

Autorização concedida a Biblioteca Central da Universidade de Brasília pelo editor da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, em 07 de dezembro de 2020, para disponibilizar o livro **Orçamento de Políticas Públicas: condicionantes e externalidades**, gratuitamente, para fins acadêmicos e não comerciais (leitura, impressão e/ou download) a partir desta data.

A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

REFERÊNCIA

MARINHO, Danilo Nolasco Cortes Marinho; BALESTRO, Moisés Villamil; CASTIONI, Remi. A governança tripartite e as políticas de emprego no âmbito do Programa Seguro-Desemprego no Brasil. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Orçamento de políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Organizado por Flávio Tonelli Vaz, Floriano José Martins. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil: Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011. p. 253-272.

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da
Receita Federal do Brasil

&

Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social



ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CONDICIONANTES E EXTERNALIDADES

**FUNDAÇÃO
ANFIP**

Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social



ANFIP
Associação Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil

Dezembro/2011

Copyright @ 2011 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Revisão ortográfica: Luciana Barreto Machado Rezende

Editoração eletrônica: Antonio Rubens

Organizadores:

Flávio Tonelli Vaz

Floriano José Martins

Coordenadores:

Jeziel Tadeu Fior

Vanderley José Maçaneiro

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte

Ficha catalográfica

Bibliotecária: Cristine Coutinho Marcial – CRB-1/1159

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades / organizado por Flávio Tonelli Vaz e Florianio José Martins - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

278p. : il.

Coordenado por: Jeziel Tadeu Fior e Vanderley José Maçaneiro

ISBN: 978-85-62102080

1. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil 2. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social 3. Orçamento 4. Políticas Públicas - Orçamento I. Flávio Tonelli Vaz - Organizador II. Florianio José Martins - Organizador III. Jeziel Tadeu Fior - Coordenador IV. Vanderley José Maçaneiro - Coordenador

CDU 336.14

A GOVERNANÇA TRIPARTITE E AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO ÂMBITO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL

*Danilo Nolasco Cortes Marinho
Moisés Villamil Balestro
Remi Castioni¹*

INTRODUÇÃO

O diálogo social e a ideia de governança tripartite nas relações entre capital e trabalho é recente na América Latina, especialmente em função da natureza hierárquica e oligárquica da nossa variedade institucional de capitalismo (Schneider, 2009). Houve duas grandes motivações para a adoção do diálogo social e governança tripartite. Uma delas foram os esforços da Constituição Federal de 1988 em incentivar o controle social em relação às políticas públicas a fim de empoderar a cidadania. Outro motivo foi o Brasil ter sido signatário da recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para adotar o diálogo social como importante mecanismo para implementar e respeitar os direitos trabalhistas.

Paradoxalmente, o período neoliberal no Brasil coincidiu com o início do Programa Seguro-Desemprego que lançou as bases para o diálogo social tripartite relacionado com as políticas de emprego. Criado em 1990, em virtude da regulamentação dos artigos 201 e 239 da Constituição Federal, o Programa do Seguro-Desemprego foi instituído no bojo da regulamentação dos referidos artigos da Constituição com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pelas Lei 7.998, de 11 de janeiro de

¹ Danilo Nolasco Cortes Marinho, Moisés Villamil Balestro e Remi Castioni são professores da Universidade de Brasília e membros do Centro de Pesquisa de Opinião Pública – DATAUnB.

1990, e posteriormente modificada pela Lei 8.900, de 30 de junho de 1994, que criou o conselho tripartite, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Até então o seguro-desemprego não passava de um mero pagamento a trabalhadores desempregados, instituído por ocasião do artigo 25 do Decreto-Lei N.º 2.284, de 10 de março de 1986, que criou o Plano Cruzado.

Entretanto, durante a chamada década neoliberal, as demissões provocadas pela exposição extrema da indústria à competição internacional provocou redução drástica dos níveis de emprego. As taxas de desemprego medidas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego-PED realizada pela Fundação SEADE-DIEESE, passaram de uma média de 10% nos anos de 1980 para 19% a 20%, registradas ao longo dos anos de 1990. O fechamento de empresas industriais e o declínio contínuo nos empregos formais aumentou o percentual de trabalhadores sem proteção social. Além de estarem associados com empregos de baixa qualidade, o trabalho informal não dá espaço para o diálogo social relacionado com a barganha coletiva, o seguro-desemprego e outros tipos de proteção.

Com crescimento econômico e um papel mais proeminente do Estado sobre as políticas industrial e de emprego ao longo da última década, mais atenção tem sido dada ao papel das políticas ativas de emprego. Um dos maiores desafios no desenvolvimento social do país e do *upgrading* industrial é fazer com que as políticas de proteção social se coadunem com o desenvolvimento de habilidades necessárias para aumentar a competitividade. Este desafio é especialmente difícil, considerando a dependência de trajetória de uma economia caracterizada pela mão de obra pouco qualificada, baixos salários e fraca proteção social nas relações entre capital e trabalho. Além disso, a força de trabalho brasileira é muito heterogênea, com fortes disparidades regionais, fazendo com que políticas ativas de emprego sejam mais propensas a políticas de inclusão social do que para o desenvolvimento de habilidades profissionais necessárias por parte das empresas.

Baseando-se em dados quantitativos e qualitativos de uma ampla

pesquisa de avaliação nacional do Programa Seguro-Desemprego², o argumento principal deste trabalho é que as políticas de emprego no âmbito do Programa, apesar das suas deficiências de governança nos níveis local e estadual, podem desempenhar um papel crucial no desenvolvimento institucional da governança tripartite no capitalismo brasileiro. No entanto, como pode ser visto a partir de dados sobre o Programa, a gestão tripartite tem feito muito pouco para coordenar as políticas de emprego ativas e passivas. Isto é provavelmente devido à complementaridade institucional entre uma Economia de Mercado Hierárquica com a representação oligárquica de associações empresariais e sindicatos, e a preocupação menor com o desenvolvimento de competências específicas às firmas.

Uma implicação direta da governança tripartite, neste contexto, pode ser uma melhor coordenação das políticas de emprego ativas e passivas, uma vez que o Programa inclui seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Uma outra implicação é a base institucional para a ampliação dos mecanismos tripartites para resolver as disputas entre capital e trabalho expressas em negociação de acordos coletivos de trabalho e regulamentação das condições de trabalho.

GOVERNANÇA TRIPARTITE E POLÍTICAS DE EMPREGO

Um pressuposto importante relativo à propagação da governança tripartite tem a ver com os perigos da ‘mercantilização’ do trabalho (Aleman, 2009). O tripartismo é uma resposta para frear a expansão das forças de mercado sobre a sociedade, pois gera a solidariedade entre os atores sociais. Nesse sentido, Streeck (2009, 2011, Gray, 1998) lembra a tensão entre restrições sociais e a propagação das relações de mercado. A auto-regulação dos mercados tende a desestabilizar as estruturas sociais em favor dos atores dotados de recursos econômicos e políticos e é por isso que eles não podem substituir a regulação social, mas devem ser submetidos a ela (Streeck, 2010). Segundo o autor, é razoável afirmar que, apesar

² A pesquisa foi realizada nos anos de 2009 e 2010, a pedido do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e coordenada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego, que exerce a secretaria-executiva do Conselho. A pesquisa foi realizada pelo DATAUnB e foi a primeira pesquisa a avaliar o Programa Seguro-Desemprego e todas as ações por ele financiadas, a intermediação, a qualificação profissional e o próprio pagamento aos beneficiários, onde foram entrevistados mais de 25 mil trabalhadores.

dos limites do diálogo social, o tripartismo constitui um espaço onde a luta pela institucionalização das obrigações sociais ocorre.

A regulamentação do emprego que deriva da governança tripartite é uma resposta à ordem contratual voluntarista associada à expansão do mercado e da mercantilização. Sempre que as restrições sociais são fortes, uma grande parte da gestão de uma empresa deve ser dedicada a tornar a economia mais econômica, a fim de se tornar compatível com dimensão moral da economia de uma sociedade (Streeck, 2009). Muito mais do que um discurso vago sobre a democracia e a cidadania, a afirmação do diálogo social pode ser expressa na tensão permanente entre as obrigações sociais e de ordem pública e da expansão do mercado e da liberalização. Trata-se de reconhecer o papel das lutas políticas sobre a reorganização da ordem coletiva (Streeck, 2010).

Ao considerar a experiência do *welfare state* continental, a consulta tripartite com as autoridades públicas sobre o projeto e implementação da legislação social europeia é um dos pilares do modelo social europeu (Visser, 2006). O papel do Estado é fundamental para quando se trata da relação entre empregadores e sindicatos, os primeiros não têm incentivo para fazer grandes acordos com os sindicatos a não ser quando ameaçados por iniciativas políticas a partir de organismos estatais. A existência de um elevado nível de sindicalização juntamente com os sindicatos como força social e política significativa contribuem para consulta tripartite. Os empregadores considerarem os sindicatos como legítimos é indispensável para a construção do diálogo social.

Quanto aos países em desenvolvimento, a OIT afirma que o diálogo social permitiu novas democracias manter a coesão social e possibilitou muitas reformas econômicas necessárias (OIT apud Aleman, 2009). Considerando o déficit de cidadania brasileira e os problemas históricos associados aos altos custos de ação coletiva dos trabalhadores (Dos Santos, 2006), a ideia e implementação do diálogo social é muito recente. Historicamente, a punição das elites e do Estado para as classes trabalhadoras que não conseguem ter sucesso em sua ação coletiva em suas reivindicações por melhores padrões de vida é muito alta. Em outras palavras, a falta de sucesso está associada à piora das condições dos participantes na ação coletiva (Dos Santos, 2006).

A ausência de fortes atores políticos capazes de realizar negociações coletivas de parte dos trabalhadores torna a regulamentação do trabalho ainda mais importante. Essa regulamentação e consequente reforço da capacidade do Estado é capaz de limitar o comportamento dos empregadores no avanço da mercantilização das relações entre trabalho e capital. Estas regulamentações ajudam a estabelecer compromissos duradouros de classe (Aleman, 2009).

Quanto à governança tripartite, o cumprimento das diretrizes da OIT juntamente com a regulamentação do mercado de trabalho têm contribuído para as negociações de cúpula em nível nacional envolvendo governos, empregadores e empregados. Corroborando os resultados de Aleman (2009), a regulamentação do trabalho foi mais importante do que as alianças entre os governos de esquerda e sindicatos, as bases institucionais formais de governança tripartite na alocação de recursos nas políticas de emprego foram criadas sob forte hegemonia neoliberal no caso brasileiro. A consulta que fora institucionalizada no caso do CODEFAT prevê incentivos para os parceiros sociais tratarem suas demandas e preocupações com maior legitimidade.

Ishikawa (2003) indica duas condições essenciais para o sucesso da governança tripartite. A primeira são atores sociais politicamente independentes e isso pressupõe o pleno respeito do direito de se organizar. E a segunda condição é que as partes estejam dispostas a examinar os problemas em conjunto e buscar soluções mutuamente benéficas. Em outras palavras, há necessidade de confiança mínima e vontade de jogar um jogo de soma positiva.

Em nível internacional, a OIT tem várias convenções e recomendações indicando o diálogo social como o mecanismo através do qual é possível lograr uma relação mais equilibrada entre capital e de trabalho. A primeira é a recomendação de consulta a partir de 1960 que indica a necessidade de promover a vontade política de governos, empregadores e trabalhadores para utilizar a cooperação tripartite e promover a cooperação tripartite em nível nacional. A Convenção 144 e a Recomendação 152, em 1976, promovem o tripartismo e o diálogo social, envolvendo atores sociais nas atividades reguladoras do Trabalho (OIT, 2009).

As convenções que contribuem para a construção do tripartismo e

para o diálogo social são a Convenção 87 (Liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, 1948), a Convenção 98 (Aplicação dos princípios do Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, 1949), Convenção 151 (Convenção relativa à Proteção do Direito de Sindicalização e Procedimentos para a Determinação do Regime da Função Pública, 1978) e a Convenção 154 (Convenção sobre a Promoção da Negociação Coletiva, 1981).

No entanto, como Fashoyin (2004) aponta, existem algumas limitações para aumentar a eficácia do tripartismo. Alguns governos não demonstram disposição para se engajar em um diálogo significativo. Isto é particularmente verdadeiro para a variedade hierárquica do capitalismo na América Latina. O governo desempenha um papel crucial de *tertius* na intermediação no diálogo social. O compromisso assumido pelo Governo é um primeiro passo para fornecer um quadro institucional de base para encorajar o diálogo social. Do lado dos empregadores, a tendência para sobrerepresentar as grandes empresas cria desvantagens da representatividade das organizações patronais, com implicações para o cumprimento dos acordos. Uma fragilidade ainda maior está do lado dos trabalhadores.

Com uma crescente hegemonia de uma governança corporativa típica de uma economia de mercado liberal, a governança tripartite perdeu terreno. De acordo com Fenger (2008), existem três tipos principais de governança para as políticas de emprego, com base no mercado, na sociedade e as de tipo hierárquicas. Fenger (2008) menciona uma forma com base em uma governança de mercado. Essa forma de governança para as políticas de emprego implica uma abordagem contratual, no sentido de coesão, onde o papel do Estado é importante para gerenciar a rede de contratos com entidades privadas e organizações não-governamentais. As políticas de emprego são implementados por estas organizações e as relações são reguladas através de contratos formais (Menger, 2008). As metas de desempenho e indicadores são utilizados para garantir o cumprimento das metas de política de emprego. Essa maneira de governar baseada no mercado é congruente com os princípios da nova gestão pública. Com pouco espaço para uma gestão tripartite, a estrutura política é elaborada no nível do estado central (Menger, 2008).

Em oposição à abordagem contratual e enquadramento político de-

finido centralmente, a governança societal implica um papel facilitador para o Estado. Ele incentiva a construção de um debate entre múltiplos atores e com a tomada de decisão. Os objetivos da política, bem como o seu desenho são definidos em conjunto com os atores sociais, especialmente os representantes dos empregadores e empregados (Menger, 2008). Neste tipo de governança, as agências possuem muito mais autonomia para decidirem sobre estratégias de implementação de políticas. O papel do burocrata é coordenar e mediar diferentes atores que têm relações com o cliente (Menger, 2008). A consulta tripartite e o diálogo social é muito forte neste tipo de governança.

A governança hierárquica das políticas de emprego é aquela em que o Estado tem um papel mais proeminente. Os conselhos tripartites podem funcionar bem neste tipo de governança na cúpula, mas em níveis regional e local, ela enfraquece o tripartitismo com um papel limitado e formal atribuída aos empregadores e aos representantes dos trabalhadores. A política é implementada principalmente através das agências estaduais e os mecanismos burocráticos são aplicadas ao processo de implementação, assegurando a aplicação uniforme das regras e procedimentos, com pouco espaço para a autonomia regional e local (Menger, 2008).

Em relação às políticas de emprego, Estevez-Abe et al. (2001) argumentam que a proteção social auxilia o mercado, ajudando os agentes econômicos a superar as falhas de mercado na formação de competências. As promessas de empregadores não são suficientemente críveis por si mesmas. É por isso que a proteção social como política governamental se torna crítica. Por outro lado, como as empresas não têm interesse comum na promoção de habilidades específicas, elas não terão interesse em defender a proteção social presente nas políticas passivas de emprego como o seguro desemprego e nem nas políticas ativas do mercado de trabalho (principalmente associadas à formação e ao público emprego de serviços). A maioria dos países combina baixa proteção com competências gerais ou alta proteção com habilidades específicas.

Pontusson (2005) lembra que uma característica importante da social-democracia sueca foi a combinação de proteção para os desempregados com políticas ativas para o mercado de trabalho para melhorar a capacidade dos trabalhadores em encontrar novos e melhores (mais bem

remunerados) postos de trabalho. As políticas ativas da Suécia envolvem serviços públicos de emprego, programas de requalificação e subsídios à reconversão (Pontusson, 2005). A proporção relativa ao montante da despesa em políticas ativas do mercado vis-à-vis ao montante gasto nas políticas passivas como o seguro-desemprego é uma diferença sistemática entre as economias liberais de mercado e as economias sociais de mercado. Esta proporção é de 1,0 para economias sociais de mercado contra 0,7 para as economias liberais de mercado (Pontusson, 2005). Os tipos de despesa para a política ativa do mercado de trabalho recaem do lado da demanda por trabalho. O objetivo é tentar aumentar a demanda da sociedade por trabalho, por meio de serviços de intermediação e mobilidade de mão de obra, criação direta de empregos pelo setor público, redução da jornada de trabalho, formação profissional e subsídios à contratação, oferta de crédito para novos empreendimentos e incentivos ao trabalho autônomo, entre outras políticas (DIEESE, 1994:15). Abordando as mudanças na economia de mercado coordenada alemã, Hassel (2007) afirma que os interesses empresariais em política social, qualificação profissional e negociação coletiva são mais bem definidos em torno dos interesses dos trabalhadores mais qualificados sem uma expansão geral do bem-estar para os trabalhadores em geral. A perda de resistência da unidade sindical com menor adesão dos trabalhadores de serviços e de outros trabalhadores menos qualificados limita o alcance da negociação salarial centralizada e o regime de qualificação para proteger os trabalhadores da maior mercantilização. Em vez disso, a governança e o diálogo social tripartite podem ser utilizados como ferramentas por empresas sob a lógica de parceria social (Hassel, 2007). Este processo diminui a ligação entre os resultados de distribuição e a coordenação das instituições, restringindo a regulamentação em favor do trabalho a setores muito específicos.

No caso brasileiro, algumas mudanças nas políticas de emprego, tais como a descentralização, o financiamento estável e a ampliação dos atores sociais (com a inclusão de ONGs e organizações privadas de formação profissional) na implementação de políticas ativas resultou da lógica do diálogo social. Cacciamali (2005) menciona algumas lacunas importantes relacionadas com a integração das políticas de emprego ativas e passivas. Gastos limitados e instáveis em políticas ativas de emprego é provavelmente o problema mais grave. Nesse sentido, Azeredo e Ramos (1995)

sugerem um maior controle social, através da gestão tripartite similar ao CODEFAT, das principais instituições públicas brasileiras e formação profissional (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT). Além disso, eles mencionam a necessidade de ampliar a escolaridade da força de trabalho para aumentar a competitividade do sistema de produção.

Especificamente em termos de governança tripartite, um grande passo foi dado com a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) em 2003 (Cardoso et al, 2006). De acordo com a lei de sua criação, o FNT constitui um espaço de diálogo com a finalidade de coordenar a negociação entre empregadores, trabalhadores e representantes do Estado para a reforma sindical. Um dos seus objetivos é promover o tripartismo e incentivar o diálogo social. Outros dois comitês tripartites criados no mesmo período foram a Comissão Tripartite de Relações Internacionais e a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça. No entanto, essas iniciativas ainda são muito limitadas às negociações de cúpula, reproduzindo características hierárquicas dos sindicatos. A ausência do chão de fábrica e de instâncias de representação sindical em nível local tornam muito difíceis as negociações sobre as habilidades e a organização do trabalho (Schneider e Karcher, 2010).

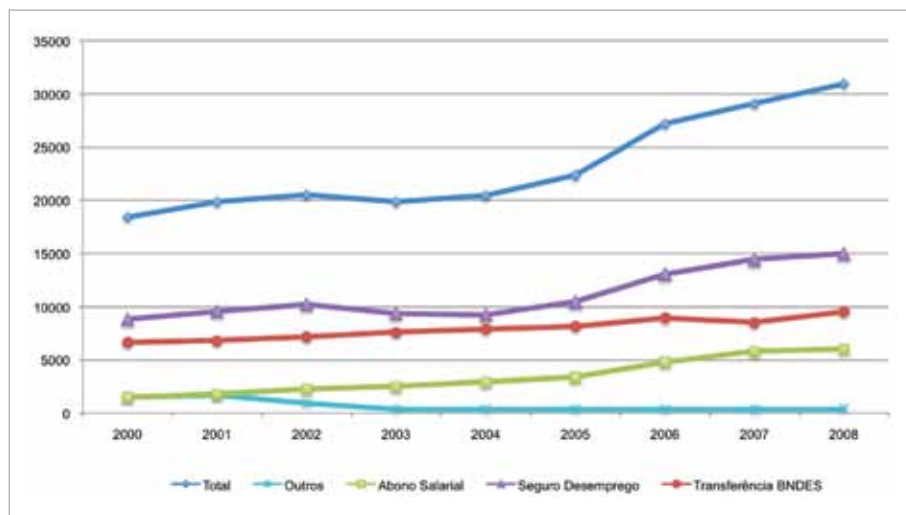
O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

Uma característica peculiar das políticas de emprego no Brasil é a agregação de políticas ativas e passivas de trabalho no âmbito de um único programa. As políticas passivas atacam o problema por dois lados, como mecanismos de natureza compensatória ou como mecanismos redutores da oferta de trabalho. Essas políticas foram muito utilizadas pelos países desenvolvidos no início de seus sistemas sociais de proteção ao trabalho. No Brasil, as políticas de emprego surgiram muito tardiamente e são representadas basicamente pelo Programa Seguro-Desemprego. Entretanto, o PSD cumpre características passivas, quando o faz exclusivamente com o pagamento do seguro, porém, cumpre outros dois importantes papéis que são ligados às políticas ativas: i) assistência à procura de emprego e colocação integrada e, ii) proporcionar ações de formação profissional. Esta assistência financeira temporária tem um limite de cinco meses, desde que o trabalhador foi formalmente empregado durante seis meses anteriores.

As principais decisões sobre as orientações políticas estão dadas pela Resolução CODEFAT. É digno de nota que 40% dos recursos financeiros do FAT são utilizados como o financiamento de projectos de investimento do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES. O maior banco de desenvolvimento na América Latina aumentou seus empréstimos de 23,4 bilhões em 2000 para 153,6 bilhões em 2010 (BNDES, 2010).

Os enormes recursos financeiros oriundos do FAT constituem um elemento crucial para proporcionar a legitimidade da governança tripartite no Brasil uma vez que os atores sociais estejam habilitados a participar das decisões relativas à utilização de uma quantidade expressiva de recursos financeiros. É uma espécie de teste para a aceitação de parte do governo ao diálogo social tripartite. Como visto na Figura 1, os recursos do fundo cresceram de 16,6 bilhões de reais em 2000 para 25 bilhões de reais em 2008.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos financeiros do FAT em reais (milhões) – 2000 a 2008



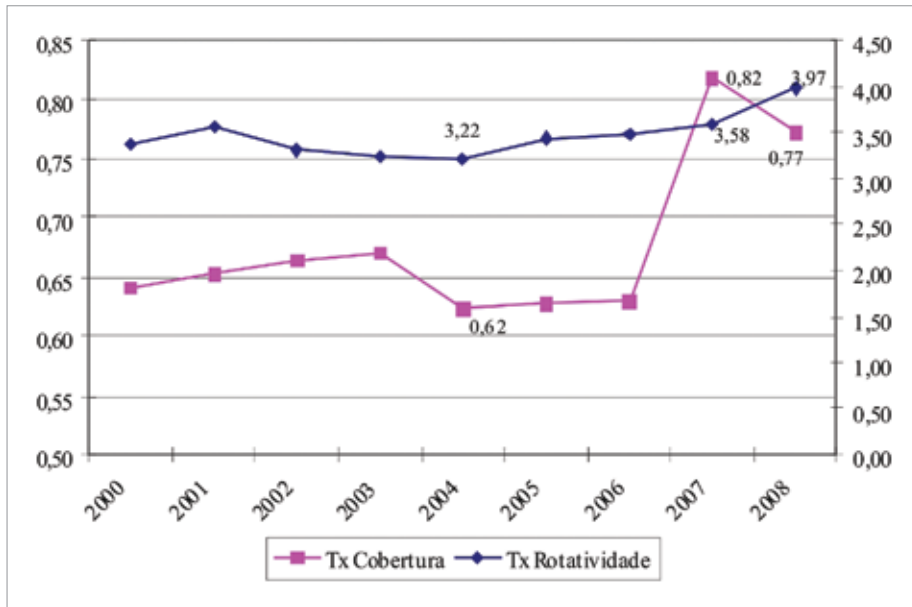
Fonte: Relatórios Financeiros Anuais do FAT

Juntamente com a evolução dos recursos financeiros do FAT, é possível verificar a expansão da proteção ao desempregado, de 64% para 77% dos trabalhadores formalmente empregados (Figura 2). Isto é coerente com o crescimento anual de 6,8% no número de empregos formais entre

2004 e 2007. A rotatividade do emprego também aumentou de 3,37 para 3,97. A maior taxa de rotatividade do emprego está associado a uma legislação trabalhista mais flexível permitindo contrato de trabalho temporário, horários de trabalho flexíveis com o Banco de Horas (em que os empregadores podem adaptar horas de trabalho às suas necessidades de produção), o emprego a tempo parcial entre outros. Conforme colocaram Schneider e Karcher (2010), a alta rotatividade na América Latina merece mais atenção por conta própria como uma característica definidora do trabalho na América Latina, especialmente em relação às habilidades, de regulação e de organização sindical. A complementaridade entre a baixa qualificação e uma força de trabalho com baixos salários dificultam o surgimento de coalizões para a mudança (Schneider e Karcher, 2010).

GRÁFICO 2

Nível de cobertura do Seguro Desemprego e Taxa de Rotatividade – de 2000 a 2007



Fonte: CAGED e MTE.

Além disso, há a conexão entre a pouca preocupação sobre a parte dos empregadores para a formação profissional e a consequente falta de preocupação com o problema da rotatividade, bem como com a redução

de empregos formais durante a hegemonia neoliberal. Note-se que o artigo da Constituição Federal que instituiu o PSD, disciplina que as empresas que praticam uma alta taxa de rotatividade devem ser penalizadas e os recursos provenientes dessa multa repassados ao fundo. Entretanto, o parágrafo quarto que institui essa medida nunca foi regulamentado.

O elo mais fraco para a governança tripartite do Programa Seguro-Desemprego é, certamente, o montante de recursos destinados às políticas ativas de emprego. Supostamente, seria do interesse dos trabalhadores, dos empregadores e do governo melhorar as competências da força de trabalho como um elemento-chave para melhores salários, maior produtividade das empresas e um melhor desempenho econômico global.

Comparado aos resultados apontados por Pontusson (2005), que mostrou que a cada uma unidade gasta com políticas ativas outra unidade é gasta em políticas passivas nas economias coordenadas (caso francês e alemão), no caso americano e inglês, essa relação é 30% a menos, ou seja, para cada unidade gasta em políticas ativas, gasta-se 0,7 para as passivas. Entretanto, o caso brasileiro, para cada unidade gasta com políticas passivas em 2000, correspondia a 0,06, ou 6% em políticas ativas. No final da década passada essa relação decaiu para 0,007, 10 vezes menos, ou seja menos de 1% do gasto em políticas passivas foram em políticas ativas.

TABELA 1

Gastos em políticas ativas de emprego, gastos com Seguro-Desemprego e a proporção entre políticas ativas e passivas nas políticas públicas de emprego (milhões) – de 2000 a 2007

Ano	Gasto Total da Política Ativa	Gasto Total em Políticas Passivas*	Proporção Ativa/Passiva
2000	540	8.820	0,061
2001	574,8	9.582	0,060
2002	212	10.223	0,021
2003	94,9	9.374	0,010
2004	92,6	9.244	0,010
2005	99,5	10.449	0,010
2006	100,7	13.059	0,008
2007	105,1	14.407	0,007

*Excluiu-se o gasto com o abono salarial, mantendo-se apenas o PSD.

Fonte: Relatórios Financeiros Anuais do FAT * Iniciativas de IMO e Qualificação profissional.

Quando os recursos financeiros para as políticas ativas de emprego são divididos em serviços de formação e trabalho de intermediação de mão de obra relacionados com o Serviço Público de Emprego, a assimetria na distribuição dos recursos persiste, como pode ser visto na Tabela 2. Entre 2000 e 2007, o pico foi em 2001 com 473,6 milhões para a formação e 101,2 milhões para os serviços de intermediação de mão de obra. Curiosamente, a evolução em matéria de governança tripartite, com a criação do FNT, em 2003, e uma forte orientação política para a participação e a idéia de trazer o Estado de volta para incentivar o desenvolvimento não se traduziu em mais recursos para as políticas ativas de emprego.

TABELA 2

Gasto do FAT para qualificação profissional e Intermediação de Mão de Obra (milhões de Reais) - 1995 to 2006

Ano	Qualificação	Intermediação de Mão de Obra
2000	773,50	144,50
2001	805,12	172,04
2002	225,42	134,98
2003	52,19	109,14
2004	75,31	82,11
2005	84,66	84,32
2006	81,77	89,42
2007	86,00	92,65

Fonte: Relatórios Financeiros Anuais do FAT.

Paiva (2008:101) observou que entre 1995 e 2007, o pagamento do seguro-desemprego teve um aumento de 347,5%, enquanto o abono salarial aumentou 1.259,6%. Somadas as duas políticas, seguro-desemprego mais o abono salarial alcançaram a cifra de R\$ 18 bilhões, o dobro do que foi gasto naquele ano com o Programa Bolsa Família. O abono salarial também está previsto no artigo 239 da Constituição Federal e assegura ao trabalhador a percepção de um salário mínimo anual aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que tenham trabalhado num emprego formal no ano anterior por pelo menos 30 dias e estejam cadastrados há pelo menos cinco anos no PIS/PASEP.

Por outro lado, além de ser extremamente limitado, o tipo de aloca-

ção de recursos para as políticas ativas, notadamente a qualificação profissional, não está bem coordenado com os setores da economia que mais empregam. Como pode ser visto na Tabela 3, comércio e serviços respondem por 34,98% da força de trabalho, mas este setor não foi responsável pela maioria das iniciativas de formação. Por outro lado, a maior parte da qualificação está concentrada em Telemática (11,48%) e o setor responde por 2,90% da taxa de emprego.

TABELA 3
Principais iniciativas de qualificação profissional e distribuição ocupacional correspondente - 2007

Tipo de ocupação	Trabalhadores qualificados em iniciativas públicas de qualificação %	Participação no Emprego formal %
Telemática	11.48	2.90
Indústria de Alimentos	10.77	7.74
Administração	9.97	7.04
Vestuário	9.75	2.39
Construção e Reformas	5.86	1.98
Comércio e Serviços	5.31	34.98
Turismo e Hotelaria	4.27	0.44
Serviços pessoais	4.12	0.25

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007.

Um outro resultado que corrobora com o problema da formação profissional como parte do elo mais fraco da política ativa de emprego tem a ver com a expectativa daqueles que eram o público-alvo destas iniciativas. Em flagrante contradição com o que a literatura afirma sobre a relação entre a formação e a melhor remuneração, 93,9% dos entrevistados ouvidos pela pesquisa não esperam aumentar o salário e 99,6% não esperavam ter uma promoção no trabalho ao realizarem os cursos organizados pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional - PNQ (Tabela 4).

TABELA 4

Resultados da qualificação profissional de acordo com os egressos das iniciativas públicas - 2009

Resultado da Qualificação	Esperado %		Obtido %	
	Sim	Não	Sim	Não
Aumentar o salário	6.1	93.9	2.5	97.5
Melhorar os procedimentos laborais	8.7	91.3	10.5	89.5
Obter emprego melhor na área	44.6	55.4	11	89
Ter oportunidades melhores	13.1	86.9	5.5	94.5
Promoção de emprego	0.4	99.6	0.1	99.9
Mudar de emprego	2.2	97.8	1.3	98.7

Fonte: Projeto de Avaliação do Programa Seguro Desemprego-DATAUnB/MTE.

Os dados qualitativos apresentam resultados semelhantes a partir de entrevistas em profundidade realizadas com os membros da Comissão Tripartite do Programa de Seguro Desemprego. Os entrevistados foram unânimes em considerar a falta de integração das iniciativas de formação profissional e mercado de trabalho. Todos eles mencionaram a dificuldade para realizar o seu papel de empregadores e representantes dos trabalhadores nas políticas ativas de emprego do Programa (Marinho, Balestro e Walter, 2010). Além disso, esses membros estão insatisfeitos com o pouco diálogo e a participação uma vez que suas reivindicações não foram tratadas, sinalizando um crescente questionamento da estrutura política oligárquica.

Incapaz de corresponder a um mercado de trabalho cada vez mais seletivo e composto por trabalhadores pouco qualificados, as iniciativas de formação profissional são de pouca eficácia. Uma das razões é que há ainda muito caminho a percorrer para tornar a comissão tripartite em nível local como um espaço mais permanente para o diálogo social e a construção de consenso e de resolução de disputas. Em muitos lugares em todo o país, estas comissões são vistas como meramente burocráticas, como uma resposta formal à exigência legal da existência de comissões tripartites. Um representante da comissão local queixa-se do escasso interesse do CODEFAT para fortalecer o tripartismo no nível local. Ele menciona a falta de coordenação entre o CODEFAT e as comissões tripartites estaduais.

A tomada de decisão é bastante concentrada e o papel das comissões locais é essencialmente restrito à fiscalização. Isto está em consonância com a natureza oligárquica da estrutura política dos sindicatos e das associações empresariais. Além disso, o tripartismo no nível local também é limitado por uma governança hierárquica de parte do Ministério do Trabalho. Uma estratégia de empoderamento com os representantes de empregadores e dos trabalhadores contribuiria para aumentar a motivação e o empenho dos mesmos, principalmente no planejamento e na avaliação das políticas de emprego a serem implementadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois grandes passos foram dados no reforço das políticas públicas de emprego no Brasil a favor de restrições sociais sobre a mercantilização da força de trabalho. Uma das medidas foi a criação e o fortalecimento de uma política estável de financiamento para as políticas passivas de emprego. Outro foi a expansão da proteção ao desemprego que cresceu 10 pontos na década passada, atingindo atualmente 77% do total de trabalhadores que rompem seus vínculos de trabalho. Embora o mercado de trabalho formal concentre pouco mais da metade da População Economicamente Ativa – PEA, três quartos dos trabalhadores que têm seus vínculos interrompidos, encontram no seguro-desemprego a proteção necessária na transição entre um posto de trabalho e outro. Ambas as medidas foram dadas dentro da esfera da governança tripartite, apesar das suas insuficiências.

Retomando as contribuições de Karl Polanyi, é possível dizer que as sociedades que constituíram esse tipo de amparo na perda do emprego demonstraram um avanço civilizatório, que juntamente com outras proteções legais, possibilitaram condições dignas de vida. O suposto de que a sociedade deva estar exclusivamente subordinada à lógica do mercado já fora considerado algo obsoleto por Polanyi (2001). Cabe à sociedade decidir como e sobre quais condições os seres humanos e a natureza serão resguardados das forças de mercado. Neste sentido, o avanço civilizatório consiste na capacidade da sociedade escolher seus níveis de proteção social independentemente das forças de mercado.

Uma visão economicista das políticas de emprego tende a negligenciar a crucial dimensão de proteção social. Ela pode cair na armadilha de condicionar a proteção social ao desempenho do mercado do trabalho. Embora existam conexões importantes entre a proteção social e a eficiência econômica, a primeira deve ser vista como algo independente e válida por si própria. Ela é parte da cidadania social e constitui uma conquista da modernidade. O trabalho, ancorado na condição jurídica do emprego, e o amparo no caso de sua perda involuntária, é uma característica das sociedades mais avançadas. Neste ponto de vista, O Programa Seguro-Desemprego constitui-se em um componente fundamental na política de proteção social brasileira. Logo, deve ser ampliado e aperfeiçoado para consumir as aspirações consonantes com o processo de desenvolvimento do País,

Um outro aspecto do projeto institucional formal do Programa de Seguro-Desemprego é a integração entre as políticas de emprego passivas e ativas. Tal projeto pode contribuir para reduzir o fosso entre a proteção social e o desenvolvimento de um amplo sistema articulado voltado para suprir as carências de qualificação profissional, contribuindo também para a elevação da escolaridade da força de trabalho. Isto é especialmente relevante para romper a tradição fragmentada, descoordenada e pontuada das políticas públicas no Brasil.

Em termos de concepção, o Programa Seguro-Desemprego é capaz de enfrentar o desafio de equilibrar as necessidades de proteção social e o desenvolvimento de habilidades necessárias para aumentar a competitividade. No entanto, a realização deste equilíbrio é prejudicada por uma governança tripartite menos eficaz devido à natureza oligárquica das associações empresariais e dos representantes de sindicatos. A ausência de governança tripartite, em nível local, setorial e no nível da empresa parece ser particularmente prejudicial para a formação profissional.

É razoável associar este problema com a variedade hierárquica da economia de mercado do capitalismo brasileiro, que é incongruente com o fortalecimento do diálogo social, nomeadamente ao nível das bases. Uma maior coerência entre o desenvolvimento de habilidades e proteção do trabalho contribuirá para o capitalismo brasileiro avançar para uma varie-

dade de capitalismo, onde a igualdade social e o desempenho econômico superior sejam mais equilibrados.

O surgimento de empresas brasileiras inovadoras, o crescimento das políticas sociais e uma preocupação crescente com a necessidade de melhorar o sistema nacional de formação profissional sugerem que as políticas ativas de emprego entrarão na agenda do país com mais firmeza nos próximos anos. Além disso, parece haver uma perda lenta, mas persistente, da legitimidade da representação oligárquica dos empregadores e empregados, descortinando uma oportunidade para o avanço da governança tripartite, que pressupõe atores sociais comprometidos com a construção de um projeto de nação, muito além dos seus interesses imediatos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aleman, Jose. **The politics of tripartite cooperation in new democracies: a multi-level analysis**, *International Political Science Review*, vol. 30, 141, 2009.

Azeredo, Beatriz; Ramos, Carlos Alberto. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília-DF, n. 12, jun./dez, 1995.

BNDES Evolução do desempenho. Capturado em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/. Acessado em 28 de dezembro de 2010.

BRASIL/MTE. **I Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 136p, 2005.

Cacciamali, Maria Cristina. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul, Estudos Avançados**. IEA/USP - São Paulo-SP, v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005.

Cardoso, José Celso Jr. et al. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Texto para Discussão. Brasília-DF: IPEA, n. 1237, 2006.

Cardozo, José Celso Jr., Gonzalez, Roberto. **Dilemas e Alternativas ao**

Financiamento de Políticas Públicas de Trabalho no Brasil. Texto para discussão. Brasília-DF: IPEA, n 1313, 2007.

Castioni, Remi. **O Sistema de Proteção ao Trabalho no Brasil.** Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

DIEESE. **O desemprego e as políticas de emprego e renda.** Pesquisa DIEESE n° 10. São Paulo. Outubro, 49p, 1994.

Dos Santos, Wanderly Guilherme. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social.** Rio de Janeiro:FGV Editora, 2006.

Estevez-Abe, Margarita, Iversen, Torben and Soskice, David. **Social Protection and the formation of skills: a reinterpretation of the Welfare State.** In: Hall, P. et Soskice, D. (edit.) *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University, 2001.

Fashoyin, Tayo. **Tripartite cooperation, social dialogue and national development.** *International Labour Review*, Vol. 143, No. 4, 2004.

Fenger, Menno. **Governance dynamics in European Employment Policy in Central,** *European Journal of Public Policy*, Vol. 2, NO. 2, 2008.

Gray, John. **The false dawn: the delusions of global capitalism.** New York, New Press, 1998.

Hassel, Anke. **What does Business want? Labour Market Reforms in CMEs and its problems.** In: Hancké, Bob et al. (org.) *Beyond Varieties of Capitalism: conflict, contradictions and the complementarities in the European economy.* Oxford, Oxford University Press, 2007.

ILO. **“2008 Labour Overview: Latin America and the Caribbean”** International Publications. Paper 72, 2009.

Ishikawa, Junko. **Key features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book.** Geneva, International Labour Office, 2003.

Marinho, Danilo N. C.; Balestro, Moisés V. e Walter, Maria I. M. T. (orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília: Verbis, 2010.

Paiva, Luis Henrique. **Políticas Passivas de Emprego – características,**

despesas, focalização e impacto sobre a pobreza. Sinais Sociais. Rio de Janeiro, v.3, n. 7, p. 96-121, mai./ago, 2008.

Polanyi, Karl. **The great transformation**, Introd. Fred Block, Boston, Beacon Press, 2001.

Pontusson, Jonas. **Inequality and prosperity: Social Europe and Liberal America.** Ithaca, Cornell University Press, 2005.

Schneider, Ben R. **Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America.** Journal of Latin American Studies, v. 41, n. 3: 553-575, 2009.

Schneider, Ben R. and Soskice, David. **Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal, and hierarchical systems.** Economy and society, Vol. 38, Number 1. 2009.

Schneider, Ben R. and Karcher, Sebastian. **Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America.** Socio-Economic Review, v. 8, 623-651, 2010.

Streeck, Wolfgang. **Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy.** Oxford: Oxford University Press p.296, 2009.

Streeck, Wolfgang. **'Institutions in History: bringing capitalism back in'**, G. et al. (org.), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. Oxford, Oxford University Press, 2010.

Visser, Jelle. **The five pillars of the European Social Model of Labor Relations.** In: Beckert, Jens et al. (org.). Transformationen des Kapitalismus, Frankfurt, Campus Verlag, 2006.