

VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. O Trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas.

GT 09 - Desigualdad Socioeconomica y Desarrollo

Título:

/

Novas Tendências das Políticas Públicas de Mercado de Trabalho no Mundo: Perspectivas para os países em desenvolvimento e a experiência da Rede de Trabalho no Estado de Minas Gerais, Brasil.

- Lucas Silva Borges de Andrade (para citação BORGES, Lucas):

Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP-MG). Assessor de Gestão Estratégica e Inovação na Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais (SETE).

- Alexandre Queiroz Guimarães:

Doutor em Ciência Política, University of Sheffield. Professor/Pesquisador na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP-MG) e na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – (PUC-MG).

RESUMO SIMPLES:

Este artigo pretende inicialmente fazer uma revisão da literatura acerca das Políticas Públicas de Mercado de Trabalho (PMTs). A partir da constatação de mudanças no mundo do trabalho a partir das crises de 1970, as PMTs aumentaram sua importância diante dos novos desafios que se apresentaram. Visto isso, será apresentado o seu desenvolvimento nos países desenvolvidos, assim como as novas tendências em desenvolvimento e as diretrizes que têm sido apresentadas por órgãos multilaterais como OCDE, OIT e União Europeia. Será apresentado o seu desenvolvimento nos países da América Latina, diretrizes apresentados aos países do Mercosul, assim como suas potencialidades no contexto dos países em desenvolvimento. Finalmente, será dado destaque ao caso brasileiro, seu desenvolvimento e principais problemas. Em uma subseção desta última parte, pretende-se apresentar a experiência na implementação de um projeto desenvolvido no Governo de Minas Gerais, que tem como objetivo exatamente enfrentar os gargalos à maior efetividade destas ações, claramente identificadas na literatura e em diagnóstico realizado pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de MG. Destaca-se o foco na integração das ações e na perspectiva da intersetorialidade, buscando maior coordenação e cooperação tanto com a assistência social, como com o desenvolvimento econômico, dentre outros setores.

A crise econômica mundial, que marcou os anos 1970 como um período de estagnação e inflação, fortaleceu os argumentos que associavam as dificuldades à crescente intervenção do Estado e à excessiva rigidez do mercado de trabalho. Profundas transformações no mundo do trabalho, que incluíram a forte redução do emprego industrial, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho, com a expansão de empregos em tempo parcial e por prazo determinado, colocavam em xeque o projeto social democrata de conciliar pleno emprego e solidariedade social. A partir daí, o papel e as funções do serviço público de emprego começaram a mudar.

A princípio, puderam-se identificar dois direcionamentos iniciais: os de tradição mais liberal, que buscaram tornar o mercado mais concorrencial e flexível, visando reduzir os custos e estimular a contratação; e os de tradição social democrata, que resistiram a reduzir os direitos trabalhistas, apostando no fortalecimento das políticas ativas e passivas de emprego. Todavia, nenhuma destas abordagens foi plenamente bem sucedida. Os primeiros, apesar de conseguirem reduzir a taxa de desemprego, o fizeram através da precarização das relações e do aumento da desigualdade. Já os segundos não conseguiram lidar com o forte crescimento do desemprego, que se perpetuou nas décadas seguintes. Nos anos 90, um certo equilíbrio entre as duas direções seria alcançado, influenciando decisivamente a agenda da política de emprego na Europa.

Tendo em vista considerações como as demarcadas acima, o artigo pretende apresentar as ações implementadas pelos países desenvolvidos para lidar com as mudanças sobre o mundo do trabalho decorrentes das crises de 1970, com destaque para as políticas de mercado de trabalho (PMTs). A partir das crises e reajustes na economia, com o abandono das políticas de pleno emprego, o desenvolvimento de novos paradigmas produtivos e o aumento estrutural do desemprego, as políticas de mercado de trabalho se tornaram um importante recurso estratégico dos países para lidarem com essa nova e mais complexa realidade.

Neste ponto, torna-se importante a delimitação conceitual das políticas de mercado de trabalho, do seu papel, dos objetivos e da sua localização em meio às políticas mais amplas de emprego. Enquanto as últimas envolvem desde as políticas macroeconômicas, até a legislação trabalhista, ou seja, o conjunto mais amplo de políticas com capacidade de influenciar no nível de emprego da economia. As primeiras envolvem um conjunto mais limitado de ações, tais quais: seguro desemprego,

intermediação de mão de obra, qualificação profissional, programas de geração de renda, dentre outras ações focadas no trabalhador. Ou seja, são políticas que visam contribuir para a organização e melhor funcionamento do mercado de trabalho.

O objetivo principal desta pesquisa consiste em contribuir com a discussão acerca de um sistema público de emprego em países em desenvolvimento, com especial atenção para o caso brasileiro. Para isso, inicialmente procede-se a um estudo de ações desenvolvidas entre os países desenvolvidos, dando sequência com um levantamento e síntese de “boas” experiências. Destaca-se novas tendências, tais quais: a ênfase nas políticas de ativação do desempregado (jobseekers), isto é, no estímulo a procura por trabalho; nos elementos ligados à flexigurança (flexicurity), que se traduzem no balanceamento entre mercado de trabalho flexível e mecanismos de proteção ao trabalhador acrescentado de um terceiro eixo, o uso das políticas ativas de mercado de trabalho; e na centralidade dos serviços públicos de emprego (SPE) para a formação de um sistema de emprego mais integrado e articulado.

Pormenorizadas as políticas públicas de mercado de trabalho, assim como as novas tendências mais consagradas na literatura internacional, o intuito consiste em detectar direções que possam ser úteis para o caso dos países em desenvolvimento. Será dado destaque para o Brasil, que parece ter desenvolvido um sistema mais avançado em termos de Unidades de Atendimento ao Trabalhador, mais amplas e distribuídas pelo território nacional.

Pretende-se apresentar alguns arranjos nos países da América Latina. O intuito principal é diferenciá-los do contexto europeu, identificando as potencialidades destas políticas em contexto tão diverso. Destacam-se questões como: sua função distributiva, já que focada em grupos vulneráveis como os menos qualificados, desempregados de longa duração, negros, mulheres e jovens; a sua perspectiva como complementação às deficiências educacionais, a partir da qualificação e formação para o trabalho e, principalmente; o mercado informal, que demanda maior atenção às ações que envolvem o microcrédito, a economia solidária, dentre outros programas que visam a inclusão produtiva dos mais pobres.

No Brasil, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, foram estabelecidas as bases necessárias para a maior efetivação das políticas de emprego (políticas de mercado de trabalho). Conforme o que vinha sendo feito nos países

desenvolvidos, o principal direcionamento (não muito bem sucedido) consistiu no fortalecimento da integração dos vários serviços, ou seja, da entrega do benefício desemprego acompanhado do serviço de intermediação e da qualificação profissional, quando necessária. Adicionalmente, foram acrescentadas ao sistema as ações relacionadas à geração de trabalho e renda, mais focados no público mais vulnerável.

No entanto, o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR) no Brasil é caracterizado por sérias dificuldades. No Estado de Minas Gerais, a partir de um diagnóstico dos problemas mais sérios, desenvolveu-se uma estratégia que será apresentada na última seção do artigo. Em linhas gerais, a proposta, em implementação desde o presente ano de 2012, parte da premissa de que as unidades de atendimento ao trabalhador (reconhecidas como SINEs no país) têm papel fundamental, uma vez que atuam como porta de entrada para todas as políticas do SPETR. Assim, sem pretender muita inovação, o objetivo do projeto consiste em melhorar o desempenho e a qualidade do atendimento aos usuários pela expansão e integração dos serviços oferecidos pelas unidades de atendimento. Salienta-se o aperfeiçoamento metodológico no atendimento e encaminhamento, a maior qualidade na captação de vagas de emprego, a capacitação permanente dos servidores que trabalham nas unidades e a criação de um quadro de incentivos alinhado a um planejamento estratégico que inclua plano de ação, metas e indicadores bem definidos. Destaca-se a perspectiva de gestão em redes que vem se configurando no Estado de Minas. Esta perspectiva tem norteado as ações de intersetorialidade dos projetos desenvolvidos no Estado.

O artigo se baseará basicamente na literatura, com exceção do projeto Rede Mineira de Trabalho em desenvolvimento na Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de MG (SETE), que ajudamos a desenhar e estamos participando na execução.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSEN, Jorgen Goul; HALVORSEN, Knut. Changing labour markets, unemployment and unemployment policies in a citizenship perspective. (pg. 1-19). Europe's New State of Welfare: unemployment, employment policies and citizenship. Edited by Jorgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Win va Oorschot and Knut Halvorsen. University of Bristol, UK. The Policy Press, 2002.

ANDERSEN, Torben M.; SVARER, Michael. Flexicurity - labour market performance in Denmark. CESifo Economic Studies, 53, 3/ 2007.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mudanças no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n.87, p.335-351, maio/ago. 2004.

AUER, P; EFENDIOĞLU, Ü; LESCHKE, J. Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization. Second edition. Geneva, International Labour Office, 2008.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12 - jun/ dez de 1995.

BORGES, Lucas. As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além do seu caráter compensatório. Dissertação de mestrado – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2010.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As Políticas Ativas de Mercado de Trabalho no Mercosul. Estudos Avançados 19 (55), 2005.

CARDOSO JR, José Celso. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. Tempo Social; Ver. Sociol. USP, S. Paulo, 13(2): 31-59, novembro de 2001.

CARDOSO JR, J. C.; GONSALES, R.; STIVALI, M.; AMORIM, B.; VAZ, F. Políticas de emprego e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006.

CARDOSO JR, José Celso. De Volta para o futuro? As fontes de Recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para a sua sustentabilidade temporal. IPEA, texto para discussão, n 1310, nov. 2007.

CARDOSO JR, J, C; GONZALES, R; MATOS, F de. Políticas públicas de trabalho e renda em contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. Emprego, trabalho e políticas públicas./ Júnior Macambira e Liana Maria Frota Cardeal (Orgs.). - Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

COLE, Matthew. From employment Exchange to Jobcentre Plus: the changing institutional context of unemployment. History of the Human Sciences, vol. 20, 2010.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? Lua Nova, n. 24, 1991.

DEDECCA, Claudio Salvadori. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. Emprego, trabalho e políticas públicas./ Júnior Macambira e Liana Maria Frota Cardeal (Orgs.). - Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009

EUROPEAN COMISSION. Approaches of Public Employment Services (PES) to Long Term Unemployment. Directorate General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Draft report from seminar in Budapest 22-24, march 2006.

EUROPEAN COMISSION. The role of the Public Employment Services related to „Flexicurity“ in the European Labour Markets. Directorate General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Final Report, march 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, n 24, São Paulo, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. Lua Nova, n 35, São Paulo, 1995.

FARNÉ, Stefano. Políticas activas del Mercado de trabajo em Colombia, México e Perú. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo, n 96.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda — políticas de emprego e renda, a economia solidária e o papel dos governos locais. Projeto de Pesquisa submetido e aprovado pela Fapemig. Belo Horizonte, 2009.

GILPIN, Robert. A Economia Políticas das Relações Internacionais, UNB, Brasília, 2002.

HARVEY, David. The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change. Blackwell, UK, 1990.

JUDT, Tony. Pos-Guerra – Uma história da Europa desde 1945. Editora Objetiva, 2008.

MADSEN, Per Kongshøj. Flexicurity in Danish - A model for labour market reform in Europe? Intereconomics, march/april 2008.

MARTIN, Cathie Jo. Reinventing welfare regimes: Employers and the Implementation of Active Social Policy. World Politics 57 (October 2004), 39–69.

MEAGER, Nigel. The role of training and skills development in active labour market policies. International Journal of Training and Development, 2009.

MOLINA, Wagner de Souza Leite. Reforma das Relações de Trabalho: Brasil e México. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2009.

MORETTO, Amilton José. O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise e as utopias do trabalho. Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia/ Gabriel Kraichete, Francisco Lara, Beatriz Costa (orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE: UCSAL, 2000.

PINTO, Mario D. Velásquez. Flexibilidad, protección y políticas activas em Chile. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo, n 78.

WELLER, Jürgen. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo em Costa Rica, Panamá e Uruguay. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo, n 90.