

Texto para Discussão No 39 – Abril 2011

Discussion Paper No. 39 – Abril 2011

**Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho:
panorama atual**

*Danielle Carusi Machado - Faculdade de Economia e CEDE-UFF
João Hallak Neto - Analista do IBGE e doutorando em Economia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual¹

Danielle Carusi Machado²

João Hallak Neto³

Resumo

O sistema público de emprego é tradicionalmente caracterizado por uma combinação de políticas passivas e ativas de emprego. No Brasil, há um Sistema Público de Emprego que congrega várias políticas ativas e passivas, contudo, a despeito de sua maturidade, ainda não foi capaz de mudar significativamente a estrutura de segmentação do mercado de trabalho brasileiro, ainda fortemente composto pelo trabalho informal. Os objetivos deste artigo são: descrever o Sistema Público de Emprego Brasileiro e as principais políticas ativas e passivas que permeiam este Sistema. A partir desta análise, repensar as políticas de trabalho, de forma que ultrapassem o limite do mercado de trabalho formal, permeando também um conceito mais amplo de trabalho, seguindo a ótica do que atualmente é chamado de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Palavras chave: políticas de trabalho, mercado de trabalho, sistemas de emprego.

JEL: J08, J18, J38, J68

Abstract

The public employment system is traditionally characterized by a combination of passive and active policies for employment. The Brazilian Public Employment System includes several active and passive policies, however, despite its maturity; it hasn't been able to significantly change the structure of segmentation of the Brazilian labor market, still largely composed of informal work. The objective of this paper is to describe the Brazilian Public Employment System and the main active and passive policies that underlie this system. Regarding this analysis, it would be possible to rethink the politics of work, thereby exceeding the threshold of the formal labor market, also permeated a broader concept of work, following the perspective of what is now called the System of Public Employment, Labour and Income.

Key words: labor policies, labor market, employment systems.

JEL: J08, J18, J38, J68

¹ Este artigo é uma versão modificada de um relatório de pesquisa produzido para o Projeto Perspectivas de Investimento Social do BNDES.

² Professora Adjunta da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense e pesquisadora do CEDE-UFF.

³ Analista do IBGE e doutorando em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1. Introdução

A intervenção governamental no mercado de trabalho é realizada prioritariamente de duas formas: através de políticas ativas e passivas. O objetivo das políticas ativas é aumentar o nível de emprego e de salários das pessoas que possuem dificuldade em se inserir no mercado de trabalho. Já o objetivo das políticas passivas é garantir um determinado nível de consumo e bem estar para aqueles trabalhadores que não conseguiram se inserir na atividade econômica.

Políticas ativas e passivas existem para corrigir falhas de mercado, relacionadas à restrição de crédito, assimetrias de informação ou problemas de intermediação de mão-de-obra. A implementação destas políticas contribuem para a correção destas falhas auxiliando no combate ao desemprego e na melhoria da inserção da mão de obra no mercado de trabalho com o conseqüente o aumento de sua produtividade e remuneração.

No Brasil, estas políticas começaram a tomar vulto com a consolidação do Sistema Público de Emprego a partir do final da década de 70 e início dos anos 80. Ao longo dos anos 90, por sua vez, começaram a surgir vários programas de trabalho e renda que não enfatizavam apenas o mercado formal de trabalho, mas também o setor informal da economia. Neste período, a abertura econômica e a maior exposição da economia doméstica ao mercado internacional, junto com o movimento de reestruturação produtiva contribuíram para redução do emprego formal. Além disso, o baixo crescimento econômico diminuiu o dinamismo do mercado de trabalho havendo conseqüentemente uma retração dos empregos formais e um aumento do peso do setor informal na economia.

Assim, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para este segmento do mercado de trabalho tornou-se essencial. Em muitos governos municipais e estaduais, surgiram ações no campo do microcrédito e de geração de trabalho e renda não especificamente voltados para relações de trabalho assalariadas, mas, sobretudo para o desenvolvimento de pequenos negócios e empreendimentos de trabalhadores autônomos.

O sistema público de emprego tem sido tradicionalmente caracterizado por uma combinação de políticas passivas (por exemplo, o seguro desemprego) e ativas (por exemplo, formação profissional e frentes de trabalho) de emprego. Este sistema já está consolidado no Brasil, mas a despeito de sua maturidade, ainda não foi capaz de mudar significativamente a estrutura de segmentação do mercado de trabalho brasileiro, ainda fortemente composto pelo trabalho informal.

Se, por um lado, o sistema apresentou dificuldades operacionais de funcionamento no contexto do ajuste econômico e da reestruturação, por outro lado, as implicações do crescimento sustentado na ampliação do emprego formal demonstram outros tipos de limitações. Sobretudo com relação ao escopo destas políticas que foram desenhadas principalmente para fazer frente ao declínio do emprego tradicional (emprego com carteira de trabalho assinada).

O mercado de trabalho, não somente o brasileiro, mas de outros países, não é mais estruturado em torno de ocupações que se caracterizam por manter uma relação de trabalho (patrão-empregado). Atualmente, existem outras formas de inserção na atividade econômica, definidas também como trabalho, que devem ser abrangidas por um sistema público cujo objetivo seja a melhora do bem-estar dos trabalhadores, a redução do desemprego e o fortalecimento do mercado de trabalho.

Neste sentido, o objeto deste artigo é analisar, inicialmente, a formação do Sistema Público de Emprego Brasileiro, no contexto onde o eixo central do mercado de trabalho era o emprego formal. A partir desta análise, repensar políticas de trabalho que ultrapassem este limite – o trabalho deve abranger um conceito mais amplo que o de emprego, seguindo a ótica do que atualmente é chamado de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Após esta seção introdutória, o estudo apresenta, na seção 2, o marco institucional legal e de gestão das principais políticas ativas e passivas do mercado de mercado de trabalho

brasileiro, bem como sua estrutura de financiamento. Na seção 3, a eficácia de tais políticas é avaliada por meio de alguns indicadores. E por fim, traçamos as considerações finais.

2. Quadro institucional e a gestão das políticas de mercado de trabalho brasileiro

Nesta seção, analisamos o marco institucional e legal, bem como a gestão das políticas ativas e passivas de mercado de trabalho. A idéia é apresentar um breve histórico da implementação destas políticas e, a partir daí, procurar entender a situação atual dos programas implementados no bojo deste aparato institucional. Inicialmente detalharemos as políticas ativas de mercado de trabalho e posteriormente as políticas passivas.

2.1. Políticas ativas

O objetivo das políticas ativas está voltado especificamente para melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho. Há vários instrumentos de políticas de mercado de trabalho que podem ser classificadas dentro deste modelo. O desenho destes instrumentos bem como seus objetivos específicos variam de país para país.

A forma como estas políticas são implementadas afeta tanto o lado da oferta quanto da demanda por trabalho. Como regra geral, estas políticas destinam-se a melhorar a qualidade da oferta da mão-de-obra, a gerar demanda por trabalho e a intermediar de maneira mais eficiente o *matching* entre ofertantes e demandantes de trabalho.

Políticas ativas exitosas aumentam a probabilidade do desempregado encontrar uma ocupação e/ou a probabilidade do sub-empregado melhorar sua produtividade e sua remuneração. Estas se diferenciam das políticas passivas cujo objetivo principal é aumentar o bem-estar dos indivíduos mais vulneráveis, como desempregados, sem a garantia de inserção automática na atividade econômica, ou minimizar o trabalho precário tornando-o relativamente mais caro. Também se diferenciam de políticas mais gerais, tais como o salário mínimo, que atingem todos trabalhadores. As políticas ativas destinam-se usualmente para determinados grupos de trabalhadores.

Os serviços de intermediação, por exemplo, tendem a reduzir os custos de busca e de seleção de trabalhadores e empregadores. O objetivo dos serviços públicos de intermediação é promover o *matching* entre empregadores que ofertam vagas e trabalhadores que procuram trabalho. Estes serviços também podem ser oferecidos pelo setor privado. Em ambos casos, procura-se dar assistência ao trabalhador que deseja se encaixar no mercado de trabalho e apoio aos empregadores que demandam mão-de-obra para ser admitida.

Com relação aos programas de capacitação e treinamento, conforme destacado em Cacciamali (2005), há uma concentração destes nas maiores firmas e nos trabalhadores mais qualificados quando a atuação pública neste segmento é reduzida. Como existem custos associados a demissão e admissão de trabalhadores, os empregadores ao decidirem se irão investir em treinamento específico e geral devem ter alguma garantia que seus trabalhadores treinados permanecerão na empresa. Caso contrário, o investimento feito em capital humano pode ser perdido. No caso do trabalhador, se o treinamento for específico, sua produtividade não necessariamente aumentará se sair da empresa na qual recebeu o treinamento. Por outro lado, se este for geral, pode ter incentivos para sair da empresa se a sua remuneração for abaixo do mercado. Neste segundo caso, sua produtividade aumenta em qualquer outra empresa.

Cabe ressaltar que os trabalhadores menos qualificados são justamente os que possuem menor probabilidade de receberem treinamento por parte das empresas, uma vez que a

rotatividade no mercado de trabalho deste grupo tende a ser maior. Empresas menores, por sua vez, também possuem maiores dificuldades em investirem no capital humano de seus trabalhadores. Tendo isto em vista, políticas públicas que atuassem no sentido de incentivar o treinamento destes segmentos do mercado de trabalho poderiam reduzir este descompasso entre demanda e oferta de qualificação.

Para analisar as políticas ativas de mercado de trabalho, iremos seguir a classificação proposta por Cahuc e Zylberberg (2004), apresentada no quadro I abaixo.

Quadro I - Políticas ativas de mercado de trabalho

1. Serviços Públicos de Emprego

- Intermediação de mão-de-obra;
- Assistência ao desempregado;
- Assessoria a empregadores;
- Banco de empregos;
- Estatísticas sobre mercado de trabalho.

2. Programas de capacitação/treinamento de trabalhadores

- Treinamento para pessoas desempregadas e trabalhadores com risco de perder emprego;
- Treinamento para pessoas empregadas.

3. Medidas de emprego e treinamento para jovens

- Aprendizado e treinamento;
- Ajuda para os desempregados e para os trabalhadores vulneráveis.

4. Emprego subsidiado

- Programas de criação direta de emprego no setor público (frentes de trabalho) ou terciário;
- Apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas (oferta de crédito e assistência técnica);
- Subsídios às empresas privadas.

5. Programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis

- Requalificação profissional;
- Criação de postos de trabalho específicos.

Fonte: elaboração própria a partir de Cahuc e Zylberberg (2004).

2.1.1. Serviços Públicos de Emprego

No Brasil, os serviços públicos de emprego são oferecidos pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE). O objetivo do SINE, que agrega a função de intermediação da mão-de-obra bem como o pagamento do seguro-desemprego, é tornar mais ágil e eficiente a inserção dos trabalhadores desempregados.

A criação do SINE pelo Decreto n.º 76.403, de 1975 seguiu os fundamentos da Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que trata da organização do Serviço Público de Emprego, ratificada pelo Brasil.

Através dos postos do SINE deveria ser desenvolvida a intermediação de mão-de-obra, ou seja, a realocação de trabalhadores e vagas que começou efetivamente no ano de 1976. Os postos de atendimento do SINE também deveriam desenvolver atividades que melhorassem o funcionamento do mercado de trabalho, tais como: organizar um sistema de informações sobre

o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

A partir da extensão do Programa do Seguro-Desemprego, em 1990, o SINE começou a ter como função atender os trabalhadores de forma integrada. Era responsável por receber os documentos do benefício do seguro-desemprego, cujo pagamento era operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, realizar a intermediação de mão-de-obra e, se possível, encaminhar os trabalhadores para programas de qualificação profissional ou de geração de emprego e renda (tais como microcrédito, etc). De acordo com vários autores (Azeredo, 1998 e Cardoso *et al*, 2006), apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou, e em alguns postos, as ações foram bem mais articuladas do que em outros. Os serviços de atendimento aos trabalhadores foram bem heterogêneos entre os diversos SINEs do Brasil.

Vale destacar que as ações dos SINEs a partir do final da década de 90 passaram a ser executadas cada vez mais de forma descentralizada, ao contrário da década de 70, quando seus postos de atendimento podiam ser criados e mantidos somente através de convênios com as Secretarias Estaduais de Trabalho. Já nos anos 90, os postos passaram a ser criados e mantidos também por organizações sem fins lucrativos, tais como centrais sindicais autônomas. A partir de 2004, adicionalmente foram feitas parcerias com alguns órgãos municipais de algumas cidades.

Após a reformulação do programa de Seguro-Desemprego em 1990, a concepção do SINE passa a ser, na prática, de um posto de atendimento integrado ao trabalhador. Este posto passa a fazer parte do que ficou denominado como Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Os recursos alocados para os postos visam, sobretudo, a manter agências públicas de emprego destinadas a orientar trabalhadores e empregadores, propiciando o encontro de ambos e interpondo desempregados e vagas, e a recepcionar aqueles com direito ao benefício Seguro-Desemprego. Já o SPETR possui uma concepção mais abrangente. Segundo Cardoso Jr. e Gonzalez (2007), esta é a denominação atual do “conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho, com os objetivos de:

- i) combater os efeitos imediatos do desemprego – via transferências monetárias como as previstas no Seguro-Desemprego;
- ii) requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado – por intermédio dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra; e,
- iii) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda – por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada.”

2.1.2. Programas de capacitação/treinamento de trabalhadores

De acordo com as discussões internacionais no âmbito da OIT, considera-se a qualificação profissional como direito e condição indispensável para a garantia do trabalho decente para homens e mulheres. Em um sentido amplo, a qualificação social e profissional possibilita a inserção e uma atuação mais efetiva no mundo do trabalho, com impactos positivos para a vida e a atividade profissional das pessoas.

A qualificação profissional pode ser entendida mais especificamente como o conjunto de habilidades adquiridas pelos trabalhadores relativos a três componentes, que podem ser combinados de maneira variada dependendo da ocupação: os conhecimentos gerais, as habilidades específicas e as atitudes adequadas.

Em outra perspectiva define-se a qualificação pelas competências adquiridas pelo trabalhador considerando o seu maior ou menor poder de intervenção no processo produtivo.

Assim, a qualificação não seria entendida apenas como o conjunto de habilidades específicas do trabalhador ou a exigência e a dificuldade das tarefas executadas por ele – o enfoque tradicional; mas fundamentalmente o grau de autonomia, ou seja, a capacidade de tomar decisões e assumir responsabilidades. Tais atributos dependem também de habilidades gerais e comportamentais que devem ser adquiridos, em grande medida, através da escolaridade básica de conteúdos gerais.⁴

Políticas específicas de capacitação e treinamento enfatizam o aumento da empregabilidade dos indivíduos, elevando a sua produtividade. Neste contexto, o conceito de empregabilidade é entendido como: o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, o que contribui para a redução dos níveis de desemprego e subemprego; o aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e a elevação da produtividade, da competitividade e da renda.⁵

Em muitos casos, os programas de capacitação e treinamento são considerados o “carro chefe” das políticas ativas de emprego como armas para se combater o desemprego. O treinamento pode ser específico ou geral, normalmente possui curta duração, sendo possível sua execução no local de trabalho.

A formação profissional tradicional - que considera as habilidades específicas para o desenvolvimento de determinada tarefa - é desenvolvida no Brasil, de forma descentralizada, por diversas instituições, dentre as quais se sobressaem as escolas técnicas federais, os centros de formação tecnológica, os colégios agrícolas, os órgãos integrantes do “Sistema S” - Senai, Senac, Sesi, Sebrae, entre outros. Além destas instituições, a formação profissional também é desenvolvida por institutos, fundações e outras entidades que atuam no segmento de qualificação de mão-de-obra, e que são de direito privado - podendo ser comunitária, filantrópica, confessional ou particular. O objetivo é atender, em sintonia com o enfoque tradicional, à necessidade de preparação para o mercado de trabalho nos distintos níveis de qualificação para os trabalhadores. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a coordenação das ações de qualificação e a articulação com as diversas entidades promotoras dos treinamentos.

Nas últimas décadas a qualificação profissional ganhou novo significado e importância, devido à introdução de novas tecnologias e novas técnicas organizacionais, ligadas aos processos de reestruturação produtiva e à modernização tecnológica, que exigiu novas competências dos trabalhadores. O aumento da precarização das formas de trabalho, em decorrência do desmonte das instituições da chamada "sociedade salarial"⁶, e do desemprego também contribuíram para a relevância das ações de qualificação no país que ganharam destaque nos anos 1990.

Em termos institucionais, com a promulgação da Constituição de 1988 e os processos político-sociais nela envolvidos, instituiu-se uma nova Lei de Diretrizes Bases que definiu uma reforma do ensino técnico-profissional e constituiu uma política pública de trabalho e renda e de qualificação. A partir de 1995 foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional do Trabalhador (Planfor), efetivado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do MTE.

⁴ Um estudo detalhado sobre a qualificação profissional no Brasil que inclui uma breve visão histórica acerca da evolução dos significados do conceito de qualificação profissional encontra-se em Saboia (2009).

⁵ Brasil (1999, p. 39).

⁶ Referimo-nos ao avanço de novas formas de trabalho como, por exemplo, os contratos de trabalho precários, terceirizados, cooperativados, e ao crescimento dos serviços pessoais autônomos que tomaram o lugar das relações tradicionais de emprego.

O objetivo geral deste plano foi apresentar uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da população economicamente ativa. As suas ações deveriam ser articuladas com as agências de educação profissional existentes nos diversos estados do país.

Uma importante inovação do plano foi a modificação em seu público alvo que deixou de ser formado apenas por trabalhadores do mercado formal de trabalho, como ocorria com a qualificação profissional oferecida pelo Sistema S. Passou-se a considerar principalmente grupos de trabalhadores mais vulneráveis, como desempregados, trabalhadores informais, jovens, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, entre outros, com o objetivo de se adequar as novas necessidades identificadas na década de 1990. Esta inflexão trouxe para as políticas de emprego a preocupação com grupos marginalizados e discriminados no mercado de trabalho.

Em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que buscou um maior rigor no monitoramento e no controle de suas ações a fim de se adequar às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Problemas no controle do MTE sobre a aplicação dos recursos pelos estados em anos anteriores contribuíram para uma maior exigência nos critérios e para a redução dos recursos destinados às ações do plano. O PNQ estabeleceu também uma carga horária mínima e de conteúdos pedagógicos específicos para os vários cursos de qualificação. Assim como o Planfor no passado, o PNQ tem como fonte de financiamento os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),⁷ que são definidos por intermédio das resoluções de seu Conselho Deliberativo (Codefat).

As ações do PNQ têm como meta contribuir para a promoção da universalização do direito dos trabalhadores à qualificação e buscam ser estabelecidas de forma articulada com as demais políticas vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação. Neste sentido, o PNQ insere-se como um instrumento no âmbito do SINE, voltado para a integração das políticas públicas de qualificação social e profissional e para a articulação das políticas públicas e privadas no setor produtivo, em sintonia com o Plano Plurianual (PPA).

De acordo com o termo de referência do PNQ nacional, são considerados seus objetivos: a elevação da formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro; a elevação de sua escolaridade, por meio da articulação com as políticas públicas de educação; a inclusão social do trabalhador, a obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; o aumento da permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; o aumento do sucesso do empreendimento individual ou coletivo, a elevação da produtividade e da renda; a articulação com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional.⁸

2.1.3. Demais Políticas Ativas de Emprego

Nesta seção trataremos das demais políticas ativas do mercado de trabalho que em grande parte são concebidas para serem realizadas de maneira articulada com o serviço público de emprego e com os programas de capacitação e treinamento dos trabalhadores, as duas principais políticas ativas tratadas acima. Entre elas destacam-se as medidas de emprego

⁷ Cardoso Jr. *et al* (2006) apresenta um estudo detalhado das formas de financiamento das políticas de emprego desenvolvidas pelo MTE, considerando especialmente o FAT.

⁸ Os objetivos e as diretrizes do PNQ encontram-se apresentados em MTE (2008).

e treinamento para jovens, o emprego subsidiado, os programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis e os programas de crédito produtivo.

Considerando que os índices de desemprego entre os jovens é quase o dobro da taxa média, existem programas específicos para aqueles que estão no momento de transição da escola para o trabalho e para aqueles que possuem maior dificuldade em ingressar em alguma carreira profissional. Assim, as medidas de emprego e treinamento para jovens incluem o aprendizado e o treinamento específico e o estímulo à inserção no trabalho para os desempregados e para os vulneráveis.

Neste conjunto de medidas encontramos ações voltadas para o treinamento e a capacitação destes jovens com o objetivo de aumentar a probabilidade de encontrarem emprego, sendo este um exemplo de ação próxima à do PNQ. Existem também programas que concedem subsídios ou subvenções aos empregadores que contratam trabalhadores nesta faixa etária.

No ano de 2003, o MTE estabeleceu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), visando especificamente atender os jovens sem experiência prévia no mercado de trabalho formal. O programa tem como público alvo os jovens de 16 a 24 anos que estejam desempregados ou em situação de ocupação precária. Suas ações são destinadas a assegurar as oportunidades de inserção desses jovens no mundo do trabalho, por meio de subvenção econômica às empresas, com a condição de que mantenham o quadro de pessoal existente, e evitem a substituição da mão-de-obra. Uma parte do salário do jovem contratado passa a ser custeada com recursos governamentais durante um ano.⁹

Em termos quantitativos, o PNPE atingiu 136 mil jovens qualificados e 59,6 mil jovens inseridos no mundo do trabalho, em 2006. Cabe ressaltar que uma parcela expressiva dos jovens inseridos, 40 mil aproximadamente, o foi por ações de fiscalização do trabalho que visaram impor o cumprimento da lei de aprendizagem, a qual estipula que as empresas contratem um determinado número de aprendizes.

Por sua vez a contratação do trabalhador por intermédio da subvenção ao empregador tem atingido resultados bem mais modestos. Em 2006, apenas 2,7 mil jovens foram contratados por esta modalidade, indicando uma frustração das expectativas iniciais quanto à eficácia deste modelo específico de emprego subsidiado.¹⁰ Devido a baixa adesão das empresas desde a origem do programa, seu foco foi reorientado para a oferta de qualificação profissional por meio dos Consórcios Sociais da Juventude, que são redes de Organizações Não Governamentais (ONG) que se encarregam também do encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho.¹¹ Assim, os programas de qualificação profissional para os jovens ganharam um peso significativo no âmbito do PNPE.

Outra medida efetiva no bojo dos programas direcionados aos jovens é contratação por meio da lei do aprendiz. No entanto, esta medida depende mais da fiscalização e de parcerias empresariais do que da atuação gerencial do programa.

Na vertente da concessão de crédito para estimular a geração de renda neste grupo populacional existem linhas de financiamento especiais aos jovens para formarem pequenas empresas ou cooperativas de produção. Uma exigência de tais programas é a continuidade da educação do jovem no ensino fundamental ou médio quando for o caso.

Além das modalidades descritas acima, o emprego subsidiado inclui os programas de subsídios às empresas privadas, o apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas (sobretudo com a oferta de crédito), a criação direta de emprego no setor público (frentes de

⁹ Atualmente são oferecidas seis parcelas mensais de R\$ 250,00 ao empregador que contratar o jovem durante um ano.

¹⁰ IPEA (2007).

¹¹ IPEA (2007).

trabalho) ou terciário, e os incentivos à mobilidade de trabalhadores. No caso do Brasil, especificamente, atualmente as frentes de trabalho tem sido menos comuns, generalizando-se apenas em níveis subnacionais, tais como em governos municipais.

Os programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis à exclusão social incluem a requalificação profissional e o incentivo à criação de postos de trabalho específicos para segmentos populacionais de baixa escolaridade, sobretudo jovens, mulheres e trabalhadores com mais de 40 anos.

Com relação aos programas de apoio ao pequeno empreendedor destacam-se as ações de incentivo ao microcrédito e os chamados Programas de Geração de Emprego e Renda.

Em 1994, foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) cujo objetivo era de incentivar a geração de emprego e renda por meio de fornecimento de crédito às micro e pequenas empresas e à produção associativa. Este programa foi operacionalizado através dos recursos do FAT liberados para o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

O número das operações do Proger ficou abaixo do esperado pois as instituições financeiras criavam muitas dificuldades para a liberação dos empréstimos. Os pequenos tomadores – justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa, não conseguiam cumprir todos pré-requisitos exigidos para obtenção do crédito.

Em 1999, foi criado o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger). O objetivo era “repartir” o risco dos financiamentos feitos pelas instituições financeiras oficiais federais com outras instituições financeiras. Entre 1999 e 2001, o número de operações no âmbito do Proger quase que duplicou, contudo os problemas relativos a dificuldade de acesso dos pequenos tomadores persistiram. Outro programa também nesta linha de atuação é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), destinado aos pequenos agricultores no âmbito da agricultura familiar.

O BNDES atua, via recursos do FAT, no Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). Este programa tem como objetivo formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos.

Os resultados dos programas de microcrédito não são tão relevantes. Na área de geração de emprego e renda, vários programas ganharam corpo durante os últimos oito anos. No entanto, ainda não conseguiram atingir um universo grande de pequenos empreendimentos.

2.2. Políticas Passivas

As políticas passivas, conforme já dito, compreendem majoritariamente transferências monetárias para os trabalhadores desempregados e não aumentam necessariamente a empregabilidade do trabalhador. No quadro II, listamos as possíveis ações que podem ser classificadas como políticas passivas de mercado de trabalho.

Quadro II - Políticas passivas de mercado de trabalho

1. Seguro-Desemprego;
2. Qualquer outro tipo de transferência de renda aos trabalhadores desempregados ou em risco de perda de emprego;
3. Aposentadoria precoce;
4. Extensão do ciclo escolar;
5. Expulsão de imigrantes.

Fonte: Elaboração própria a partir de Cahuc e Zylberberg (2004).

Sem sombra de dúvidas a ação mais comum e conhecida dentre as que compõe as políticas passivas é o programa de seguro-desemprego. Nossa análise será restrita a este tipo de política.

Os programas de seguro-desemprego foram implantados em diversos países, assumindo características muito diferentes, conforme Chahad (1983) e Drouin e Greffe (1985).

Como todos os instrumentos de assistência social, o seguro-desemprego deve definir a sua amostra beneficiada. As leis que delimitam a cobertura assumem a função de definir a parcela de trabalhadores potencialmente elegíveis para o seu recebimento.

No Brasil, antes da instituição legal do programa de seguro-desemprego, em 1986, a preocupação maior não era com a assistência financeira ao trabalhador desempregado mas sim com as regras de dispensa dos trabalhadores. A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 (CLT) estabelecia que empregados dispensados com menos de 10 anos deveriam receber indenizações por parte da empresa e, que aqueles com mais de 10 anos de tempo de serviço seriam considerados estáveis.

A Constituição de 1946, por sua vez, previa a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e, reafirmava as indenizações em caso de dispensa e a questão da estabilidade. O seguro desemprego somente foi explicitamente introduzido na Constituição de 1967, após a lei 4.923, de dezembro de 1965, que constitui o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados. Esta lei criou as bases para o Poder Executivo construir um Plano de Assistência aos desempregados. O benefício era destinado aos trabalhadores, que após 120 dias consecutivos de serviço na mesma empresa, fossem dispensados sem justa causa ou por motivo de fechamento da empresa, sendo o programa custeado pelo recém criado Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD).¹²

Em 1966, as fontes dos recursos do FAD foram consolidadas pelo Decreto n. 58.155, entretanto, a elegibilidade de um trabalhador sem ocupação para o ganho do benefício foi dificultada. As condições de acesso foram estranguladas de forma que só seriam aptos ao recebimento do auxílio, os desempregados de uma empresa que tivesse mais de 50 funcionários demitidos em um intervalo de tempo de 60 dias. A dispensa em massa seria uma comprovação de que o trabalhador individual não era culpado pela situação em que se encontrava. Outra mudança estabelecida por essa lei adveio do valor assumido pelo benefício. De 80% do salário mínimo, passou a ser fixado em uma parcela de 50% do mesmo.

Neste mesmo ano, com a lei 5.107, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que tinha como objetivo principal tornar mais ágil o processo de demissão dos trabalhadores. Anteriormente, os empregadores que demitissem sem justa causa tinham o ônus financeiro de pagar indenizações maiores aos trabalhadores dispensados que tinham mais tempo de serviço. Além disso, a regra de estabilidade de 10 anos na empresa incentivava a demissão dos trabalhadores que estavam próximos deste tempo de serviço. O FGTS funcionou como um mecanismo de gerenciamento do processo de demissão dos trabalhadores. Quando a contratação de um indivíduo era efetivada por uma firma, abria-se uma conta bancária, onde mensalmente era depositado um valor de 8% do salário pago, corrigido por juros e correção monetária. No momento da dispensa, o trabalhador teria acesso a 10% do saldo desta conta.¹³ Assim, criou-se um fundo, constituindo uma poupança prévia para o pagamento de indenizações por dispensa sem justa causa.

¹² Este fundo era formado por receitas provenientes de 1% da folha salarial das empresas e de 2/3 da Conta Emprego Salário do Governo Federal (composta por 20% do total arrecadado das contribuições sindicais).

¹³ Esse arranjo institucional, contudo, conduziu à estratégia dos trabalhadores não qualificados e com baixos salários, de forçarem sua demissão, de forma a receberem o montante de recursos do FGTS. Na verdade construiu-se um mecanismo de aumento da rotatividade da mão-de-obra. Camargo e Bivar. (1993).

O problema do FGTS é que novamente priorizou-se no debate a dispensa dos trabalhadores e não o auxílio ao desempregado. Após a criação do FGTS, o auxílio desemprego foi limitado apenas aos trabalhadores dispensados por motivo de fechamento total ou parcial da empresa. Além disso, o Fundo de Assistência ao Desempregado teve uma parte dos seus recursos canalizada para o FGTS, pois sua arrecadação de 1% da folha salarial foi extinta. A fragilidade do FAD aumentou a partir de 1976, momento em que parte de seus recursos foi direcionada para outras despensas além do auxílio financeiro ao desempregado.¹⁴

Assim, houve avanço na Constituição de 1967 e na emenda de 1969, que asseguraram como direito dos trabalhadores a elaboração de um programa de seguro-desemprego e a sua constituição como um dos benefícios da Previdência Social. Contudo, a resolução não foi amparada por uma legislação específica e não versava sobre seus mecanismos de financiamento.

No começo da década de 70, por sua vez, foram criados dois instrumentos que afetaram a vida dos trabalhadores, e, que serviram, posteriormente, para a ampliação e o estabelecimento do Programa de Seguro Desemprego a partir de 1986: (i) o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)¹⁵ e; (ii) o Sistema Nacional de Emprego.¹⁶ Como veremos mais a frente, os dois primeiros constituirão a principal fonte de custeio do Programa de Seguro Desemprego a partir da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, e, o segundo será a base de apoio para sua operacionalização.

A partir do início da década de 80, houve um intenso debate sobre a perda de dinamismo da economia, culminando na demanda pela ampliação e pelo fortalecimento do auxílio financeiro ao trabalhador desempregado.¹⁷ O Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986 institui o Plano Cruzado e também o Programa de Seguro-Desemprego, regulamentado pelo Decreto n.º 92.608, de 30 abril de 1986. O objetivo era fornecer um auxílio financeiro temporário para o trabalhador desempregado por demissão sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa para qual trabalhava.

No período de 1986 a 1990, o seguro-desemprego beneficiou apenas os trabalhadores que eram assalariados formais durante os últimos 6 meses antes da dispensa e que tinham contribuído para previdência social por pelo menos 36 meses nos últimos 4 anos. O tempo de duração do benefício era de 4 meses no máximo e havia uma carência de 18 meses para ingressar novamente no programa. O valor do seguro-desemprego era de 50% do último salário para quem recebia até 3 salários mínimos e igual a 1,5 do salário mínimo para quem estava acima deste patamar. O limite inferior era de 70% do salário mínimo. Como pode ser visto no gráfico 9, a taxa de habilitação (total de beneficiados sobre o total de requerentes) mostra a baixa cobertura do programa neste início. Parte disto está associado às regras que limitavam o acesso ao benefício financeiro.

No tocante ao segundo aspecto, relativo à abrangência deste auxílio, a Lei n.º 7.998, de 11 janeiro de 1990 estabeleceu as bases para a criação de um Programa de Seguro-Desemprego nos moldes de alguns exemplos internacionais (ver Chahad, 1986). O objetivo era

¹⁴ Chahad (1986), em 1974, através da lei n. 6.181, a destinação do FAD foi ampliada, e aumentou a pulverização de seus recursos que deveriam servir somente ao pagamento do auxílio desemprego.

¹⁵ Os recursos do PIS e do Pasep eram destinados ao pagamento do abono salarial e poderiam ser sacados pelos trabalhadores em momentos especiais, como casamento, aposentadoria, etc. Os recursos eram aplicados pelo BNDE para execução de projetos de investimento.

¹⁶ Foi criado em 1975 através do decreto n. 76.409 com objetivo de prover serviços de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e de democratização das informações sobre o mercado de trabalho.

¹⁷ Para maiores detalhes, ver Azeredo (1998), Chahad (1984), Chahad (1986) e Amaro e Costa (1987).

dar assistência monetária ao trabalhador desempregado temporariamente e ajudá-lo diretamente a procurar uma nova ocupação e a manter seu nível de qualificação profissional.



Também foram estabelecidos novos critérios de acesso ao programa, estendendo a sua cobertura. O trabalhador tinha que comprovar ter tido emprego com carteira de trabalho assinada em pelo menos 15 meses nos dois últimos anos. A duração do auxílio era de no máximo 4 meses e o tempo de carência passou a ser de 16 meses. Os valores recebidos também foram mudados substancialmente, conforme pode ser visto na tabela 1, favorecendo trabalhadores com menor piso salarial.

Tabela 1: Valores do benefício de seguro desemprego com a lei n. 7990/90

Faixas	Valores
Salário médio até 3 s.m.	80% do s.m.
Salário médio de 3 até 5 s.m.	Máximo de 68% do último salário
Salário médio acima de 5 s.m.	3 s.m.

Fonte: www.mte.gov.br, acesso em abril/2010.

Através da lei n.8.352, de 28 de dezembro de 1991, houve uma maior liberalização do programa. A taxa de habilitação, no início da década de 90, já ultrapassava os 90% (veja o gráfico 9). O acesso foi "afrouxado", através da criação de novos critérios e relaxamento de alguns já existentes. Esta lei seria válida no período de 01 de janeiro de 1992 e 30 de junho de 1992, podendo ser estendida. Neste caso, o trabalhador não teria de provar seus 15 meses de ocupação nos últimos dois anos, somente os seus seis meses de carteira de trabalho assinada. Contudo, receberia apenas três parcelas do benefício.

O resultado da adoção desta lei foi significativo, na medida que permitiu o aumento do número de trabalhadores beneficiados. De acordo com Chahad e Azeredo (1992), esta variação positiva atingiu o montante de 30%. A flexibilização das regras de acesso ao programa de seguro-desemprego permaneceram até junho de 1994.

Vale destacar também que, a partir de 1991, com a Lei nº 8.287, foi criado o Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal. Este se destina ao pagamento do benefício monetário ao Pescador Profissional desde que este, artesanalmente exerça suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar, sem contratação de terceiros, durante o período de proibição da pesca para a preservação da espécie marinha, fluvial ou lacustre.

No mês de julho de 1994, a Lei n.º 8.900 criou novos critérios para a concessão do seguro desemprego. Se o trabalhador comprovasse vínculo empregatício, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, nos 36 meses anteriores à data de dispensa teria direito a 3 parcelas de seguro-desemprego. Se o vínculo fosse de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, nos 36 meses que antecederam à dispensa, teria direito a 4 parcelas; e faria jus a 5 parcelas se tivesse um vínculo empregatício de no mínimo vinte e quatro meses, nos 36 meses anteriores à data de dispensa. Além disso, ficava estabelecida a possibilidade de aumento de dois meses do tempo de duração do benefício para segmentos específicos do mercado de trabalho.

Em 1998, o desempregado de longa duração foi incorporado ao programa, tendo acesso até 3 parcelas do benefício do Seguro-Desemprego. O auxílio era de R\$ 100,00 e durou até meados de 1999. Também foi criada a Bolsa Qualificação, destinada ao trabalhador suspenso, devidamente matriculado em cursos ou programas de qualificação profissional oferecidos pelo empregador.

Em 2009, os valores do seguro-desemprego foram modificados, mas ainda tinham como base de cálculo o salários dos trabalhadores. O valor mínimo do auxílio passou para R\$ 465,00 e o máximo, para R\$ 870,01. O trabalhador que ganhava em média até R\$ 767,60, recebe 80% de seu salário médio. O trabalhador que recebia um salário médio entre R\$ 767,71 e R\$ 1.279,46 recebe 50% do montante do salário médio que exceder os R\$ 767,60, acrescido de um valor fixo de R\$ 614,08. O trabalhador que recebia um salário médio maior que R\$ 1.279,46 recebe R\$ 870,01.

Dentro do programa de seguro-desemprego, vale destacar também a existência do auxílio para o trabalhador resgatado, criado em 2002, que fornece um benefício monetário ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo.¹⁸ Estes trabalhadores são encaminhados à qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do SINE.

Outra modalidade do seguro-desemprego que começou em 2001 é o que fornece assistência financeira ao trabalhador doméstico desempregado em virtude de demissão sem justa causa e inscritos no FGTS (Medida Provisória nº. 1.986-2). O valor do benefício é de um salário mínimo, sendo dado ao empregado por um período máximo de 3 meses (continuamente ou não).

Outro tipo de seguro-desemprego é o “bolsa qualificação”, criado em 1998 e destinado aos trabalhadores cujos contratos de trabalho foram suspensos, mas que estejam inscritos em cursos de qualificação profissional oferecidos pelos empregadores. O vínculo de trabalho é preservado através da requalificação. A quantidade de parcelas da bolsa qualificação depende do número de parcelas referentes ao seguro-desemprego e do tempo de duração do curso. O valor do benefício é calculado com base nos três últimos salários.

Uma outra forma de complementação de renda que também pode ser classificada como política passiva é o abono salarial. O abono é pago em uma única parcela anual no valor de 1 salário mínimo aos trabalhadores inscritos no PIS-PASEP há pelo menos 5 anos e com salário inferior a 2 salários mínimos.

¹⁸ A lei garante ao trabalhador o direito de receber o benefício por um período máximo de três meses, a cada período aquisitivo de doze meses a contar da última parcela recebida. O valor é de 1 salário mínimo. Em 2003, foram beneficiados 833 trabalhadores e em 2004, este número foi para 1,5 mil trabalhadores.

2.3. Estrutura de Financiamento das Políticas de MT

A maior parte do financiamento das políticas ativas e passivas do mercado de trabalho no Brasil é feita com recursos orçamentários do Ministério do Trabalho e Emprego. Ao longo dos anos 2000, houve um aumento significativo dos recursos destinados a estas políticas. Entretanto, a distribuição destes recursos entre os diversos programas e ações ainda é muito desigual. De acordo com Paiva (2006), “os valores destinados ao programa de seguro-desemprego e ao abono salarial foram aumentados consideravelmente, enquanto que os recursos a outros programas, sobretudo as políticas ativas, foram reduzidos. O orçamento das políticas passivas chega a 36 vezes o orçamento das políticas ativas.”

Todas as ações do Ministério do Trabalho e, portanto, toda a execução das políticas ativas e passivas, da forma como são desenhadas, dependem fortemente dos recursos do FAT. Este fundo teve sua origem atrelada ao financiamento do seguro-desemprego.

Historicamente, o financiamento do programa de seguro-desemprego, inicialmente era feito com recursos do FAD e de créditos do orçamento da União, quando necessário. Com a Constituição de 1988, algumas mudanças começaram a ser feitas. O custeio do programa, conforme estabelecido pelo artigo 239 da CF, passou a ser feito com recursos aglutinados em um fundo único, o FAT. A coordenação do FAT foi entregue ao Codefat. O Codefat é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores (quatro centrais sindicais), dos empregadores (quatro centrais patronais) e do governo, no qual têm assento representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério da Previdência Social, do BNDES e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Suas funções são: elaborar diretrizes para programas de trabalho e para alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, bem como de fiscalização da administração do FAT.¹⁹

Os recursos do FAT seriam provenientes principalmente de duas fontes: arrecadação do PIS-PASEP e uma contribuição adicional das empresas que tivessem um índice de rotatividade de mão-de-obra superior ao apresentado pelo seu setor, ainda não efetivamente operacionalizada. As receitas do FAT são escoadas para alguns canais:

- 1) 40% é destinado ao BNDES para a adoção de uma política de geração de emprego e desenvolvimento. (artigo 239 da Constituição Federal);
- 2) uma parcela sustenta o programa de abono salarial, recursos são enviados à Caixa Econômica Federal, para o pagamento do PIS, e para o Banco do Brasil, para o pagamento do PASEP;
- 3) o pagamento dos cheques de seguro-desemprego através da Caixa Econômica Federal;
- 4) com a posição superavitária do fundo no início da década de 90, alguns recursos também foram destinados para empréstimos junto a outros órgãos, como o Ministério da Saúde, ou para depósitos especiais junto a instituições financeiras federais com o objetivo de alavancar políticas de geração de trabalho e renda.

Azeredo (1998, p. 90) destaca que “o esquema de financiamento do seguro-desemprego é inovador tendo em vista que o faturamento das empresas é uma das principais bases de incidência e o fundo tinha características compensatórias pois também contava com o retorno de aplicações de seus recursos. Ademais, seus recursos também eram usados para investimentos (via BNDES) que tinham a contrapartida a geração de mais emprego.”

No final de abril de 2010, o saldo de recursos do FAT no BNDES era de R\$ 124,4 bilhões. Como pode ser visto a seguir na tabela 2, 102,2 bilhões correspondiam aos recursos

¹⁹ Conforme Santos (2006).

obrigatoriamente transferidos (FAT Constitucional) e 22,2 bilhões eram depósitos especiais (FAT Depósitos Especiais).

Tabela 2: Saldo dos recursos do FAT no BNDES, 30/04/2010 (em R\$ milhões)

FAT constitucional: modalidade de Aplicação		Valor	%
FAT TJLP		93.845	92
FAT Cambial		8.383	8
Pré-embarque		159	
Pós-embarque		1.028	
Operações Diretas		1.019	
Pré-embarque Especial		14	
Pós-embarque Especial		6.163	
Total		102.228	100

Depósitos especiais: Programas	Saldo Aplicado	Saldo não aplicado	Saldo total depositado	%
FAT INFRAESTRUTURA	15.092	0	15.092	68
FAT FOMENTAR	4.499	137	4.636	21
FAT EXPORTAR	1.144	5	1.149	5
PRONAF INVEST	715	1	716	3
FAT GIRO RURAL	347	6	353	2
PROEMPREGO	246	0	246	1
Total	22.043	149	22.192	100

Fonte: BNDES (extraído do site www.bndes.gov.br em 19/05/2010).

Este montante de recursos do FAT Constitucional é caracterizado como ordinário. Possui um caráter permanente e sua destinação é obrigatória para o BNDES. Parte do saldo do FAT Constitucional pode ser contabilizado no Patrimônio do BNDES, pois constitui uma dívida subordinada onde não há previsão de devolução do principal, mas apenas pagamento dos rendimentos. Apenas em casos em que o FAT necessite de recursos adicionais para o pagamento do programa de seguro desemprego ou de abono salarial, os recursos podem ser novamente alocados para o Fundo. Logo, o próprio Banco decide como aplicar estes recursos. A única prerrogativa é que sejam aplicados no financiamento de longo prazo de atividades produtivas.

Destaca-se que os empréstimos concedidos ao BNDES para as aplicações em projetos de desenvolvimento econômico são os maiores volumes de recursos do patrimônio do FAT. Em 2006, os empréstimos constitucionais concedidos para financiamento de programas de desenvolvimento econômico alcançaram 56,1% do patrimônio do Fundo. Acrescentando-se os depósitos especiais realizados pelo FAT no Banco, esta participação sobe para 75,5%.

Os principais componentes da despesa do FAT são o programa do seguro-desemprego e o repasse ao BNDES. No programa de seguro – desemprego estão gastos com o benefício monetário, com a intermediação e qualificação da mão-de-obra. O restante dos recursos é aplicado em depósitos especiais de instituições financeiras como CEF, BB, BNB e BNDES, para financiamento de projetos de geração de renda, como o Proger Urbano e Rural, o Pronaf, etc. Na tabela 3, apresentamos os componentes desta despesa.

Tabela 3: Receitas e despesas do FAT – 2002 a 2006

ANO	RECEITAS	DESPESAS						RESULTADO PRIMÁRIO	OUTRAS RECEITAS	TOTAL DAS RECEITAS	SALDO
	ARRECADADAÇÃO PIS/PASEP - FAT (A)	EMPRÉSTIMOS ENDES - 0% (B)	SEGURO-DESEMPREGO PAGAMENTO (C)	ABONO SALARIAL PAGAMENTO (D)	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL (E)	OUTRAS (F)	TOTAL DAS DESPESAS (G)				
2002	15.603,3	6.325,5	8.887,8	1.922,4	234,0	816,3	18.186,0	(2.582,6)	9.538,1	25.141,5	6.955,5
2003	15.792,1	6.632,3	8.050,2	2.182,5	54,2	486,8	17.406,0	(1.614,0)	9.851,1	25.643,1	8.237,1
2004	16.891,0	6.941,1	7.991,9	2.489,4	78,2	434,3	17.934,8	(1.043,8)	8.783,7	25.674,7	7.739,9
2005	17.855,6	7.127,3	8.964,9	2.868,2	87,8	475,7	19.524,0	(1.668,4)	10.140,7	27.996,3	8.472,3
2006	20.119,4	7.812,4	11.218,4	4.035,0	83,1	604,2	23.753,1	(3.633,7)	9.424,4	29.543,8	5.790,7

Fonte: MTE (extraído do site www.mte.gov.br em 19/5/2010).

3. Avaliação das políticas ativas e passivas

3.1. Políticas ativas

Para se analisar a eficácia de políticas ativas de emprego, como a intermediação de mão-de-obra, são propostos alguns indicadores. A importância da descrição destas estatísticas é identificar os principais desafios futuros para o desenho de uma política ativa de mercado de trabalho.

Segundo Ramos e Freitas (1998), sugerimos indicadores que consideram a atratividade, a eficiência do *matching* e a abrangência do SINE para avaliar sua eficácia como sistema de intermediação de mão-de-obra:

- 1) Grau de atratividade: razão entre o total de trabalhadores que procuram os postos de atendimento e o total de trabalhadores demitidos;
- 2) Grau de *matching*: razão entre total de trabalhadores colocados pelos postos de atendimento e o total de trabalhadores inscritos nos SINEs;
- 3) Grau de abrangência: total de trabalhadores colocados pelos SINEs sobre total de trabalhadores admitidos.

O objetivo de uma boa política de intermediação é tentar reduzir o tempo de desemprego, através da melhor difusão das informações entre os agentes econômicos, e permitir um aumento da renda e da produtividade quando a nova ocupação for encontrada.

O SINE não tem uma atuação expressiva no mercado de trabalho brasileiro, pois uma parcela restrita de trabalhadores e empregadores se inscrevem nestes postos de atendimento, seja para ofertar a força de trabalho ou para ofertar vagas. Conforme o Relatório Anual de 2008 do MTE, cerca de 6 milhões de trabalhadores se inscreveram nos postos do SINE em 2008, enquanto que neste ano ocorreram aproximadamente 15 milhões de desligamentos.²⁰ Estes dados indicam que o SINE não tem uma participação expressiva na intermediação da mão-de-obra no mercado de trabalho brasileiro. Este resultado, segundo Ramos e Freitas (1998), “pode ser fruto de uma dotação de recursos insatisfatória ou de um número reduzido de postos de atendimento.”

Com relação ao indicador de *matching*, observamos que a taxa de colocados sobre inscritos no SINE é muito baixa para o Brasil, em torno de 18% no ano de 2008. Esta taxa varia entre as regiões, contudo, permanece bem reduzida, em torno de 20%. Destaca-se o posto do SINE Ceará, com uma colocação de 48%.

²⁰ Dados do Caged/MTE.

Estes resultados mostram que os postos de atendimento do SINE trabalham de forma muito desarticulada, não atuando no sentido de ser um órgão de fomento ao desenvolvimento econômico local. Ademais, persistem diferenças grandes entre os diversos postos, que tenderam a crescer na atualidade com a maior descentralização. No médio e longo prazo, deve-se pensar em como coordenar melhor as ações de intermediação nas diversas frentes de forma a não ocorrerem intersecções e duplicação de esforços.

No tocante à avaliação da qualificação profissional, destaca-se que o IBGE, em convênio com o Ministério da Educação (MEC), divulgou um levantamento suplementar da Pnad²¹ sobre educação profissional. Esta pesquisa constituiu uma importante fonte de informações sobre o tema, sobretudo porque a partir do quadro descrito pode-se contribuir para traçar tendências e desafios de longo prazo.

A pesquisa visou traçar um perfil da população relacionado ao acesso e à formação nos três segmentos de educação profissional: a) qualificação profissional²²; b) técnico de nível médio²³; e c) graduação tecnológica²⁴. Entre outras variáveis, foram investigadas as características da população, a frequência, o nível educacional, os tipos de curso, o aproveitamento e as modalidades oferecidas. Segundo a pesquisa, 6,0 milhões de pessoas com 10 ou mais anos de idade, ou 3,8% da população total, freqüentavam algum curso de educação profissional enquanto que 29,6 milhões (18,6%) não frequentavam, mas já havia frequentado em períodos anteriores. Especificamente em relação aos cursos de qualificação profissional, a grande maioria das pessoas (45,5%) frequentavam cursos de informática, indicando a centralidade desta área no dias atuais (gráfico 10).

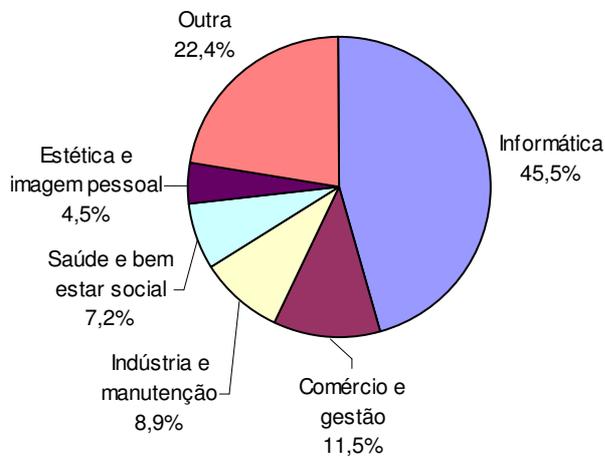
²¹ Pnad (2007).

²² Curso de formação para o exercício de uma atividade profissional, também chamado curso de formação inicial e continuada. Estes cursos têm duração variável, conferem certificado de participação, podem ser oferecidos em todos os níveis de escolaridade e, dependendo do tipo, realizados sem exigência de escolarização. Propõem-se a qualificar o profissional para o trabalho, não tendo o objetivo de aumentar o seu nível de escolaridade (IBGE, 2009: p.40).

²³ Curso de nível médio regido por legislação própria e diretriz curricular específica, só podendo ser ministrado por escola devidamente credenciada pelo poder público. Confere diploma de técnico, sendo realizado de forma integrada ao ensino médio ou após a sua conclusão (IBGE, 2009: p.40).

²⁴ Curso de nível universitário regido por legislação própria e diretriz curricular específica, só podendo ser ministrado por escola devidamente credenciada pelo poder público, e que tem como pré-requisito a conclusão do ensino médio, com ingresso via processo seletivo. Focado em uma determinada área profissional, responde às demandas do mundo do trabalho e do desenvolvimento tecnológico. Confere diploma de tecnólogo (IBGE, 2009: p.40).

Gráfico 10: Distribuição (%) das Pessoas que Frequentavam Curso de Qualificação Profissional, por Área do Curso - Brasil 2007



Fonte: Pnad/IBGE.

Ainda sobre fontes de dados para a investigação da educação profissional no Brasil, tem-se o Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, publicado pelo Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) em parceria com o MTE.²⁵ Nele são reunidos diversos indicadores sobre as políticas públicas relacionadas ao tema. Desde 2006, parte do anuário é dedicada aos indicadores sobre qualificação profissional, com informações dos três níveis de educação profissional mencionados acima. Na publicação há um capítulo em que são apresentadas, exclusivamente, informações sobre o PNQ, considerado o principal instrumento do governo federal para promover a qualificação no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

São encontrados na literatura estudos que buscam avaliar as ações executadas no âmbito dos programas de treinamento. Em relação ao Planfor, alguns pesquisadores avaliaram que problemas de abrangência, focalização, e também operacionais prejudicaram sua eficiência.²⁶ Já uma pesquisa experimental realizada na região metropolitana de Belo Horizonte, durante quatro anos, avaliou que houve um impacto positivo para os trabalhadores que participaram das ações do Planfor, no que diz respeito ao número e à redução da duração dos episódios de desemprego para o total da amostra. No entanto, os impactos estimados para os desempregados não registrou um efeito positivo significativo em termos de geração e manutenção do trabalho, significando que para um desempregado a realização ou não do treinamento não influenciou para uma melhor colocação no mercado de trabalho.²⁷

Em relação ao novo formato do plano de qualificação, o PNQ, as avaliações, ainda incipientes, apontam para uma melhora qualitativa dos resultados. O principal indicativo dessa mudança de qualidade foi a ampliação da carga horária dos cursos, que atingiu 195 horas em 2007, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto, em 2002, essa média estava em 62,4

²⁵ Dieese (2008).

²⁶ Azeredo (1999); Barros, Cossío e Teles (2001).

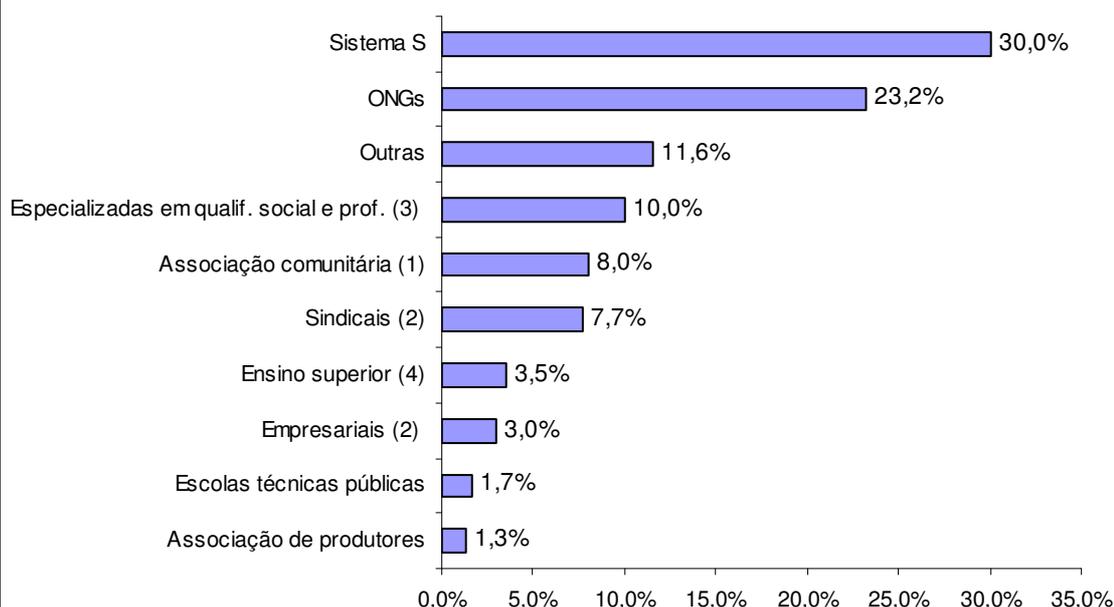
²⁷ Oliveira e Rios-Neto (2007).

horas, número considerado insuficiente para influenciar decisivamente na alocação do trabalhador no mercado de trabalho. Observou-se também uma maior articulação com outras políticas públicas de emprego uma vez que cerca de três quartos dos treinandos eram beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. O desejado aumento da focalização em grupos mais vulneráveis foi alcançado, uma vez que desempregados, mulheres e jovens elevaram sua participação nos treinamentos com o passar dos anos.²⁸

Entretanto é consensual que o número total de trabalhadores envolvidos anualmente nas ações do PNQ é ainda relativamente pequeno, chegando a apenas 118,2 mil em 2007. Destes 31,5% treinandos participaram de cursos executados pelo Sistema S e 23,3% por ONGs, conforme apresentado no gráfico 11.

Este modesto alcance é atribuído à escassez de recursos disponíveis ao PNQ que foram reduzidos drasticamente nos últimos anos devido à uma reorientação das políticas públicas de emprego. De R\$ 883,5 milhões, no ano de 1998, o gasto com qualificação reduziu-se para R\$ 88,9 milhões, em 2005, permanecendo neste patamar nos anos seguintes. Cardoso *et al* (2006) observa que os contingenciamentos orçamentários ao provocarem atrasos na liberação de recursos ao longo do ano fiscal, comprometem sobremaneira o desempenho dos programas de execução continuada como as ações de treinamento.

Gráfico 11: Distribuição (%) dos Educandos Concluintes dos Cursos do PNQ, por Tipo de Instituição Executora - Brasil 2007



Notas:

- (1) Inclui instituições religiosas e grupos de afinidade;
- (2) Inclui centrais sindicais, escolas, instituições, fundações, confederações, associações e outros;
- (3) Inclui fundações, instituições e escolas;
- (4) Inclui universidades, institutos, faculdades e fundações.

Fonte: MTE/Sigae.Base de Gestão da Qualificação.

²⁸ Cardoso et al (2006, p. 59) e Dieese (2008).

Se considerarmos a situação crítica do mercado de trabalho brasileiro, sobretudo nos anos 90, mas também nos anos iniciais da década seguinte, avaliaremos que tais políticas de qualificação apontam para o insucesso no sentido de cumprir seus objetivos principais de redução do desemprego e do subemprego, e de elevação da produtividade e da renda do trabalhador. No entanto, observando de maneira mais abrangente que a economia do país passou por quase duas décadas de semi-estagnação econômica, permeado por alguns poucos mini-ciclos de crescimento, poderíamos dizer que tais objetivos não foram conquistados, pois, neste contexto, extrapolavam o escopo e as possibilidades de tais políticas. Na sua gênese, as políticas de qualificação profissional foram concebidas como complementares ao crescimento econômico e não como substitutas deste para a melhoria do mercado de trabalho do país.²⁹

Desta forma, embora sejam importantes e eficazes no sentido de prover maior capacitação e empregabilidade aos trabalhadores, as políticas ativas de emprego tendem a cumprir mais efetivamente seus objetivos quando existe uma demanda pelas atividades que por ela são promovidas, que por sua vez ocorrem com maior frequência em períodos de crescimento econômico.

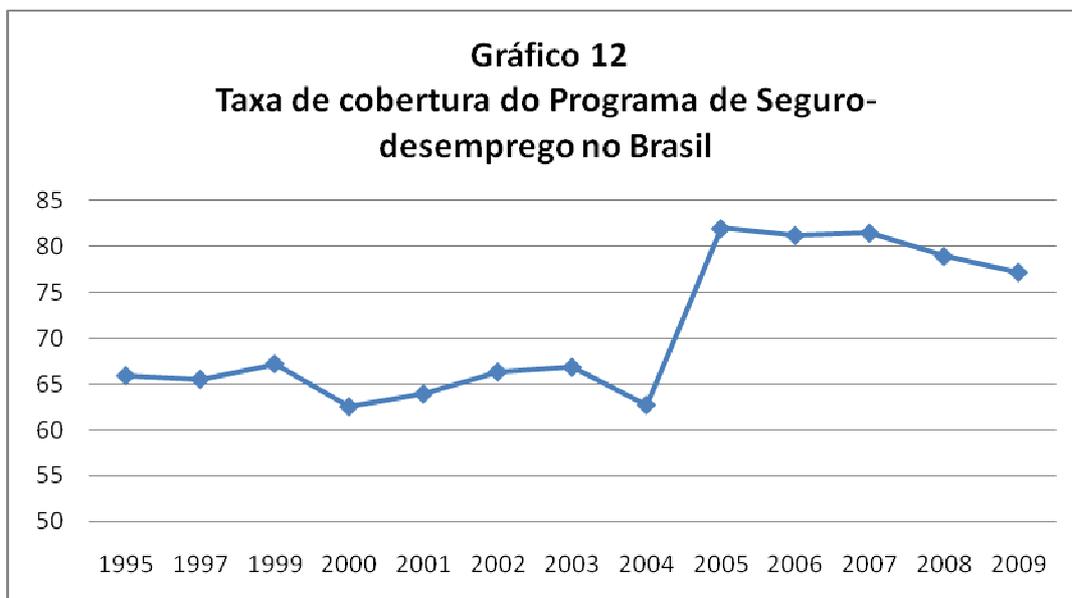
3.2. Políticas passivas

Com relação às políticas passivas, os principais indicadores referem-se à taxa de cobertura (segurados sobre demitidos sem justa causa) e de habilitação (segurados sobre requerentes) do programa e a sua capacidade de contribuir para a reposição da renda dos trabalhadores (valor médio do benefício sobre valor da demissão). Além disso, alguns estudos também enfatizam o grau de focalização deste programa, ou seja, se realmente está atendendo os trabalhadores mais vulneráveis. Esta análise é usualmente elaborada com os dados da Pnad (ver Barros, Corseuil e Foguel, 2000).

De acordo com Cardoso e Gonzalez (2007), de 1995 a 2005, houve crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego, contudo ainda bem abaixo do aumento do total de trabalhadores desempregados no período. O gráfico 12 mostra que a taxa de cobertura do programa nos anos 90 ficava em torno de 65%. A partir do ano 2004, esta taxa cresceu para patamares superiores a 80%. Em 2009, a média anual desta taxa ficou em 77%.

No médio e longo prazo, com a recuperação da atividade econômica brasileira, é possível que o número de solicitantes deste auxílio monetário não cresça de forma significativa. Há, com relação a esta política, um desafio que consiste em estabelecer um *link* entre os trabalhadores beneficiados por este programa e todo o aparato do Sistema Público de Emprego. O Seguro desemprego não pode funcionar como um benefício assistencial, pois tem o caráter de seguro. Logo, devem ser dadas opções de reingresso no mercado de trabalho aos seus beneficiários, seja através de apoio na realocação e treinamento, ou através de apoio a alguma iniciativa empresarial individual.

²⁹ Segundo Salm (2005), neste período o país passou por “mais de vinte anos de crescimento econômico medíocre, queda no nível dos investimentos, crescente fragmentação da estrutura produtiva, baixa competitividade nas exportações, defasagem tecnológica, deficiências crescentes na infra-estrutura” que certamente determinaram o insucesso das políticas de emprego, dissociando a colocação no mercado de trabalho das características da oferta da mão-de-obra.



Fonte: extraído do site do Ministério do Trabalho em abril 2010.

3. Considerações finais

No caso brasileiro, a perspectiva é de que o Sistema Público de Emprego (SPE) passe por uma transformação no seu escopo e na sua atuação institucional. A desestruturação do mercado de trabalho tem exigido que a atuação do SPE seja mais articulada com as especificidades locais e com as políticas econômicas macro implementadas. A atuação do SPE deve estar menos atrelada ao setor formal da economia, que ocupa menos da metade da força de trabalho. O eixo central do sistema deve ser a execução e implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, não dando ênfase apenas na oferta de trabalho mas também nos incentivos a serem criados para o aumento ou melhora da demanda de trabalho.

Na verdade, o principal problema da implementação das políticas ativas e passivas no Brasil está relacionado à interseção entre elas. Uma combinação entre estes dois tipos de ações é fundamental para se potencializar o atendimento do trabalhador conforme é mostrado em inúmeras experiências internacionais.

Neste contexto, a forma de operacionalização do SINE atualmente deve ser modificada. O SINE deve funcionar como um *locus* de atendimento ao trabalhador, onde agregam-se todos os serviços necessários para facilitar a inserção ou re-inserção na atividade econômica. Destaca-se que não devem ser priorizados os trabalhadores com experiência apenas no emprego formal mas também trabalhadores com dificuldades de inserção formal no mercado de trabalho. Para isto, os SINEs também poderiam funcionar como agências de desenvolvimento, incentivando pequenos negócios e empreendedores nas suas áreas de atuação.

Esta proposta de “capilaridade” dos SINEs deveria passar por uma reestruturação profunda das suas bases de financiamento (dependente apenas de recursos federais) e da sua estrutura de gestão. O SINE, conforme visto no marco institucional, foi criado com o objetivo de atender uma parcela específica da força de trabalho, principalmente trabalhadores que tiveram uma experiência prévia como empregados, e está vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. A idéia de um SINE que incorpore ações destinadas a pequenos empreendedores, por exemplo, envolve uma discussão sobre a sua interligação, por exemplo, com outros órgãos de apoio aos microempreendedores, como o Sebrae. Curso de formação, reciclagem e

intermediação não poderiam se restringir aos trabalhadores inscritos no programa de seguro-desemprego mas sim a todos aqueles potencialmente em situação de risco social (que auferem poucos rendimentos) e risco de desemprego.

Outra lacuna neste setor refere-se à organização da qualificação profissional no Brasil e, sobretudo, a possibilidade de uma maior interface entre o sistema de educação geral e o técnico. Existem inúmeras entidades, tais como o Sistema S e as Escolas Técnicas, que organizam cursos destinados a melhorar o capital humano específico dos jovens, potenciais trabalhadores, e dos trabalhadores em geral. Seria interessante que estes cursos estivessem continuamente à frente das inovações tecnológicas do processo produtivo de forma que a demanda de trabalho sempre pudesse ser suprida com trabalhadores qualificados. Neste sentido, deveria haver constantemente um esforço de coordenação destas ações de qualificação e quando possível de focalização em cursos e assuntos que demandassem mão-de-obra. Um estudo sobre demanda de trabalho por níveis de qualificação apontando as necessidades seria de fundamental importância para real efetividade de uma política deste tipo.

Outro ponto importante a ser considerado refere-se ao financiamento das políticas. A idéia de ter uma fonte exclusiva, como o FAT, para captar recursos para o financiamento é interessante por um lado, mas por outro pode subjugar a política a um segmento específico do mercado de trabalho, ou seja, ao formal, tendo em vista que a maioria das suas receitas vêm do PIS-Pasep.

Com relação às políticas ativas, destacamos a oportunidade de aumento dos investimentos privados nos serviços de treinamento e capacitação. Como já visto, a provisão privada de cursos de qualificação profissional ocorre principalmente via Sistema S e entidades da sociedade civil. Esta capilaridade é positiva a partir do momento que propicia uma maior heterogeneidade e flexibilidade dos cursos de qualificação a serem oferecidos. No entanto, a descentralização também deve ser acompanhada de um maior monitoramento por parte dos gestores de recursos. Desta forma, apesar de ser importante a oferta cada vez mais crescente por parte do setor privado de treinamento, capacitação e qualificação profissional, é de fundamental importância o aumento do investimento no monitoramento e no acompanhamento destes cursos. A avaliação de impacto deve ser estendida a todos os programas, sejam públicos ou privados. Assim, seria possível através desta análise identificar possíveis gargalos de treinamento e qualificação, bem como a eficiência das instituições provedoras.

O SPE deve ter como eixo central uma política voltada para o desenvolvimento e não apenas para a manutenção e melhoria da relação de trabalho e do emprego. No contexto atual, o leque de opções ocupacionais é muito mais vasto que a relação empregado-empregador que contextualizou sua origem. Há, portanto, um espaço a ser preenchido, em termos de parcerias com o setor privado ou público, por ações inovadoras que priorizem o desenvolvimento. Estas ações devem passar não apenas pela questão do emprego, mas principalmente pelas diferentes modalidades de emprego e ocupação. O setor não estruturado do mercado de trabalho, tais como as ocupações informais e autônomas não pode ser atendido apenas por atividades isoladas e sem continuidade.

5. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, G. R. (2007) O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 54-64 jan./jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a07.pdf>
- AMADEO, E. e CAMARGO, J. M. (1996) Instituições e o Mercado de Trabalho Brasileiro. In : CAMARGO, J. M. (ed.). **Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV.

- AMADEO, E. e CAMARGO, J. M. (1993) Labor Flexibility, Productivity and Adjustment. Rio de Janeiro: Departamento de Economia - PUC, jan.
- AZEREDO, B. (1998) Políticas **Públicas de Emprego: a experiência brasileira**. ABET, São Paulo.
- AZEREDO, B. (1999) Políticas públicas de emprego. ABET, 1999
- BALTAR, P.; PRONI, M. (1995) Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil. Cadernos do CESIT no15, Campinas: IE/UNICAMP.
- BARROS, R. P; CORSEUIL FOGUEL, M. (2000) Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 22, dez 2000.
- BARROS, R.P.; COSSÍO, M.B.; TELES, J.L. (2001) A eficácia das políticas de trabalho e renda no combate à pobreza. In: Soluções para a questão do emprego, Fórum Nacional, 2001
- BARROS, R. P. *et al* (1993) Human Resources in the Adjustment Process. Série Seminários, Rio de Janeiro: IPEA, n.01, mar.
- BARROS, R. P. e MENDONÇA, R. (1989) Família e distribuição de renda: o impacto da participação das esposas no mercado de trabalho. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 19, n. 3.
- BRASIL (1999) Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. SEFOR/MTb, FAT/Codefat.
- CAHUC, P. e ZYLBERBERG, A. (2004) **Labor Economics**. MIT Press, Cambridge, 1ª edição.
- CALMFORS, L. (1994) **Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features**, OECD Economic Studies, n.22, Spring. OECD, Paris.
- CAMARGO, M.J. (org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- CARDOSO Jr., J. C. *et al* (2006) Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para Discussão n. 1237. Brasília: IPEA.
- CARDOSO Jr., J. C.; GONZALEZ, R. (2007) Dilemas e alternativas ao financiamento das Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil. Texto para Discussão IPEA no. 1313. Dez.
- CHAHAD, J. P. Z. (1983) Aspectos econômicos da implantação de um seguro-desemprego: O Seguro-Desemprego no Cenário Internacional. Rio de Janeiro: IPE-USP.
- _____ (1986). "Seguro-Desemprego: Lições de História, Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil". Ensaios Econômicos. São Paulo: IPE - USP
- _____ (1987). O Seguro-Desemprego e o Mercado de Trabalho. Textos para Discussão Interna, São Paulo: IPE-USP, n.11.
- _____ (1989). O Programa de Seguro-Desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: Teoria e Perspectivas para o caso Brasileiro. Textos para Discussão, Brasília: Ministério do Trabalho, n.20.
- _____ (2002) **A experiência internacional com políticas ativas no mercado de trabalho: lições para a avaliação do caso brasileiro**, Relatório de pesquisa FIPE/MTE, Dezembro, São Paulo.
- CHAHAD, J. P. Z. e AZEREDO, Beatriz (1992). O Programa de Seguro-Desemprego: Diagnóstico e Sugestões para o seu Aperfeiçoamento. Série Seminários, Rio de Janeiro: IPEA, n.01, nov.
- COSTA, J.S.M. (2007) Determinantes da Participação Feminina no mercado de trabalho brasileiro. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, UNB.
- DIEESE (2008) Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: Qualificação Social e Profissional - Livro IV. São Paulo: Dieese.
- DROUIN, V. e GREFFE, X. (1985) L'Assurance-chômage: Filet de sécurité ou parapluie percé? Ed. Economica.

- EHRENBERG, R. G. e SMITH, R. S. (2000) *A Moderna Economia do Trabalho: Teoria e Política Pública*. 5ª. Edição. Makron Books, Ramos, Carlos Alberto e Freitas, Paulo Springer de. *Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil)*. Texto para discussão n. 568. IPEA.
- IBGE (2009) *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional 2007*. Rio de Janeiro.
- IPEA (2007) *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise*. Nº 14. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília.
- MACHADO, D. C. (1993) **Impacto do Seguro Desemprego sobre o Mercado de Trabalho: o caso brasileiro**. Monografia de final de curso. Faculdade de Economia da UFRJ.
- MATTOSO, J. & BALTAR, P. (1997) *Transformações Estruturais e Emprego nos Anos 90. Ensaio FEE*, Porto Alegre, nº 1, v. 18, p.13-40.
- MTE (2004) *Avaliação do PAT*. Secretaria de Inspeção do Trabalho. Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho. Brasília, set. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Empregador/pat/Conteudo/7059.pdf>
- OECD (2005); *OECD Employment Outlook*.
- OIT (2003) *Plano nacional para a erradicação do trabalho escravo*. Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: OIT. 44 p.
- OLIVEIRA, A. M. & RIOS-NETO, E. (2007) *Uma Avaliação Experimental dos Impactos da Política de Qualificação Profissional no Brasil*. RBE v. 61 n. 3, Rio de Janeiro: FGV.
- PAIVA, L. H. (2006) *O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego*. Nota técnica Mercado de Trabalho , maio de 2006.
- POCHMANN, M. (1998). *Desafios e Limites das Políticas de Emprego no Brasil*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 19, n. 1 pp .125-155.
- POCHMANN, M.; BORGES, A. (2002) *Era FHC: a regressão do trabalho*. São Paulo: Anita Garibaldi.
- SABOIA, J. (1999). *Modernização e Redução do Tamanho dos Estabelecimentos da Indústria de Transformação no Passado Recente*. *Revista Econômica*, vol. 1, n.º 1, Niterói: UFF, jun
- SALM, C. (2005). *Estagnação Econômica, desemprego e Exclusão Social*. In: SICSÚ, J.; de PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Coord.). *Novo-desenvolvimentismo*. Rio: eds. Manole e Fundação Konrad Adenauer.
- SEDLACEK, G. L. e SANTOS, E. C. (1991) *A mulher cômputo no mercado de trabalho como estratégia de geração de renda familiar*. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 21, n. 3.
- SANTOS, V. M. (2006). *Por Dentro do FAT*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 3-14, dez.