# *As políticas de trabalho no Brasil: uma perspectiva do trabalhador*

Enilson Simões de Moura* e Danilo Nolasco C. Marinho**

## 1. O contexto atual das políticas de trabalho no Brasil

Um desafio que as sociedades humanas enfrentam no início do século XXI é manter níveis aceitáveis de emprego e de desenvolvimento em bases sustentáveis e, também, na maioria dos países, possibilitar a inclusão de parcelas majoritárias da população a padrões de vida e de cidadania característicos dos países desenvolvidos. Neste momento histórico é intenso o debate sobre as possibilidades e limites da ação do Estado no desenvolvimento econômico, sobre a efetividade das políticas de inclusão social e outras políticas que possibilitem a que indivíduos tenham acesso a trabalho decente e escapem da pobreza e da marginalização. As questões relacionadas com trabalho e emprego galvanizam a atenção de sociedades e governos.

A formulação de políticas públicas de combate ao desemprego tem se tornado uma prioridade nas agendas governamentais, tanto nas economias industrializadas quanto nas economias em desenvolvimento. A globalização dos sistemas de produção e distribuição, a mudança tecnológica e a intensificação da competição têm desencadeado transformações profundas no mundo do trabalho e aumentado a exclusão social. Mais recentemente, crises financeiras de caráter cíclico adicionaram-se ao problema, contraindo o crescimento e aumentando o desemprego em regiões de todo o mundo.

As dimensões globais dessa crise deixam claro que o desemprego crônico não é um problema de subdesenvolvimento, nem uma questão exclusiva das economias em desenvolvimento. Entretanto, quando ajustes econômicos e tecnológicos são sobrepostos aos desafios institucionais e sociais de uma economia em desenvolvimento, os impactos decorrentes tomam uma forma mais complexa e mais profunda do que no caso das economias dos países desenvolvidos.

Os fatores que levam ao aumento do desemprego aberto freqüentemente são os mesmos em países diversos. Porém, os seus impactos e a configuração dos ajustes no mercado de trabalho, como também a definição de políticas públicas em resposta ao problema, são heterogêneos. Os países desenvolvidos têm se apoiado predominantemente em contratos de tempo parcial e de tempo determinado para aumentar a flexibilidade do trabalho. O aumento de emprego atípico nesses países ocorre geralmente nos setores formais e sob alguns códigos de proteção legal. Enquanto isso, na América Latina, a diminuição da capacidade do setor formal para gerar empregos de boa qualidade tem sido compensada pelo aumento contínuo no emprego informal, que atualmente absorve mais da metade da força de trabalho na região. Um número crescente de trabalhadores do setor informal não pode contar com quase nenhuma rede de seguridade social, de proteção legal e com nenhum espaço de diálogo social. Desse modo, nesses países, a informalidade tem se integrado ao trabalho não protegido, contribuindo para a precariedade e para a baixa qualidade de vida.

*Presidente da Social Democracia Sindical (SDS).

**Professor da Universidade de Brasília (UnB).

A reforma de instituições e da legislação trabalhista é freqüentemente considerada como uma estratégia-chave para obter uma alocação eficiente do trabalho e melhores perspectivas de emprego. Contudo, análises das iniciativas passadas de flexibilização da legislação trabalhista não são conclusivas, exemplos podem ser identificados tanto para confirmar quanto para negar o papel do afrouxamento da legislação trabalhista na redução do desemprego.

A partir da sucessão de crises da década de 1970, os países desenvolvidos adotaram, em geral, uma posição ativa no desenvolvimento de políticas voltadas para o mercado de trabalho. Essas políticas contemplaram não só os instrumentos clássicos de proteção financeira ao trabalhador, como o seguro-desemprego, que sofreu inúmeras modificações desde então, mas também medidas destinadas a reduzir a oferta de trabalho, como a antecipação da aposentadoria. Foi, no entanto, um conjunto de instrumentos relacionados às chamadas políticas ativas — envolvendo a criação de emprego público, a formação e qualificação profissional, a intermediação de mão-de-obra, o apoio às micro e pequenas empresas, o subsídio ao emprego de jovens e de desempregados de longa duração e a flexibilização da legislação trabalhista, entre outras — que se constituiu no principal mecanismo de ação desses países em seu esforço para enfrentar o problema.

No caso brasileiro, as mudanças que ocorreram durante essa década na esfera econômica e na natureza do emprego são estruturais e não conjunturais e têm determinado amplas repercussões sociais. As políticas de emprego no Brasil têm de servir tanto para a agenda de competitividade como também para a agenda social. De um lado, as políticas públicas têm de atender às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e de geração de emprego próprias de uma das economias industriais importantes no mundo. Por outro lado, essas mudanças múltiplas no mundo do trabalho são sobrepostas a desigualdades socioeconômicas profundas e preexistentes, as quais exigem uma agenda de política social para a sua redução, para oferecer acesso a treinamento e crédito aos setores tradicionalmente excluídos e para integrar um espectro mais amplo da sociedade na determinação de necessidades e na execução das atividades.

As políticas públicas de trabalho e emprego podem ser classificadas, *grosso modo*, de "passivas" e "ativas". Políticas passivas procuram reduzir o número de desempregados, diminuindo a oferta de trabalho, por exemplo, levando à aposentadoria de trabalhadores mais velhos ou retardando a entrada de jovens no mercado de trabalho, induzindo sua permanência na escola. No caso brasileiro, a situação fiscal do país não comporta uma política passiva mais abrangente. As políticas ativas procuram elevar a oferta de postos de trabalho, aumentar as possibilidades de empregabilidade dos que estão desocupados e reduzir a vulnerabilidade dos já empregados.

As políticas ativas podem atuar sobre a oferta ou a demanda de trabalho. Sobre a demanda, por exemplo, pode-se citar a criação de frentes de trabalho pelo setor público, subsídios às contratações, crédito para micro e pequenas empresas, incentivo ao trabalho autônomo, incentivos para setores demandadores de mão-de-obra, como construção civil. Pelo lado da oferta, destacam-se a formação e reciclagem profissional e os serviços de intermediação.

O governo brasileiro tem criado e implementado políticas ativas para amenizar os impactos decorrentes de variáveis macro-econômicas que afetam o mercado de trabalho, principalmente a denominada reestruturação produtiva. De parte da demanda, destacam-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com recursos parciais do FAT, que têm estimulado a criação de empregos rurais e urbanos e o Programa de Microcrédito. Do lado da oferta, destacam-se o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor), o Sistema Brasileiro de Formação Profissional (Sistema S) e o Sistema Nacional de Emprego (Sine). A preocupação com emprego e com competitividade estimulou muitos países a

desenvolverem programas de qualificação ou treinamento profissional, distintos da educação tradicional. Esses programas tornaram-se parte da agenda das políticas públicas nacionais.

## 2. O sindicalismo brasileiro e o novo mundo do trabalho

O século XX foi marcado por profundas transformações no campo do trabalho. A força física predominante no início do século foi sendo gradualmente substituída pela força da mente. As longas jornadas de trabalho tornaram-se cada vez mais curtas. A hegemonia dos homens foi revogada por uma crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. A agricultura, a maior empregadora, cedeu lugar para a indústria e, depois, para o comércio e os serviços. Grandes empresas, onde havia enormes massas de trabalhadores, foram se mesclando com pequenas e médias unidades, dispersas no espaço, mas articuladas entre si na forma de cadeias de produção. Os quadros de pessoal fixo foram substituídos por empregados que convivem com trabalhadores subcontratados e terceirizados.

A relação subordinada entre empregado e empregador viu crescer, em paralelo, um complexo de novas relações como, por exemplo, o trabalho por conta própria e o realizado a distância. Da exclusividade do salário, passamos para as mais variadas formas de benefícios e remuneração, com prêmios especiais à produtividade. Do trabalho desprotegido de suas primeiras décadas, terminamos o século com proteções sociais ampliadas, mas que se tornaram progressivamente inacessíveis a grande parte dos trabalhadores dos países em desenvolvimento, como o nosso.

A situação de mudanças intensas rapidamente esmaeceu a capacidade de o trabalhador identificar e compreender o que está ocorrendo. Novas formas de produzir demandam novas formas de trabalhar, novas formas de contratar e de remunerar. Surgem grupos de trabalhadores com dificuldades de inclusão nessa nova realidade.

As mudanças intensas na produção e no mundo do trabalho trouxeram crise para o sindicalismo. Uma questão central para os trabalhadores no momento atual é definir qual é o lugar e a função do sindicalismo num contexto da ordem econômica mundial e de dominação da ideologia neoliberal, cuja repercussão é a exacerbação do individualismo e a limitação da capacidade de mobilização coletiva.

Existe um pessimismo em relação à sobrevivência do sindicalismo no século XXI, que decorre de uma visão conservadora do papel do sindicato. Novos tempos demandam novas formas de ação sindical. Os embates entre capital e trabalho continuam na nova roupagem do capitalismo globalizado, com os trabalhadores fragmentados e enfraquecidos, mesmo que temporariamente, como resultado da "revolução informacional", das novas concepções organizacionais e da internacionalização da produção e dos mercados. O trabalho está longe de acabar, mas as relações de trabalho não respondem mais ao modelo tradicional. O sindicato, como instrumento de representação da classe trabalhadora em mutação, ou se transforma, ou desaparece. É necessário que a maturidade da representação sindical acompanhe as mudanças, garantindo, minimamente, condições de trabalho dignas à massa de trabalhadores, assalariados ou não, envolvendo-se nas mais distintas relações de trabalho e deixando de lado o corporativismo restrito ou o sectarismo ideológico que têm como horizonte a extinção gradativa do sindicalismo.

## 3. Uma agenda para a política de emprego e renda

Os graves problemas do mundo contemporâneo estão em evidência, principalmente os relacionados ao desemprego, ao aviltamento dos salários, ao crescimento da "nova pobreza" e ao alijamento de continentes, países e grandes grupos populacionais dos benefícios do processo de modernização. O Brasil entra no século XXI discutindo o seu processo de desenvolvimento, o papel do Estado e sua inserção na modernidade.

A crise no trabalho e emprego tem de ser enfrentada pelo governo e sindicatos. Mesmo sabendo que os aspectos macroeconômicos são fundamentais, eles não são suficientes no enfrentamento da situação de transição por que passa o mundo do trabalho, sobrando, portanto, margem de manobra para ações governamentais e de sindicatos na promoção de políticas de trabalho e renda.

Na geração de novas oportunidades, nada justifica multiplicar a precariedade do atual mercado informal. Os jovens esperam trabalhar em condições que permitam a sua realização pessoal e que garantam proteções mínimas para os quatro momentos críticos da vida — o da falta de trabalho, o da doença, o da velhice e o da morte. As novas formas de trabalhar, que incluem aqueles que não possuem empregos formais, exigirão novas formas de proteções sociais. Para tanto, será imperioso reformar, conjuntamente, as leis trabalhistas e as previdenciárias. Não está implícito neste argumento a redução dos direitos adquiridos pelos empregados formais. O objetivo é o desenvolvimento socioeconômico e a existência de condições de trabalho decentes.

As políticas de trabalho no Brasil devem continuar sendo fortalecidas em suas vertentes básicas: seguridade, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, investimento para a geração de emprego, incluindo as interfaces com o microcrédito. A Social Democracia Sindical (SDS), sob a égide do "sindicalismo cidadão", defende e implementa ações para fazer face à nova realidade do mundo do trabalho. Dessa forma, atua na organização do trabalhador sem carteira assinada, capacitando-o como empreendedor, e oferecendo-lhe instrumentos que aumentem sua competitividade, seja para seu emprego, para gerir o seu próprio negócio ou associar-se a cooperativas. A SDS tem atuado ativamente na organização de associações e cooperativas de trabalhadores. Neste ano, a SDS apresentou para debates a proposta de projeto de lei do "Simplesmente Trabalhador", que dispõe sobre o regime previdenciário e tributário dos trabalhadores informais e dos nanoempreendedores. Essas ações se coadunam com a proposta do sindicalismo cidadão, que tem como meta o estabelecimento de condições de trabalho dignas, propugnando novas legislações, organizando trabalhadores, preparando-os para o novo mundo do trabalho, possibilitando sua inclusão na economia formal e na cidadania plena.

06_opiniao_3.pmd 18 19/11/02, 18:16
Preto