación de mano de obra en el contexto de una política ocupacional. Por otra parte, a pesar de los grandes avances logrados en la implementación del nuevo enfoque con la puesta en marcha del Sistema Nacional del Empleo (SINE) y del Consejo Nacional de Política del Empleo (CNPE) - como programas y estructuras administrativas vinculados al Ministerio del Trabajo - todavía se observa un acentuado énfasis en la formación profesional, como componente de la política del empleo, en la acción desarrollada por aquél Ministerio." 2/

La nueva estrategia adoptada para la implementación de la política del empleo sigue dos líneas básicas:

- i. Refuerzo del rol del Ministerio del Trabajo como el organismo coordinador de la acción del Gobierno en el campo del empleo y responsable de la formulación y ejecución de programas especiales de promoción del empleo, protección a los empleos existentes y capacitación de mano de obra.

1/ Véase la Exposición de Motivos n° 11/75, presentada al Consejo de Desarrollo Social y aprobada por el Presidente de la República, donde se proponen directrices para el área del Trabajo, con referencia a: preparación del hombre para el trabajo; programas de capacitación; empleo y retribución al trabajo; protección al trabajador empleado; coordinación de las relaciones de trabajo y apoyo técnico en general.

2/ A. Cabral de Andrade, op. cit.

ii. Sensibilización de los Ministerios y organismos del "área económica" en lo que a sus responsabilidades directas en la solución del problema ocupacional se refiere, en el sentido de formular y desarrollar programas y proyectos y de adoptar instrumentos de política que, en forma paralela al cumplimiento de objetivos y metas de producción, se destinen, explícitamente, al aumento del número de puestos de trabajo y al mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de los grupos pobres.

i. Refuerzo a la acción del Ministerio del Trabajo en el campo del empleo.

La acción del Ministerio se desarrolla en cinco grandes áreas: información, intermediación, promoción y asistencia al desempleado y capacitación de mano de obra.

La información incluye la producción y análisis de datos sobre la situación del empleo y los resultados de las políticas adoptadas para solucionar los problemas identificados. Se destina a apoyar el proceso de toma de decisiones no solo en el ámbito del Ministerio del Trabajo, sino en los organismos responsables de la política económica global y sectorial.

En esa área, se hizo un gran esfuerzo en el período en el sentido de mejorar la calidad de los datos recolectados por el Ministerio del Trabajo, en especial los referentes a los registros administrativos sobre admisiones y despidos de trabajadores (Ley nº 1923/65) y sobre mano de obra extranjera (Ley de los Dos Tercios), y de producir nuevos indicadores para el seguimiento y evaluación de la situación ocupacional. Igualmente, se inició un intento de compatibilización e interpretación de informaciones producidas por otras fuentes, cuales sean: censos demográficos y económicos, encuestas de hogares por muestreo, encuestas en los establecimientos empleadores, registros de la seguridad social, etc. Sin embargo, los avances han sido limitados en este último caso.

Aunque los progresos hayan sido significativos en esa área, todavía se observan algunos problemas como los siguientes:

- Conceptos, definiciones y clasificaciones muchas veces divergentes, lo que dificulta la comparación entre datos de distintas fuentes.
- Uso de metodologías muchas veces distintas para captar el mismo fenómeno, lo que puede resultar en diferencias importantes en los resultados.
- Falta de continuidad en algunas series estadísticas o cambios metodológicos que dificultan la construcción de series consistentes.
- Desfase, en algunas investigaciones, entre la recolección de la información y la divulgación de los resultados.
- Falta de control, en algunas encuestas, de la cobertura efectiva del relevamiento, de las tasas de respuestas y de la calidad de la información.
- Concentración de las investigaciones en especial en el Sector Industria Manufacturera (estrato fabril), donde la información es de mejor calidad. Pocas investigaciones sobre el sector agropecuario y sobre el sector informal del mercado de trabajo.

La intermediación consiste en poner en contacto, a través de servicios vinculados al Ministerio del Trabajo, a las personas que buscan trabajo y las unidades productivas que requieren mano de obra !!

|| Otras formas de intermediación se dan entre personas que buscan capacitación y agencias que la suministran; y entre unidades productivas del Sector Formal y unidades o trabajadores autónomos del Sector Informal.

La intermediación para fines de empleo ha tenido un gran desarrollo en ese período, pasando el número de personas inscritas en las agencias de colocación (nucleos y puestos) del SINE, de 187,4 miles en 1977, a 412,1 miles en 1978; los encomendados a empleo o a agencias de capacitación aumentaron de 113,6 miles a 258,7 miles, en el mismo período; de los inscritos, se han colocado 39,1 miles en 1977 y 113,4 miles en 1978. Las relaciones inscritos/colocados (4,8 en 1977 y 3,6 en 1978), inscritos/vacantes (2,1 inscritos para cada vacante ofrecida por las empresas en 1977, y 1,9 en los primeros seis meses de 1978) y vacantes/colocados (2,3 vacantes para cada persona colocada en 1977, y 2,1 en el primer semestre de 1978) están a niveles considerados normales en países en vías de desarrollo y presentan una evolución positiva.

Tres experiencias innovadoras se están desarrollando en el área de la intermediación:

- La primera es la Tarjeta SINE, cuya utilización se piensa masificar, y que permite extender la función de intermediación a otros campos, como por ejemplo, la vinculación entre personas y unidades educativas o agencias de capacitación, o entre unidades productivas del Sector Informal (trabajadores autónomos o microempresas) y del Sector Formal. //
- La segunda consiste en acuerdos entre las agencias de colocación y grandes empresas que realizan grandes obras que atraen elevadas cantidades de mano de obra, con el objeto de intentar regular los flujos migratorios que se forman o refuerzan, y planificar la reasignación de los trabajadores que no sean más necesarios, al término de las obras de construcción.

// La Tarjeta SINE también debería constituir fuente importante de información sobre la situación del mercado del Trabajo, cuando su cobertura sea significativa.

- La tercera es la vinculación entre el área de empleo y educación, que se inicia con un reciente acuerdo entre los Ministerios de Trabajo y Educación, con el objeto de desarrollar una acción conjunta en los campos siguientes:

- Producción de estudios y datos para apoyo a la acción de los servicios de orientación profesional y vocacional destinados a estudiantes y a candidatos a cursos técnicos de Segundo Grado.
- Implantación de servicios que orienten a los egresados de cursos superiores y técnicos de Segundo Grado, hacia empleos o stages.
- Desarrollo de estudios e investigaciones sobre las estructuras educativas, de ocupaciones, y sobre las condiciones para la generación de empleos y valorización del trabajo.
- Registro, seguimiento, análisis y evaluación del desempeño de los egresados de unidades de enseñanza de Segundo Grado y de nivel superior, con el objeto de facilitar su inserción y promoción en el mercado del trabajo.
- Suministro de informaciones sobre las oportunidades existentes o previsibles en el mercado de trabajo, para orientar las proposiciones y autorizaciones de funcionamiento de nuevos cursos.

Los progresos logrados en esa línea de acción todavía no superaron algunos de los problemas, tales como los que se indican a continuación:

- La labor de intermediación para fines de empleo en gran número, de consiende a beneficiar más a las empresas que requieren mano de obra (con la reducción, para ellas, de los costos de reclutamiento y pre-selección) que a los trabajadores. !!

El Sistema Nacional del Empleo está conciente de esa limitación y desarrolla actualmente algunos experimentos destinados a invertir esa tendencia.

- Solo los trabajadores de determinados grupos ocupacionales logran empleo a través de unidades públicas de intermediación (por lo general, las empresas utilizan los núcleos y puestos del S/NE para reclutar personal administrativo, vendedores, personal de servicio y, en menor medida, para las ocupaciones típicas de la industria manufacturera, de los transportes y de la agricultura; el personal de nivel superior, algunos técnicos de nivel medio y el personal no calificado - a excepción de los empleados domésticos - solo en raros casos son reclutados a través del S/NE. 1/1)
- Muchos organismos que capacitan personal - tanto los vinculados al Ministerio o a Secretarías de Educación, como los que integran el Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra, coordinado por el Ministerio del Trabajo - mantienen sus propias unidades encargadas de colocar a sus egresados, no utilizando los núcleos y puestos del S/NE con esa finalidad.
- Las agencias privadas de colocación y las empresas que suministran mano de obra temporal, aunque formalmente integrantes del Sistema Nacional del Empleo, operan con gran autonomía, siendo escaso el control y seguimiento de sus actividades por parte del Ministerio del Trabajo.
- Las agencias de intermediación casi siempre operan exclusivamente con unidades del Sector Formal (por lo general grandes y pequeñas empresas)

1/1 Las unidades del S/NE también encaminan a los no calificados hacia agencias o programas de capacitación que se supone van a aumentar la "empleabilidad" de esos candidatos. Sin embargo, no hay datos disponibles que permitan evaluar los resultados de aquellos programas de capacitación, en términos de aumento del empleo de sus egresados.

atendiendo en número reducido de casos a las pequeñas unidades, que son las que más necesitan de sus servicios y que no pueden cubrir los costos de un proceso de reclutamiento y selección adecuados.

El área de promoción del empleo incluye el desarrollo, por parte del SINE, de las actividades siguientes:

- Ofrecimiento de informaciones y otros elementos a los organismos responsables de la política económica global y sectorial, sobre la situación del empleo y sobre el impacto, en lo que al problema ocupacional se refiere, de medidas de política adoptadas o propuestas por los organismos del área económica, que permitan hacer explícitos los objetivos de empleo en las decisiones de política económica, y corregir distorsiones.
- Evaluación de los posibles efectos sobre el empleo, de proyectos de desarrollo de carácter estratégico en especial en las áreas de construcción y obras públicas, agropecuaria, colonización e irrigación, entre otras) y propuesta de medidas que puedan corregir previsibles resultados negativos y maximizar efectos positivos.
- Elaboración de proyectos de alta intensidad de mano de obra, cuya ejecución se deberá proponer a los organismos del "área económica", con financiamiento del Ministerio del Trabajo y de otras agencias.
- "Formalización" de determinadas actividades del Sector Informal, a través de medidas tales como:
 - Organización de los trabajadores independientes de baja calificación en cooperativas u otras formas asociativas.
 - Promoción del reconocimiento, para fines de acceso a los beneficios de la seguridad social, de ocupaciones ejercidas

por trabajadores del Sector Informal (vendedor ambulante, cuidador de autos, etc.)

- Acciones para evitar el desempleo - o reducir su impacto - generado por crisis de empresas o cambios tecnológicos.

De los distintos tipos de actividades, las que más se desarrollaron en el período, por orden de importancia se indican a continuación.

En primer lugar se destaca el suministro de informaciones y elementos para apoyar las decisiones de organismos del área económica, en la forma de datos estadísticos sistematizados y de estudios especiales realizados, por lo general, por el SINE o por el Centro Nacional de Recursos Humanos, directamente o mediante convenios con universidades e instituciones de investigación. Los resultados son puestos a disposición de los distintos organismos a través del Consejo Nacional de Política del Empleo.

En segundo lugar aparecen las acciones para evitar el desempleo en empresas del Sector Formal (o para reducir el impacto previsto), con previsión de cierre, reducción de actividades o cambios tecnológicos. Esas acciones consisten en :

- Elaboración del catastro de empleados y obreros como base para la preparación de los programas de reconversión ocupacional o de reasignación de los trabajadores a ser desplazados. Desarrollo de las actividades de reconversión y reasignación.
- Participación en las gestiones, ante los organismos del "área económica", para obtención de recursos adicionales, postergación del pago de deudas y otras, que eviten el cierre de las empresas o la necesidad de reducciones significativas de su personal.
- Re-empleo de los trabajadores desplazados.

En tercer lugar se ubican las actividades de elaboración de proyectos de alta intensidad de mano de obra y de "formalización" de áreas del Sector Informal, destacándose la formación de cooperativas de trabajadores por cuenta propia en zonas rurales (trabajadores temporales) y urbanas, y el apoyo técnico y financiero a micro-empresas.

Hasta la fecha, no hay ejemplos de evaluación de los efectos sobre el empleo, de proyectos estratégicos en los campos anteriormente referidos.

A pesar del énfasis asignado a la promoción del empleo en el nuevo enfoque de política ocupacional que se preocupa más con la demanda (creación de puestos de trabajo) que con la oferta (tamaño y estructura educativa y ocupacional de la fuerza de trabajo), los resultados alcanzados en 1977 y 1978 han sido numéricamente poco significativos, no alcanzando a beneficiar, hasta mediados de este último año, a 50 mil trabajadores. ^{1/} La experiencia desarrollada permite, sin embargo, una ampliación masiva de los programas en el corto plazo, si se les asignan los recursos necesarios. ^{2/}

En cuanto al área de asistencia al desempleado también incluye el pago del auxilio-desempleo a los trabajadores desplazados del Sector Formal, que no se ha podido ubicar en otros puestos de trabajo. El Ministerio del Trabajo considera de menor prioridad esa área, concentrando sus esfuerzos en el sentido de evitar que se genere el desempleo.

^{1/} En la cifra mencionada no se incluyen los trabajadores que tuvieron sus ocupaciones oficialmente reconocidas.

^{2/} Los programas de formación de cooperativas y de apoyo a microempresas deberán beneficiar en 1979 a por lo menos el doble de los trabajadores de años anteriores.

El área de capacitación de mano de obra ha recibido alta prioridad en la acción del Ministerio del Trabajo en esa etapa. Por una parte, como se indicó anteriormente, se crean nuevos organismos y se refuerza la función coordinadora de los programas de capacitación por parte del Ministerio; por otra, aumentar los recursos destinados a las mencionadas actividades y se establecen fuentes adicionales de financiamiento.

El resultado, en términos cuantitativos, de la acción desarrollada en ese campo es significativo. El número de personas capacitadas 1 se elevó de 1 033,9 mil en 1974, a 3 718,8 mil en 1978; la formación profesional, especialización o perfeccionamiento, desarrollados por las empresas mediante el mecanismo de los incentivos fiscales establecidos por la Ley n° 6 297, del 15 de Diciembre de 1975, pasó de 452,1 mil en 1976, a 1 600,9 miles de personas en 1978. 2

Sin embargo, subsisten algunos problemas, algunos de ellos asociados a la expansión acelerada del sistema de capacitación para el trabajo, indicándose, entre otros, los siguientes:

- La inexistencia de estudios, a nivel nacional, sobre requerimientos y demandas de mano de obra dificulta la programación de los cursos de acuerdo a las necesidades del mercado del trabajo. 3 Se tiende, en muchos casos, a seguir "produciendo" mano de obra calificada y personal especializado en los campos donde existe capacidad instalada en las instituciones de capacitación, y, en otros, a crear programas nuevos para apoyar a proyectos estratégicos, sin un conocimiento adecuado, en este último caso, del volumen

1 En realidad, los datos se refieren a la suma de alumnos y no a personas (si una misma persona siguió varios cursos en el año, ella es contabilizada varias veces).

2 Antes de la Ley n° 6297, muchas empresas, especialmente las grandes, ya desarrollaban programas de capacitación para sus trabajadores; sin embargo, no se disponía de los estadísticos correspondientes. Lo anterior lleva a creer que el número de personas capacitadas antes de 1976 haya sido superior al que aparece en las estadísticas oficiales.

3 En la actualidad, el Ministerio del Trabajo está realizando un estudio nacional sobre demanda de mano de obra para los sectores primario, secundario y terciario.

- y del tipo de personal calificado que requieren.
- La heterogeneidad, en términos de calidad, de los programas desarrollados por las distintas instituciones. Así, por ejemplo, el SENAI y el SENYC ofrecen cursos de alta calidad; el SENAR ^{1/} y el PIPMOI Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra¹, que operan mediante convenios con agencias públicas y privadas de capacitación, generan un "producto" de calidad variable, la cual depende de las características de la entidad ejecutora de los cursos. (situación similar se estima que debe verificarse en las actividades de capacitación desarrolladas por las empresas).
 - La concentración de los programas en el Sector Formal de la economía, con escasa cobertura de los trabajadores por cuenta propia y de los empleados y obreros de micro-empresas.
 - El pequeño efecto-empleo de los programas, debido, entre otras razones, al hecho de que la gran mayoría de los cursos se destinan a personas ya empleadas.
 - El reducido beneficio de los programas para los trabajadores empleados. Estudios parciales indican que los egresados de los cursos no reciben mejoras de sueldos y salarios, ni ascienden en las empresas como consecuencia de los programas de capacitación que han seguido. ^{2/}

^{1/} Con la adquisición de unidades-móviles, el SENAR pasará a ejecutar directamente muchos de los programas, con lo que podrá tener un mayor control sobre la calidad de los mismos.

^{2/} Véase, por ejemplo, la investigación realizada por la prof. Isis Arguez, en 60 empresas medianas y grandes, en las cuales se han encuestado a 720 trabajadores, además de los jefes de personal o gerentes. Hay que tener presente el hecho de que el no recibir un mejoramiento en los niveles de remuneración en la misma empresa no significa que la capacitación no le haya servido al empleado u obrero para obtener un mejor puesto de trabajo en otra empresa.

- La poca vinculación existente entre los programas desarrollados por el Sistema Nacional del Empleo y los que realiza el Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra. Aunque ambos se ubiquen en el Ministerio del Trabajo, tienden a ser autosuficientes y funcionan con escasa comunicación. Por una parte, las agencias de formación profesional no solicitan al SINE informaciones sobre las necesidades del mercado del trabajo, para orientar a la elaboración y ejecución de sus programas, ni utilizan los núcleos y puestos del SINE para colocar a sus egresados. Por otra, el SINE, al enviar candidatos a instituciones de formación profesional, no sigue el proceso hasta su última etapa: la colocación del egresado del curso en un puesto de trabajo calificado. Por último, no están claramente definidas las responsabilidades del SINE y del SNFMO en los siguientes campos: estudios de demanda de mano de obra actualmente desarrollados por el SNFMO, información ocupacional y orientación ocupacional y profesional (funciones desempeñadas tanto por el SINE como por unidades del SNFMO).

ii. Sensibilización de otros Ministerios y organismos en cuanto a sus responsabilidades en relación al problema ocupacional.

Otros Ministerios y organismos públicos vienen manifestando interés por una actuación directa para reducir el desempleo y el subempleo y para atender a las necesidades básicas de los grupos pobres. En algunos casos, lo hacen por iniciativa propia; en otros, inducidos por el Ministerio del Trabajo o por el Centro Nacional de Recursos Humanos, de la Secretaría de Planificación de la Presidencia.

Los principales programas y actividades desarrollados, se destacan:

- El Subprograma de Racionalización de la Producción de Alimentos en áreas de Bajos Ingresos, integrante del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, coordinado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutri-

ción del Ministerio de Salud. Se trata de un sistema de compra directa o anticipada de alimentos a los pequeños productores, para utilización en el Subprograma de Suplementación Alimentar del PRONAN. Como resultado de su actuación, ya se han elevado los ingresos de cerca de 30 mil pequeños productores en áreas rurales del Nordeste, previéndose la cobertura de 200 mil en el año 1969.

- El Programa de Desarrollo de Áreas Integradas del Nordeste- POLONORDESTE, coordinado por la Secretaría de Planificación de la Presidencia, atiende en la actualidad a 35 mil pequeños y medianos productores en el Nordeste, a través del crédito orientado y otras iniciativas de apoyo a la producción.
- El Programa "Alimentos para el Desarrollo", coordinado por el Ministerio de Agricultura, que beneficia a 85 mil familias con la realización de obras de infraestructura básica a cargo de las comunidades, con asistencia técnica y pago parcial en alimentos por parte de los órganos técnicos del Programa.
- Los "Frentes de Trabajo", coordinados por el Ministerio del Interior, para garantizar empleo de emergencia en períodos de calamidad pública (sequías, inundaciones, etc.).
- El Programa de "Cadenas Voluntarias", coordinado por la Compañía Brasileña de Alimentación -COBAL, empresa pública vinculada al Ministerio de Agricultura, destinado a reforzar al pequeño comercio, evitando el desaporecimiento y mejorando las condiciones de los puestos de trabajo en los pequeños establecimientos del comercio al por menor.
- El Programa "Micro-Empresas", desarrollado por el Centro de Asistencia a la Pequeña y Mediana Empresa- CEBRAE, destinado a reforzar las micro-unidades de producción, a través de asistencia técnica y créditos.

La mayor limitación de esos programas está en el hecho de que se desarrollan sin una coordinación efectiva de parte del Consejo Nacional de Política del Empleo o del Centro Nacional de Recursos Humanos de la SEPLAN.

Los hechos más relevantes de la tercera etapa son los siguientes:

- La creación del Sistema Nacional del Empleo -SINE, Decreto n° 76 403 de 1975) y del Consejo Nacional de Política del Empleo - CNPE (Decreto n° 79 620 de 1977).
- La aprobación por el Consejo de Desarrollo Social-CDS, de la Exposición de Motivos n° 11 de 1975, que define, entre otros temas, la orientación de la acción del Ministerio del Trabajo en el campo del empleo.
- La vinculación del SENAI y del SENAC al Ministerio del Trabajo, en la condición de "entes supervisados" (Decreto n° 74 000, de 1974).
- La aprobación de los incentivos fiscales para las empresas que desarrollan programas de capacitación para sus trabajadores (Ley n° 6297, del 15 de Diciembre de 1975).
- La transferencia del Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra -PIPMO, del Ministerio de la Educación para el Ministerio del Trabajo (Decreto n° 75 085, de 1974).
- La creación, en el Ministerio del Trabajo, del Servicio Nacional de Formación Profesional Rural - SENAR (Decreto n° 77 354, del 31 de Marzo de 1976).
- La creación del Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra (Decreto n° 77 362, del 1° de Abril de 1976). //

Muchos de los textos de este capítulo han sido extractados de los documentos Educación y Empleo: el Caso de Brasil y Acciones del Ministerio del Trabajo en el Campo del empleo y funciones del Sistema Nacional del Empleo -SINE, introduciéndose, en algunos casos, cambios en relación a los originales.

ANEXO ESTATÍSTICO

(Os dados básicos são dos Censos Demográficos e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, do IBGE. O CNRH/IPLAN realizou ajustes e estimativas para tentar assegurar a comparabilidade da informação.)

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1975	1978
I. POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA)						
a) Valores absolutos (mil)	22 750	24 608	29 557	31 378	35 364	...
i) PEA masculina	18 673	19 950	23 392	24 843	28 021	...
ii) PEA feminina	4 077	4 618	6 165	6 535	7 343	...
b) Taxa global de atividade	32,4	32,2	31,7	31,8	32,1	...
i) Taxa de atividade da PEA masculina	53,3	52,4	50,5	50,7	51,4	...
ii) Taxa de atividade da PEA feminina	5,8	12,1	13,2	13,2	13,3	...
c) Coeficiente de dependência	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	...
d) % da PEA não-agrícola sobre a PEA total	45,4	48,6	55,7	58,1	63,2	...
e) Taxa de desemprego aberto	0,8	1,2	2,0	3,1	1,8	...

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1969	1970	1972	1975	1976
2. POPULAÇÃO OCUPADA						
a) Valores absolutos (mil)	22 574	24 325	28 959	30 405	34 728	
b) Taxa de ocupação	32,2	31,8	31,1	30,8	31,5	
2.1. Ocupados no Setor Não-Agrícola						
a) Valores absolutos (mil)	10 200	11 698	15 893	17 387	21 422	
b) % sobre a população ocupada	45,2	48,1	54,9	57,2	61,7	

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1976	1977
2.2. Ocupados no Setor Agrícola						
a) Valores absolutos (mil)	12 374	12 627	13 066	13 018	13 306	..
b) % sobre a população ocupada	54,6	51,9	45,1	42,8	38,3	..
3. PESSOAS OCUPADAS SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO						
a) % de empregadores	1,9	1,8	1,5	1,2	0,7	..
b) % de empregados	49,6	51,3	54,7	57,4	62,4	..
i) % de empregados não-agrícolas sobre a população ocupada em atividades não-agrícolas	75,3	76,0	78,9	79,4	80,0	..
ii) % de empregados agrícolas sobre a população ocupada em atividades agrícolas	31,6	25,7	25,3	28,0	34,0	..
c) % de autônomos	32,9	33,5	34,5	33,3	30,7	..
d) % de trabalhadores familiares sem remuneração	15,6	13,4	9,3	8,1	6,2	..
i) % de trabalhadores familiares sem remuneração no setor agrícola sobre a população ocupada em atividades agrícolas	26,3	24,0	19,8	18,1	15,3	..
4. ESTRUTURA ETÁRIA DA PEA						
a) Total-valores absolutos (mil)	22 750	24 608	29 557	31 378	35 364	..
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	..

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1976	1978
b) 10 - 14 anos	{ 20,6	{ 20,5	5,2	5,1	5,0	...
c) 15 - 17 anos (1)			6,4	6,5	8,0	...
d) 18 - 19 anos (1)			8,5	8,6	7,7	...
e) 20 - 59 anos	73,6	73,8	74,5	74,6	74,4	...
f) 60 anos e mais	5,8	5,7	5,4	5,2	4,9	...
5. TAXAS ESPECÍFICAS DE ATIVIDADE POR GRUPOS ETÁRIOS (%)						
5.1. Total						
a) 10 - 14 anos	{ 29,9	{ 28,9	12,8	12,8	13,1	...
b) 15 - 17 anos			30,1	32,6	38,0	...
c) 18 - 19 anos			63,4	61,3	52,8	...
d) 20 - 59 anos	56,4	56,4	56,7	56,3	55,9	...
e) 60 anos e mais	38,8	37,1	33,4	32,3	30,5	...
f) 10 - 19 anos	29,9	28,9	42,8	43,8	46,2	...
5.2. FEA Masculina						
a) 10 - 14 anos	{ 45,1	{ 43,2	19,1	18,3	16,9	...
b) 15 - 17 anos			62,1	62,1	63,1	...
c) 18 - 19 anos			92,1	92,3	93,4	...
d) 20 - 59 anos	95,0	94,2	92,1	92,3	93,4	...
e) 60 anos e mais	68,1	65,3	59,1	59,1	53,9	...

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1976	197
5.3. PEA Feminina						
a) 10 - 14 anos	} 15,0	} 15,0	6,4	6,2	6,0	...
b) 15 - 17 anos			} 24,4	} 24,7	} 25,3	...
c) 18 - 19 anos						
d) 20 - 59 anos	18,1	19,2	21,9	21,8	21,9	...
e) 60 anos e mais	9,9	8,9	8,2	7,8	6,2	...
6. SUBEMPREGO DAS PESSOAS OCUPADAS						
6.1. Subemprego Visível (2)						
6.1.1. Total						
1) Valores absolutos (mil)	-	-	5 406	5 813	4 597	...
ii) Taxa de subemprego visível (% sobre a PEA)	-	-	17,7	17,7	12,3	...
6.1.2. Por sexo						
a) Homens						
1) Valores absolutos (mil)	-	-	2 414	2 826	1 878	...
ii) Taxa de subemprego visível (% sobre homens)	-	-	11,1	12,1	7,0	...
b) Mulheres						
1) Valores absolutos (mil)	-	-	2 992	2 987	2 719	...

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1976	1977
ii) Taxa de subemprego visível (% sobre mulheres)	-	-	33,9	31,9	25,2	...
6.1.3. Per Atividades						
a) Atividades Agrícolas						
i) Valores absolutos (mil)	-	-	2 830	2 823	1 912	...
ii) Taxa de subemprego visível (% sobre atividades agrícolas)	-	-	18,7	20,4	13,5	...
b) Atividades Não-Agrícolas						
i) Valores absolutos (mil)	-	-	3 026	2 990	2 685	...
ii) Taxa de subemprego visível (% sobre atividades não-agrícolas)	-	-	16,9	15,8	11,5	...
6.2. Subemprego Invisível (3) por Setores de atividade e sexo (%)						
6.2.1. % sobre total de ocupações	60,6	59,3	56,1	46,8	31,3	...
a) Atividades agrícolas	64,3	66,1	71,3	52,4	40,8	...
b) Atividades não-agrícolas	51,4	50,8	44,0	42,5	32,5	...
i) Atividades industriais	53,8	52,1	47,6	...	22,9	...
ii) Comércio de mercadorias	43,5	43,9	44,3	...	27,4	...
iii) Prestação de serviços	73,7	74,4	74,9	...	52,0	...

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1976	1978
iv) Transportes, Comunicações e Armazenamento	38,3	36,1	30,7	...	11,0	...
v) Atividades sociais	37,8	37,7	37,4	...	26,9	...
vi) Administração pública	30,2	28,6	25,1	...	15,6	...
6.2.2. % sobre Homens	59,1	57,5	55,7	44,4	26,3	...
a) Atividades agrícolas	67,2	68,6	71,5	65,5	54,5	...
b) Atividades não-agrícolas	46,6	42,2	39,5	32,2	18,7	...
i) Atividades industriais	49,9	48,9	45,5	...	19,2	...
ii) Comércio de mercadorias	41,2	41,5	41,6	...	23,6	...
iii) Prestação de serviços	51,7	51,3	46,0	...	21,5	...
iv) Transportes, Comunicações e Armazenamento	38,6	36,3	30,9	...	10,6	...
v) Atividades sociais	33,5	33,2	32,2	...	14,1	...
vi) Administração pública	30,4	28,6	24,7	...	14,5	...
6.2.3. % sobre Mulheres	68,4	64,2	57,6	55,8	49,4	...
a) Atividades agrícolas	95,9	96,3	97,2	93,1	85,5	...
b) Atividades não-agrícolas	78,1	76,6	73,2	63,6	51,9	...
i) Atividades industriais	71,9	69,6	63,2	...	41,2	...
ii) Comércio de mercadorias	61,5	60,7	60,0	...	37,8	...
iii) Prestação de serviços	92,6	92,1	89,8	...	73,7	...

I-1. Alguns enfoques sobre a natureza do problema ocupacional e as formas de solucioná-lo.

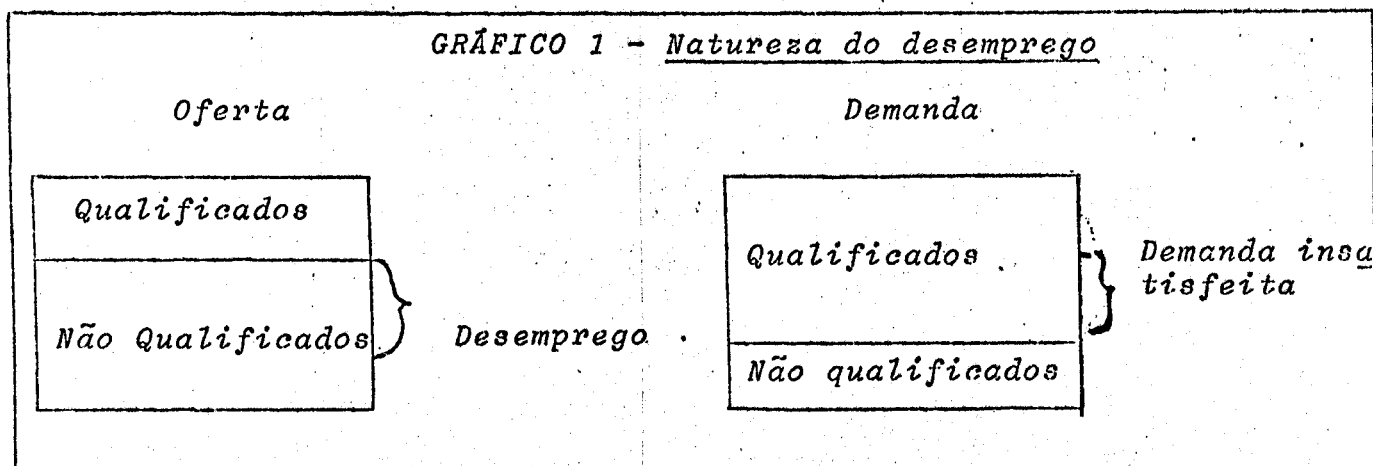
No Brasil, como na maioria dos países da América Latina, os modelos de planejamento do emprego que se adotam, estão influenciados pelas diferentes interpretações apresentadas sobre a natureza do fenômeno ocupacional.

É possível classificar as diferentes abordagens sobre o problema do emprego em quatro tipos:

a) Enfoques que consideram estar na disponibilidade ou oferta de mão-de-obra, a essência do problema ocupacional. O desemprego e o subemprego seriam assim explicados:

I. Por um desajuste estrutural entre a oferta (com abundância de pessoal não qualificado e escassez de mão-de-obra qualificada) e a demanda, onde a situação se apresenta em forma inversa.

A solução do desequilíbrio se daria através do aumento das disponibilidades de pessoal qualificado, especialmente através dos programas de educação e treinamento.



BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1976	1978
iv) Transportes, Comunicação e Armazenamento	37,0	33,4	26,1	...	15,9	...
v) Atividades sociais	40,5	40,4	40,0	...	32,5	...
vi) Administração pública	29,0	28,5	27,5	...	20,5	...
7. SETOR DE ATIVIDADE DAS PESSOAS OCUPADAS						
7.1. Total de ocupados	22 574	24 325	28 959	30 405	34 728	...
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	...
a) Atividades agrícolas	54,8	51,9	45,1	42,8	38,3	...
b) Atividades industriais	12,3	13,9	17,9	20,3	25,6	...
c) Comércio de mercadorias	6,5	6,9	7,7	7,8	7,9	...
d) Prestação de serviços	12,2	12,3	12,4	12,3	12,1	...
e) Transportes, Comunicação e Armazenamento	4,6	4,6	4,2	4,2	4,0	...
f) Atividades sociais	3,0	3,6	5,1	5,0	4,7	...
g) Administração Pública	3,2	3,4	4,0	3,9	3,6	...
h) Outras atividades	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	...
7.2. Homens ocupados	18 522	19 750	22 896	24 010	25 521	...
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	...
a) Atividades agrícolas	60,2	57,9	51,6	48,9	43,2	...
b) Atividades industriais	12,4	14,4	19,3	23,1	30,3	...
c) Comércio de mercadorias	7,1	7,4	8,2	8,1	7,3	...

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS

EMPREGO

TEMAS E INDICADORES	1960	1963	1970	1972	1975	1978
d) Prestação de serviços	6,8	6,2	5,3	5,4	5,3	...
e) Transportes, Comunicação e Armazenamento	5,4	5,4	5,1	5,1	4,9	...
f) Atividades Sociais	1,4	1,6	2,1	1,9	1,4	...
g) Administração Pública	3,4	3,7	4,3	4,2	3,9	...
h) Outras atividades	3,3	3,4	3,5	3,4	3,2	...
7.3. Mulheres ocupadas	4 052	4 575	6 063	6 395	7 207	...
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	...
a) Atividades Agrícolas	30,2	27,2	20,7	19,1	16,1	...
b) Atividades Industriais	12,2	11,6	10,4	10,9	11,9	...
c) Comércio de Mercadorias	4,2	4,7	6,1	6,7	8,1	...
d) Prestação de serviços	36,3	37,4	39,1	38,3	36,4	...
e) Transportes, Comunicação e Armazenamento	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	...
f) Atividades sociais	10,4	12,0	16,2	16,7	17,6	...
g) Administração Pública	2,0	2,3	2,6	2,7	2,7	...
h) Outras atividades	3,7	3,8	3,9	4,5	6,1	...