

BRASIL:
É POSSÍVEL IMPLEMENTAR UMA POLÍTICA
DE EMPREGO?

Senador *LÚCIO ALCÂNTARA*

**Senado Federal, Anexo II
Ala Sen. Tancredo Neves
Gabinete 53
70165-900-BRÁSILIA (DF)**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LÚCIO ALCANTARA

BRASIL: É POSSÍVEL IMPLEMENTAR UMA POLÍTICA DE EMPREGO ?

Senador *Lúcio Alcântara*
Brasília, fevereiro de 1996

Os governantes estão descobrindo que o maior problema das próximas décadas chama-se desemprego. Na origem do capitalismo, Malthus chamava a atenção para os problemas distributivos, advindos do crescimento desigual entre população e alimentos. Os neomalthusianos introduziram a problemática do controle populacional no planejamento do futuro, principalmente para os países atrasados.

Hoje, os países avançados, sem pressões diretas da dinâmica populacional, acordam para a dificuldade que a economia tem de criar postos de trabalho para todos os que queiram trabalhar. Na verdade, o mundo assistiu ao fim da Guerra Fria, sem que o alívio tão esperado trouxesse solução a um problema estrutural na maior parte das economias: o desemprego.

A União Européia convive, há vinte anos, com taxas elevadas e persistentes de desemprego, que hoje alcançam de 10% a 12%, elevando-se a 25% na faixa dos 20 anos. Os Estados Unidos da América, ainda que menos afetados, convivem com taxas em torno dos 6%.

O desemprego nos países de Primeiro Mundo, a violência entre os jovens norte-americanos, o maior consumo de drogas e tantos outros males das sociedades urbanas modernas, forçaram os países a incluir na agenda da Organização das Nações Unidas - ONU, e da reunião do G-7 (grupo dos sete países mais ricos) o desemprego, a pobreza e a integração social.

Legiões de homens e mulheres nos quatro cantos do mundo, passam a maior parte de suas vidas sem um emprego fixo, estável e bem-remunerado, ou recorrem de forma permanente a expedientes menores para sobreviver, ao seguro-desemprego nas economias desenvolvidas e ao apoio familiar ou comunitário no mundo subdesenvolvido (ou ainda ao crime e à marginalidade, nos dois mundos). É difícil encontrar quem não tenha referência de um



parente ou amigo temporariamente desempregado ou enfrentando dificuldades para ingressar no mercado de trabalho.

Segundo o Diplomata Rubens Ricúpero, esse é o grande enigma, a grande esfinge deste final de século. Nem a economia de mercado, que tanto impulso ganhou, nem o socialismo real, que frustrou a expectativa humanista de uma sociedade igualitária, foram capazes de resolvê-lo.

O socialismo quebrou as economias centralmente planejadas pela ineficiência do falso pleno emprego, e as economias de mercado cada vez mais buscaram a eficiência e a reestruturação à custa do emprego, enfrentando as crises sucessivas do pós-guerra com mais tecnologia e racionalização.

Compreende-se, assim, que a questão do emprego assuma dimensão prioritária, tanto no mundo desenvolvido quanto nas partes em desenvolvimento. E o Brasil não está imune a essa crise do emprego.

A ameaça do desemprego é a maior aflição do nosso povo, dizem as pesquisas. Esse mesmo povo se opõe a idéias de desmantelamento do Estado e de demissão em massa de servidores públicos, porque percebe instintivamente que é o governo o último reduto do emprego possível para um parente ou um achegado. É a garantia de uma sobrevivência em níveis mínimos de dignidade, num mercado de trabalho adverso e impiedoso, e porque, afinal, mais desempregados no mercado apenas agrava a situação dos que estão à procura de emprego.

Por outro lado, segundo a Ministra Dorothea Werneck, o emprego público, especialmente nos municípios, foi de fato o maior programa de seguro-desemprego que este país já teve. Mas isso aconteceu até a década de 70.

Hoje, segundo a Ministra Dorothea, não se conhece quem defenda a tese de aumentar ainda mais os gastos com pessoal, em nenhum dos níveis de governo. O setor privado, sem nunca ter sido movido pela função social de gerar empregos, enfrenta cada vez mais os desafios da competitividade que, como se sabe, têm significado produzir mais com o mesmo número de pessoas, se as vendas estiverem crescendo o suficiente (caso contrário, a tendência tem sido demitir). Se a solução não está no setor público nem no setor privado, onde encontrar empregos para todos? As propostas tradicionais de políticas de emprego não conseguem responder a esta questão. A resposta deverá ser buscada num novo paradigma.



A Ministra indaga: “Será que as pessoas querem ou precisam mesmo de um emprego produtivo, com carteira de trabalho assinada? Ou será que o mais importante não seria ter uma oportunidade para se realizar como pessoa humana, em atividades que também deveriam ser consideradas produtivas, como a música, os esportes, a pintura, o cinema, a fotografia, a dança e o trabalho doméstico?”

Continuar pensando a política de emprego como sempre foi feito na indústria, no comércio, na prestação de serviços e na agricultura, não levará à solução do problema. Dorothea Werneck, talvez de maneira utópica, acredita que é preciso valorizar todas as atividades humanas e encontrar formas para seu financiamento, respeitando os indivíduos, não em função da sua renda ou de onde eles trabalham, mas sim pela contribuição que fazem à sociedade e pela sua capacidade de se realizarem como pessoas humanas.

O ex-ministro Walter Borelli, por sua vez, já dizia que no caso brasileiro parece que, neste momento, precisamos mais de um Ministério do Emprego do que de um Ministério do Trabalho. Com essa ótica, é necessário dar prioridade a iniciativas que venham a minorar o desemprego e os seus efeitos. A discussão sobre os pesados encargos sociais e sua substituição visa estimular a abertura de novos postos de trabalho, em especial nas micro e pequenas empresas.

As experiências-piloto de cooperativas de trabalho tentam aproveitar o potencial existente em comunidades de desemprego crônico para a exploração de atividades produtivas. Instado pelos sindicatos, o Ministério do Trabalho trouxe à luz a questão das horas-extraordinárias, excessivas numa conjuntura de recuperação da atividade econômica.

Na década passada, o movimento sindical passou a lutar pela jornada semanal de 40 horas, com o lema “trabalhar menos, para que todos trabalhem”. Essa luta chegou à Assembléia Constituinte, que estabeleceu a jornada máxima de 44 horas, para a maioria, e a jornada de 36 horas para o trabalho em turnos ininterruptos.

Na verdade, muitos especialistas acreditam que há medidas rápidas para incorporar a população ao mercado de trabalho. Uma das maneiras é a reforma agrária, como provam alguns dos assentamentos feitos pelo INCRA, que obtiveram resultados e se emanciparam. Mas, no Brasil, quando se parte para medidas estruturais como esta, sempre cresce a resistência, pois emprego não é considerado um direito tão sagrado quanto outros.



Para que todos os que querem trabalhar, trabalhem, os estadistas devem sinalizar para reformas estruturais. Devemos colocar esse tema em nossa agenda de planejamento estratégico, mesmo que seja por imitação do que ocorre no mundo desenvolvido.

No caso do Brasil, a situação de miséria e de marginalidade de grande parte da população, torna o problema ainda mais sério e complexo. Certamente, a retomada do crescimento a partir de um maior volume de investimentos, permitiria a geração de novos empregos. Dar prioridade aos gastos públicos de acordo com a sua capacidade de gerar empregos, principalmente se esta for a orientação dada nas três esferas de governo (União, Estado e Município), com certeza ajudaria a resolver o problema.

Apoiar a micro e pequena empresa, reduzir a jornada de trabalho, fomentar a agricultura, diminuir os encargos sociais, todas são medidas conhecidas e encontradas em qualquer manual que trate de política de emprego. Essas medidas são necessárias, mas insuficientes. Crescer para criar cerca de 8 milhões de empregos no Brasil (ou 35 milhões na Europa), exigiria do setor privado e do setor público muito mais do que se pode esperar.

O fato é que o nível de emprego é uma resultante de políticas de diferentes tipos, de políticas que geram crescimento da demanda doméstica e tornam mais competitiva a economia. O crescimento do mercado doméstico no Brasil passa pela redistribuição de renda. Requer redução da inflação e da taxa de juros, aumento da arrecadação tributária, uma nova abordagem para os gastos públicos (com ênfase nos gastos que atingem diretamente os pobres, como as transferências diretas e as frentes de trabalho), reforma agrária e garantia de poder de compra para o salário mínimo.

É estranho que, no debate nacional sobre desemprego, não se coloque explicitamente a necessidade de uma política nacional de emprego e, estreitamente vinculada a ela, a política nacional de qualificação profissional. Ora, é impossível reduzir o desemprego e o subemprego a proporções mínimas da População Economicamente Ativa do País - PEA, se não se estabelecer um conjunto de medidas que, postas em prática de imediato, tenham efeitos escalonados nos curto, médio e longo prazos. Assim como não se poderá reduzir o subemprego no curto prazo, também não se poderá postergar indefinidamente as medidas que beneficiarão o emprego que surgirá no ano 2010. Portanto, a política de emprego deve ser uma decisão de governo, permanentemente avaliada pelo Ministério do Trabalho, tendo seu conjunto de ações acompanhado



pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, e pelo Sistema Nacional de Emprego - SINE, do qual o CODEFAT é, pelo menos segundo a experiência internacional, a instância gestora.

A política nacional de emprego implica investimentos em todos os setores de economia mas, em particular, na indústria de transformação, na construção civil, no turismo, na infra-estrutura do país, na tecnologia de ponta, na agricultura e, muito especialmente, na reforma agrária e na oferta de serviços públicos de qualidade. O desenvolvimento industrial do país precisa ser repensado, de forma a ser capaz de, paralelamente aos investimentos necessários a assegurar a competitividade das empresas nacionais no mercado do exterior, manter segmentos ou áreas com "reservas de mercado" para a mão-de-obra nacional. A Política Nacional de Emprego conviverá durante alguns anos ainda com investimentos em alta tecnologia e projetos intensivos em mão-de-obra, dado que, nos curto e médio prazos, não haverá como gerar emprego de qualidade para a mão-de-obra disponível. Ocorre que todos, qualificados ou não, precisam de, no mínimo, ocupações que lhes assegurem uma sobrevivência decente.

O desafio da qualificação profissional está indissoluvelmente ligado ao da geração de emprego. Não se imagine que, por conta da lenta expansão do mercado de trabalho, se reduza a ênfase à formação profissional. A necessidade de qualificar todos os brasileiros para ingressarem no mundo do trabalho é, antes de tudo, a forma de levá-los à cidadania plena. Cidadão é aquele que tem uma profissão e a está exercendo, podendo exercê-la numa empresa, como empregado ou como empregador, ou como autônomo. A vantagem da qualificação é que ela permite ao trabalhador se situar no mercado, dimensionar as chances de que dispõe e procurar as alternativas que melhor lhe convém.

Há recursos para a política nacional de emprego e para a política nacional de qualificação profissional ?

Sim, há recursos e não são poucos. Estamos falando de algo em torno de 1.5% a 2% do PIB. Só o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, terá, para 1996, orçamento superior a R\$ 6 bilhões, afora reservas no Banco Central e empréstimos a outros setores governamentais.

Então, de que precisamos? De definir a política nacional de emprego e a política nacional de qualificação profissional, de repartir as responsabilidades federais, estaduais e municipais, com metas a serem atingidas nos curto, médio e longo prazo. E de alterar



nossos métodos de trabalho, para torná-los mais eficientes e compatíveis com a experiência internacional. Sob este aspecto, apenas a título de exemplo, cabe lembrar que, ao contrário de outros especialistas, o prof. Edward Amadeo pensa que incentivar a criação de emprego na pequena empresa nascente não é a solução para expandir o mercado de trabalho. O que cabe fazer é integrá-la em redes com as grandes empresas, oferecer-lhe condições para competir e cobrar resultados. Posta em prática, esta metodologia implicará uma revolução nos processos de trabalho e nos critérios dos bancos e agências de desenvolvimento (BNDES, BNB, FINEP) e no SEBRAE.

O Ministério do Trabalho deve, pois, assumir o papel de destaque que lhe cabe, na formulação e na condução da política nacional de emprego e da política nacional de qualificação profissional que, uma vez definidas e postas em prática, eliminarão a proliferação infundável de planos, programas e projetos, muitas vezes inócuos e entre si contraditórios, que não levam a qualquer resultado positivo. Tanto há a necessidade de se dar consistência à parafernália de medidas de apoio ao trabalhador desempregado e à geração de empregos, quanto indispensável que se repense o SENAC, o SENAI, o SENAR, o SENAT e o SEBRAE, dotando-lhes de gestão tripartite e paritária (trabalhadores, empregadores e governo), à semelhança de exitosa experiência do CODEFAT, compatibilizando suas ações, complementando-as com programas de maior abrangência em que, com recursos do CODEFAT, se mobilizem as universidades e escolas técnicas, federais e estaduais, entidades públicas e privadas, que fazem algum tipo de formação profissional nas áreas industrial, do comércio, dos serviços e da agricultura e, com metodologias comprovadamente eficientes, se qualifique o maior número de brasileiros dentro do menor espaço de tempo possível, atendendo as necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho do país. No caso específico do programa de qualificação profissional, tenho conhecimento de que o Governo do Estado do Ceará, utilizando o SINE local, encaminhou um programa desta natureza à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), do Ministério do Trabalho, compreendendo a mobilização de 25 entidades públicas e privadas, e a qualificação de 70 mil trabalhadores, ao custo de R\$ 23 milhões, financiados pelo FAT.

Não há crescimento sustentável nem justiça social que convivam com o desemprego ou o subemprego e com as frustrações que eles geram.



Temos um dos mais elevados custos sociais por emprego do mundo: 81 centavos por dólar de salário pago. Esses 81 centavos representam um gasto de escasso retorno social, que alimentam programas que não atendem às necessidades do trabalhador, incapaz de manter um sistema previdenciário e de saúde minimamente eficiente. Temos custos sociais relativos comparáveis com os da França, mas não se pode dizer o mesmo dos benefícios sociais pagos por esses custos.

Os custos sociais elevados têm outras conseqüências adversas ao trabalhador, além do seu baixo retorno em serviços e previdência. É que pelo seu custo adicional de criação de cada emprego, o empresário prefere pagar horas-extras aos seus funcionários, em lugar de contratar novos empregados. Perde a produtividade da empresa e perde o mercado de trabalho.

A terceirização é outra conseqüência: o empresário prefere recorrer a contratos limitados temporalmente, sem vínculo empregatício, ou a empresas prestadoras de serviço que, por sua vez, também recorrem ao expediente da hora-extra. Outra conseqüência é a informalização pura e simples da atividade ou dos empregos, em especial nos serviços.

As pequenas e médias empresas são uma realidade crescente na economia brasileira e está provado que elas geram seis de cada dez empregos do País. Estimulá-las, dando-lhes melhores condições de contratar, é uma saída para o crescimento e para o emprego, desde que reduza a alta taxa de mortalidade.

Se houver uma decisão de apostar no papel econômico e social da pequena empresa, se houver investimentos, linhas de crédito, legislação adequada, parcerias firmes entre poder público e pequenas empresas, não há dúvida de que uma nova onda de emprego, de trabalho, vai surgir da iniciativa, da criatividade que as pequenas empresas são capazes de apresentar.

Infelizmente, as grandes empresas são prisioneiras de uma armadilha tecnológica, que as faz absolutamente modernas e totalmente vazias de gente. A meta da empresa moderna é produzir sem gente. Isto, no entanto, é uma condicionante da economia internacional, cuja superação depende de profundas alterações nas relações de comércio existentes atualmente.

Os governos estaduais podem contribuir, gerando condições especiais para o desenvolvimento dessas políticas. As prefeituras, apostando nas obras e métodos que gerem empregos, fazendo parcerias com os agentes locais, incentivando e apoiando



tudo aquilo que gere novas ocupações, revendo o uso de seus orçamentos.

A redução dos custos sociais do emprego é outro imperativo social e econômico. Gerar empregos mais numerosos, melhores e mais bem-remunerados, é um desafio que se impõe na agenda do país. Encarar soluções práticas, sem "principismos" ou inclinações ideológicas, é um dever de todos nós.

Afinal, pela forma como afeta cada ser humano em seu projeto de realização pessoal e a sociedade como um todo em seu projeto de desenvolvimento, o emprego é a questão central da política de hoje, aqui e em todo o mundo. E, ao contrário do que ocorre noutras partes, no Brasil temos campo para exercer nossa criatividade, desengessando o emprego, incentivando a pequena e a média empresa, utilizando mais racionalmente nosso potencial agrícola.

“A necessidade de qualificar todos os brasileiros para ingressarem no mundo do trabalho é, antes de tudo, a forma de levá-los à cidadania plena. Cidadão é aquele que tem uma profissão e a está exercendo, podendo exercê-la numa empresa, como empregado ou como empregador, ou como autônomo. A vantagem da qualificação é que ela permite ao trabalhador se situar no mercado, dimensionar as chances de que dispõe e procurar as alternativas que melhor lhe convém.”

Senador LÚCIO ALCÂNTARA