

Sistema público de emprego: Um imperativo para a modernização do mercado de trabalho brasileiro

Num mundo do trabalho em transformação, um Sistema Público de Emprego tem um papel fundamental a desempenhar - combater o desemprego estrutural e adequar a força de trabalho para os novos requisitos profissionais. Ele aumenta substancialmente a "empregabilidade" da força de trabalho, permitindo uma recolocação mais rápida do desempregado, assim como tende a reduzir o tempo de procura por emprego. Permite ainda administrar e controlar melhor o seguro-desemprego, assim como facilita o equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra.

Em outras palavras, é indispensável no processo de intermediação de mão de obra, em busca da maior eficiência do mercado de trabalho. Sua atividade transcende o simples apoio aos desempregados, prestando serviços, inclusive, aos trabalhadores ocupados que, por variadas razões, venham a procurar o Sistema. Do ponto de vista social, ele representa a promoção da cidadania do trabalhador, assim como o reconhecimento de que a sociedade lhe confere um tratamento que ultrapassa ao de "anônimo estatístico". Aos trabalhadores, são oferecidas mais amplas opções assistenciais, vocacionais e profissionais, fazendo despontar a importância qualitativa do Sistema.

Nesse mundo em transformação, o Brasil tem hoje uma rara oportunidade histórica de implementar definitivamente seu Sistema Público de Emprego. Estrategicamente, sob a ótica econômica e social, ele virá num momento em que se acentua questão do desemprego estrutural, onde ocorre uma elevação da informalidade, e existe a necessidade de geração de mais e melhores empregos, requerendo mecanismos mais eficientes de funcionamento do mercado de trabalho.

Mesmo sob ótica política e institucional, a implementação desse Sistema ganha bastante relevância. Numa realidade onde as inúmeras reformas, em especial das Relações de Trabalho e da Previdência Social têm sido entendidas como uma subtração dos "direitos adquiridos dos trabalhadores", sua implantação deve ser oferecida aos sindicatos, e aos trabalhadores em geral, como uma ação do Estado em direção a uma conquista da sociedade em geral, onde até mesmo o setor informal poderá

ser contemplado com melhorias. Ademais, o Sistema Público de Emprego representa uma forma permanente de identificação e geração de bons empregos, não vindo em prejuízo de nenhuma outra política que venha ser proposta.

AS FUNÇÕES BÁSICAS DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

A experiência internacional revela que, apesar das dificuldades e limitações impostas pelas novas formas de utilização do trabalho humano, o Sistema Público de Emprego deve preencher alguns requisitos básicos, em direção à maior eficácia e eficiência no desempenho do mercado de trabalho, bem como no que diz respeito ao seu vínculo com o seguro-desemprego e a qualificação do trabalhador. Sucintamente estas funções são as seguintes:

(a) Intermediação da Mão de Obra: onde o trabalhador deve ser colocado em contato com as vagas oferecidas pelo setor produtivo, visando seu enquadramento como segurado. Isto contribui bastante para a redução dos custos de desemprego, seja sob a ótica do trabalhador, seja no pano macroeconômico.

(b) Implementar a Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos: visa garantir uma força de trabalho com requisitos educacionais e profissionais mínimos exigidos pela tecnologia vigente, assim como acompanhar as modificações impostas pelas rápidas transformações tecnológicas.

(c) Serviços de Aconselhamento Vocacional e Orientação ao Trabalhador: permite diagnosticar problemas, principalmente junto aos desempregados, em busca das alternativas de recolocação e reemprego, assim como aconselhar os trabalhadores em geral sobre a existência de novas ocupações. Informa os desempregados sobre necessidade de reciclagem, requalificação e possibilidades de treinamento. Até mesmo nos campos moral e psicológico o Sistema deve prover apoio ao trabalhador.

(d) Estímulo à Mobilidade do Trabalho: contribui para minimizar o desemprego através do estímulo à mobilidade setorial, locacional e regional do trabalhador, assim como

*Professor titular da FEA/USP e Assessor Especial do Ministro do Trabalho.

deve estimular sua mobilidade ocupacional.

(e) Sistema de Informação para o Mercado de Trabalho: contribui para alimentar as políticas públicas na área trabalho com estatísticas necessárias ao seu funcionamento, assim como permite ao setor produtivo informar-se sobre o perfil da oferta de trabalho.

Além de preencher estas funções, num Sistema Público de Emprego bem estruturado, as chamadas "ações de emprego" devem preceder todas as demais, ou seja, quando um desempregado, ou qualquer trabalhador, procura atendimento, ele deve primeiro se sujeitar à recolocação e/ou retreinamento. Esta ação deve ser compatível com inúmeros aspectos de adequabilidade, elegibilidade, etc., assim como voltada para o bem estar do trabalhador. Ademais, as "ações de emprego" devem, necessariamente, ser de fluxo contínuo buscando, com isso, minimizar aspectos relativos às burlas, fraudes e vícios.

Adiciona-se ainda que o fato de ser Público não tem significado, no cenário internacional, que o Sistema prescindia da participação de amplos segmentos do setor privado. Com isso tem se ampliado as possibilidades de sucesso do Sistema.

OS DESAFIOS NO CASO BRASILEIRO

Observando-se as funções descritas no item anterior, pode-se dizer que o Brasil já possui os ingredientes necessários para implantar e consolidar definitivamente um Sistema Público de Emprego, ainda que se reconheça a precariedade atual das Instituições que dele fariam parte.

Temos, desde 1975, o Sistema Nacional de Emprego, voltado principalmente para a intermediação de mão de obra, mas com fracasso relativo até aqui. As estatísticas do SINE revelam cifras irrisórias para a dimensão da força de trabalho: em 1995, segundo dados do Ministério do Trabalho, os SINEs captaram cerca de 380 mil vagas, encaminhando aproximadamente 598 mil desempregados, sendo que apenas 150 mil foram recolocados.

Existe, também, desde 1986, o programa de seguro-desemprego, que já atende cerca de 5 milhões de desempregados por ano, ao custo aproximado de 0.5% do PIB, mas que não representa mais de 7,0% da força de trabalho. Além disso, a quase inexistência de intermediação, e outras formas de controle, transformou um benefício parcelado em uma espécie de "indenização" compulsória, na medida em que todas as parcelas são praticamente pagas, inde-

pendentemente do status do trabalhador perante o mercado de trabalho.

Finalmente, o País dispõe, desde o início da década de quarenta, de um sistema de formação profissional bastante consolidado. Embora treinando menos do que seria necessário, pode-se afirmar que este sistema tem prestado serviços relevantes à qualificação profissional dos trabalhadores brasileiros. Entretanto, dentre os principais problemas em seu funcionamento, pode-se apontar sua relativa independência na execução de políticas e a falta de maior prioridade ao segmento de trabalhadores desempregados. Isto tem conduzido esse sistema a conferir pouca importância às necessidades impostas pela demanda de mão de obra, mormente num contexto de rápidas transformações na base tecnológica.

A tudo isso adiciona-se que, somente em tempos recentes, o Governo Federal colocou em sua agenda de trabalho a necessidade de aumentar seus esforços na direção da implantação e consolidação de um amplo Sistema Público de Emprego. Nesse sentido, inúmeras ações do Ministério do Trabalho têm priorizado os principais passos em direção à articulação do programa de seguro-desemprego, com aquelas do SINE e do Programa Nacional de Formação Profissional.

Estas ações têm buscado acelerar a definitiva implantação de um Sistema Público de Emprego, voltado para a realidade do mercado de trabalho brasileiro, assim como respeitando as especificidades da nossa força de trabalho. Para tanto elas têm se baseado nos seguintes princípios:

a) o desenho definitivo desse Sistema deve resultar de uma ampla negociação, tanto com o conjunto da sociedade, quanto principalmente com os segmentos sociais diretamente envolvidos (Executivo, Legislativo, Empregadores e Empresários). Com esse procedimento, haverá maior respaldo para os modelos adotados, assim como ampliasse a possibilidade de uma utilização mais eficiente da experiência já existente;

b) Ainda que permaneça um programa de cunho federal, de acordo com a Convenção 88 da OIT, ratificada pelo Brasil, deve-se caminhar para um Sistema descentralizado, visando uma participação maior de Estados e Municípios, assim como das comunidades, seja na definição de diretrizes locais, ou mesmo nos demais aspectos de funcionamento;

c) A definição dos principais parâmetros deve ser realizada no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Tra-

balhador (CODEFAT), até aqui a mais bem sucedida forma de gestão tripartite experimentada pelo País. Nesse sentido, tem se buscado ampliar e fortalecer as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego como elementos descentralizadores a implementarem as diretrizes daquele órgão;

d) É imprescindível adotar um Sistema onde o fluxo contemple inicialmente as "ações de emprego", com destaque para a questão do treinamento e requalificação da mão de obra, acoplada a um sistema eficiente de pagamento de benefícios durante o período de habilitação do trabalhador. Para tanto, é imprescindível o fortalecimento dos SINEs, os quais terão substancial aumento de demanda em suas novas funções, bem como uma reformulação no sistema de pagamento dos benefícios, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal; e

e) É necessário evitar erros do passado. Face ao gigantismo da tarefa, deve-se implantar gradativamente o Sistema, através de projetos-pilotos nas unidades da federação onde o SINE já possui uma atuação eficiente e destacada, assim como estimular que a participação dos demais Estados ocorra na

forma de adesão. Com esses procedimentos, toma-se mais fácil corrigir os erros detectados, assim como certamente haverá um positivo "efeito-demonstração" nas unidades da Federação mais recalcitrantes. Ademais, isso dilui, ao longo do tempo, a tarefa de buscar recursos para a implantação global do Sistema Público de Emprego.

Como se observa, trata-se de uma tarefa árdua e complexa, cuja direção deve competir ao Ministério do Trabalho e ao CODEFAT, mas será virtualmente impossível de conduzi-la sem um efetivo engajamento de toda a sociedade. Além disso, como toda a transformação hoje necessária ao País, estas mudanças na forma de funcionamento do mercado de trabalho somente surtirão efeitos plenos caso se insiram num amplo contexto de reformas estruturais como, por exemplo, na esfera das Relações do Trabalho, na Previdência Social, e no Sistema Tributário, entre outras, as quais viabilizem, indiretamente, os esforços de implantação de um Sistema Público de Emprego. Isoladamente, seus efeitos serão anulados e seu sucesso será relativo...se tudo der certo.