

Maria Dolores Thiesen Silva

**A POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO EM SANTA
CATARINA:
CONTEXTUALIZAÇÃO E QUESTIONAMENTOS**

Mestrado em Serviço Social

Universidade Federal de Santa Catarina
2003

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Maria Dolores Thiesen Silva

**A POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO EM SANTA
CATARINA:
CONTEXTUALIZAÇÃO E QUESTIONAMENTOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina, à Pós-Graduação em Serviço Social, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social sob a orientação do professor Dr. Raúl Burgos.

Florianópolis
2003

**A POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO EM SANTA
CATARINA:
CONTEXTUALIZAÇÃO E QUESTIONAMENTOS**

Maria Dolores Thiesen Silva

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Raúl Burgos – Presidente

Prof^a . Dra. Ivete Simionatto

Prof. Dr. Fernando Ponte de Souza

Prof^a . Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira

Florianópolis
2003

Dedico este trabalho aos meus pais
Benedito e Ida (*in memorium*),
que me ensinaram o valor da justiça e da dignidade humana.

Aos meu filhos
Isadora e João Lucas,
que me ensinam o amor a cada beijo, cada abraço, cada olhar.

Agradeço aos professores pela construção do
conhecimento;
aos amigos pelo carinho e motivação de
sempre;
à minha grande família pelo amor e incentivo;
ao Marciel por tudo.

Quando eu tiver
bastante pão
para os meus filhos
para a minha amada
pros meus amigos
e pros meus vizinhos

quando eu tiver
livros para ler
então eu comprarei
uma gravata colorida larga,
bonita e darei um laço perfeito
e ficarei mostrando
a minha gravata colorida
a todos que gostam de gente engravatada.

(Francisco Solano Trindade)

SIGLAS

ACAFE	Associação Catarinense de Fundações Educacionais
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED	Cadastro Geral dos Desempregados
CETE	Conselho Estadual de Trabalho e Emprego
CMTE	Conselho Municipal de Trabalho e Emprego
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Pensões
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Apoio ao Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PEQ	Programa Estadual de Qualificação Profissional
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação Profissional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROGER	Programa de Geração de Renda
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SACTES	Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
SDF	Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família
SEBRAE	Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI	Serviço Social da Indústria
SINE	Sistema Nacional de Empregos
UDESC	Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Valor da parcela X piso salarial	62
TABELA 2 - Benefícios concedidos X demanda	63
TABELA 3 - Metas 2001/2 e resultados 1995/2000 - PLANFOR	69
TABELA 4 - Qualificação profissional/SC 1999/2000/2001	90
TABELA 5 - Intermediação de mão-de-obra/SC 1999/2000/2001/2002	91
TABELA 6 - Seguro-desemprego/SC 1999/2000/2001/2002	92
TABELA 7 - Contribuição previdenciária por ramo de atividade e sexo em Santa Catarina - 1999	93
TABELA 8 - Demonstrativo da aplicação do FAT no Programa de geração de emprego e renda em Santa Catarina	94

RESUMO

O objetivo desta Dissertação é identificar e discutir a política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina, a partir da instituição do conselho estadual de trabalho e emprego – CETE. Apresentamos a partir do referido conselho, a articulação existente entre os programas de qualificação profissional, seguro-desemprego, programa de geração de trabalho e renda e intermediação de mão-de-obra, programas estes que compõe a política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina. Identificamos como são incorporadas as demandas e prioridades dos conselhos municipais de trabalho e emprego no CETE.

Para alcançar os objetivos propostos buscamos, a partir do referencial gramsciano, a concepção de Estado e sociedade civil, identificando sua função nas modernas sociedades capitalistas. Na perspectiva de que o Estado pode e deve ser um instrumento para alcançar uma melhoria substancial da vida do conjunto da sociedade, apresentamos os princípios sob os quais se edifica no Brasil o welfare state. Abordamos o modelo econômico político vigente nas sociedades capitalistas e suas conseqüências humanas, diante da reestruturação produtiva do trabalho. Em torno do ideário e da prática política neoliberal no Brasil, abordamos dois aspectos que consideramos centrais para o debate em torno da reforma do Estado: de um lado, a ampliação do espaço democrático, materializado pelo processo de descentralização; e, por outro, a defesa do Estado mínimo como saída para a crise do Estado nacional.

Dando continuidade, apresentamos alguns dados quantitativos referente a situação do mercado de trabalho, bem como o cenário político e econômico onde se institui o sistema público de trabalho e emprego no Brasil. Os estudos referentes a esta temática são abordados a partir da década de 1970, ressaltando as primeiras ações em torno do sistema público de emprego, com a instituição do programa de intermediação de mão-de-obra, da qualificação profissional e do seguro-desemprego. Com a proposta de redemocratização do País, à luz da Constituição de 1988 em seu artigo 239, buscamos a releitura da política de trabalho e emprego. Apresentamos as possibilidades criadas para propor avanços, a partir da instituição do fundo de amparo ao trabalhador-FAT e dos conselhos de trabalho e emprego nas três esferas de governo.

Apresentamos o resultado da pesquisa realizada com os conselheiros do CETE e análises documentais do conselho estadual, enfocando os paradoxos e limites que, de certa forma, inibem os avanços necessários, e os desafios postos a estes.

Nas considerações finais apresentamos a importância dos espaços democráticos e participativos e sua otimização como possibilidades de construção de um Estado radicalmente democrático.

PALAVRAS CHAVES: Estado, sociedade civil, welfare state, reestruturação produtiva do trabalho, reforma do Estado, fundo de amparo do trabalhador, política pública de trabalho e emprego, articulação, intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação profissional, geração de trabalho e renda e conselho estadual de trabalho e emprego.

Abstract

This study aims to identify the public policy concerning labor and employment in the state of Santa Catarina, using the principles of the Labor and Employment State Bureau – CETE – as the investigation basis. It is presented here, the articulation among some existing programs: professional qualification, unemployment insurance, income and labor generation and service intermediation programs. They are programs that form the public policy for labor and employment in the state of Santa Catarina. This study identifies the way the demands and priorities are incorporated by the city labor and employment councils.

In order to reach the proposed objectives, we searched, using the gramscian referential, the conception of the State and civil society, identifying its functions in the modern capitalist societies. According to the perspective that the State may and must be an instrument to reach a substantial improvement in the life quality of society as a whole, we present the principles upon which the welfare state is based in Brazil. We show the current economical model of capitalist societies and its human consequences in the labor productive re-structure. Around the neo-liberal politic practice in Brazil, we show two aspects that are considered to be central in the debate concerning the State reform: on one side the enlargement of the democratic space, materialized by the decentralization process; and on the other side, the defense of the minimum State as a solution to the national State crisis.

In the sequence, we present some quantitative data related to the labor market situation, as well as, the economical and political sceneries where the public system of labor and employment in Brazil was instituted. The studies related to this topic started in the seventies, pointing out the first actions around the employment public system, with the implementation of the service intermediation, professional qualification and unemployment insurance programs. Based in the re-democratization of the Country, enlightened by the Constitution of 1988, article 239, we analyzed the employment and labor policies. We present the possibilities created to propose improvements, starting from the implementation of the workers' support fund - FAT and the labor and employment councils in the three levels of the government.

We present the results of the survey done with the CETE counselors and the analysis of the documents of the state council, focusing the paradoxes and limits that, in a certain way, block the necessary improvement and the challenges related to them.

In the final considerations we present the importance of the democratic and participative spaces and their optimization as construction possibilities of a radically democratic State.

Key-Words: State, civil society, welfare state, productive work re-structure, State reform, worker's support fund, labor and employment public policy, articulation, service intermediation program, unemployment insurance, professional qualification, work and income generation, employment and labor state council.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 O ESTADO: ESPAÇO DE CONFRONTOS DE PROJETOS PARA A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	18
1.1 O Estado e a sociedade civil	18
1.2 Caracterização e tipologias do Welfare State	24
1.3 O Estado de Bem-Estar Social no Brasil	27
1.4 Reestruturação produtiva do trabalho em tempos de globalização da economia	35
1.5 Reforma do Estado, ajustes econômicos e a questão social	42
1.6 Possibilidades de mudanças com a reforma do Estado	44
2 HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL	53
2.1 A situação do mercado de trabalho no Brasil	53
2.2 Cenário político e econômico no processo de instituição do sistema público de trabalho e emprego no Brasil	55
2.3 A intermediação de mão-de-obra	58
2.4 O seguro-desemprego	60
2.5 O programa de qualificação profissional	64
2.6 O programa de geração de trabalho e renda	71
2.7 Possibilidades de avanços com a Constituição de 1988	73
2.8 Instituição do fundo de amparo ao trabalhador - FAT e do conselho deliberativo do fundo de amparo ao trabalhador - CODEFAT	74
3 PARADOXOS, LIMITES E DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO EM SANTA CATARINA: IDENTIFICAÇÃO DO PERÍODO 1995 A 2000	78
3.1 O mercado de trabalho formal e informal em Santa Catarina	78
3.2 A política de trabalho e emprego em Santa Catarina	79

3.3	Atribuições e competências do CETE: um estudo da política de trabalho e emprego a partir da atuação dos conselheiros no período 1995 a 2000	80
3.3.1	Competências do conselheiro na ótica dos entrevistados	82
3.3.2	A participação e representatividade dos conselheiros	84
3.3.3	A importância da articulação dos programas que compõem a política pública de trabalho e emprego na compreensão dos conselheiros	87
3.3.3.1	Qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra	90
3.3.3.2	Seguro-desemprego	92
3.3.3.3	Programa de geração de trabalho e renda	94
3.3.4	Fóruns de trabalho e emprego: espaços públicos democráticos ou espaços de interesses privados?	96
3.3.5	Os principais problemas na implantação da política pública de trabalho e emprego na concepção dos conselheiros	99
3.3.6	Avaliação da política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina CETE.....	100
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107
	ANEXOS	111

INTRODUÇÃO

Na sociedade em que vivemos a reprodução da vida está intimamente ligada à inserção no mercado de trabalho e renda. Em pesquisa recente realizada no Brasil, conforme dados apresentados no **Atlas da exclusão social 2003**, percebemos que alguns indicadores sociais melhoraram seus índices desde 1960, como o analfabetismo e a escolaridade; enquanto outros indicadores pioraram a partir de 1980, especialmente os índices de desemprego e violência.

O desemprego hoje afeta, toda a humanidade; devemos interpretá-lo como fenômeno criado pelas modernas sociedades capitalistas, e a partir desta realidade avaliar as suas trágicas conseqüências e pensar possibilidades que possam diminuir as mazelas sociais criadas.

O tema deste trabalho faz parte do nosso interesse de estudo, por considerar que o serviço social nas sociedades capitalistas, tem como objeto de trabalho a questão social, expressa nas contradições originadas na relação entre o capital e o trabalho; que se apresentam e se materializam nas ações das políticas sociais, espaço este de intervenção do assistente social. Os assistentes sociais em muito estão contribuindo para a edificação e implementação das políticas sociais no Brasil. Trabalhamos com várias políticas sociais, tais como: criança e adolescente, idoso, saúde, assistência social e, por dentro delas, trabalhamos com o tema do trabalho e emprego. Contudo, necessário se faz compreender a política de trabalho e emprego na sua integralidade, por ser ela também uma política específica, e ainda pouca refletida em nossa intervenção profissional. A luz desta reflexão buscamos o entendimento da política pública de trabalho e emprego, no sentido de criar possibilidades e idéias à busca da interface com outras políticas sociais; Portanto, sabedores que somos da

complexidade que envolve esta temática, desafiamo-nos a compreender este tema tendo como objetivo aproximá-lo dos debates e reflexões do mundo acadêmico do Serviço Social da UFSC, considerando ainda que as políticas sociais são espaços privilegiados de intervenção profissional do assistente social.

Para esta dissertação recortamos do tema do mundo do trabalho o eixo da política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina.

O objetivo primeiro deste trabalho é identificar e discutir a política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina, a partir da instituição do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego - CETE. Conseqüentemente, identificar a partir do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego qual a articulação existente entre os programas de qualificação profissional o seguro-desemprego, o programa de geração de renda e intermediação de mão-de-obra, rede que compõe a política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina. E, por último, identificar como são incorporadas as demandas e prioridades dos conselhos municipais de trabalho e emprego - CMTEs no Conselho Estadual de Trabalho e Emprego - CETE de Santa Catarina.

A partir do objeto deste trabalho identificamos na representação tripartite, através das entrevistas estruturadas realizadas com os conselheiros, e na consulta às atas do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego entre o período de 1995 a 2000, como se gesta e se executa a política, a partir dos atores sociais diretamente envolvidos na elaboração e na deliberação da política em tela. Para esta pesquisa, respeitando o critério tripartite, ouvimos a representação da CUT - como entidade representante dos trabalhadores, do SEBRAE - representante dos empregadores e da UFSC - representante do poder público.

Contextualizando o objeto da Dissertação, abordamos a trajetória histórica, considerando os aspectos políticos, econômicos e sociais que circundam o mundo do trabalho, principalmente a partir de 1970, no Brasil e em Santa Catarina.

Para alcançarmos os objetivos propostos, no primeiro capítulo buscamos, a partir do referencial teórico gramsciano, a concepção de Estado e sociedade civil, identificando qual sua função nas modernas sociedades capitalistas. Na perspectiva de que o Estado pode e deve ser um instrumento para alcançar uma melhoria substancial da vida do conjunto da sociedade, apresentamos os princípios sob os quais se edifica no Brasil o Estado de proteção social. Apresentamos o modelo econômico político vigente nas sociedades capitalistas e suas conseqüências humanas, diante da reestruturação produtiva do trabalho. Em torno do ideário e da prática política neoliberal no Brasil abordamos dois aspectos que consideramos serem centrais para a reflexão da reforma do Estado: de um lado, a ampliação do espaço democrático, materializada pelo processo de descentralização; e, por outro, a defesa do Estado mínimo como saída para a crise do Estado nacional. Dando seqüência ao assunto apresentamos algumas idéias elaboradas teoricamente que tratam da reforma do Estado, identificando os principais aspectos a serem reformulados.

No segundo capítulo apresentamos a situação atual do mercado de trabalho, bem como o cenário político e econômico onde se constitui o sistema público de trabalho e emprego no Brasil. Iniciamos os estudos a partir da década de 1970, apresentando as primeiras ações em torno do sistema público de emprego, com a instituição do programa de intermediação de mão-de-obra da qualificação profissional e do seguro-desemprego. Dando seqüência, com a proposta de redemocratização do País, à luz da Constituição de 1988 em seu artigo 239, buscamos uma reeleitura da política de trabalho e emprego. Apresentamos, assim, as possibilidades criadas para pensar em avanços, a partir da instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e dos conselhos de trabalho e emprego nas três esferas de governo.

No terceiro capítulo tivemos como objetivo identificar, compreender e discutir como se gesta e é executada a política de trabalho e emprego em Santa Catarina, a partir do CETE. Inicialmente, apresentamos a situação do mercado de trabalho, bem como a instituição

do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego de Santa Catarina. Em seguida, apresentamos o resultado da pesquisa realizada com conselheiros do CETE e análises documentais do conselho estadual, demonstrando como vem se instituindo a política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina; quais os paradoxos e limites que, de certa forma, inibem os avanços necessários, e os desafios postos a estes.

Por fim, apresentamos nas conclusões deste trabalho a defesa da importância dos espaços democráticos participativos e sua otimização como possibilidade de construção de um Estado radicalmente democrático.

O ESTADO: ESPAÇO DE CONFRONTOS DE PROJETOS PARA A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

1.1 O Estado e a sociedade civil

Tendo esta dissertação como objetivo de estudo compreender e identificar a política pública de trabalho e emprego gestada no interior do Estado, necessário se faz apresentar a teoria de Estado que embasa esta reflexão.

O estudo da sociedade capitalista, suas contradições e dinâmica, é o tema central de todo o pensamento e da teoria de Marx. É a partir desta corrente de pensamento que buscamos os subsídios teóricos que fundamentam este trabalho.

Para Marx (1991, p. 232) “[...] as condições materiais de uma sociedade são a base, a estrutura sobre a qual se erguem a superestrutura jurídico-política e a consciência humana”. Ou seja, a forma de Estado emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Na concepção de Marx o Estado que emerge das relações de produção capitalistas não pode visar ao bem-comum, pois é a expressão política da classe dominante e essencial para assegurar a manutenção do modo de produção. Marx analisa o Estado através de uma concepção histórica. Afirma que não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado.

A concepção de Estado defendida por Marx contrapõe-se à posição de Hegel. Para Hegel o Estado moderno é eterno; e nele se consegue estabelecer uma relação justa e ética entre os membros da sociedade.

Hegel entendia o Estado como responsável pela representação da coletividade social, estando acima dos interesses particulares e das classes sociais, com a missão de ordenar a competição entre os indivíduos e os grupos, e os interesses de todos seriam resguardados nas ações do próprio Estado.

Para Marx a propriedade privada, emancipada da comunidade, transforma-se numa entidade separada, à margem da sociedade civil. O Estado é a forma de organização que a burguesia adota, para assegurar a garantia interna e externa de suas propriedades e interesses. Na sociedade burguesa a sociedade civil está separada da sociedade política. Ou seja, a sociedade moderna capitalista é uma sociedade de classes, na qual a burguesia domina o modo de produção, e o Estado é a expressão máxima da política de dominação.

Segundo a síntese elaborada por Bobbio (1994, p. 22) são três os elementos fundamentais da doutrina marxiana do Estado:

- 1) o Estado como aparelho coercitivo, ou seja, uma concepção instrumental do Estado, que é o oposto da concepção finalista ou ética;
- 2) o Estado como instrumento de dominação de classe, em que o Estado moderno nada mais é que um comitê administrativo dos negócios comuns de toda a burguesia, ou seja, uma concepção positivista que é própria de todas as teorias do Direito Natural;
- 3) o Estado como momento secundário ou subordinado da sociedade civil, em que não é o Estado que condiciona e regula a sociedade civil, mas a sociedade civil que condiciona e regula o Estado: ou seja, uma concepção negativa do Estado, oposto da concepção positiva, própria do pensamento racionalista. Como aparelho coercitivo, particularista e subordinado, o Estado não é um momento último do movimento histórico, algo que não possa ser ulteriormente superado: o Estado é uma instituição transitória.

Ao longo do tempo, vários estudiosos e pesquisadores foram contribuindo e conseqüentemente, ampliando o pensamento marxista. Antônio Gramsci é quem melhor objetivou, a partir de Marx, que a política é uma atividade essencial dentro do contexto de desenvolvimento histórico das forças materiais.

Para Gramsci “[...] a política é a atividade humana central, o meio através do qual a consciência individual é colocada em contato com o mundo social e material, em todas as suas formas” (CARNOY, 1990, p. 89).

A reflexão teórica de Gramsci parte da análise da realidade concreta das transformações em curso na história, da análise das estruturas democráticas modernas das organizações estatais e das associações da vida civil.

Antes de aprofundarmos a concepção de sociedade civil em Gramsci, é importante que façamos um resgate da origem do conceito de Estado e de sociedade civil como segue.

Conforme apresenta Bobbio (1994, p. 23), na teoria de Gramsci

[...] o Estado pertence a uma nova fase da história, para qual o Estado não é mais um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mais particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por essa e, portanto a essa subordinado; não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente.

Para compreender a definição de Estado em Gramsci, é necessário partir da concepção de sociedade civil, que, segundo Bobbio (Ibid., p. 32), introduz “uma profunda inovação em relação à tradição marxista. A sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura”, como destacamos nos **cadernos**:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e aquele de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico” (GRAMSCI, 2000, p. 20-1).

Bobbio (Ibid., p. 33-4) definiu como o problema da relação entre Marx e Gramsci

[...] o fato de que tanto em Marx como em Gramsci a sociedade civil e não mais o Estado como defendia Hegel representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. Ou seja, pondo fim à tradição jusnaturalista, coloca o acento não mais sobre o Estado, mas sobre a sociedade civil, invertendo Hegel.

Bobbio (1994, p. 34) chama a atenção para o fato de que “[...] Gramsci deriva o conceito de sociedade civil de Hegel, e não de Marx, ainda que através de uma interpretação um pouco forçada”. Segundo Bobbio (Ibid, p. 30), o conceito de sociedade civil em Hegel

[...] é mais amplo e mais restrito do que o conceito de sociedade civil tal como é acolhido na linguagem marxista. Mais amplo, porque na sociedade civil Hegel inclui não apenas a esfera das relações econômicas e a formação das classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo, ou seja, mais restrito porque, no sistema tricotômico de Hegel, a sociedade civil constitui o momento intermediário entre família e Estado.

Gramsci fala da sociedade civil no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético de um Estado.

A sociedade sem Estado, que Gramsci chama de sociedade regulada, resulta da ampliação da sociedade civil até a eliminação de todo o espaço ocupado pela sociedade política, ou, em termos gramscianos, a “reabsorção da sociedade política pela sociedade civil” (BOBBIO, 1994, p. 50). Segundo o autor, a classe social que conseguir a hegemonia universal a ponto de tornar supérfluo o momento da coerção (o Estado) terá colocado as premissas para a passagem à sociedade regulada, sinônimo de sociedade ética.

Para Carnoy (1990) a questão central do referencial teórico deixado por Gramsci consiste em compreender por que, apesar da crise que abalou os fundamentos do mundo burguês, as classes dominantes conseguiam reafirmar-se no poder, enquanto o surto revolucionário era derrotado. Gramsci percebeu que faltava uma concepção própria de sociedade, uma fundamentação teórica que, partindo das lutas e necessidades populares, fosse capaz de romper e superar a ofensiva da classe dominante.

Para Gramsci a hegemonia das classes trabalhadoras deve ter como base a transparência, instaurar relações pedagógicas e chegar às transformações econômicas e sociais fundamentais para a construção de uma verdadeira democracia. A hegemonia, em síntese, deve gerar a socialização do poder, elevando as classes subalternas à condição de protagonistas responsáveis e dirigentes de sua própria história.

Nas complexas e avançadas sociedades modernas o lugar decisivo onde se gestam os projetos hegemônicos é o amplo e contraditório espaço da sociedade civil.

Neste sentido Gramsci dá uma nova interpretação para a função do partido político, uma das manifestações mais significativas da sociedade civil. Avaliando o partido político em seu sentido mais amplo, Gramsci afirma que ele se torna elemento progressivo de massa quando favorece a formação da vontade coletiva, promovendo a articulação de forças dispersas e a elaboração do programa proletário.

A construção do partido é processual. Deve ser resultado de um processo dialético no qual convergem o movimento espontâneo das massas revolucionárias e a vontade organizativa do partido. Ou seja, a dinâmica consiste em nascer e morrer no projeto de transformar, elevar as massas, o povo, à condição de sociedade civil.

Gramsci fez da categoria hegemonia o tema central para melhor compreender o funcionamento das sociedades capitalistas complexas. Segundo Carnoy (1990, p. 90), “a hegemonia para Gramsci significa o predomínio ideológico e político dos valores e normas de uma classe social sobre o conjunto da sociedade”.

Gramsci adverte que, ao tornar-se Estado, as classes subalternas não devem reproduzir as estruturas vigentes de poder e seus mecanismos de dominação, mas sim reinventar uma nova maneira de fazer política e de viver em sociedade.

Esse sentido democrático e socializador que Gramsci confere à hegemonia política está intimamente ligado ao conceito de “Sociedade Regulada”, o Estado Ético. A

implantação da Sociedade Regulada, não significa a eliminação de qualquer estrutura político-social, mas a criação social gestada na formação da vontade coletiva e dentro do regime representativo que substitui o Estado parlamentar burguês. Quando fala da dissolução do Estado, o objetivo é a superação do Estado nacional capitalista, portador de guerras e divisões, não a eliminação das instituições necessárias à convivência humana.

Podemos melhor apresentar esta novidade conceitual de Gramsci com o quadro abaixo.

QUADRO 1 - Síntese do Estado Ampliado em Gramsci

Hegemonia Encouraçada de Coerção	X	Estado Integral
Estado ou sociedade política		Sociedade civil
Ditadura		Hegemonia
Aparelho de coerção (exército, polícia, administração, tribunais, burocracia)		Aparelhos de hegemonia (culturais, políticos, econômicos)
Governo (Estado em um sentido estreito)		Estado no sentido integral
Estado como aparelho de poder		Estado como consenso
Dominação		Direção

Fonte: BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado. Por uma teoria materialista da Filosofia.** Vol.39. Ed. Paz e Terra, p. 126. (Coleção pensamento crítico)

Assim sendo, Gramsci, na teoria ampliada de Estado, vai mostrar que o Estado, nas sociedades complexas e modernas, não se limita a garantir a vontade da burguesia; a hegemonia exige criar mecanismos que garantam os interesses das classes subalternas; ou seja, aponta a necessidade de criar ações, espaços democráticos e de participação política que possam garantir o bem-estar e a vida.

Portanto, tendo o Estado a função de assegurar interesses também das classes subalternas, analisaremos nos dois próximos itens, as tipologias e princípios sob o qual se edifica o Estado de bem Estar social no Brasil.

1.2 Caracterização e tipologias do Welfare State

Desde a sua criação, após a Primeira Guerra Mundial, o sistema de proteção social deveria dispensar atenção a várias áreas sociais, tais como previdência, saúde, educação, entre outras, criando padrões de proteção social.

Existem várias tendências ou correntes que definem e conceituam o Estado de bem-estar social. Os diferentes conceitos, segundo os estudos comparativos que Marta Arretch realizou em 1995 sobre as teorias explicativas do desenvolvimento do Estado de bem-estar social, podem ser divididos em dois grandes blocos: a) conceitos para os quais os condicionamentos da emergência e do desenvolvimento do Estado do bem-estar social são predominantemente de ordem econômica, desdobramentos necessários das mudanças postas pela industrialização das sociedades, respostas às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista; e, b) conceitos para os quais os condicionamentos da emergência e desenvolvimento do Estado de bem-estar social são de ordem política: resultado de uma ampliação dos direitos civis aos políticos, dos políticos aos sociais; resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado; resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder; resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas.

A partir destes dois grandes blocos, apresentamos as formas clássicas de materialização do Estado de bem-estar social, apresentadas por Titmuss (apud FLEURY, 1992), quais sejam:

a) **Welfare state residual**, caracterizado principalmente por uma política seletiva. Apóia-se em alguns princípios e convicções: o Estado deve agir nas questões sociais, apenas quando os canais “naturais” - o mercado e a família - não funcionam ou são insuficientes.

As políticas de Estado, quando presentes, devem ter caráter seletivo, assistencial, ser dirigidas aos necessitados e durar apenas enquanto permanecerem as situações de emergência que as suscitaram. Este modelo é conhecido como o *modelo liberal de proteção social*.

De acordo com Fleury, este modelo assim se expressa:

[...] a ação pública deveria ser apenas complementar e esse mecanismo básico, em consonância com a ideologia liberal, atendendo dessa forma, a grupos alvo que tivessem se mostrados incapazes de se suprirem através do mercado. Para esses grupos fracassados haveria fundos especiais, oriundos de doações públicas ou privadas, sendo os benefícios concedidos àqueles que tivessem se credenciado em agências locais. O recebimento do benefício não estaria vinculado a um direito permanente. Pelo contrário, a alocação dos benefícios dependeria sempre do poder discriminatório da burocracia. A assistência social vem a ser mais preventiva e/ou punitiva do que a garantia de um direito de cidadão. Neste sentido, este caso pode ser denominado de “cidadania invertida”, uma vez que a ação social é decorrência do fracasso individual (FLEURY, 1992, p. 188).

b) **Welfare state meritocrático-particularista**, caracterizado por um princípio estruturante que leva em conta a posição original do indivíduo no mercado de trabalho e, portanto, baseia-se no mérito, na performance profissional, na produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo ações do mercado.

Por tais razões e por distanciar-se das preocupações redistributivas, este modelo tem sido considerado um padrão conservador de proteção social.

[...] tem como característica central a cobertura de grupos ocupacionais através de uma relação contratual, na qual os benefícios dependem da contribuição prévia feita pelos trabalhadores segurados e/ou em nome dele. Com base no princípio da solidariedade, o sistema financeiro recebe a contribuição compulsória de empregados e empregadores, na forma de impostos sobre a folha de pagamento, com algum subsídio do Estado. O objetivo principal do seguro é garantir à pessoa segurada o status sócio-econômico que possuía quando ainda era um trabalhador ativo, o que explica a relação de proporcionalidade entre o volume de contribuição e o benefício, bem como o modelo atual para acumulação de reservas (Ibid., p. 190).

A fragmentação do sistema expressa o princípio meritocrático, sobre o qual se baseia a reivindicação de cidadania, de acordo com a inserção na estrutura produtiva. Por esta razão foi denominada por alguns teóricos de cidadania regulada.

c) **Welfare state institucional redistributivo**, caracterizado por uma política substancial universalista e igualitária, em algumas áreas, garantida por uma política seletiva.

Nesta forma de Estado do bem-estar a responsabilidade estatal é associada ao conceito de direitos mínimos universais da cidadania no campo social. Em geral, porém, eles só podem ser assegurados quando oferecidos através de mecanismos públicos gratuitos de acessos universais, em particular no que toca à educação, à saúde e a uma garantia mínima condizente com o exercício da cidadania.

A idéia forte que se mostra neste padrão é a de que o Estado, através da política social, deve compensar as desigualdades promovidas pelo mercado, devendo, portanto, responder a objetivos redistributivos, em nome da igualdade social. Assim, para dar ênfase à ação governamental,

A ação pública governamental, central e unificada, é responsável pela provisão do mínimo essencial para todos os cidadãos. Dessa forma, o Estado é a principal agência encarregada pela administração e pela base financeira do sistema. Benefícios são concedidos à medida que são necessários como um direito às pessoas. Não se relacionam com a renda, mas representam um patamar que exprime o objetivo principal de uma política distributiva. As finanças utilizadas originam-se de um imposto sobre a renda, como parte do orçamento nacional, de modo a sustentar a cidadania universal (FLEURY, 1992, p. 192).

O surgimento do Estado de bem-estar social, como proposta que objetiva o desenvolvimento econômico, sugere padrões mínimos assegurados pelo Estado. A garantia desses padrões está relacionada entre as variáveis do crescimento industrial e gastos sociais, sendo a primeira necessária para garantir a segunda.

Economicamente, o Estado de bem-estar social casa-se com a política keynesiana mais geral, supondo um mecanismo de ajuste entre a oferta e demanda através do pleno emprego e das medidas assistências. Supunha-se que a adequação se daria na medida em que a política econômica ativa estimularia o crescimento econômico, donde resultaria maior volume de impostos, o que permitiria a ampliação controlada de programas sociais, o que estimularia o consumo, fechando o ciclo (FLEURY, 1994, p. 119).

1.3 O Estado de Bem-Estar Social no Brasil

Na concepção de Sônia Draibe (1998, p. 21) a “[...] expansão do capitalismo, que é dominante após a revolução industrial, e o movimento crescente que se estende na formação do Estado nação à sua transformação em democracia de massas”, e estas reivindicando “igualdade sócio-econômica”, é que deram origem à instituição do Estado de bem-estar social.

Contudo, o Estado de bem-estar social “[...] é bem mais do que um mero produto da democracia de massas” (loc. cit.), constitui-se pela “[...] transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade” (loc. cit.).

Também não encontramos um conceito único de Estado de bem-estar social, contudo na concepção de Draibe (1998) as características dos regimes políticos tanto no momento da emergência do estado de bem-estar social quanto ao longo de suas transformações, são cruciais para a explicação das formas institucionais que adquirem. Todos os estudos mostram que, em países com diferentes organizações políticas ou não, com níveis de desenvolvimento econômico semelhante ou não, cada um, a seu modo, democráticos ou não, instituiu a sua rede de proteção social.

Entre 1930 e 1970, constituiu-se e consolidou-se institucionalmente no Brasil um tipo de Estado protetor, compreendido como “[...] uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e

a sociedade, a um dado momento de desenvolvimento econômico” (Ibid., p. 29). Estas transformações se manifestaram na emergência dos sistemas nacionais públicos, e estes, segundo Draibe (1998, p. 29),

[...] regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que a par das políticas de salário e emprego, regulam direta e indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos de emprego e do salário na economia, afetando, portanto o nível de vida da população trabalhadora.

Concretamente estes processos se expressaram na organização de bens e serviços coletivos, “[...] na montagem de programas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados” (loc. cit.).

É importante neste estudo identificar o movimento político e econômico no qual se constituiu a égide da política social no Brasil. Os estudos de Draibe (1998, p.31) recomendam propor esta reflexão a partir de “uma periodização do processo de constituição do Estado de bem-estar brasileiro”, com os seguintes cortes e características temporais:

1930/1964 - introdução e expansão fragmentada e seletiva;

1964/1985 - consolidação institucional e reestruturação conservadora;

1985/1988 - reestruturação progressista e definição do novo perfil.

A autora sugere que várias observações devem ser feitas em relação aos critérios utilizados nesta proposta de periodização. Assim sugere:

Em primeiro lugar, os três grandes cortes que levam em conta as mudanças no plano político e, para 1930 e 1964, as mudanças de forma de Estado. Esse critério parece-nos indispensável seja por exigência da própria definição, seja pelo fato das características do regime político marcarem fortemente a concepção, a moldagem e o perfil de proteção social, principalmente ao que se refere aos seus aspectos mais ou menos universalistas, mais ou menos assistencialistas ou, enfim, redistributivistas. Além é claro, da definição das relações entre a política social e a política econômica (Ibid., p. 32).

Como vimos na primeira parte deste estudo, as tipologias do Estado de bem-estar social, principalmente o binômio meritocracia-universalismo, vinculado ao princípio do mérito, ou seja, como seus aspectos residuais ou de seletividade atingem e incorporam grupos sociais, é que constituem a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social. Segundo Draibe (1998, p. 33), o princípio do mérito “[...] é entendido como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva”, sendo a previdência social um exemplo para compreensão deste conceito.

Neste período são escassos os aspectos redistributivos e igualitários, presentes somente na educação básica e na saúde aos atendimentos de emergência. Assim, para Draibe (Ibid., p. 34)

[...] a inexistência de mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos, independente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que as relações entre Estado e mercado sejam de fato frágeis no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar por intermédio das políticas sociais.

Sem negar a base de organização social, o sistema brasileiro adquiriu também ao longo dos anos 70 e, principalmente, a partir dos primeiros anos da década de 80, outras características importantes. Dada a moldagem meritocrática e a perversa estrutura de emprego e salário vigente, “[...] o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário, porém com programas residuais” (loc. cit.). Podemos ter como exemplos os programas da Legião Brasileira de Assistência - LBA. Definido como critério de elegibilidade a renda familiar de até dois salários mínimos, de fato, segundo Draibe (loc. cit.), “[...] aqueles programas assistenciais (não contributivos) atendiam a ‘grupos de risco’, como, crianças, idosos, gestantes, etc. Os quais, dados os baixos salários vigentes, compunham a grande maioria da população”. Entretanto, exatamente porque

concebidos como “assistência” no velho sentido, tais programas careciam de garantias, recursos, continuidade, etc.

Dessa forma, o aspecto complementar da política de assistência pública é menos residual, opera antes como substitutivo precário, é certo, de mínimos sociais não definidos, não institucionalizados, por isso mesmo não garantidos. Obviamente, afirma Draibe (1998, p. 35),

[...] a miséria, o subemprego e o desemprego estão na base dessa derivação do sistema brasileiro, acentuada, aliás, no pós-85. É importante assinalar o fato de que, mais do que universalizar-se ou caminhar em direção dos mínimos sociais, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais de corte assistencialista.

Contudo, é certo que tendências universalizantes, em termos de cobertura de beneficiários, foram sendo introduzidas no sistema. No campo da seguridade social, afirma Draibe (loc. cit.), “[...] a unificação dos IAPs, sob o INPS, constituiu um movimento de homogeneização de benefícios e universalização de direitos, aos trabalhadores urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho”. Em relação à política de saúde, desde fins dos anos 1970, a autora ainda complementa, “[...] abriu-se o atendimento de emergência a toda a população. No caso da educação, o nível básico obrigatório e gratuito consta da primeira Constituição republicana, e a extensão da obrigatoriedade para oito anos de educação básica, na década de 1970, amplia este direito de cidadania”. Contudo, diz Draibe (loc. cit.) “[...] essas tendências universalizantes longe estão, ainda, de conferir ao sistema brasileiro características do tipo institucional redistributivo”.

Para Draibe (1998, p. 40) as conhecidas distorções do Estado de bem-estar social no Brasil tornam-se mais inteligíveis quando postas em seu efetivo quadro de fundo, isto é, o caminho conservador de progresso social trilhado pelo capitalismo brasileiro. Com isto, afirma a autora:

[...] o desenvolvimento econômico rápido provocou uma acelerada e profunda transformação na estrutura social; esta traduz-se em uma mudança na estrutura de emprego, que se expressa socialmente em um processo de mobilidade social ascendente; por outro lado vigoram baixos salários para amplos contingentes de trabalhadores, ao mesmo tempo em que milhões permanecem subempregados nas cidades ou inteiramente marginalizados no campo.

O processo social assumiu no Brasil, portanto, uma forma de mobilidade distinta dos outros países capitalistas desenvolvidos. As políticas sociais de bem-estar social surgiram simultaneamente a uma situação de pleno emprego; nos países desenvolvidos foram acompanhadas de uma subida persistente do salário real, elevando os níveis de vida da esmagadora maioria. No Brasil, com miséria absoluta de ampla parcela da população, conforme Draibe (1998, p.40-1) os salários são baixos, e para uma parte expressiva não há empregos regulares. Portanto, afirma, as conseqüências da realidade brasileira são profundas:

a) a própria base contributiva (o salário) per capita é relativamente estreita se tomarmos a área da seguridade social. Conseqüentemente, a qualidade dos serviços é prejudicada;

b) a política tende a assistencializar-se, e os programas sociais voltados para o combate à miséria ficam sobrecarregados por terem de enfrentar as carências de praticamente um terço da população;

c) os outros terços, mesmo empregados e recebendo regularmente seus salários, necessitam de assistência do Estado para assegurar uma vida digna;

d) nesse quadro os recursos se tornam poucos para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os benefícios da base contributiva (previdência, saúde, etc.);

e) o capitalismo brasileiro assinala um caminho conservador de edificação do Estado de bem-estar social, e através de todas as distorções que examinamos especifica-o praticamente negando o bem-estar prometido pelo progresso econômico.

Contudo, gostaríamos de apontar as mudanças que vêm ocorrendo no contexto nacional edificando o sistema de proteção social no Brasil. Nos anos 80 ampliaram-se e intensificaram-se as discussões sobre as políticas sociais no Brasil. A crise econômica, segundo Draibe (1998) acelerou este processo, dadas as restrições mais gerais que impôs nos planos do emprego e da renda, assim como suas implicações sobre o financiamento do setor público, em geral, e das políticas sociais em particular. Contudo, foram a crise do regime autoritário e o processo de democratização que mais fortemente determinaram as mudanças.

Após 1985, com o governo da Nova República, foram realizadas tentativas de transformação nas políticas sociais. Contudo, somente com a Constituição de 1988 novos princípios mais justos e universalizados foram edificados. Conforme Draibe (Ibid., p. 44),

[...] podemos identificar novas características que vêm se impondo no campo das políticas sociais, e que expressam tendências de profundas mudanças, possivelmente aquelas sobre as quais se assentam, efetivamente, as alternativas e perspectivas futuras do Estado social no Brasil.

Conforme apresenta Sônia Draibe (1998) estas mudanças se materializaram em três níveis de ação: o nível político-institucional; o nível social, isto é, a sociabilidade implicada nas políticas sociais; o nível das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo.

No plano institucional, o que se apresentou foi a descentralização político-administrativa, com suas vertentes para a municipalização. A descentralização se constituiu em uma das mais fortes posições do ideário progressista e tem sido, na maioria das vezes, associada aos processos de democratização do Brasil, embora sabemos que nem sempre descentralizar significa democratizar o espaço público. Também se faz necessário destacar

que descentralizar as responsabilidades sem recursos financeiros é somente uma forma neoliberal de reduzir gastos. Contudo, afirma Draibe (loc. cit.), “[...] a descentralização é a tendência mais forte de re-ordenamento das políticas sociais” na década de 1990.

Das reflexões que a autora apresenta sobre a sociabilidade das políticas sociais, o que podemos destacar é, por um lado, a elevação do grau de participação da sociedade civil em diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação de políticas sociais, decidindo sobre distribuição de bens e serviços; por outro lado, sobre o poder, assinala que nem se deslocou das formas centralizadas de decisão para foros locais, nem muito menos para as formas de participação da sociedade civil correrem a par e ao lado do Estado. Contudo, ressalta Draibe (1998, p. 44):

[...] a intensificação da ação e da participação dos usuários nas políticas de Estado de bem-estar social podem se constituir numa nova tendência no sentido do grau de passividade com que antes recebiam. Se examinarmos, no conjunto uma série de inovações que vêm ocorrendo neste nível, o que encontramos é na verdade, uma tendência de mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais.

Para compreendermos as perspectivas e alternativas que vêm se desenhando no campo das políticas sociais brasileiras, é indispensável considerar o conjunto das tendências acima descritas e pensar sua influência no quadro mais geral e profundo das transformações que vêm afetando as sociedades capitalista contemporâneas. Isto porque, afirma Draibe (Ibid., p. 47),

[...] um dos aspectos que mais chama a atenção, na crise atual, diz respeito às profundas alterações que vêm se dando no mundo do trabalho, transmutada na verdade, em desemprego e pobreza no cenário negativo em que estamos vivendo, significa a alteração da base sobre a qual ergue-se o Estado de bem-estar social, ou seja, a relação emprego versus salário versus contribuição versus benefícios sociais. E ao ser alterada, modificam-se, também, tanto as condições materiais quanto as concepções e justificativas ideológicas do peso e papel do Estado na dispensa da garantia da segurança social. Mas se é esta a tendência profunda das transformações com que vimos convivendo neste final do século, será exatamente sobre a sua base que deveremos tratar

de construir os cenários alternativos com que haveremos de conviver no futuro.

Na concepção de Sônia Draibe (1998) as taxas de crescimento da economia e, em particular, do emprego e dos salários terão papel crucial no desempenho futuro da proteção social no País; bem como a reforma do Estado é condição de possibilidade de um crescimento com equidade e, na sua ausência, apenas cenários medíocres e negativos de proteção social podem ser projetados. E ainda, a reforma de Estado deverá superar em médio prazo, as atuais características de falência do Estado: a recuperação da eficácia dos mecanismos de financiamento do setor público em geral e das políticas sociais, e prever uma reforma administrativa que verdadeiramente descentralize os poderes de decisão.

As ações das políticas públicas de corte social não devem se concentrar na mera implantação de programas assistenciais que não contemplem paralelamente a transformação estrutural da miséria, a superação do clientelismo e a negação de qualquer referência aos benefícios sociais que não levem em conta o direito de cidadania.

O Brasil avança para a consolidação de uma política de proteção social com a participação da sociedade civil. Em termos constitucionais temos a garantia de vários direitos sociais, conforme constam no Artigo 6º da Constituição de 1988. No texto são direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desempregados.

Sua implementação requer necessariamente a participação da sociedade civil, no âmbito da regulamentação e da fiscalização. Causa-nos inquietação o fato de que nem bem temos um Estado de direitos formulados e vislumbramos uma ampla Reforma do Estado, na qual a sua minimização é implementada, como resultante das manifestações de interesses estruturais e conjunturais do mercado econômico globalizado.

Portanto, faz-se necessário compreender os aspectos políticos e conjunturais que inibem a participação da sociedade civil nos espaços democráticos. Para tal, apresentaremos a

seguir as conseqüências humanas e coletivas, a partir da reestruturação produtiva do trabalho, e como a prevaricação do trabalho afeta a participação e a edificação dos espaços democráticos.

1.4 Reestruturação produtiva do trabalho em tempos de globalização da economia

Vivemos num período histórico no qual o mercado passou a ditar o ideário das nações. Para assegurar o sucesso do Capitalismo, do consumismo, instaura-se uma nova ordem no mundo do trabalho. O que no passado serviu como avanço para o desenvolvimento das sociedades agora significa atraso. Em meio a este quadro caótico surgem novas relações de trabalho, pessoas são substituídas por máquinas, direitos sociais fundamentais para a manutenção da vida são colocados em segundo plano, reestrutura-se a organização do trabalho para dar conta do mercado.

Para Harvey (1993) Marx e Engels nos oferecem uma das primeiras e mais completas interpretações da modernização capitalista, quando no **Manifesto Comunista**, afirmam:

[...] a burguesia criou um novo internacionalismo através do mercado mundial, ao lado da sujeição das forças da natureza ao homem, do maquinário, da aplicação da química à agricultura e à indústria, da navegação a vapor, das estradas de ferro, do telégrafo, da devastação de continentes inteiros para cultivo, da canalização de rios, do surgimento de populações inteiras como por encanto. Fê-lo a um alto custo: violência, destruição de tradições, opressão, redução da avaliação de toda atividade ao frio cálculo do dinheiro e do lucro. Além disso: Essa subversão contínua da produção, esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de idéias secularmente veneradas; as relações que as substituem tornam-se antiquadas mesmo antes de ossificarem-se. Tudo que é sólido desmancha no ar, tudo que é sagrado é profanado, e os homens são obrigados finalmente a encarar com serenidade suas condições de existência e suas relações recíprocas (1993 apud HARVEY, p. 97).

Na sociedade contemporânea as reflexões e sua teorização em relação ao mundo do trabalho ocorreram principalmente após os anos 1970, quando aconteceram, em todo o mundo transformações em várias esferas da vida social. Em relação ao trabalho, o esgotamento do padrão fordista-keynesiano, redirecionou a discussão sobre o trabalho como forma de enfrentar a crise capitalista e suas conseqüências.

De modo geral, segundo Harvey (1993, p. 135-139),

[...] o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do Fordismo e do Keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho. A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando na medida em que programas de assistência aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansão da base fiscal para gastos públicos [...] isto derivou a crise em parte de um confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de governo implantadas no período fordista-keynesiano. Estas políticas tinham se mostrado inflacionárias à medida que as despesas públicas cresciam e a capacidade fiscal estagnava.

As décadas de 1970 e 1980 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. Segundo Harvey (Ibid., p. 140), “[...] no espaço social criado por todas as oscilações e incertezas uma série de novas experiências nos domínios da organização do mundo do trabalho e da vida social começou a tomar forma”.

O mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação. Diante da volatilidade do mercado, do aumento da competição, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade da mão-de-obra excedente para impor regimes e contratos mais flexíveis.

Nessa nova ordem de trabalho, conforme indica Antunes (1999, p. 19),

Destroça-se a força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental sociedade do descartável, que joga tudo fora o que serviu como

embalagem para as mercadorias e seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital.

Na esfera cotidiana, as conseqüências dessa crise, segundo Antunes (1995), se expressam principalmente através da redução do proletariado fabril, da flexibilização e desconcentração do espaço produtivo, da formação do setor de serviços, do trabalho terceirizado, dos contratos temporários de trabalho, do aumento do trabalho feminino e infantil, e da exclusão dos jovens do mercado de trabalho. Tais questões passaram a gerar enormes contingentes de desempregados e subempregados, obrigando os governos do mundo todo a incluírem em suas agendas a discussão sobre políticas na área do trabalho e emprego.

Diante destes posicionamentos se nota a presença de altas taxas de desemprego, de decrescente participação do emprego assalariado no total de ocupação, de muitos postos de trabalho precários para a manutenção da vida.

Nos últimos anos, como resposta do capital à crise dos anos de 1970, intensificaram-se as transformações no próprio processo produtivo, através do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível e da crise das formas de trabalho tayloristas/fordistas, nas quais se sobrepõe, para o capital, especialmente o toyotismo. Antunes (1995, p. 26) destaca os traços constitutivos básicos do toyotismo:

[...] ao contrário do fordismo, a produção sob o toyotismo é voltada e conduzida diretamente pela demanda. A produção é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. É este quem determina o que será produzido, e não ao contrário, como se procede na produção em série e de massa no fordismo. Desse modo a produção sustenta-se na existência do estoque mínimo. O melhor aproveitamento possível do tempo de produção (incluindo também o transporte, o controle de qualidade e o estoque) é garantido pelo just-in-time. O kanban¹ é a senha utilizada que alude à necessidade de reposição de peças e produtos.

Assim, segundo Antunes (1999, p. 23) “[...] estas transformações decorrentes, por um lado, da própria concorrência intercapitalista e, por outro lado, da necessidade de controlar

o movimento operário e a luta de classes, acabaram por afetar fortemente a classe trabalhadora e o seu movimento sindical e operário”.

A ação sindical, por sua vez, depara-se com dificuldades crescentes, como a de integrar trabalhadores cuja atuação tende à fragmentação e à individualização, à medida que ganham importância as diferentes formas de flexibilização do trabalho, especialmente o informal. Neste contexto político e econômico hostil, segundo Jinkings (2002, p. 23),

As possibilidades de afloramento de uma consciência sindical entre os trabalhadores ficam reduzidas. Tolhidos pelos altos índices de desemprego e de subemprego e pelas estratégias anti-sindicais e anti-sociais dos governos neoliberais, fragmentados pelos processos de tercerização e de automização do trabalho, pressionados pelas normas dos programas de “qualidade total” e de “remuneração variável”, submetidos a formas mistificadoras de controle e gestão do trabalho, vivendo a sobrecarga de tarefas e a instabilidade do emprego em seu cotidiano laboral, muitos trabalhadores distanciam-se da luta sindical e política.

Fundamentalmente, a forma de produção flexibilizada busca a adesão dos trabalhadores, que devem aceitar integralmente o projeto do capital. O trabalhador deve pensar e fazer pelo e para o capital, o que aprofunda a subordinação do trabalho àquele.

A forma flexibilizada de acumulação capitalista, baseada na reestruturação, teve conseqüências enormes no mundo do trabalho. Segundo Antunes (1999, p. 25),

A classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais. Tornou-se mais qualificada em vários setores, como na siderurgia, onde houve uma relativa intelectualização do trabalho, mas desqualificou-se e precarizou-se em diversos ramos, como na indústria automobilística, onde o ferramenteiro não tem mais a mesma importância, sem falar na redução dos inspetores de qualidade, dos gráficos, dos mineiros, dos portuários, dos trabalhadores da construção naval, etc.

Estas transformações criaram uma divisão na classe trabalhadora entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos,

¹ Kanban - No sistema de produção toytista, placas que indicam a necessidade de produção de algum produto.

homens e mulheres, estáveis e precários. Trata-se, portanto, de uma tendência cruel que “[...] não produz apenas desempregados, no sentido convencional do termo, mas trabalhadores supérfluos, redundantes ou supranumerários” (PEREIRA, 1999, p. 49).

Para assegurar o sistema capitalista a competição nos mercados internacionais e nacionais é ampliada. O papel do Estado sofre alterações de acordo com os pressupostos estabelecidos pelo “Consenso de Washington” em 1989, que recomenda uma ampla reforma do Estado segundo diretrizes neoliberais. Propõe noções de mercados abertos de livre comércio, redução do setor público, diminuição do intervencionismo estatal na economia e regulação pelo mercado. Para os neoliberais o mercado é mais versátil e eficaz que as estruturas burocráticas do Estado, uma vez que responde mais rápido às mudanças em tecnologia e em demanda social. O Estado vai assim se submetendo aos interesses econômicos e políticos dominantes.

Para Márcio Pochmann (2001, p. 9) na busca do mercado internacional

[...] são reformuladas as políticas sociais e trabalhistas com vistas ao rebaixamento ainda maior do padrão de uso e remuneração do trabalho. A descentralização e a focalização do gasto social são medidas utilizadas, em geral, como forma de ajuste fiscal (contenção de recursos públicos), assim como a desregulação do mercado de trabalho serve de caminho para a flexibilização dos contratos, redução do poder sindical, retirada de direitos, corte de salários e substituição de custos empresariais por benefícios públicos na qualificação da mão-de-obra.

Neste sentido, desregulamentação, flexibilização e terceirização são expressões de uma lógica societária na qual se tem a prevalência do capital sobre a força humana do trabalho, que é considerada somente na medida exata imprescindível para a reprodução do capital. Afirma Antunes (1999, p. 26) “[...] que o capital pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode intensificar sua utilização, pode precarizá-lo e mesmo desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo”.

As novas formas de organização da produção econômica, segundo Simionatto

(1999, p. 82),

[...] tanto no campo objetivo quanto no subjetivo, redefinem a correlação de forças entre as classes sociais e, conseqüentemente, os projetos sociopolíticos mais amplos. Essas relações não se referem apenas à criação de uma nova forma de organização do trabalho, mas, também, à formação de novos pactos e consensos entre capitalistas e trabalhadores, pois o controle do capital não incide somente na extração da mais-valia, mas, principalmente, no consentimento e na adesão das classes à nova ideologia.

Neste sentido, Harvey (1993, p. 101) nos lembra que Marx afirmava que “[...] a compra da força do trabalho dá aos capitalistas certos direitos de dispor do trabalho dos outros sem considerar necessariamente o que estes possam pensar, precisar e sentir”.

Para Pochmann (2001), a nova ordem societária tem levado à geração de um excedente de mão-de-obra mundial, como parte da manifestação da subutilização da força de trabalho, que redundava na estratégia de sobrevivência individual, responsável, na maioria das vezes, pelo disfarce do próprio desemprego nacional. Da mesma forma, os novos procedimentos vinculados à produção e ao desenvolvimento tecnológico parecem mais contribuir para a formação de uma nova condição de exclusão de um conjunto da população. Conforme indica Boito Jr. (1999, p. 77), “[...] a pobreza não é um dado natural com o qual se deparam os governos neoliberais; ela é produzida, pela própria política econômica neoliberal que reduz o emprego e os salários e reconcentra a renda”.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica - IPEA², no Brasil 53 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza. Ou seja, pessoas cuja renda não é suficiente para cobrir os custos mínimos de manutenção da vida humana: alimentação, moradia, transporte, vestuário. Destes, 23 milhões vivem na indigência, ou abaixo da linha da miséria, ou seja, não ganham o suficiente para suprir a necessidade alimentar.

A possibilidade de se ter trabalho representa para a população a forma de acesso

² Dados extraídos do artigo intitulado: “O paradoxo da Miséria”. **Revista Veja** de 23/1/02, p. 82 a 93.

aos “frutos” do desenvolvimento das atividades produtivas. Justamente no final do século XX, quando a globalização da economia ganhou maior impulso, e foram constituídas novas formas de produção, cresceu a quantidade de mão-de-obra ociosa, com resultados mais catastróficos no circuito da pobreza, criando um núcleo ainda maior de exclusão social.

O Brasil sofre direta e indiretamente essas transformações, contribuindo com um percentual crescente na geração do excedente estrutural de mão-de-obra. Neste sentido, afirma Pochmann (2001, p. 9),

[...] em 1999, o Brasil ocupou o terceiro lugar no mundo no volume do desemprego aberto, representando 5,61% do desemprego mundial, apesar de contribuir com 3,12% na PEA global. Em contrapartida, no ano de 1986, a colocação do Brasil no ranking do desemprego mundial foi a décima terceira, com participação na PEA global de 2,75% e representação de 1,68% do desemprego mundial.

As propostas neoliberais passaram a ditar o ideário e os programas a serem implantados pelos países capitalistas, contemplando, segundo Antunes (1999, p. 22), “[...] a reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional”.

A proliferação das políticas neoliberais a partir do final dos anos de 1970, teve por objetivo atacar o desemprego em massa apenas e tão-somente com medidas direcionadas ao interior do mercado de trabalho. Isto é, medidas focadas na oferta de mão-de-obra, buscando a desvalorização do custo da contratação, a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilização das normas de relacionamento entre o capital e o trabalho. Com isso procura-se omitir a responsabilidade das políticas macroeconômicas pela geração do excedente de mão-de-obra (POCHMANN, op. cit., p. 84).

O Neoliberalismo, ideologia que foi incorporada na execução das políticas econômicas e sociais da atualidade, tem sistematicamente rejeitado a responsabilidade do Estado perante a questão social. Para esta ideologia o desemprego é considerado como um

fenômeno natural da economia de mercado, e os cortes nos gastos sociais passam a ser uma medida necessária para a diminuição do déficit público. Em vista disso, há um grande desmonte das políticas nacionais de garantias sociais básicas. Neste sentido, veremos a seguir as dificuldades para edificar as políticas sociais, a partir das propostas neoliberais defendidas e assumidas no Brasil.

1.5 Reforma do Estado, ajustes econômicos e a questão social

As décadas de 1980 e 1990, no Brasil, foram marcadas por profundas transformações no cenário político, econômico e social. Como parte de um projeto político “ousado” defendido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, em consonância com as agências multilaterais, destacando o Banco Mundial, o então Ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira, afirmou que a grande tarefa política no Brasil nos anos 90 era a reforma ou a reconstrução do Estado.

As mudanças na esfera do Estado e a redução do financiamento dos serviços públicos traduzem-se na reforma do Estado. Neste texto analisaremos a reforma do Estado no contexto da crise global do Capitalismo, de sua absorção pelas organizações internacionais e sua incidência nas agendas dos Estados nacionais.

A reforma do Estado proposta por Bresser Pereira justifica-se necessária, devido à crise do sistema econômico que resulta na crise do Estado. Conforme registra Cavalcanti (2001, p.41),

O Estado deve sofrer uma séria e extensa reforma, de modo a garantir a reestruturação do capital como vetor do desenvolvimento econômico e social, ampliando, em longo prazo, para Bresser Pereira, a cidadania e a co-responsabilidade, na prestação de serviços públicos. Sob este prisma, é preciso imprimir uma nova relação entre Estado-Mercado-Sociedade Civil.

Destacam-se dois fatores da crise do Estado: por um lado, o caráter cíclico da intervenção estatal, e, por outro, o processo da globalização.

Elaine Bering (1998, p. 166-9) destaca que “[...] a intervenção estatal não é algo novo e tem contribuído de forma decisiva para a expansão do capitalismo [...] que a própria crise surge, em especial, por uma necessidade de expansão do capital”. Destaca ainda que “[...] o capitalismo é acompanhado por ciclos econômicos acompanhados de crises e períodos de expansão e acumulação econômica” (BERING, 1998, p. 169).

A política social tem ligação direta com o movimento do capital e a proposta de reforma do Estado. Embora a política social não seja redistributiva como se pretendia, e tampouco consiga sanar os problemas gerados no bojo do sistema capitalista, como nos afirma Behring (Ibid., p. 187), “[...] é necessário buscar garantias para a sua expansão, ou seja, consolidação de fato, pois sabe-se que, para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência”. Cabe-nos aqui mencionar a título de exemplo o programa Comunidade Solidária.

Entre os anos 1930 e 1960, o Estado desenvolveu-se nos planos econômico e social. Durante a década de 1970, diante do processo de globalização, o Estado entrou em crise, crise esta que teve conseqüências na redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento das taxas de inflação.

Para responder à crise do Capitalismo, num mundo onde a economia se encontra globalizada, as principais diretrizes dos organismos internacionais recomendam que a reforma do Estado seja orientada para o mercado, exigindo, segundo Simionatto (1999), “[...] o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social”. A crise capitalista vivida a partir dos anos 1970, conforme expressamos anteriormente, incide nos diferentes países, e suas conseqüências aparecem com

maior intensidade naqueles denominados de economia periférica, como é o caso do Brasil. Em nosso país o baixo crescimento econômico, os elevados índices de desemprego, a precarização do trabalho, em síntese, a “crise brasileira”, situada no contexto da crise mundial, agrava o quadro das desigualdades e amplia as demandas sociais. Os investimentos na área social passam a ser considerados altíssimos, sendo tachado inclusive como o principal responsável pelo déficit público.

Neste sentido, “[...] as agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, têm articulado uma ‘aliança tecnocrática transnacional’, para racionalizar os investimentos nesta área, diminuindo o papel do Estado e fortalecendo as ações de natureza privada” (SIMIONATTO, 1999, p. 14).

As reformas econômicas, políticas e sociais orientadas para o mercado foram as respostas dadas à crise. Os neoliberais defendem um Estado mínimo; porém, para alcançar este objetivo, é necessário passar o papel do Estado por ampla reestruturação, na qual se ampliam as funções do mercado e se obrigam as nações a assumirem competências novas. Assim, para Simionatto (loc. cit.), “O cumprimento desta programática proposta exige a complementariedade entre Estado e mercado, ou seja, a iniciativa privada aparece como a nova alternativa na execução das funções públicas, invertendo as premissas do pacto keynesiano”.

Nessa ótica o Banco Mundial expressa a sua concepção de políticas públicas, devendo os governos atribuir prioridade aos setores sociais fundamentais. Tal orientação fortalece o papel compensatório das políticas públicas, retirando seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista, na medida em que visa a atender aos segmentos populacionais mais vulneráveis. Inclui também a participação de provedores privados nas atividades até então reservadas ao Estado, afirmando que muitos países em desenvolvimento que desejam reduzir a magnitude de seu desmesurado setor estatal devem conceder prioridade

máxima à privatização (BANCO MUNDIAL, 1997).

Ao se referir à relação entre Estado e sociedade, o Banco Mundial, na interpretação de Simionatto (loc. cit.), deixa claro que:

[...] no discurso da transparência, afirma a necessidade de processos consultivos, que conferem à sociedade civil, incluindo sindicatos e empresas privadas, a oportunidade de participação e controle das ações governamentais. É nesse contexto que se inscrevem a descentralização e uma concepção de participação centrada no *homus comunitário*, o que fortalece as perspectivas localistas que desaguam no individualismo, ou seja, na supremacia do indivíduo sobre a sociedade.

Na reforma do Estado estão contemplados os processos de descentralização e municipalização das políticas públicas.

As diretrizes colocadas para o Brasil, para o modelo de gestão proposto pelo Banco Mundial, nos auxiliam a situar no que e como vem ocorrendo a reforma de Estado, conforme segue: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, da terceirização e da publicização, o que envolve a criação das organizações sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) aumento da “governança”, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da “governabilidade”³ ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

As propostas neoliberais que desejam um Estado mínimo trazem conseqüências

³ Governabilidade - o termo mais usado atualmente seria o oposto, ou seja, não-Governabilidade. A palavra carregada de implicações pessimistas (crise de governabilidade) e, freqüentemente conservadoras, presta-se a múltiplas interpretações. Em particular, a distinção mais clara é daquelas que atribuem a crise a Governabilidade à incapacidade dos governantes (alguns são levados a ver nisso o emergir insanável das contradições dos sistemas capitalistas), e daqueles ainda que atribuem a não-Governabilidade às exigências excessivas dos cidadãos. Na sua exposição mais sintética e mais incisiva a Governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de Governo e da força das instituições de oposição (BOBBIO, 1998).

para as políticas sociais, que se tornam cada vez mais focalizadas⁴, dirigidas a sujeitos com carências concretas, descentralizadas⁵ ou melhor desconcentradas, nas quais a esfera municipal deve executar e financiar as políticas sociais, e precarizadas. Ou seja, a concepção neoliberal das políticas sociais tem desobrigado o Estado de oferecer os serviços públicos e aumentado as desigualdades sociais.

Outra resposta do neoliberalismo à questão social é a privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais. Segundo Tavares (2001, p. 155),

[...] idéia cara ao neoliberalismo (explicitada no receituário do FMI e do consenso de Washinton) que é o estabelecimento de um Estado Mínimo, que cumpra apenas com as funções básicas como a educação primária, a saúde pública e a criação e manutenção de uma infra-estrutura essencial ao desenvolvimento econômico. Ou seja, a proposta era de que o Estado se afastasse das funções que não fossem “prioritárias” para alavancagem de um desenvolvimento autônomo e auto-sustentado.

Neste conjunto de preposições, destaca Tavares (2001), se encontrava a idéia de que, com a privatização e a redução do Estado de modo geral, se estariam reduzindo os gastos públicos, com o que se eliminaria o déficit público. Evidentemente essas medidas, ao lado de outras conseqüências mais graves, como a violenta redução do gasto social, não resultaram na eliminação do déficit público.

Conforme salienta Faleiros (1999), o Estado neoliberal objetiva a redução dos direitos trabalhistas, previdenciários e de proteção social. Aumenta a dificuldade de acesso

⁴ “Quanto à focalização dos gastos públicos, a idéia é substituir o universalismo da política de proteção social pela orientação particularista de concentrar os gastos públicos na população de baixa renda, aumentando, segundo se diz, o efeito distributivo dos gastos sociais” (BOITO Jr., 1999, p. 79).

⁵ “Descentralização aqui apenas compreendida como descentralização dos encargos. A pretexto de aproximar a gestão da verba da população usuária, ela transfere encargos do executivo federal para os executivos estaduais e municipais, mas mantém centralizado na presidência da República, como é típico do presidencialismo autoritário latino-americano, o poder de decidir sobre a política econômica e social. Trata-se de um expediente político que, ao transferir apenas os encargos, oculta a responsabilidade direta ou indireta do executivo federal pela pauperização dos serviços e da política social, e propicia, ao mesmo tempo, a fragmentação do sindicalismo do setor público e dos movimentos dos usuários, que têm sido dois obstáculos importantes ao avanço do neoliberalismo. Essa descentralização de encargos coloca os executivos estaduais e municipais como alvos dispersos de movimentos sociais fragmentados e desvia tais movimentos da luta contra o executivo federal, que é onde está sediado o poder do neoliberalismo latino-americano” (BOITO Jr, 1999, p. 82).

aos direitos universais.

Com a globalização da economia, muitos dos princípios que guiam e norteiam o pensamento sobre a política social estão sendo revistos. Pode-se dizer que “os programas de proteção social” (CAVALCANTI, 2001) estão em crise. A crise do Estado é, assim, parte de uma crise do capital, e a necessidade de reforma do Estado advém da própria necessidade de expansão do capital

A partir desta crise, Bresser Pereira lança todo o arsenal neoliberal de ajuste político, econômico e social, para a reforma do Estado, assegurando que o Estado precisa ser minimizado para garantir sua eficiência e agilidade, podendo ser útil aos que dele possam necessitar.

O Estado do século XXI, defendido e apresentado na proposta de Bresser Pereira, segundo Cavalcanti (2001, p. 41) é o Estado Social Liberal:

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles do mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos principalmente por meio de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho flexíveis, porque promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional [...]

Os fundamentos dessa matriz de Estado, contudo, indica Simionatto (1999, p. 15)

[...] deixam clara a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa; indicam uma retração do Estado de direito conseguido com a luta das forças democráticas brasileiras; indicam uma instrumentalização dos direitos pela racionalidade econômica; indicam um retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania.

Assim o Banco Mundial intensifica os empréstimos para os países em desenvolvimento, visto como prioritários para efetivação da reforma do Estado, assegurando a lógica perversa, amarrando intensamente os países em desenvolvimento ao capital financeiro

internacional.

A política de ajuste estrutural imposta pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional tem trazido como conseqüência o aumento da exclusão social, entendida como a falta de acesso às garantias mínimas de saúde, educação, trabalho, uma vez que implicam diminuição dos gastos governamentais nas áreas sociais. A crise do desemprego faz parte desse contexto sócio-político-econômico, no qual a flexibilização do trabalho inclui a eliminação das relações contratuais, previdenciárias e de proteção social ao trabalhador.

A partir dessa definição, progressivamente implanta-se a visão da desnecessidade do Estado como promotor das políticas sociais. Parece-nos que a descentralização, a fragmentação, a focalização e a transferência para o setor privado são os mecanismos-chave da política social neoliberal. As políticas públicas passam a ser “prontos-socorros”, como saídas emergenciais e localizadas. Transforma-se a noção de direitos sociais em filantropia e caridade; a universalidade dos direitos cede lugar à seletividade dos favores, reservados àqueles que comprovadamente atestam necessidades extremas; quanto aos demais, a iniciativa privada e o mercado se encarregam.

A seguir apresentaremos possibilidades que estão sendo teorizadas e colocadas em pauta para reflexões, no sentido de edificar uma ampla reforma do Estado, num viés não liberal, mas sim, amplamente democrático, onde pudessemos pensar em reforma da consciência coletiva, para assegurar interesses das classes subalternas.

1.6 Possibilidades de mudanças com a reforma do Estado

É exatamente a partir da tese da crise em que se encontra o Estado brasileiro que Marco Aurélio Nogueira nos traz contribuições importantes, que destacamos neste momento.

Na concepção de Nogueira (1998) é necessário resgatar o papel do Estado e da política, mostrando que, através destas instituições, em consonância com a sociedade civil, é possível elaborarmos uma ampla reforma do Estado com bases democráticas. Ou seja, devemos compreender o Estado como um espaço importante e necessário perante a sociedade brasileira.

Primeiramente, diz Nogueira (Ibid., p. 191-2), “[...] não temos como seguir sem promover mudanças no formato organizacional do Estado, em suas práticas gerenciais e em sua ação”. Países como o Brasil precisam encontrar meios de fazer com que o Estado cumpra bem as funções que lhe são pertinentes, devendo sintonizar-se

[...] com uma sociedade que se modernizou sem ter resolvido seus antigos e graves problemas, que ao longo do tempo acabou por multiplicá-los ao invés de reduzi-los ou elimina-los. A reforma do Estado e da administração fornece, assim, o eixo em torno do qual devemos examinar primeiramente a questão dos recursos humanos públicos (NOGUEIRA, 1998, p.192).

Como já vimos neste trabalho, a sociedade contemporânea requer trabalhadores capacitados, que dêem conta das atuais e velozes transformações societárias. No espaço público estatal estas transformações não são diferentes. Portanto, Nogueira (1998) aponta a necessidade de se iniciar a reforma a partir do eixo dos recursos humanos. É importante ressaltar que este dado foi o que impulsionou a primeira reforma do Estado no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1940, porém, como sabemos, sem sucesso.

Para Nogueira (1998, p. 194) “[...] o tempo de mudanças em que estamos requer profissionais para atuar na base da articulação de conhecimento científico, criatividade, conduta ética, visão política e sensibilidade para o social, não se trata mais, afinal, de apenas treinar funcionários ou atualizar informações”.

Contudo, não é possível pensar em qualificação de recursos humanos dissociada dos demais setores do Estado e da administração. Segundo Nogueira (Ibid., p. 208),

Não há como separar estes planos, talvez aí esteja a explicação para o tamanho do nosso problema. É que nos últimos anos avançamos com muita lentidão na reforma do Estado, tanto no que se refere à reforma da administração, quanto no que se refere à reforma da intervenção do Estado e sobretudo à reforma das instituições políticas. Nos últimos anos, além do mais, nem sempre os governos governaram, isto é, conduziram o Estado com determinação e perspectivas estratégicas claras, de modo a privilegiar os reais problemas da sociedade.

Um outro aspecto importante a ser abordado é, que se a reforma do Estado avança devagar e os governos pouco governam, se torna necessário pensar em novas estratégias, em vontades políticas que possam transcender o que está posto, que possam garantir avanços. Portanto afirma Nogueira (Ibid., p. 209), os programas de “[...] capacitação de recursos humanos devem continuar, eles são uma das principais chaves para o futuro, que parece determinado a só poder ser vivido com dignidade por um novo tipo de homem: *o homo studiosus*”. Quando implementadas com competência, aliadas à vontade política, articuladas com vários outros setores do Estado, complementa Nogueira (1998, p. 209) “[...] as iniciativas técnicas podem se transfigurar em força política”.

As idéias apresentadas pelo autor nos conduzem a refletir sobre as possibilidades reais que podem ser originadas nesta condução ideológica para a reforma do Estado.

Inicialmente, nesta perspectiva Nogueira (Ibid., p. 210) nos induz “[...] a renovar o discurso sobre a reforma do Estado, indo além da retórica hoje prevalecente, regra geral imprecisa e concentrada nos aspectos mais imediatamente financeiros e administrativos”.

A lógica liberal tomou conta do temário reforma do Estado, hoje vista de forma superficial por muitos, somente como espaço de materialização do Estado mínimo. Necessário e urgente se faz a obtenção de consensos técnicos e políticos sobre o assunto. Nogueira (loc. cit.) chama a atenção para o momento específico em que vivemos, “[...] um momento particularmente aberto para a proposição de projetos, no qual, em meio à efervescência da transição histórica mundial para um outro capitalismo, que nos força à transformação, todos

saem a campo trazendo a sua tradução aquilo que deva ser feito”.

Contudo, o importante a frisar é que a reforma do Estado não se reduz à reforma administrativa, e seja qual for o aspecto inicialmente implantado, segundo Nogueira (1998), nenhuma reforma produzirá resultados em curto prazo.

Outro aspecto importante apresentado por Nogueira (Ibid., p. 211) é sobre a reforma que hoje interessaria à sociedade brasileira. Sobre este aspecto, indica o autor,

A reforma que hoje interessa à sociedade só pode nascer de um projeto firmemente concentrado na substância do fenômeno estatal, não nas suas formas ou nas quantidades nelas agregadas. Um projeto político, bem mais do que técnico gerencial. É fazer com que se consolide uma nova perspectiva, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar no e com o Estado nesse momento da história em um país como o nosso.

Contudo, para Nogueira a reforma do Estado não pode ser concebida exclusivamente no plano técnico, constitucional e normativo. Trata-se de um projeto que passa pelo plano estatal, mas que não pode se limitar a ele. A reforma do Estado deverá objetivar repor a racionalidade e o protagonismo do Estado como meio de rever o modo de se viver em sociedade. Ou seja, segundo Nogueira (1998, p. 212),

Qualquer reforma do Estado, digna do nome não pode se reduzir ao plano administrativo, do funcionalismo público ou dos ajustes fiscais, tributários e previdenciários: seu nervo a rigor está fora do Estado, assentando-se na revisão das articulações entre o Estado e a sociedade e na reinvenção do modo de se pensar e praticar a política. Não se define pela quantidade de recursos que o governo deixará de gastar, nem pela posse de um consistente plano diretor, mas pela capacidade de conhecer uma nova sociedade, quer dizer de vincular-se aos destinos da população, à sua promoção, à defesa de seus direitos.

Em síntese, a reforma de Estado, nesse sentido, deverá ser o prolongamento de uma reforma da própria sociedade, a remodelação das relações entre Estado e sociedade civil.

Considerando estas idéias e acreditando que possam ser incorporadas como possibilidades no atual contexto, apresentaremos a seguir o histórico da implantação do

sistema público de trabalho e emprego, iniciado no período da ditadura militar, até chegarmos às condições criadas através da Constituição de 1988, na qual conseqüentemente, se instituiu no Brasil a política pública de trabalho e emprego, possibilitando o protagonismo da sociedade civil.

HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL

Antes de apresentarmos o histórico da instituição da política pública de trabalho e emprego no Brasil até chegarmos aos moldes atuais, trazemos algumas considerações sobre o mercado de trabalho no contexto brasileiro.

2.1 A situação do mercado de trabalho no Brasil

Como vimos, nas duas últimas décadas do século XX, as economias capitalistas passaram por profundas transformações, implicando a disseminação da instabilidade do trabalho assalariado.

A escassez de empregos instaurada pelo modelo societário capitalista acirra a concorrência entre os trabalhadores, que, além de enfrentarem o alarmante quadro de desemprego, são tidos como responsáveis pela sua condição. Os trabalhadores são considerados auto-excluídos, no sentido de que sua desqualificação é vista, pelos segmentos conservadores, como a única razão para o seu insucesso em obter uma colocação no mercado de trabalho. Segundo o panorama apresentado por Pochmann (1999, p. 107):

O quase pleno emprego da força de trabalho, a estabilidade de empregos regulares e a evolução do salário médio real, pelo menos equivalente à produtividade, predominaram como padrão geral de uso e remuneração da mão-de-obra nos países capitalistas avançados, mas no período recente não encontramos paralelo diante das altas taxas de desemprego e de ocupações precárias. Mesmo nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, que embora não tivesse passado pela experiência do pleno emprego e da homogeneização do mercado de trabalho chegou a conviver, principalmente no pós-guerra, com alto crescimento econômico e com crescentes taxas de assalariamento.

Nas décadas de 50 e 60 do século XX, período de crescimento do modelo capitalista, as taxas de desemprego foram baixas; no entanto, a partir dos anos 70, a realidade foi outra. A crise econômica internacional, as políticas macroeconômicas e as conseqüentes transformações tecnológicas, organizacionais, produtivas, financeiras, políticas e sociais afetaram a economia de mercado, e em conseqüência, o problema do desemprego se agravou no mundo inteiro. No Brasil, em especial, afirma Pochmann (1999, p.108) “o problema do emprego vem se agravando desde a crise da dívida externa, no início do anos 1980, porém, a partir der 1990, consolida-se uma tendência de desestruturação do mercado de trabalho”; e, no final dos anos de 1990, o Brasil “[...] passou a apresentar índices de desemprego considerados altos, em torno de 8%” (BRASIL, 1998). Dados apresentados no mês de julho de 2003 pelo IBGE apresentam um índice de desemprego médio nacional de 13%, e em setembro este índice alcançou 18%.

Ainda com base nos dados apresentados pelo IBGE (2001), a população ocupada no Brasil é hoje de 75,4 milhões de pessoas. Deste total, 54,3%, ou seja 40,9 milhões, não têm previsão de receberem aposentadoria ou pensão da Previdência Social. No Nordeste, dos 20,5 milhões de trabalhadores, 72,3%, isto é, 14,8 milhões não contribuem para o sistema previdenciário. No Maranhão o índice atinge 81,4% da população ocupada. Os índices mais baixos foram assinalados no Sudeste, com 43,3% da população ocupada sem perspectiva de receber benefícios previdenciários. É no Distrito Federal, porém, que o índice chega a 37,1%, seguido de São Paulo, com 38,2%. Na Região Sul 50,2% estão fora dos regimes de previdência, reproduzindo uma tendência nacional (Jornal **Diário Catarinense**, 6/7/03). Estes dados caracterizam o desemprego no Brasil, onde a informalidade passa a ser a possibilidade, a porta de entrada para manutenção da vida.

O mercado formal no Brasil se configura da seguinte maneira: o comércio, com 26% de participação, lidera esse mercado; a seguir vem o setor de serviços, com 20%;

construção civil, 16%; indústria de transformação, 12%; atividades técnicas, 11%; alojamento e alimentação 8%, e transportes 6,7% (IBGE, 2001).

2.2 Cenário político e econômico no processo de instituição do sistema público de trabalho e emprego no Brasil

A implementação de políticas públicas de trabalho e emprego se configura em um cenário de transformações sociais, econômicas e políticas de toda ordem. A questão social no nosso país está relacionada à existência de uma estrutura extremamente complexa de discriminações e desigualdades resultantes de um longo processo histórico. Tantos problemas com raízes no passado evidenciam o Brasil como um país muito desigual.

Tudo isso traz reflexos à política pública de trabalho e emprego. O mercado de trabalho no Brasil é bastante heterogêneo e, como tudo no país, marcado pela diversidade. Entre 1930, início da expansão capitalista, e 1980, o Brasil rural foi substituído pelo Brasil urbano; entramos no período Vargas, quando se instituiu a Consolidação das Leis Trabalhistas; passamos por revoluções tecnológicas, adaptando-nos à nova ordem mundial. Defendemos a tese de que, com as adaptações tecnológicas, surgiria o crescimento econômico seria garantido o pleno emprego.

A partir dos anos 1930, e até o início dos anos 1980, apesar do período de forte desenvolvimento da economia brasileira e da constituição do mercado de trabalho urbano, continuaram os problemas relacionados à pobreza, à distribuição de renda, à desigualdade, que não foram superados por este processo de crescimento. Chegamos ao início dos anos 1980 com várias heranças muito presentes na sociedade brasileira.

Durante os anos 80, ainda tivemos uma compensação na ausência desse debate das políticas de trabalho e renda, especialmente no Brasil, a partir da atuação do Estado. Ou seja, embora o aumento do nível de emprego privado estivesse claramente comprometido ao longo da década de 1980, em razão da crise que se instalou no campo macroeconômico, alta da inflação, dívida externa, tivemos uma enorme compensação na geração de empregos pela ação direta do Estado (MENDONÇA, 2000, p.73).

A política social tem existência recente em nosso país, pois durante décadas se apostou que a melhoria das condições de vida da população e do perfil de distribuição de renda seria uma consequência direta e inevitável do crescimento econômico. Segundo Azeredo (1998), a crise dos anos de 1970 e 1980 pôs por terra essa ilusão e colocou o tema das políticas sociais como prioritário na agenda das discussões.

Na década de 1980, o Brasil viveu um período de euforia com a abertura política. Finalmente entrávamos numa etapa de reorganização da sociedade em bases mais democráticas. Mas, nesse mesmo período, a rapidez das mudanças sociais, econômicas e políticas alterou radicalmente o mercado de trabalho, com redução drástica de postos de emprego em diversos ramos de economia.

No país, os problemas da “modernidade”, decorrentes do novo paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira, se superpõem aos problemas do atraso, alto grau de informalização e de precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social e baixíssimo nível de escolaridade da força de trabalho. Apenas 44,3% dos trabalhadores brasileiros são empregados com carteira assinada (CUT, 1998 e 1999).

A nova dinâmica do mercado de trabalho no Brasil apresenta uma série de características, como o declínio do emprego formal assalariado, o trabalho autônomo e a introdução de novas formas de trabalho no chamado setor informal da economia.

O movimento econômico, durante os anos de 1990, marcado pela abertura, pela recessão e por planos de estabilização econômica, conduziu a uma reestruturação em que faltaram políticas sociais universais. O resultado disso tudo foi a inserção cada vez mais

subordinada do Brasil à economia internacional. Esses fatores, vinculados a um processo histórico excludente, determinaram o efeito das mudanças que ampliam o fenômeno do desemprego e da pobreza no País: concentração de renda e retração de emprego no serviço público.

O problema da falta de emprego apresenta variável de país para outro, mas nesses tempos de economia globalizada também não conhece fronteira. As estimativas da Organização Internacional do Trabalho - OIT - são alarmantes.

Aproximadamente 30% da força de trabalho mundial, que somam 3 bilhões de pessoas, encontram-se em situação de subemprego recebendo remuneração inferior a um salário mínimo vital; Outros 150 milhões de trabalhadores estão desempregados, e há ainda o fenômeno do desemprego juvenil que atinge o mundo inteiro 60 milhões de jovens entre 16 e 24 anos de idade (OIT, 2001, p. 34).

A Constituição brasileira de 1988 previu de forma mais organizada a implantação de um Sistema Público de Emprego, nos moldes propostos pela Convenção 88 da OIT⁶. Estas proposições foram implementadas e regulamentadas pelo Congresso Nacional através da Lei 7.998/90, que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, organismo pautado a partir das prescrições da OIT.

As estratégias para solucionar as complexas questões do emprego num país marcado pela diversidade e pela disparidade econômica, social e cultural são as de constituir políticas capazes de mobilizar tanto o governo como a sociedade civil.

⁶ Convenção esta concernente à organização do serviço de emprego, aprovada pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho em junho de 1948. Para compreender a importância deste documento cabe destacar alguns artigos que estão diretamente relacionados ao presente tema de estudo: art. 1º parágrafo 2º, a tarefa essencial do serviço de emprego deve-se realizar, em cooperação, quando necessário, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhorar a organização possível do mercado de emprego como parte integrante do programa nacional destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como desenvolver e a utilizar os recursos produtivos; art.4º parágrafo 1º, medidas apropriadas devem ser tomadas por meio das comissões consultivas, no sentido de assegurar a cooperação de representantes dos empregadores e trabalhadores e na organização e no funcionamento do serviço de emprego, assim como no desenvolvimento da política do serviço de emprego; parágrafo 2º - essas medidas devem prever a instituição de uma ou mais comissões nacionais consultivas e, se necessário, de comissões regionais e locais.

A política pública que está em discussão aqui se constitui em um conjunto de programas voltados para o trabalho, o emprego e a renda, além da melhoria das condições de vida, não só dos trabalhadores, mas de toda a sociedade. Um sistema de gestão participativa para enfrentar a complexidade desse mundo novo. Esta complexidade do atual mundo do trabalho é caracterizada pelo desemprego estrutural e pela informalidade, na qual o trabalho estável se torna crescentemente precarizado.

A estrutura atual da política pública de trabalho e emprego busca integrar os diversos programas: geração de emprego e renda, qualificação e requalificação profissional, intermediação de mão-de-obra e pagamento do seguro-desemprego, compreendidos como políticas públicas ativas e passivas. As políticas públicas ativas incidem tanto sobre a oferta como sobre a demanda por trabalho. No primeiro caso, não geram novos postos, buscam preencher as vagas à disposição no mercado com serviços como intermediação de mão-de-obra e programas de educação profissional. As políticas públicas passivas destinam-se à proteção dos trabalhadores desempregados por meio do pagamento do seguro-desemprego e de atividades de apoio à inserção no mercado de trabalho.

No sentido de compreender esta dinâmica complexa, apresentaremos a seguir o histórico dos vários programas que compõem a política pública de trabalho e emprego no Brasil, recortando prioritariamente o papel da União, não deixando de destacar em alguns momentos o papel dos Estados e Municípios.

2.3 A intermediação de mão-de-obra

Em outubro de 1975, o general Ernesto Geisel, através do Decreto nº 76.403, instituiu o Sistema Nacional de Emprego - SINE, visando a implantar no País um serviço

estatal de intermediação de mão-de-obra. Com isto o governo implantou parcialmente a Resolução 88 da OIT, que trata do sistema público de emprego, uma vez que o SINE, implantado pelo governo militar, não integrou em sua gestão a participação dos trabalhadores e empregadores como recomenda a resolução.

Desde a sua criação a coordenação nacional do SINE, foi centralizada pelo Ministério do Trabalho, atualmente Ministério do Trabalho e Emprego - MTe, por meio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salários - SPES. Aos Estados coube a responsabilidade de executar o programa através de convênios anuais com o Ministério. Com montagem institucional complexa, marcada pela relação entre governo federal e os governos estaduais, o SINE registra recorrentemente uma descontinuidade administrativa, que termina interferindo em suas ações e no seu desempenho. Os primeiros anos de existência do SINE foram dedicados à sua estruturação e ao estabelecimento de convênios entre os Estados. Em 1978, haviam sido instalados 117 postos de atendimento em 22 Estados. Inicialmente o Ministério do Trabalho financiou todos os gastos, mas a partir de 1981 buscou cada vez mais transferi-los para os orçamentos estaduais, criando um sistema de permanente insegurança quanto ao financiamento do sistema.

A década de 1980 apresenta um quadro bastante complexo. A crise da dívida externa no início dos anos 80 colocou por terra o padrão de financiamento da economia brasileira. Sem obter novos empréstimos junto aos credores internacionais, o governo adotou uma política de contenção das importações e intensificação das exportações como principal mecanismo gerador de superávit comercial, necessário para pagar os elevados juros da dívida externa (MARCELO, 1999, p. 28).

Neste período, década de 80, com o movimento da desestruturação do mercado nacional do trabalho, iniciou-se no Brasil as discussões sobre as políticas de emprego.

Não é demais ressaltar que o resultado de desempenho apresentado pelo SINE expressa fundamentalmente os serviços de intermediação de mão-de-obra. Esses, conforme

aponta Pochmann (1999, p. 121), são complementares à geração de emprego e não substituem os elementos-chave da determinação do emprego, papel este das políticas macroeconômicas, das políticas sociais, do modelo técnico-produtivo e do sistema de relações de trabalho.

Em países desenvolvidos, conforme dados disponíveis, os serviços de intermediação de mão-de-obra são responsáveis por cerca de um quarto das oportunidades de um novo posto de trabalho para o desempregado. No Brasil é quase insignificante a responsabilidade do SINE no encontro de uma ocupação para o desempregado, dados que poderemos observar nos quadros que apresentaremos posteriormente neste trabalho.

É necessário ressaltar, conforme Pochmann (Ibid., p. 122), “[...] que no Brasil não existe propriamente uma cultura plenamente desenvolvida de procura de trabalho por meio de serviço de intermediação de mão-de-obra”. Parece ser mais comum a procura individual de trabalho por intermédio da interferência de amigos, família, meios de comunicação e busca direta.

O período da década de 80 também foi marcado pelo surgimento de uma sociedade civil dinâmica composta por uma diversidade de movimentos sociais. Esses movimentos passaram a exigir o restabelecimento da democracia e um novo sistema político. Foram conquistados direitos universais com gestão aberta à participação da sociedade, portanto a política de trabalho e emprego passou a ter novos atores envolvidos.

2.4 O seguro-desemprego

Criado no Plano Cruzado, pelo governo Sarney, por meio do Decreto nº 2.284, de 10 de março de 1986, posteriormente foi alterado por meio de nova legislação, aprovada pelo Congresso Nacional, por meio da Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, que tornou o

benefício do seguro-desemprego mais abrangente à classe trabalhadora e aumentou o seu valor; aspectos estes que apresentaremos posteriormente.

O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo artigo 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal, e tem por finalidade promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Além de conceder este benefício, o programa destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores, em geral, na busca do novo emprego, podendo, para este efeito, promover ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O programa do seguro-desemprego é no atual momento responsável pelo tripé básico das políticas de emprego: benefício do seguro-desemprego, que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa; intermediação de mão-de-obra, que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; qualificação profissional, por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, que visa a capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissionais.

As primeiras regulamentações do seguro-desemprego tiveram um caráter altamente seletivo. Na época, para obter o benefício, exigia-se a contribuição de pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos para a Previdência Social, o recebimento de salários nos últimos seis meses e a dispensa sem justa causa. O valor do seguro, pago em quatro parcelas mensais, era de 50% do último salário para os que recebiam até três salários mínimos e um salário mínimo e meio para os demais trabalhadores. Esses critérios de acesso não eram condizentes com as características do mercado de trabalho, a grande maioria dos trabalhadores com baixa escolaridade, menor remuneração e que enfrentavam um elevado

grau de rotatividade e informalidade, ou seja, os que mais precisavam deste benefício eram excluídos do acesso. Outro agravante, segundo Azeredo (1998, p. 71),

[...] era de que nos quatro primeiros anos à sua fonte de financiamento, tornava-o fortemente dependente das disponibilidades do Tesouro Nacional, inviabilizando na prática qualquer melhoria nas condições de acesso e de pagamento do benefício, e dificultando sua consolidação como um efetivo seguro-desemprego.

A partir de 1º de junho de 1994, entrou em vigor a Lei nº 8.900/94, que estabeleceu novos critérios para a concessão de parcelas do benefício, quais sejam: três parcelas, se o trabalhador comprovasse vínculo empregatício com pessoa jurídica ou física, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, no período de referência; quatro parcelas, se o trabalhador comprovasse vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, no período de referência; cinco parcelas, se o trabalhador comprovasse vínculo empregatício com pessoa física ou jurídica, de no mínimo vinte e quatro meses, no período de referência. Em caráter excepcional, o CODEFAT poderia deliberar pelo prolongamento do período máximo de concessão, em até dois meses, para grupos específicos assegurados.

A apuração do valor das parcelas do benefício tem como base o salário mensal do último vínculo empregatício. Calcula-se o valor do salário médio dos três últimos meses e aplica-se ao tabela abaixo:

TABELA 1 - Valor da parcela X piso salarial

FAIXAS DE SALÁRIO MÉDIO	VALOR DA PARCELA
Até R\$ 396,18	Multiplica-se salário médio por 0,8 (80%)
Mais de R\$ 396,18 Até R\$ 660,37	Multiplicam-se 330,15 por 0,8 (80%) e o que exceder a 330,15 multiplica-se por 0,5 (50%), e somam-se os resultados
Acima de R\$ 660,37	O valor da parcela será de R\$ 374,20, invariavelmente
O valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo. Salário mínimo vigente – R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais).	

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Dados obtidos em 11/1/03 - www.mte.gov.br/segurodesemprego

A instituição do seguro-desemprego, chegou em um momento em que o mundo inteiro e o Brasil deparava-se com a problemática do desemprego estrutural, da crise fiscal e os questionamentos dos programas de proteção social. Portanto, apesar de sua inegável importância, o seguro-desemprego surgiu em nosso país já apresentando sérios limites.

Para melhor compreender os limites e avanços desse Programa vamos apresentar o histórico do seguro-desemprego no Brasil, expresso em moeda, no período de 1986 a 2001, conforme abaixo:

TABELA 2 - Benefícios concedidos X demanda

Ano	Total de requerentes	Total de segurados	Valor em R\$ emitido ao benefício	Média S.M.
1986	204.324	150.741	224.475.933,00	-
1987	999.967	734.260	6.421.714.540,00	1,15
1988	1.322.432	1.045.534	54.400.339.067,00	1,22
1989	1.912.185	1.620.543	1.285.054.453,48	1,70
1990	3.099.910	2.806.820	97.272.435.280,17	1,75
1991	3.724.840	3.498.235	522.544.397.728,51	1,83
1992	4.015.225	3.895.157	6.538.804.497.470,94	1,69
1993	3.828.060	3.759.623	129.865.123.650,74	1,41
1994	4.090.975	4.031.230	1.547.497.917,88	1,55
1995	4.792.288	4.742.043	2.898.877.634,74	1,54
1996	4.397.264	4.360.917	3.309.166.687,18	1,56
1997	4.426.718	4.400.738	3.451.041.786,70	1,57
1998	4.398.302	4.357.528	4.056.869.881,86	1,56
1999	4.416.358	4.315.593	3.834.850.257,04	1,55
2000	4.772.759	4.686.708	4.808.307.730,23	1,48
2001	4.101.341	4.018.468	4.723.513.339,83	1,42
Total	58.763.647	56.600.142		1,53

Fonte: GGDAS/DES/SPPE/MTE

O seguro-desemprego é um programa de proteção ao desemprego aberto que, no caso brasileiro, só atinge as pessoas que passaram pelo mercado formal de trabalho com carteira assinada.

Cabe-nos destacar que o trabalho informal se constitui de uma massa de alijados de direitos trabalhistas, de direitos de proteção social e do reconhecimento de direitos de cidadania. Como tal, o programa do seguro-desemprego acaba não alcançando uma grande massa da população brasileira. Segundo Sposati (1997, p.67), “[...] o trabalho formal nunca

excedeu no Brasil a cobertura de 50% da PEA - População Economicamente Ativa, [...] que é necessário criar alternativas para essa massa de excluídos do contrato social”. Observamos a partir dos anos 1990, na sociedade brasileira um aumento do grau de informalidade no mercado de trabalho e um crescimento da renda informal.

Analisando a crise econômica internacional e a ruptura do pacto keynesiano, Mattoso, em seu livro *A desordem do trabalho*, observa que têm se ampliado a fragmentação e a desestruturação do trabalho, que acentuam a paralisação política, e reduzem a solidariedade e a coesão social. Esse processo, segundo o autor, gera ampliação da insegurança do trabalho, que se dá em diferentes níveis: insegurança em pertencer ou não ao mercado de trabalho; insegurança no emprego que, segundo o autor, a partir dos anos de 1980, teve suas formas de proteção questionadas e reduzidas: redução dos empregos estáveis ou permanentes; redução do trabalho integral pelo trabalho temporário; precarização do trabalho no que se refere a contratação, condições salariais, acesso à seguridade social, assistência médica e aposentadoria; na renda os salários tornam-se variáveis, instáveis e sem garantia e, por fim, na contratação ampliam-se contratos de tempo parcial, e se estabelecem relações de trabalho sem contrato.

2.5 O programa de qualificação profissional

Historicamente a questão da qualificação para o trabalho têm sido extremamente complexa. Com as recentes transformações no mercado de trabalho brasileiro, a qualificação, a requalificação, o treinamento e a educação profissional passaram a ter maior ênfase nas decisões governamentais de financiamento das políticas compensatórias de emprego. A existência de um mercado de trabalho muito flexível, afirma Pochmann (1999, p. 123), “[...]”

inibe a estabilidade nos postos de trabalho e, portanto, não incentiva a formação profissional generalizada dos trabalhadores pelos empregadores”. O empregador dispõe, por sua vez, de condições de optar por um processo de seleção contínua de mão-de-obra mais bem qualificada, quando necessário, por meio de contratação e demissão dos trabalhadores.

Na ótica capitalista a qualificação profissional é desenhada para que atenda às necessidades de redefinição de um novo modo de reprodução do capital. Neste sentido, nos últimos anos temos assistido à substituição da qualificação mais tecnicista e voltada para o mercado de trabalho por uma outra concepção, designada como modelo da competência.

A Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, órgão do Ministério do Trabalho, estabelece uma diferença entre os conceitos de qualificação e competência. Para o SEFOR, a qualificação pode ser definida a partir do princípio de que ela está contextualizada em um espaço de tempo mais delimitado e por envolver conteúdos mais específicos em termos de profissionalização. Quanto ao conceito de competência, ele se caracteriza por ser mais elástico do que o conceito de qualificação (BRASIL, 1996).

A competência pode se formar ao longo da vida do trabalhador, seja em cursos formais ou em atividades informais, seja na escola ou no próprio mundo do trabalho, através de conhecimentos gerados a partir da prática profissional (loc. cit.).

As soluções mais banais para o desemprego nas sociedades capitalistas estão sempre associadas a qualificação profissional e a algum financiamento, se o desempregado se dispuser a começar um negócio por conta própria. Singer (2001) “[...] afirma ser necessário pensarmos em estruturar os programas que compõem a política de trabalho e emprego de forma contextualizada, sendo necessário refletir sobre a dinâmica do mercado”. Assim continua:

É preciso que fique bem claro que a maior qualificação dos trabalhadores, insistentemente reclamada pelos empregadores, não é solução para o desemprego. O aumento da qualificação não induz os capitalistas a ampliar a

demanda por força de trabalho, pois esta depende basicamente do crescimento dos mercados em que as empresas vendem seus produtos. Se todos os trabalhadores desempregados incrementassem seu nível de qualificação, o único resultado seria uma concorrência mais intensa entre eles, com provável queda de salários pagos. A qualificação maior interessa ao trabalhador individual para obter uma vantagem na luta por emprego, mas só traria vantagens aos trabalhadores em conjunto se fosse possível negociar escalas de salário que remunerassem melhor os de mais qualificação, sem reduzir o ganho do menos qualificado (SINGER, 2001, p. 119-20).

Para o trabalhador o conceito de qualificação, parece-nos, que está ligado tradicionalmente ao domínio do ofício, o que significa dominar o conhecimento de materiais e de processos que combinado com o desenvolvimento de habilidades manuais, permitirá o desempenho das atividades e funções de determinado ramo da produção.

De acordo com a OIT (1998, p. 77), a qualificação atualmente tem de adaptar-se aos requisitos de diversos tipos de emprego e de ocupações, como o trabalho em tempo parcial, o trabalho por conta própria, o trabalho no setor informal, o trabalho subcontratado, a constituição de cooperativas e a preparação de jovens em situação de risco social para se incorporarem ao mercado de trabalho.

Torna-se pertinente mencionar o indicador social do nível de escolaridade do trabalhador brasileiro, que passa em média apenas 3,9 anos na escola.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD de 1995, 34% da População Economicamente Ativa - PEA ocupada têm menos de quatro anos de instrução, sendo considerados analfabetos funcionais, segundo critérios da UNESCO; outros 33% têm entre quatro e sete anos de estudos, o que significa que 67% da PEA ocupada estão aquém do primeiro grau, dos quais 20% são analfabetos (AZEREDO, 1998).

O programa de qualificação profissional, através do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, iniciado em 1995, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Emprego, executados no âmbito do FAT. É objetivo do PLANFOR garantir uma oferta de educação profissional permanente, que contribua para:

reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social; elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. O PLANFOR teve início em 1995 seguindo as orientações do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador de 1995/1998, e num segundo momento seguiu a normatização de 1999/2002.

No primeiro período, o PLANFOR dirigiu a focalização dos programas de qualificação para dois eixos dominantes: setores econômicos ou ocupações em expansão e grupos vulneráveis da PEA. A qualificação profissional foi definida com cursos e treinamentos em habilidades básicas, específicas e de gestão com foco na empregabilidade dos treinados (BRASIL, 1999).

Em 1999, passaram a vigorar as orientações de 1999/2002, que, comparadas com os anteriores, representaram algumas mudanças quanto à estratégia de implementação e condução das políticas públicas de qualificação, como veremos posteriormente.

Estes planos vêm sendo executados em conjunto pela Rede de Educação Profissional existentes, no país, conhecido como Sistemas “S” (SENAI, SENAC, SENAR), universidades e ONGs, seguindo as diretrizes e deliberações do conselho deliberativo do fundo de amparo ao trabalhador - CODEFAT.

Embora tenha como foco geral a PEA, o PLANFOR opera, para fins de aplicação dos recursos do FAT, com duas definições do público-alvo: grupos vulneráveis e outros que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado. No primeiro caso, grupos vulneráveis, o PLANFOR garante pelo menos 80% dos recursos e 80% das vagas (conforme quadro abaixo) para quatro categorias: pessoas desocupadas, pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural, empreendedores urbanos e rurais, pessoas autônomas, cooperadas e autogeridas. A ação é focalizar estes grupos, no sentido de orientar maior integração entre os mecanismos do FAT, em especial da qualificação profissional com a intermediação de mão-de-obra, o crédito popular e o seguro-desemprego.

Quadro 2 - Demandas prioritárias do PLANFOR

PLANFOR 1999/2002 - PÚBLICO-ALVO PRIORITÁRIO	
Grupos	Composição
1. Pessoas desocupadas	Desempregadas com seguro-desemprego. Desempregadas sem seguro-desemprego. Cadastradas no SINE em Agências de Trabalho de Sindicatos. Jovens buscando o primeiro trabalho.
2. Pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural.	Trabalhadores de setores que estão passando por modernização ou reestruturação, enxugando quadros e/ou exigindo novos perfis profissionais. Ex: bancos, portos, indústrias, administração pública. Trabalhadores em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico. Ex: pescadores em período de defeso; agricultores em atividades sujeitas a flagelos do clima e conjuntura do mercado internacional (crises financeiras, medidas de protecionismo). Trabalhadores domésticos.
3. Empreendedores que já têm ou querem iniciar micro e pequenos negócios	Beneficiários de crédito popular – PROGER e PRONAF. Beneficiários do Brasil Empreendedor; Agricultura familiar; Assentados rurais; Sócios ou donos de pequenos negócios urbanos.
4. Pessoas autônomas, associadas, cooperadas e autogeridas	Trabalhando por conta própria; Participantes de associações, cooperativas, grupos de produtores que assumem a gestão de empresas, para garantir sua continuidade e os empregos.

O PLANFOR é financiado pelo FAT, com recursos da rubrica “qualificação profissional”; estes são repassados aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Parceiros Nacionais e Regionais por meio de convênios firmados com o CODEFAT e o Ministério de Trabalho e Emprego. Todos os convênios exigem contrapartida, definida em lei pelos Estados e Distrito Federal. Na média, essa contrapartida tem se situado em cerca de 20% do valor conveniado.

Assim, o PLANFOR fundamenta-se em um conceito de centralização de diretrizes gerais e descentralização da implementação de suas ações. Partindo desse princípio da descentralização quanto à implementação de suas ações, foram progressivamente consolidados dois mecanismos de atuação: Planos Estaduais de Qualificação - PEQ's e Parcerias Nacionais e Regionais - PARCs. Os Planos Estaduais de Qualificação, circunscritos a uma unidade federativa, sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho são

sujeitas à aprovação dos conselhos estaduais de trabalho e emprego - CETE's e negociações com os conselhos municipais de trabalho e emprego - CMTE's. No caso de Santa Catarina, são executados sob a gestão da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social e da Família e homologados pelo CETE, responsável pela articulação e priorização das demandas definidas pelos CMTEs. As parcerias nacionais e regionais como Fundações, Universidades, ONGs, visam a avanços conceituais e metodológicos nos programas de qualificação profissional.

A partir de 1995 e até 2000, através do PLANFOR qualificaram 11,6 milhões de trabalhadores, com investimento de R\$ 1,8 bilhões do FAT, além de contrapartidas dos governos estaduais e parceiros privados, em especial centrais sindicais. Segue abaixo a tabela demonstrativa.

TABELA 3 - Metas 2001/2 e resultados 1995/2000 PLANFOR

Ano	Treinados (milhões)	Investimento (milhões)	Municípios atendidos	Entidades executoras
1995	0,1	28	-	-
1996	1,2	220	2.614	500
1997	2	348	3.843	827
1998	2,3	409	4.279	1.323
1999	2,7	354	3.990	1.466
2000	3,3	437	4.824	2.066
Total	11,6	1.796		
	Metas			
2001	4	497		
2002	4,3	650		

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98, 1999 e SIGAE (posição em 6/7/01). Somente recursos do FAT (não contando contrapartidas e outros investimentos dos Estados, do Distrito Federal e de parceiros nacionais e regionais).

O Brasil parece ter um desempenho não desprezível no que diz respeito aos gastos e aos usuários dos cursos de formação profissional. Esses dados quantitativos devem ser mais bem analisados com base na eficiência e na eficácia dos cursos oferecidos, ou seja, a realização de uma análise de resultados, que será motivo de próximos trabalhos.

O PLANFOR é o instrumento de qualificação da política pública de trabalho e renda, e deve ser desenvolvido em articulação com os programas de seguro-desemprego, de crédito popular e intermediação de mão-de-obra dos desempregados.

As diretrizes do PLANFOR visam a recuperar e consolidar a natureza pública da qualificação profissional, atribuindo ao Estado o papel de articulador e fomentador de políticas gerais, ficando com as instituições da sociedade civil, as iniciativas de execução direta das atividades de qualificação e educação.

É também objetivo do PLANFOR qualificar e requalificar a cada ano, 20% da PEA, que soma hoje, no Brasil, 71 milhões de trabalhadores dos setores formal e informal.

E, mais importante que alcançar metas quantitativas, é prioritário assegurar através dos projetos de qualificação profissional o despertar da consciência. Para isto é necessário que a qualificação profissional, obrigatoriamente, possa contribuir para o desenvolvimento integral do ser humano, incentivando-o e educando-o para a prática da participação coletiva. Neste sentido, segundo Alves e Vieira (1995, p. 125) o trabalhador “[...] deve ser orientado para aprender a pensar e para aprender a apreender”.

A história brasileira mostra que tanto a educação formal quanto os programas de capacitação profissional estiveram sempre dissociados de um projeto nacional de desenvolvimento. Como conseqüência, “[...] responderam sempre às demandas formuladas pelos agentes econômicos, sem que houvesse a preocupação em antever respostas às demandas futuras” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 126).

E não podemos nos esquecer que é competência da Política Pública de Trabalho e Emprego, na qual participam trabalhadores, empregadores e governo, gerar ações que possam garantir o acesso do trabalhador ao emprego, diminuindo, assim, os custos sociais e econômicos vinculados às transições do mundo do trabalho, dos quais se destacam: desemprego, informalidade e desqualificação profissional.

2.6 O programa de geração de trabalho e renda

A experiência brasileira nos programas de geração de trabalho e renda se iniciou em meados da década de 80, por iniciativa de organismos internacionais - multilaterais, governamentais ou privados⁷.

O objetivo destes programas era utilizar o microcrédito como instrumento de construção de uma “nova” política social. Em face das dimensões do desemprego, tais iniciativas visavam a oferecer aos trabalhadores alternativas de geração de renda e de inserção no processo produtivo, estimulando a busca da auto-sustentação.

A partir destas experiências, o governo federal, passou também a implementar programas desta natureza, baseados na concessão de financiamentos. O CODEFAT, em março de 1994, abriu a possibilidade para que os recursos do FAT fossem canalizados para a concessão de crédito a pequenos empreendimentos, instituindo dessa forma o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER. O CODEFAT aprovou a Resolução nº 59, acrescentando às políticas públicas de emprego uma modalidade de crédito voltada para os trabalhadores informais, para cooperativas e pequenos e microempresários que não dispunham de acesso à rede bancária oficial ou privada.

Os programas de geração de emprego e renda, voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia, associavam crédito e capacitação para que se gerassem emprego e renda. Os recursos orçamentários do FAT eram depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas, a saber: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Fazem parte desses programas o PROGER, o PROGER Rural e o PRONAF.

Para Pochmann (1999, p. 130) “[...] o desenvolvimento destes fundos públicos (fundos de solidariedade) atendem muito mais a recomendação de focalização e descentralização dos recursos sociais para segmentos específicos da população carente, conforme recomendação do Banco Mundial”.

De 1995 até 1998, o PROGER utilizou recursos do FAT da ordem de R\$ 1.480.229.000 em linhas especiais de crédito a pequenas e microempresas do mercado formal da economia, como também para as iniciativas produtivas do mercado informal. Com relação à linha de crédito disponível para o mercado informal com limite estabelecido em R\$ 5.000,00 por pessoa física, praticamente não pôde ser utilizado em função da exigência dos bancos em exigir garantias reais para concessão dos empréstimos. Tal exigência se mostrou incompatível com o perfil de baixa renda, e a situação de precariedade social e econômica dos possíveis usuários desses empréstimos (BRASIL, 1999, p. 5).

Em contrapartida, afirma Marcelo (1999, p.23),

Os gastos sociais, apontados como bode expiatório pela “falência do Estado”, são canalizados para financiar uma política econômica que opera uma brutal transferência de renda e de riqueza para os setores financeiro e produtivo (estima-se, por exemplo, que no período de 1995 a 1999, o BNDES emprestou R\$ 3,17 bilhões a empresas de capital estrangeiro). As políticas públicas, submetidas ao desempenho das medidas macroeconômicas, ou seja, à lógica do mercado, passam a sofrer uma progressiva deterioração.

Para Singer (2001, p. 120) “[...] a transformação de desempregados em microempresários ou operadores autônomos está em sintonia com a atual tendência descentralizadora, mas não dá aos entrantes em mercados, em geral já muito competitivos, uma chance razoável de sucesso”. Além das dificuldades de entrar no mercado de trabalho,

⁷ Destacam-se as seguintes instituições: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social), GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) e a Fundação Friedrich Naumann.

têm-se “um aparato institucional burocrático que descredencia o informal ou o pequeno negociador a fazer parte do acesso da política”.

Ao instituir o PROGER, negociou-se com o CODEFAT a aprovação da criação de Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, respectivamente os CETEs e CMTEs, com ênfase na ação do controle social sobre a utilização dos recursos do FAT e a necessidade de participação da sociedade civil na construção do Sistema Público de Emprego.

2.7 Possibilidades de avanços com a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 sintetizou, do ponto de vista institucional, um inédito avanço, assegurando a participação da sociedade civil nas proposições e na implementação das políticas sociais públicas. Criou as bases jurídicas e políticas para o desenvolvimento de um conjunto de políticas públicas baseadas nos princípios de universalidade, da descentralização, da participação e controle social, orientados para combater as desigualdades e as injustiças que naquele momento se viam como inaceitáveis para a construção da nação. A Constituição brasileira estabeleceu um conjunto de direitos sociais: direito ao trabalho, ao lazer, à educação, à segurança, à previdência social, direito da criança e do adolescente, proteção à maternidade, etc: “[...] assumia-se a noção de que os riscos a que qualquer um estivesse submetido deixava de ser um problema individual e tornava-se de responsabilidade pública” (MARCELO, 1999 p. 30-1). Construiu-se uma concepção ampliada e universal de proteção aos cidadãos.

Em relação às políticas de emprego, a Constituição de 1988 apresenta um avanço importante. Pode-se afirmar que o estágio atual das políticas públicas de trabalho e emprego é

fruto das possibilidades abertas pela Constituição Federal de 1988. A União passou a ser responsabilizada pela organização do sistema nacional de emprego e das condições para o exercício da profissão.

2.8 Instituição do fundo de amparo ao trabalhador - FAT e conselho deliberativo do fundo de amparo ao trabalhador - CODEFAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTe, destinado ao custeio do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento do Programa de Desenvolvimento Econômico.

A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições do Programa de Integração Social - PIS, criado em setembro de 1970, e pelo Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído em dezembro de 1970.

Em janeiro de 1990, a Lei nº. 7.998 (Anexo 1) regulamentou o artigo 239 da Constituição Federal, que definiu um fundo para financiar o programa do seguro-desemprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O patrimônio do FAT passou a ser composto principalmente por contribuições do PIS e do PASEP, recolhidas pelos empregadores. As contribuições provenientes destas arrecadações foram destinadas ao custeio do programa do seguro-desemprego, do abono salarial, e quarenta e cinco por cento, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico e social do BNDES.

Como já mencionamos anteriormente, a Lei nº. 7.998/90 também instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador - CODEFAT, tendo como objetivo gerir a aplicação dos recursos do FAT. O CODEFAT também foi inovador na sua

composição e funcionamento, na forma tripartite, paritária e colegiada (três partes com igual representação e rotatividade). Criado em 1990, só veio a atuar de fato como gestor do fundo em 1991. Entre as funções mais importantes do órgão, estavam as de elaborar diretrizes para programas e para a alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante era o papel que exercia no controle social na execução das políticas, no qual estavam as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas financiados, bem como de fiscalização do FAT.

As principais ações da política de emprego financiadas com recursos do FAT estavam estruturadas em torno de dois grandes programas: o Programa do Seguro-Desemprego, no qual se articula o pagamento do seguro-desemprego, a qualificação e a requalificação profissionais e a orientação e a intermediação de mão-de-obra; e os programas de geração de emprego e renda, cujos recursos eram alocados por meio de depósitos especiais criados pela Lei nº. 8.352/91 (Anexo 2), incorporando, entre outros, o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, nas modalidades urbano e rural, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Para se ter uma idéia do montante, o FAT teve um orçamento apresentado ao Congresso, para o ano de 2000, da ordem de R\$ 9 bilhões, e contava com um patrimônio constituído, acumulado desde 1990, que ultrapassava os R\$ 45 bilhões.

De 1990 a 1994, ocorreram mudanças na estruturação das políticas públicas de emprego, tanto no que diz respeito ao financiamento quanto na forma de gestão. Iniciou-se a reestruturação do SINE, a revisão da legislação do seguro-desemprego, aprovada pelo Congresso Nacional em julho de 1994, a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, e o início da criação dos conselhos/comissões de trabalho e emprego.

Neste mesmo ano se instituiu o Conselho Estadual de Trabalho e Emprego - CETE de Santa Catarina.

O consenso, a partir do próprio Ministério de Trabalho e Emprego, em torno de uma avaliação negativa do desempenho do SINE motivou o CODEFAT, em 1993, a investir sob duas frentes: reformulação através de um aporte suplementar de recursos financeiros; reestruturação no sentido de articular os seus programas, no contexto da discussão da política pública, através dos conselhos estaduais. Mas, mesmo assim, parece-nos que o SINE continuou com resultados modestos, sem conseguir tornar-se um espaço público articulador junto aos demais programas de emprego.

Quanto ao seguro-desemprego, desde 1990 foram introduzidas muitas mudanças nos critérios de concessão do benefício, em geral visando a reduzir a comprovação do tempo de emprego formal e do período de carência, como a revisão do cálculo dos valores do seguro, elevando o valor das parcelas, tornando-as mais próximas da renda anterior do trabalhador e, por último, um alargamento do período de duração de acordo com o tempo médio do desemprego. Tudo isso sem dúvida contribuiu para ampliar a cobertura e favorecer os trabalhadores que recebiam salários mais baixos, com menos escolaridade e que enfrentavam maior instabilidade no mercado formal de trabalho.

Em tese organizou-se, portanto, em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador um arranjo institucional que procurava garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa. Isto permitia a aproximação entre o executor das ações e o cidadão que utilizaria os benefícios, e dava a este cidadão a possibilidade de participar e exercer seu controle por meio de mecanismos adequados.

Com um espaço de direito instituído, a sociedade civil, agora, também é protagonista na elaboração das políticas públicas. Compreender como ocorre a reformulação da política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina, com a representação da

sociedade civil, num contexto de globalização da economia, minimização do Estado, reestruturação produtiva, é um desafio.

Neste sentido, apresentaremos a seguir os dados levantados a partir de pesquisa documental e entrevistas realizadas com conselheiros⁸ do CETE, contemplando as três bancadas representativas. Foram entrevistados os representantes da bancada dos trabalhadores, representada pela Central Única dos Trabalhadores - CUT, a bancada dos empregadores, representada pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina - SEBRAE, e a bancada que representa o poder público, a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

⁸ Foi nos autorizado a identificação dos entrevistados; porém, por questão de conduta de pesquisa, optamos por nomes fictícios.

PARADOXOS, LIMITES E DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO EM SANTA CATARINA: IDENTIFICAÇÃO DO PERÍODO 1995 A 2000

3.1 O mercado de trabalho formal e informal em Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina, segundo pesquisa do DIEESE, deveria criar a cada ano 40 mil novos postos de trabalho. Contudo, os últimos anos foram marcados pelo fechamento de vagas: em 1998, por exemplo, o déficit chegou a nove mil empregos. Esses resultados, aliados ao crescimento da PEA estadual, se constituem num grande problema para o mercado formal. Os números apresentados na pesquisa mostram que, entre 1990 e 1997 a PEA catarinense aumentou 17,8%. Nesse período, 384 mil trabalhadores tentaram entrar no mercado de trabalho, no qual 102 mil vagas formais eram desativadas. Essa combinação de crescimento da PEA e da diminuição do emprego provocou um déficit de 490 mil postos de trabalho (DIEESE/SC, 1999).

Conforme dados apresentados pelo SINE/SC (1999), é possível afirmar que, até a metade da década de 90, o emprego formal em Santa Catarina caracterizou-se por uma intensa retração ou estagnação. Entre 1990 e 1995, foram gerados somente 47.222 empregos formais, enquanto entre 1996 e 2000, foram criados 168.321 postos de trabalho. Segundo análise do SINE, entre as causas estruturais e conjunturais para a evolução desse comportamento estão: a abertura irrestrita do País ao mercado mundial no início da década, a implantação do Plano Real, que provocou um aumento das importações e a diminuição das exportações, a elevação da taxa de juros, a reestruturação produtiva no processo de produção e gestão das empresas, e as crises mundiais que afetaram diretamente o mercado de trabalho. Em 1999, Santa Catarina apresenta uma tendência de recuperação e crescimento do emprego formal. Na análise

apresentada pelo SINE/SC a causa principal pode estar relacionada à desvalorização do real. Com o câmbio favorecido, o setor industrial foi o mais beneficiado e, enquanto no início da década foi o setor que mais demitiu, a partir de 1999 tem sido o setor que mais emprega mão-de-obra.

Nesse sentido, é possível concluir que, entre 1996 e 2000, houve melhora para o emprego formal em Santa Catarina. Porém, é necessário destacar que, mesmo assim, convivemos com o desemprego no Estado, que em 2001 apresentou uma taxa de 4,2%⁹, segundo dados fornecidos pelo DIEESE, através da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNDA.

Para os que ficam fora do mercado formal a única via de acesso ao emprego e à renda é a informalidade.

Por grupos de atividade, o mercado informal no Estado se divide da seguinte maneira: 60% correspondem à indústria da construção, ao comércio de mercadorias e serviços de reparo em domicílios; 28%, à indústria de transformação e aos serviços técnicos auxiliares; e 12%, aos serviços de transporte e de alojamento/alimentação (IBGE, 1999).

Apesar de o desemprego ser um fenômeno generalizado no mundo globalizado, ao analisá-lo é necessário fugir das generalizações e identificar formas apropriadas de enfrentar o problema, a partir da análise da realidade local.

3.2 A política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina

A política de trabalho e emprego posta em prática pelo Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil assenta-se sobre os princípios da democratização, participação,

⁹ Para cálculo da taxa de desemprego foi considerado o número de desocupados na semana de referência 8 a 12/10/2001.

descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração e articulação dos programas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, seguro-desemprego e programa de geração de trabalho e renda (BRASIL, 1999b, p. 2).

No Estado de Santa Catarina a Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família, atual Secretaria do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, é que executa a política, sendo o Conselho Estadual de Trabalho e Emprego responsável pela deliberação da política de trabalho e emprego. O Conselho Estadual de Trabalho e Emprego em Santa Catarina foi instituído em 1994 por intermédio dos decretos 4958/94 e 019/95 (Anexo 3), constituído de forma tripartite e paritária.

Sabemos que, para avaliar exaustivamente a política em estudo, seria necessário elaborarmos uma profunda e extensa análise dos resultados que efetivamente esta política, através de seus diversos programas, representa para os excluídos do processo produtivo. Contudo, apresentamos a seguir os dados que conseguimos coletar e analisar.

3.3 Atribuições e competências do CETE: um estudo da política de trabalho e emprego a partir da atuação dos conselheiros no período de 1995 a 2000

O CODEFAT, ao vincular a transferência de recursos do FAT aos Conselhos Estaduais de Trabalho e Emprego, nos Estados e no Distrito Federal (Resolução nº. 63, de 28 de julho de 1994), deu um importante passo na direção de edificar um sistema público de emprego com a participação da sociedade civil. Os conselhos de trabalho e emprego, definidos como um colegiado de caráter permanente e deliberativo, são constituídos de forma tripartite e paritária, com representação do poder público, trabalhadores e empregadores. Abrem possibilidades para se organizar a política pública de trabalho e emprego de forma

descentralizada e democrática, tendo mecanismos de direito para articular a rede de programas que compõem a política pública de trabalho e emprego.

Os conselhos estaduais e municipais de trabalho e emprego foram criados por meio da Resolução do CODEFAT nº. 80/95. Ambos possuem estruturas semelhantes de organização interna, atribuições e competências. Competem aos conselhos municipais e estaduais as seguintes atribuições: diagnosticar e analisar as demandas do mercado de trabalho local para elaborar propostas de programas no âmbito das políticas públicas de trabalho e emprego; traçar diretrizes e prioridades que determinem as ações e adaptem as orientações nacionais; estabelecer parcerias com prefeituras e grupos organizados da sociedade civil viabilizando programas locais que complementem as ações estaduais e federais ou atendam aos problemas locais; ter mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações; divulgar os resultados das ações; fiscalizar a utilização dos recursos do FAT no âmbito do sistema público de emprego; prestar contas à sociedade, divulgar informações sobre ações e resultados; pôr em prática a gestão participativa das políticas públicas de trabalho e emprego; promover a organização interna do conselho; sugerir aos organismos do sistema público de trabalho e emprego, com base nos relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural; elaborar um plano de trabalho e mecanismos de atuação; indicar alocação de recursos por área ao elaborar o plano do sistema público de trabalho e emprego, no âmbito correspondente; relacionar as áreas e os setores prioritários para a alocação de recursos no âmbito do programa de geração de trabalho e renda; encaminhar, após avaliação, às diversas instituições financeiras projetos para obtenção de crédito.

Os conselhos funcionam como espaço público, nem estatal, nem privado, mas plural, devendo integrar-se com todas as forças que participam do mundo do trabalho no seu espaço de atuação.

3.3.1 Competências do conselheiro na ótica dos entrevistados

O principal objetivo dos conselhos é construir e gerir a política pública de trabalho e emprego na região onde atuam. De caráter deliberativo, são responsáveis pela definição das ações que põem em prática a política, mas não a executam.

Cabe aos conselheiros ter uma atuação conjunta em todas as esferas de governo, União, Estados e Municípios, para implantação dos programas de trabalho e emprego, no sentido de garantir ações integradas.

Ser conselheiro, na visão do Sr. Amaro, da Central Única dos Trabalhadores - CUT, representante da bancada dos trabalhadores, é fazer parte da elaboração da política pública de trabalho e emprego; é exercer um papel fundamental na definição de políticas públicas voltadas aos interesses da comunidade, num projeto de desenvolvimento inserido nas mudanças que estão ocorrendo no contexto global e que afetam a todos nós. Contudo, o entrevistado ressalta as dificuldades oriundas das posições políticas e culturais herdadas do período autoritário para edificar este processo democrático, conforme aponta:

[...] a partir da Constituição de 1988 surgiram alternativas de participação social mais efetivas, na elaboração e na gestão de políticas públicas. Do ponto de vista cultural não estávamos muito acostumados a praticar a democracia, e embora fosse o Conselho um espaço democrático, tripartite, deliberativo, convivemos ainda com uma cultura da caneta. Muitas entidades se dirigiam ao Conselho com o objetivo de obter recursos, e a partir daí ver o que poderia ser feito para atender principalmente à área da qualificação profissional. Era raro irem para o Conselho com a consciência de serem atores importantes na política de trabalho e emprego, considerando-o como um espaço de debate de idéias, de propostas, em atenção aos interesses de quem realmente precisa da política pública, ou seja, dos cidadãos (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

Podemos perceber o aparecimento, embora embrionário, de uma nova visão da gestão do Estado a partir das novidades tratadas pela Constituição de 1988, no qual se têm um novo papel para a sociedade civil.

Na compreensão do Sr. Bruno, da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, representante da bancada do poder público, é necessário inverter a ordem política, não sendo mais papel do Estado gerir ações para o povo; para isto, afirma, temos hoje um mecanismo adequado, que são os conselhos; porém, é necessário construir este espaço de forma democrática, no qual a participação popular é a única possibilidade de mudança. Na compreensão do entrevistado:

O Estado paternalista determinava o que o povo precisava e dava para o povo. O que nós estamos tentando fazer na construção desta política pública de trabalho e emprego é justamente o inverso: ouvir qual é a manifestação do povo em relação a uma questão tão relevante quanto esta do trabalho e do emprego e definir políticas. Mas este processo, esta inversão não está plenamente realizado. É um processo em construção (Bruno, entrevista concedida em maio de 2003).

Para a bancada dos empregadores, na compreensão da Sra. Márcia, do SEBRAE, o conselho tem um papel fundamental, que é o de priorizar o debate da política de emprego, no sentido de ser um espaço de inclusão do desempregado para o mercado de trabalho. Para esta possibilidade, se torna necessário articular os programas que compõem a política de emprego, sendo este o seu entendimento:

O CETE tinha e tem como meta priorizar as políticas públicas voltadas para o pessoal desempregado nas ações de qualificação profissional, intermediação da mão-de-obra, geração de emprego e renda, definindo políticas públicas que cheguem até as pessoas e atinjam o maior número possível de desempregados ou até excluídos do mercado de trabalho. Um conselho tripartite, com os três segmentos ali envolvidos nas pessoas que os representam e que teriam condições de orientar, junto com a sociedade, quais seriam estas políticas públicas para o governo de Santa Catarina executar (Márcia, entrevista concedida em maio de 2003).

Percebemos que os princípios democratizantes e as atribuições que fundamentam a política de trabalho e emprego estão contempladas na fala dos entrevistados das três bancadas, que parecem partilhar de tais ideais.

A participação da sociedade civil e a descentralização das políticas públicas foram resultado das lutas dos movimentos sociais pela democratização do País desde o início dos anos de 1980, em contraponto à centralização burocratizada das políticas na esfera federal, características dos governos ditatoriais.

3.3.2 A participação e a representatividade dos conselheiros

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo democrático em que vivemos na sociedade brasileira. No entendimento de Gohn (2001, p. 14), “[...] o resgate dos processos de participação levam-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais até a conquista da cidadania”. Contudo, para Gohn (2001, p. 13), “[...] a representação continua sendo um tema importante a ser decifrado”.

A participação da sociedade civil nas políticas sociais foi concebida na perspectiva do controle social dos setores organizados da sociedade sobre a formulação dos planos e programas, seu acompanhamento e suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estas atendessem aos interesses da coletividade.

É importante destacar que os conselhos no Brasil, a partir da década de 1990, foram estabelecidos preconizando caráter deliberativo. Apesar deste caráter, muitos conselhos restringem suas ações ao campo consultivo, da mera opinião, sem poder de decisão.

A representatividade dos conselheiros deve ser pautada, a partir da participação coletiva, no objetivo de apresentar, propor e deliberar. Ou seja, os conselheiros, representando instituições públicas e da sociedade civil, têm a responsabilidade de gestar e deliberar sobre a implantação das políticas, com base nas demandas apresentadas. Portanto, torna-se necessário voltar-se para a leitura da realidade; neste sentido a representatividade dos diversos setores envolvidos é caminho obrigatório. Assim, o conselheiro não deveria, ao representar um segmento da sociedade, fazê-lo de forma subjetiva, ou seja, representar o coletivo a partir de uma interpretação pessoal. É necessário buscar interação com o coletivo representado, de modo a traçar os objetivos do segmento e levá-los ao espaço decisório dos conselhos.

No que diz respeito à representatividade, o representante da UFSC, conselheiro pelo poder público, afirma haver existido interlocução na sua atuação, tendo levado ao conselho posições coletivas. Porém, segundo manifesta em sua fala, os contatos que nutriam sua representação não eram institucionais, mas informais.

Tenho laços com diversos centros na Universidade, além de alguns laços com a própria reitoria. A minha atuação era pautada em função da minha circulação nestes centros: o Centro Sócio-Econômico, o Centro Tecnológico, o Centro de Saúde e o de Humanas. Em função de contatos informais com a Reitoria e as Pró-Reitorias, pautava minha atuação como representante da Universidade nos anseios da Universidade catalisados na Reitoria, com quem eu tinha contatos mais próximos (Bruno, entrevista concedida em maio de 2003).

É interessante mencionar neste ponto o resultado de uma pesquisa regional sobre qualificação, formação e emprego em Santa Catarina, na visão de empresários e sindicalistas, elaborada pelo DIEESE, que coloca as seguintes conclusões a respeito da participação da UFSC no CETE:

A Universidade Federal de Santa Catarina nunca discutiu de maneira articulada e institucional a política de trabalho e emprego. Os professores indicados para representação junto ao CETE chegam ao Conselho sem uma visão e propostas formuladas a partir de análises e avaliações formuladas por

um coletivo representativo e de professores ligados à temática. As autoridades que indicam o representante da Universidade no Conselho são responsáveis pela atuação isolada deste, assim como os professores vinculados à questão e o próprio sindicato, APUFSC, que até aquele momento não tinha se interessado pelo assunto (DIEESE, 1997, p. 309).

O mesmo estudo afirma também:

[...] que do lado do movimento sindical não houve, até então, uma preparação adequada dos sindicalistas para atuarem nos conselhos municipais e estadual de trabalho e emprego. Centenas ou milhares de projetos são aprovados no interior dos conselhos sem uma concepção abrangente, discutida aprofundadamente pelo movimento sindical, articulada nacional e regionalmente e levando em conta as especificidades estaduais e locais (loc. cit.).

Na entrevista com o conselheiro da bancada dos trabalhadores, confirmamos esta dificuldade da representação apontada pela pesquisa supra mencionada. Contudo, segundo este representante, o que trouxe mais prejuízos foi a ingerência nas decisões do conselho por parte dos poderes públicos constituídos:

A bancada dos trabalhadores tem o compromisso de refletir o movimento real e ser representativa de quem atua no movimento sindical. Indiscutivelmente, em Santa Catarina, a CUT é a central mais representativa, do ponto de vista do número de trabalhadores, bem como da diversidade destes trabalhadores em termos de categorias, tais como metalúrgicos, bancários, comerciários, setor público e outras. Então, havia uma demanda que era própria do movimento sindical, baseada no conhecimento desta realidade, através dos sindicatos das diferentes categorias. Mas nós procurávamos exercer um papel muito mais identificado com a classe do que com a corporação. Valorizamos muito também a participação dos trabalhadores nos Conselhos Municipais, porque eles conhecem melhor a realidade do que o Conselho Estadual. Só que infelizmente, os Conselhos Municipais sofriam muita ingerência política, por parte do poder público local, seja por parte de prefeitos, seja dos setores empresariais. Procurava ter uma atuação que significasse aprovar projetos que tivessem uma identidade maior com aquele diagnóstico oriundo dos Conselhos Municipais de cuja atuação tínhamos conhecimento (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

Ao analisarmos como ocorre a representação do setor patronal, observamos que não há interlocução com o segmento que ela representava, nem leitura das demandas oriundas

deste segmento organizado da sociedade civil. Porém, é muito interessante observar a postura pessoal desta conselheiro. Apesar da lógica empresarial fortemente marcada em seu posicionamento, foi o único conselheiro que mencionou a necessidade de articular os vários programas que compõem a política, no sentido de alcançar minimamente os objetivos de cada programa; ou seja, a inclusão dos trabalhadores que estão fora do mercado formal e informal de trabalho.

Nós representávamos a bancada patronal. O SEBRAE defende as micros e pequenas empresas. O PROGER é um dos programas da política pública que viabiliza possibilidades diante do mercado informal. Seria possível viabilizar isto para os micro e pequenos empresários que também estavam saindo da informalidade. Era uma preocupação nossa a questão da qualificação destas pessoas, para estarem trabalhando e se manterem no mercado de trabalho, porque nós tínhamos que trabalhar não somente com as pessoas que estão fora do mercado de trabalho, mas também com aquelas que precisavam se manter no mercado de trabalho. E, para tanto, precisariam ter qualificação. Seria necessária toda a orientação para aqueles que estavam desempregados e as formas de se buscar uma mediação entre o SINE e as empresas de colocação e recolocação destas pessoas no mercado de trabalho (Márcia, entrevista concedida em maio de 2003).

Observa-se que várias atribuições específicas da atuação do conselho estão contempladas no depoimento desta conselheira, principalmente a de articular os programas que contemplam a política de trabalho e emprego.

3.3.3 A importância da articulação dos programas que compõem a política pública de trabalho e emprego na compreensão dos conselheiros

Um dos princípios fundamentais, pautados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para assegurar a eficácia da política pública de trabalho e emprego está na articulação dos programas que a compõem: a intermediação de mão-de-obra, o seguro-desemprego, a qualificação profissional e o programa de geração de emprego e renda.

A articulação permite a interface dos programas, assegurando com isto, primeiramente, respostas mais eficazes à realidade do trabalhador que busca atendimento na política de emprego, a avaliação dos programas quanto aos seus objetivos, bem como a otimização dos recursos provenientes do trabalhador brasileiro.

Objetivando compreender qual a posição que os conselheiros defendem quanto à necessidade de articulação dos programas que compõem a política pública de trabalho e emprego, consultamos os entrevistados sobre este ponto e obtivemos as respostas apresentadas a seguir.

Na fala do conselheiro da UFSC, representante do poder público, fica evidenciada a dificuldade para intervir na dinâmica de articulação dos diversos programas:

Não sei no que o Conselho Municipal poderia influir com relação ao seguro-desemprego. O trabalhador fica desempregado, entra com um pedido, o ministério libera nos meses em que ele tem direito. O que nós podemos dizer com relação a este processo? Isso é um programa que vale para todo o Brasil. Se nós dissermos que o Estado de Santa Catarina tem que ser diferente, que em vez de receber seis meses o trabalhador vai receber um ano, ninguém vai aceitar isso em Brasília. Teria que ser uma discussão nacional, e não existe um encontro nacional de conselhos estaduais para se tentar influenciar junto ao poder executivo. Mas são áreas historicamente muito trabalhadas pela secretaria, pelo pessoal executivo da secretaria. A verdade é que a gente sempre influenciou muito pouco na intermediação deste programa (Bruno, entrevista concedida maio de 2003).

Seguindo a sua análise, o conselheiro afirma que “[...] o problema da articulação dos programas, não era do Conselho, mas sim do SINE”, embora este último precise de uma profunda reformulação:

Este papel de articular a política como um todo era exercido pelo SINE, que é o Sistema Nacional de Emprego, que, enquanto expressão pública teria que estar mais preocupado com a política integrada destas várias ações. Mas não é fácil fazer isso, porque o que a gente percebeu é que o SINE tinha uma herança muito pesada. Durante muito tempo ele foi utilizado como uma estrutura de apadrinhamento político, como cabide de emprego, e para você resgatar a credibilidade desta instituição, você tem que ter não só vontade política, mas, ações concretas que pudessem resgatar esta credibilidade,

fazendo com que os diferentes atores pudessem efetivamente ver no SINE este papel de articulador da política (Bruno, entrevista concedida maio 2003).

Os princípios organizativos apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no que se refere ao acesso ao sistema público de emprego, preconizam que o trabalhador do mercado formal de trabalho, quando demitido, deverá automaticamente solicitar o benefício do seguro-desemprego. Durante o período em que for beneficiário deste programa, deveria ser encaminhado para os programas de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda, e posteriormente ser encaminhado para a intermediação de mão-de-obra; para, enfim, ser reencaminhado ao mercado de trabalho. Não nos cabe neste momento criticar o modelo de funcionamento proposto pelo Ministério do Trabalho e Emprego; contudo, vale ressaltar que a interlocução entre os vários programas poderia fazer emergir novas demandas e incorporá-las aos planos de trabalho do conselho.

O representante dos trabalhadores deixou claro que, dentro do conselho, o que tem peso, o que é importante, é o tema da qualificação profissional, dado que muitas das instituições ali representadas, executavam diretamente os programas de qualificação profissional. Se isto for verdadeiro, muito mais do que um espaço de decisão coletiva para a implantação da política de trabalho, o conselho teria se transformado num espaço de embate de interesses como fonte arrecadadora de recursos financeiros para a manutenção de algumas das entidades participantes. Segundo o mesmo representante,

Havia uma tentativa de tirar do Conselho a esfera da qualificação profissional, mas é natural que o que motivasse mais o conselho fosse a qualificação, pois o conselho é praticamente um órgão formado por entidades executoras SENAI, SENAC, UDESC e UFSC; por entidades de formação profissional na bancada do governo; pelas centrais sindicais, que são institutos de formação profissional, a CUT, a Força Sindical, a CGT. Ou seja, de quinze entidades, (depois passou para 18), que formavam o Conselho¹⁰, dez eram de formação profissional, e o interesse acabava sendo

¹⁰ O Conselho Estadual de Trabalho e Emprego foi instituído pelo Decreto nº. 019, de 27 de janeiro de 1995 (em anexo), por membros titulares e suplentes indicados pelas seguintes entidades governamentais: Delegacia

a questão da qualificação na maior parte do tempo. Com relação ao seguro-desemprego, o que vinha para o conselho era mais para tomar ciência, a título de informação, do que para interagir. Com relação à intermediação, eu acho que a gente tentou, num certo momento, juntar a qualificação com o resultado da intermediação ou indicadores da intermediação, dizendo: não estamos conseguindo empregar. Teve uma época que nós tivemos uma atuação forte em relação ao financiamento do projeto de geração de trabalho e renda. Tudo passava pelo conselho. O projeto continua fazendo parte desta política, mas a sua discussão não passa mais pelo conselho (Amaro, entrevista concedida maio de 2003).

3.3.3.1 Qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra

Em Santa Catarina, conforme tabela abaixo, no decorrer do triênio 1999-2001, foram qualificados mais de 595 mil trabalhadores. Ao mesmo tempo em que, no mesmo período, foram recolocados no mercado de trabalho somente 139 mil trabalhadores pelo programa de intermediação de mão-de-obra.

TABELA 4 - Qualificação profissional/SC 1999/2000/2001

Período	Nº. de treinados	Valores investidos
1999	183.297	23.379.170,00
2000	215.939	29.879.000,00
2001	196.360	24.839.663,45
Total	595.596	78.097.733,45

Fonte: SINE/SC 07/03.

Regional do Trabalho de Santa Catarina - DRT/SC, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - UDESC; pela representação dos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores de Santa Catarina - CUT/SC, Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e do Material Elétrico do Estado de Santa Catarina - FETIMENESC, Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração do Carvão - STIEC, Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal de Santa Catarina - SINTRAFESC, Federação dos Trabalhadores no Comércio no Estado de Santa Catarina - FECESC; pela representação dos empregadores: Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina - FIESC, Federação do Comércio do Estado de Santa Catarina - FECOMERCIO, Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina - FAESC, Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas de Santa Catarina - SEBRAE/SC, Federação das Associações Comerciais e Industriais de Santa Catarina - FACISC.

Sobre a capacidade de os programas de qualificação profissional responderem às necessidades enfrentadas pelos trabalhadores quanto à questão da empregabilidade, obtivemos os resultados que seguem.

Na visão do representante do poder público podemos observar que existe uma avaliação positiva da política implementada no período quanto à qualificação profissional.

Acho que há um ganho no número de pessoas que se qualificam anualmente, acho que há um ganho para o trabalhador, a possibilidade de fazer um curso gratuito, se qualificar, de se manter qualificado (Bruno, entrevista concedida em maio de 2003).

Contudo, com os dados abaixo apresentados podemos concluir que, se houve ganhos, estes nos parecem a princípio muito tímidos, em termos de eficácia dos programas, como observamos na seguinte tabela:

TABELA 5 - Intermediação de mão-de-obra SC 1999/2000/2001/2002

Período	Inscritos	Vagas	Encaminhamento	Colocados
1999	185.279	75.744	105.459	29.105
2000	212.466	83.369	148.490	38.392
2001	137.095	65.201	117.505	35.216
2002	150.353	66.503	134.951	36.620
Total	685.193	290.817	506.405	139.333

Fonte: SINE/SC 07/03.

Com base nos dados apresentados acima observamos que embora mais de 600 mil trabalhadores tentam se qualificar, a intermediação de mão-de-obra conseguiu recolocar somente 139 mil trabalhadores no mercado de trabalho, muito aquém das vagas oferecidas. É preciso ainda registrar que não sabemos se todos estes trabalhadores passaram pelo programa de qualificação profissional, dado que esta informação não é analisada pelo Conselho Estadual de Trabalho e Emprego.

Podemos comprovar este fato na fala do representante dos trabalhadores, conforme segue:

[...] o que a gente pode dizer é que havia uma preocupação mais quantitativa. A meta era qualificar tantos mil trabalhadores, a gente trabalhava em cima de uma meta quantitativa, não trabalhava do ponto de vista de saber se aquele recurso efetivamente qualificou, e se qualificou, gerou a perspectiva de um emprego ou de um trabalho que gerasse renda para aquele cidadão e sua família. Então havia esse foco muito mais de mostrar números do que mostrar eficiência e a eficácia da ação, do recurso que foi aplicado. E, eu volto a dizer, muitas vezes, para atender demandas que atendiam muito mais ao interesse de algumas instituições, do que propriamente de algum segmento da população que mais necessitava da política pública (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

Constata-se, portanto que os programas implantados a partir da deliberação do conselho não são avaliados quanto a sua eficácia.

3.3.3.2 O seguro-desemprego

Outro dado importante é a quantidade de solicitação de acesso ao benefício do seguro-desemprego. Os dados apresentados nos revelam que, de 1999 a 2001, houve um aumento importante de segurados que acessaram o benefício. Isto significa dizer que mais de 463 mil trabalhadores do mercado formal perderam seus postos de trabalho.

TABELA 6 - Seguro-desemprego/SC 1999/2000/2001/2002

Período	Nº atendimentos	Nº de requerentes	Nº de segurados	Valores (R\$)
1999	236.691	81.617	80.491	152.722.007,23
2000	207.852	85.431	84.377	171.229.937,86
2001	304.201	94.239	93.020	208.729.224,29
2002	290.870	104.367	103.013	252.951.471,15
Total	1.039.614	470.021	463.914	785.632.640,53

Fonte: SINE/SC 07/03.

Porém, nenhum dado quanto ao perfil dos trabalhadores desempregados consta nas atas do conselho estadual, bem como nenhuma análise sobre as mudanças no mercado econômico que pudesse alterar o próprio mercado de trabalho. É interessante neste ponto

destacar na fala do representante do poder público a falta de interesse se à manipulação destes dados, que deveriam orientar a ação do conselho. Ao contrário, o conselheiro parece achar natural que a elaboração e o processamento dessa informação fundamental sejam realizados por outros setores da administração pública.

O seguro-desemprego é bem organizado na Secretaria, tem uma área específica que cuida do seguro-desemprego, com gerência e com pessoas. Tem uma área específica com pessoas que cuidam da intermediação, tem uma área específica para a qualificação. Assim, um estudo elaborado, acho que o pessoal lá da área tem. Não sei, mas não me lembro de isto ter ido para o conselho (Bruno, entrevista concedida maio de 2003).

Outro dado importante a ser analisado é o quadro abaixo, que nos mostra que mais de 50% da População Economicamente Ativa - PEA não contribui para a previdência social. Isto demonstra que os outros 50% da PEA são trabalhadores informais ou estão desempregados.

TABELA 7 - Contribuição previdenciária por ramos de atividade e sexo em Santa Catarina - 1999

Ramos de Atividades no Trabalho Principal e Sexo	Ocupados (pessoas com dez ou mais anos de idade)					
	Total	%	Contribuição para o instituto de previdência no trabalho principal			
			Contribuintes	%	Não contribuintes	%
Agrícola	736.928	28,2	97.137	13,2	639.791	86,8
Indústria de transformação	522.895	20,0	435.058	83,2	87.837	16,8
Indústria de Construção	171.590	6,6	73.869	43,0	97.721	57,0
Outras atividades industriais	28.499	1,1	26.753	93,9	1.746	6,1
Comércio de mercadorias	259.388	9,9	180.868	69,7	78.520	30,3
Prestação de serviços	404.220	15,5	166.924	41,3	237.296	58,7
Serv. aux. ativ. econômica	95.387	3,7	64.560	67,7	30.827	32,3
Transporte e comunicação	86.074	3,3	62.229	72,3	23.845	27,7
Social	169.255	6,5	138.431	81,8	30.824	18,2
Administração pública	94.812	3,6	83.763	88,3	11.049	11,7
Outras atividades	39.552	1,5	28.500	72,1	11.052	27,9
Homens	1.544.224	59,2	885.231	57,3	658.993	42,7
Mulheres	1.064.376	40,8	472.861	44,4	591.515	55,6
Total	2.608.600	100,00	1.358.092		1.250.508	

Fonte: IBGE/PNAD, Santa Catarina, 1999. Elaboração: DIEESE - SC.

Na tabela acima fica evidenciada a profunda heterogeneidade do mercado de trabalho de Santa Catarina, com praticamente 50% da PEA constituída por trabalhadores do mundo informal.

3.3.3.3 Programa de geração de trabalho e renda

A eficácia do programa de geração de trabalho e renda depende da sua articulação com os demais programas custeados com os recursos do FAT, e que tem se constituído em um desafio ainda a ser alcançado. Na tabela abaixo encontramos um balanço da aplicação dos recursos do FAT neste programa em Santa Catarina, no período 1995-1998.

TABELA 8 - Demonstrativo da aplicação de recursos do FAT no programa de geração de emprego e renda em Santa Catarina

ANO	Nº. de municípios com operações financeiras	Agente financeiro	Valor aplicado	Quantidade de projetos financiados	Número de empregos previstos	Média de receita aplicada por empregos gerados	Média de empregos gerados por contrato
1995	75	BB	13.784.817,43	534	3.898	R\$3.536,00	7,3%
1996	96	BB	12.906.021,95	566	2.447	R\$2.244,22	4,3%
1997	91	BB	11.884.229,40	409	3.100	R\$6.253,93	3,5%
	75	CEF	7.502.885,35	463			
1998	91	BB	4.499.173,45	221	2.258	R\$6.530,00	2,6%
	94	CEF	12.206.589,00	765			
TOTAL			62.783.716,58	2.958			

Fonte: CETE/SC, março 1999.

Parece-nos pertinente começar a discussão deste ponto levantando a questão de a quem se destina e quem têm acesso a estes recursos. Segundo a legislação, os destinatários abrangeriam as seguintes categorias: pessoas físicas, pessoas jurídicas, cooperativas e associações. Compreende-se por pessoa física, conforme deliberação do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, trabalhadores autônomos, empreendimentos de caráter domiciliar,

prestadores de serviços, profissionais de nível superior recém-formados e devidamente estabelecidos, e artesãos.

Contudo, segundo o representante da bancada dos trabalhadores, representante da

CUT:

O PROGER tinha muita influência do próprio SINE. Nós esbarrávamos em algumas dificuldades, tais como o fato de os agentes financeiros, a Caixa Econômica, o Banco do Brasil, exigirem para a liberação do recurso garantias que eram incompatíveis com a clientela do programa. Exigiam patrimônio, bens, e isso criou um impasse muito grande no Conselho, ficando este subordinado às exigências do agente financeiro. Então, aqueles recursos que, num primeiro momento seriam canalizados para micro e pequenos empreendedores, acabavam beneficiando também outros empreendedores (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

Pelos dados que pudemos coletar nas atas, a partir do ano de 2000, as discussões e as possibilidades de acesso ao programa de geração de trabalho e renda foram deslocadas do conselho para as agências bancárias. Nas atas pudemos observar que as “[...] dificuldades burocráticas criadas pelas agências bancárias” foram determinantes para um retrocesso no que tange ao papel dos conselhos de gerenciar estas políticas e ao acesso por parte dos trabalhadores aos recursos.

A representante dos empregadores fala do retrocesso que representou o deslocamento do âmbito de debates do PROGER do conselho para as agências bancárias. Isto, em sua análise, inviabilizou a possibilidade de os pequenos empreendedores acessarem os recursos provenientes do FAT.

Eu acho um grande retrocesso, pois, ficando somente na mão das instituições financeiras o acesso vai ficar muito mais difícil, com a exigência de cadastro, avalista. Para estas pessoas que efetivamente precisam, os recursos vão estar inacessíveis, e será direcionado para aquele segmento que efetivamente tem uma conta bancária, que tem poupança e paga seguro (Márcia, entrevista concedida maio 2003).

Contudo, cabe ressaltar que continua a ser atribuição específica do conselho relacionar as áreas e os setores prioritários para a alocação de recursos no âmbito do programa de geração de trabalho e renda financiados pelo FAT, e encaminhar, após avaliação, às diversas instituições financeiras os projetos para a obtenção do crédito.

3.3.4 Fóruns de trabalho e emprego: espaços públicos democráticos ou espaços de interesses privados?

É extremamente importante, num Estado democrático, compreender como as demandas da sociedade e a realidade em que são gestadas são incorporadas no planejamento das políticas. Assim, é necessário discorrer sobre os fóruns que debatem e deliberam a política de trabalho e emprego no âmbito municipal e estadual.

Desde a instituição da política de trabalho e emprego em Santa Catarina, nos meses de março e abril de cada ano, desencadeia-se um processo de organização de fóruns municipais e regionais em todo o Estado. O objetivo destes fóruns é discutir sobre o mundo do trabalho, chamando toda a comunidade para participar, sendo os conselheiros municipais os protagonistas destes eventos. É neste espaço de debates que se elegem as prioridades de cada localidade, com o intuito de elaborar a política de trabalho e emprego, respeitando as diferenças municipais e regionais. Concluída a etapa dos fóruns municipais e regionais, o CETE delibera sobre os encaminhamentos oriundos de cada realidade.

Quanto à participação nos processos decisórios, constatamos, na resposta dada pelo representante da UFSC, que é necessário reafirmar em todas as instâncias o caráter deliberativo dos conselhos e também dos fóruns. Nos municípios, muitas vezes, os conselhos não passam de uma realidade jurídico-formal, e, não raro, um mero instrumento nas mãos dos

prefeitos, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem um mecanismo de controle social.

A curta trajetória de vida desses conselhos e o desconhecimento da maioria da população de suas possibilidades têm dificultado a participação política da sociedade civil. Com este novo espaço democrático constituído, em tese “[...] se acabaria com a história dos projetos prontos [...]” afirma o nosso entrevistado da UFSC. Segundo o mesmo entrevistado

O objetivo era ganhar em diversificação, inovação, com cursos novos, mas isso não aconteceu. Os conselhos continuaram a pedir o que era feito anteriormente, mas de outra forma, através de um projeto estadual, através de um projeto que o conselho aprovava. Na minha opinião ficou mais democrático o processo, mas não sei se houve ganho em termos de eficácia. Temos um problema, sério: atender as pessoas de baixa renda. Sempre tivemos pessoas de baixa escolaridade, e o conselho pouco fez para mudar isso, tanto o estadual quanto os municipais. Isto pressupõe uma qualificação ampla, e talvez as entidades que estão participando não tenham interesse em fazer. Inventar outros cursos, outros produtos, outra qualificação, isto não interessa. Então, todo mundo acaba de uma certa forma realizando o que está mais ou menos pronto, repetindo a mesma qualificação todos os anos (Bruno, entrevista concedida, maio 2003).

Outro aspecto a ser abordado em relação à atuação do conselheiro é a questão do vínculo permanente que ele deve ter com o segmento, a comunidade que ele representa. É necessário este vínculo para que, nos espaços de poder, as decisões tomadas respeitem as peculiaridades locais. Na compreensão do representante dos trabalhadores fica evidenciado que esta vinculação não ocorre:

O conselho não tinha uma compreensão da real demanda do Estado. Atendia aos setores da economia e investia recursos na qualificação profissional de atividades que o mercado já dava sinais de que não tinham mais espaço enquanto profissão ou atividade econômica, e muitas vezes isto era frustrante. Municípios pequenos, em termos de população e atividade econômica, qualificavam pessoas para exercer a profissão de padeiro, e a economia local não suportava mais a absorção de padarias. Ou, por conta da visão de que a informática é um elemento essencial no currículo de qualquer pessoa para inserção no mundo do trabalho, cursos de informática eram os que mais tinham demanda no conselho. Muitas vezes sem o conhecimento se naquela comunidade, aquele tipo de conhecimento, de qualificação,

propiciava alguma empregabilidade. Infelizmente convivemos com estas limitações, mas eram cursos que vinham aprovados pelos conselhos municipais, com o aval, em tese, de uma instância tripartite, deliberativa (Amaro, entrevista concedida, maio 2003).

Nas pesquisas documentais percebemos que o debate nos fóruns se dá tão-somente no âmbito do programa de qualificação profissional. Este debate não considera nenhum dos outros aspectos, tais como intermediação de mão-de-obra, acesso ao seguro-desemprego, perfil do desempregado, análise de mercado de trabalho, etc. Também não podemos deixar de destacar o fato de que as entidades executoras dos cursos de qualificação profissional fazem parte deste processo. Podemos constatar que várias entidades distribuem planilhas de cursos pré-elaboradas, induzindo os conselheiros a deliberarem sobre demandas criadas pelas próprias executoras. Constatamos este fato na ata de 10 de julho de 1997.

O processo de negociação regrediu quando as entidades de formação profissional participaram dos fóruns providas de planilhas de cursos previamente elaboradas. No decorrer dos fóruns de 1997 ficou claro que as entidades visavam a negociar uma maior quantidade de recursos disponíveis, portando planilhas de cursos fechadas, extrapolando competências, condicionando resultados, desconsiderando inclusive os objetivos sociais do programa de qualificação profissional, que prima por um trabalho fundamentado nas reais necessidades municipais (CETE, julho de 1997).

Constatamos estas informações também na fala do representante dos trabalhadores, o representante da CUT.

Havia um lobby muito grande por parte das entidades executoras dos projetos. Muitas vezes os projetos não eram elaborados pela entidade representada no conselho. Eram projetos apresentados nas plenárias, nas reuniões dos conselhos municipais, onde o representante de uma universidade, ou do sistema “s”, apresentavam o projeto de um modo interessante, e dependendo do poder de influência que existia naquela comunidade, ou mesmo no Conselho Estadual, estes projetos eram aprovados por serem projetos da entidade “A”, e não porque efetivamente tinham identidade com um diagnóstico ou um problema já identificado. Havia estas deturpações, muito embora o foco do projeto sempre estivesse ligado a alguma prioridade estabelecida no PLANFOR, que era o programa elaborado pelo Ministério do Trabalho. Nós convivíamos com situações em que o projeto era aprovado para determinada entidade executar, ela

repassava a execução para uma outra entidade, que repassava para uma outra entidade. Cerca de 30 ou 40% dos recursos ficavam na remuneração de taxas de administração, em detrimento do objetivo, do público-alvo do projeto. Então, tinha muita ingerência nas decisões, e isto era frustrante para quem estava lá no conselho, tentando representar um segmento (Amaro, entrevista concedida maio 2003).

Há evidências de que não somente as entidades executoras influenciavam na conduta dos conselheiros. Os poderes políticos, de diferentes interesses ideológicos, também utilizavam este espaço para legitimação de seus interesses.

3.3.5 Os principais problemas na implantação da política pública de trabalho e emprego na concepção dos conselheiros

No Estado democrático a correlação de forças no embate de propostas societárias ocorre em vários espaços políticos, entre estes, como já observamos até aqui, os conselhos. Neste sentido perguntamos aos conselheiros sobre os maiores problemas encontrados para operacionalizar a política de trabalho e obtivemos as respostas que apresentamos a seguir:

Segundo o representante da UFSC, da bancada do poder público:

É uma questão difícil, porque neste espaço de atuação convergem várias racionalidades. Existe uma racionalidade política que influencia, política no sentido de política partidária. Existe uma racionalidade política no sentido da prática que tem que se estabelecer entre as bancadas, tanto nos conselhos estadual e municipal. Então, acho que o Conselho se torna um espaço de construção muito difícil quando parte para questões políticas, quando se mistura questões político-partidárias, e ideológicas com questões políticas das bancadas patronais, dos trabalhadores, do governo. Tanto o fórum estadual como o municipal se transformam num espaço de muita disputa. Então tem essa racionalidade política, e tem uma outra racionalidade, que é um saber técnico, de se entender e estudar a questão da formação profissional, a questão das práticas públicas, uma questão mais conceitual, mais teórica, sobre a qual a maioria das pessoas não têm muito interesse. E existe uma terceira racionalidade, que eu defino como racionalidade prática, que é a burocracia. Então a conciliação dessas três racionalidades é muito difícil (Bruno, entrevista concedida maio de 2003).

Como observamos, e por sua própria natureza, existe nos conselhos um embate legítimo dos diversos interesses ali representados, ou seja, diferentes visões confrontando-se no mesmo espaço deliberativo.

Contudo, as possibilidades de um equacionamento adequado desses diversos interesses se encontram reduzidas pela apropriação do espaço público para a defesa dos interesses particulares dos detentores do poder político, inviabilizando o potencial de espaço democrático dos conselhos. Conforme podemos observar na fala da conselheira do SEBRAE:

Havia algumas questões políticas, não institucionais, pela própria peculiaridade do Estado. Em nosso Estado temos muitos municípios pequenos. Até hoje, tem municípios com cinco ou seis conselhos municipais em que os conselheiros são os mesmos. Nos municípios pequenos a constituição dos conselhos fica muito vinculada ao poder executivo. O processo é muito direcionado. Eu penso que uma dificuldade é a falta de vontade do poder executivo em aceitar a autonomia destes conselhos na deliberação destas políticas públicas (Márcia, entrevista concedida em maio de 2003).

3.3.6 Avaliação da política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina no CETE

Durante toda a análise documental observamos nas atas pouca preocupação com a eficácia da política pública de trabalho e emprego. As preocupações e os questionamentos estavam pautados nos cursos de qualificação, se estes eram ou não condizentes com a realidade de cada localidade. Não constatamos nenhuma preocupação em monitorar os cursos e identificar qual a empregabilidade que eles de fato ofereciam aos participantes. Os demais programas que fazem parte da política não fizeram parte das discussões.

Questionado sobre tal fato, o representante do poder público mostrou sinais de preocupação com a clientela que tem e teve acesso aos programas da política pública de trabalho e emprego e assinalou como fundamental:

[...] o desafio está em atender às clientelas prioritárias. Como atender o público-alvo, os desempregados, os excluídos, os com baixa escolaridade, os de baixa-renda, acho que este é o calcanhar de Aquiles (Bruno, entrevista concedida em maio de 2003).

No entendimento do representante dos trabalhadores fica evidente a preocupação que o governo do Estado tinha em quantificar, e não em avaliar, as ações desenvolvidas,

[...] a preocupação era mais com o aspecto quantitativo, como se fosse uma questão meramente de números e não em resolver o problema do trabalhador, daquele que não estava no mercado de trabalho, que não tinha habilitação, nem qualificação. Eu tinha a preocupação de ler os relatórios, e geralmente Santa Catarina despontava em nível nacional, por ter qualificado tantos mil trabalhadores, sempre muito acima da meta estabelecida pelo próprio programa. Fazia-se a ação, aplicavam-se os recursos, mas não se tinha efetivamente nada que garantisse que aquele dinheiro aplicado, aquela ação feita, tinha dado algum resultado (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

Já a preocupação colocada pelo representante dos empregadores se orienta ao âmbito da fiscalização, para saber se as atividades deliberadas são ou não são executadas, apontando apenas secundariamente o tema da avaliação da eficácia da política.

É claro que havia uma preocupação com a forma de operacionalização, porque eram recursos públicos. Tinha-se essa responsabilidade com a aplicabilidade. Mas nós não executávamos, nós acompanhávamos as execuções. E como as demandas eram levantadas não só por nós, mas pelos conselhos municipais e seminários, nós checávamos se eram realmente efetivadas. Agora, talvez uma falha seja o fato de não checar se elas tinham dado o resultado efetivamente esperado (Márcia, entrevista concedida em maio de 2003).

Uma outra atribuição do conselho é a função de controle social, em que a fiscalização dos recursos financeiros é um dos aspectos considerados. Durante a pesquisa documental identificamos poucos registros alusivos ao tema do financiamento. Nas

entrevistas, sobre este mesmo ponto, obtivemos as seguintes respostas que apresentamos a seguir.

O representante do poder público se limitou a observar que as planilhas dos investimentos financeiros de todos os programas são apresentadas ao conselho estadual:

[...] passa tudo pelo Conselho, os programas, os recursos, os valores que estão sendo disponibilizados para o PROGER, para o seguro-desemprego, para a intermediação enfim, o que já está se gastando, que é pouco, mas passa também. E a questão da qualificação, os recursos que vêm, o conselho acompanha (Bruno, entrevista concedida em maio de 2003).

O representante dos trabalhadores afirma que todos os recursos financeiros oriundos do Ministério do Trabalho eram apresentados ao conselho estadual em planilhas demonstrativas dos programas.

Sim, porque o PEQ sai desta forma, todo separado. Talvez faltou estar incluso nas atas, poderia ter sido anexado. Mas eles eram separados por programas, SINE, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, o PROGER, que acompanhava via bancos (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

No entendimento deste representante o conselho cumpriu na gestão da qual participou a função de controle social dos recursos financeiros investidos, embora isto não signifique a correta execução dos projetos:

Esta preocupação de ter conhecimento da quantidade de recursos, de onde eles estavam sendo aplicados, sempre existiu. Lembro que a ação do conselho era muito limitada, do ponto de vista da fiscalização. Mas, enquanto recursos orçamentários, eles eram auditados pela própria Secretária de Estado. Tinha um outro tipo de controle interno do próprio Ministério do Trabalho, que contratava uma auditoria independente, para verificar se os recursos estavam sendo aplicados e onde estavam. Agora, não significa que, por serem auditados, por ter algum tipo de controle, efetivamente os projetos eram bem executados (Amaro, entrevista concedida em maio de 2003).

Por fim, cabe ressaltar os limites que encontramos na pesquisa para fundamentar as análises deste trabalho. Na secretaria executiva do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego não encontramos muitas informações, tivemos acesso somente às atas nas quais constam informações precárias. Resoluções que deveriam nortear o trabalho do conselho não foram editadas. As deliberações dos conselhos municipais do Estado de Santa Catarina não fazem parte do acervo documental do CETE. Poucas informações conseguimos na Secretaria do Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, a qual estão vinculados atualmente os programas que contemplam a política de trabalho e emprego.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou identificar e compreender a política pública de trabalho e emprego em Santa Catarina a partir do CETE, compreender como os programas que compõem a política se articulam, ou seja, quais as interfaces possíveis, entender como se operacionaliza a política pública de trabalho e emprego nas instâncias municipais, e sua relação com a política estadual.

Realizamos a contento a aproximação desta reflexão com o Serviço Social, atentos ao projeto ético-político da profissão, no qual a intervenção do assistente social se dá no eixo das políticas sociais, sendo imperativo para o exercício da profissão, em nosso entendimento, a reflexão sobre estas questões. O assistente social não pode permanecer alheio à discussão da problemática do trabalho e emprego neste momento de mudanças e transformações significativas. Políticas públicas, mesmo incipientes ou compensatórias, abrem a possibilidade para uma participação efetiva e enriquecedora do profissional e dos espaços de participação democrática em que este atua.

Constatamos que a reflexão sobre as políticas públicas se dá na relação entre o capital e o trabalho, numa economia capitalista, neoliberal e globalizada, promotora de uma reestruturação nunca antes vista no mundo do trabalho e do emprego. Diante das conseqüências desta, consideramos positiva a instituição de uma política pública de trabalho e emprego, sinalizando para uma gestão democrática e favorecendo o protagonismo da sociedade civil.

Reafirmamos a convicção de que os conselhos e fóruns de trabalho e emprego abrem possibilidades de organizar a política pública de trabalho e emprego de forma descentralizada e democrática, como espaços decisórios, para articular os programas que compõem o sistema público de emprego. Contudo, consideramos ser necessário em momentos futuros aprofundar o estudo deste tema em torno das contraposições dos sujeitos/atores políticos no CETE, bem como analisar os investimentos e resultados obtidos, e ainda, as

formas instituídas de articulação entre os programas, abordando os eixos políticos e organizativos das políticas de trabalho e emprego.

Sabedores somos que, mesmo cumprindo todos os seus objetivos, a articulação promovida pelos conselhos de trabalho e emprego não daria conta de alterar todas as dificuldades encontradas. As análises aqui apresentadas apontam para a necessidade de reforçar o poder de decisão das instâncias paritárias e deliberativas.

Em nossa análise identificamos que a instituição de um espaço público de discussão e definição de políticas, por si só, não garante que as políticas ali gestadas venham ao encontro das reais necessidades dos destinatários destas políticas. Este pode ser utilizado, e frequentemente o é, para atender a interesses individuais ou de segmentos e instituições ali representadas, conforme atestam as entrevistas e a pesquisa documental apresentadas. Tal distorção, à luz da fundamentação teórica que embasa a nossa análise, deve-se, em grande parte, ao fato de que os conselheiros, responsáveis pela elaboração e deliberação das políticas públicas no mundo do trabalho e emprego, não representam, ou não explicitam, os interesses e necessidades do seu segmento e da sociedade como um todo. Some-se a isto o fato de que a proposta de participação democrática colocada para a política de trabalho e emprego tenciona resolver com políticas compensatórias um problema que não é conjuntural, mas estrutural, ou seja, a existência de desemprego e desempregados na sociedade capitalista.

Diante desta situação, nos alinhamos com os teóricos que defendem a otimização dos espaços públicos de discussão do papel do Estado. E, para tanto, estamos convencidos da necessidade de instrumentalizar os conselheiros, para que compreendam o seu papel social, como representantes da sociedade civil e do poder público. No enfrentamento de problemas estruturais que afetam a sociedade contemporânea todos somos chamados e desafiados a compreender a seriedade destes espaços de participação democrática, tais como os conselhos

e fóruns das políticas públicas, onde se lida com a possibilidade de inclusão ou exclusão no mercado de trabalho de um número muito significativo de trabalhadores.

A política de trabalho e emprego no Brasil criou mecanismos capazes de realizar leituras da realidade do trabalho e do emprego em cada Estado e Município, elaborando diagnósticos, elegendo prioridades, encaminhando ações. Porém, é deficitária ou quase inexistente a articulação entre as políticas de seguro-desemprego, qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra e programa de geração de trabalho e renda, o que compromete a sua execução, sua visibilidade e a avaliação quanto a eficácia. A avaliação quanto à eficácia desta política, sua intervenção e seus resultados carece de um maior aprofundamento, pois, quanto a este aspecto, o que encontramos foi um retumbante silêncio.

A construção da cidadania, pré-requisito para a otimização dos espaços democráticos e fortalecimento da sociedade democrática, exige de todos nós conhecimento científico, criatividade, conduta ética, visão política e sensibilidade para o social. Assim, estaremos criando as condições necessárias para o cumprimento da tarefa de construir uma nova racionalidade, radicalmente democrática, nas relações entre Estado e sociedade civil na condução da vida em sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETECH, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: **BID**, Rio de Janeiro, n.º. 39, 1995.
- ALVES, Edgar Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. Qualificação profissional: uma proposta de Política Pública. In: **Planejamento e políticas públicas** n.º. 12. Brasília: Jun/dez de 1995.
- AMADEO, Edward. Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho. In: POSTHUMA, Anne (Org.). **Brasil: abertura e ajuste do mercado de trabalho**, São Paulo: OIT/MTe/Editora, 1998, p. 35-60.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.
- AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: **Revista Instituto de Economia da UNICAMP**, 1998, p. 125-67.
- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos A. Planejamento e políticas públicas. Brasília: In: **IPEA**, n. 12, jun/dez, 1995, p. 298.
- BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transição**. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Banco Mundial: Washington, 1997.
- BARBOZA, Cícero Ricardo França. **Empregabilidade e geração de renda**: estratégia para a formulação e implementação da política pública de qualificação profissional a partir da experiência de Santa Catarina. Tese de Doutorado. Pós-Graduação Engenharia de produção. Florianópolis, 2001.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Biblioteca de ciências sociais. Série: Política. Vol. 23, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília 11ª ed., 1998.
- BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.
- BRASIL. **Emprego do Brasil, diagnósticos e políticas**. Brasília: MTe/mar. 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. **Educação Profissional no Brasil**. Conceitos e práticas em debate. Brasília:MTE/SEFOR, 1998.
- BRASIL. **Programação e documentos conceituais básicos**: programa de qualificação das comissões e conselhos estaduais de trabalho. Convênio MTe/SEFOR e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Projeto REPLANFOR. Brasília: FLACSO. Mimeo. Fev. 1999, p.52.

- BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado por uma teoria materialista da Filosofia**. São Paulo: Paz e Terra. (Coleção pensamento crítico, vol. 39)
- CAMPOS, André, et. al. (Orgs.) **Atlas da exclusão social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Cortez, 2003.
- CARNOY, Martim. **Estado e Teoria Política**. São Paulo: Papyrus, 1990.
- CAVALCANTI, Soraya Uchoua. Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 68. São Paulo: Cortez, 2001.
- CHESNAIS, François. **Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CUT. Projetos de desenvolvimento e a questão do emprego: possibilidades para o sindicalismo da CUT. In: **Série Debate & Reflexões**, nº 8, junho de 2000. São Paulo: Escola Sindical São Paulo.
- CUT. **Formação de formadores para a educação profissional**. A experiência da CUT. Florianópolis: Rocha Editora Gráfica, 1998/1999.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: **Revista da ANPOCS**, n. 12, 1998.
- DIEESE. **Reestruturação tecnológica e emprego no comércio de Santa Catarina**. Estudo regional nº 3. Florianópolis: DIEESE, 1999. 222p.
- DIEESE. **Qualificação, formação e emprego em Santa Catarina**. Estudo Regional DIEESE Nº 2. Florianópolis: DIEESE, 1997. 319p.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1992.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, volume 2**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques; Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- IBGE. Emprego do Brasil, diagnósticos e políticas. Brasília: IBGE/PME, 1998.
- IBGE. **Economia Informal Urbana - 1997**. Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas da Região Sul. Rio de Janeiro: IBGE, v.5, 1999.
- IBGE. **Emprego no Brasil, diagnósticos e políticas**. Brasília: IBGE, 2001.
- JORNAL Diário Catarinense. Caderno Política. 6/7/03.
- JINKINGS, Nise. **As transformações no mundo do trabalho e as novas relações entre Estado e sociedade**. Trabalho apresentado ao DSS como requisito ao concurso público UFSC. Florianópolis, 2002.
- LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômicos filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Coleção Os Pensadores).

MARCELO, João. As políticas públicas de emprego no Brasil rumo a uma nova Institucionalidade. Florianópolis, **Formação integral - CUT**. Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego. Florianópolis: Rocha Gráfica Editora, 1999.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

MTE/SEFOR/PLANFOR. **Termos de referência dos programas de educação profissional**. Brasília, 1996.

MTE. **Relatórios gerenciais do Planfor 95/98 e 1999 e SIGAE 2000**. Brasília, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OIT. **Informe sobre el empleo en el mundo 1998/1999**. Empleabilidad y mundialización - papel fundamental de la formación. Ginebra: Oficina internacional del Trabajo, 1998.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Desafios éticos da globalização**. São Paulo: Paulinas, 2001.

PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 45, 1998.

POCHMANN, Márcio. **O Emprego na Globalização - A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 1999.

REVISTA VEJA. O paradoxo da miséria. p.82 a 93. Semana 23 de janeiro de 2001.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado abre caminho para o mercado. In: **Revista Inscrita** nº 4. Rio de Janeiro, CFESS, 1999.

_____. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

SINE/SC. **Relatório de supervisão e acompanhamento das ações de qualificação profissional**. Florianópolis: SINE/SC, 1997.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativa**. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução na consciência da cidadania. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 55, 1997.

TAVARES, Laura Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Vozes, 2001.

SITES ACESSADOS NA REDE INTERNET PARA PESQUISA

BRASIL. Ministério do Trabalho. Classificação brasileira de ocupações - CBO. Disponível em: <<http://www.tem.gov.br/serv/cbo/procuracbo/search.hmt>> 1996.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em:
<<http://www.mte.gov.br/seguroidesemprego>> Acesso em: 11 janeiro 2003.

Organização Internacional do Trabalho. Disponível em:
<<http://www.ilo.org/public/pt/convencoes/102/conv102.htm>>

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, Reforma do Estado e as políticas públicas:** implicações para a sociedade civil e a profissão. Disponível em: <<http://www.arnet.com.br/Gramsci>>

ANEXOS

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)