

**OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA SOBRE O DESEMPREGO E  
AS POLÍTICAS DE EMPREGO DOS ANOS 90**

**Monografia apresentada para obtenção  
do título de bacharel no Curso de  
Ciências Econômicas, Setor de Ciências  
 Sociais Aplicadas, Universidade Federal  
do Paraná.**

**Prof. Igor Zanoni Constant Carneiro  
Leão**

**CURITIBA  
2004**

**CRISTIANE ONGARO GONÇALVES**

**OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA SOBRE O DESEMPREGO E  
AS POLÍTICAS DE EMPREGO DOS ANOS 90**

**Monografia apresentada para obtenção  
do título de bacharel no Curso de  
Ciências Econômicas, Setor de Ciências  
Sociais Aplicadas, Universidade Federal  
do Paraná.**

**Prof. Igor Zanoni Constant Carneiro  
Leão**

**CURITIBA  
2004**

## TERMO DE APROVAÇÃO

CRISTIANE ONGARO GONÇALVES

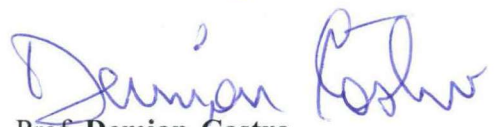
### OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA SOBRE O DESEMPREGO E AS POLÍTICAS DE EMPREGO DOS ANOS 90

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


Orientador:



Prof. **Igor Zanoni Constant Carneiro Leão**  
Departamento de Economia, UFPR



Prof. **Demian Castro**  
Departamento de Economia, UFPR



Prof. **Mariano de Matos Macedo**  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 20 de fevereiro de 2004.

À minha mãe, Railde – pelo amor incondicional,  
ao meu pai, Nelson - que mesmo não estando  
mais entre nós sempre acreditou em mim,  
as minhas irmãs Sibeles e Elisângela – pela paciência,  
aos meus cunhados Jean e Valter - pela compreensão  
e a minha sobrinha Thaís que nasceu há três meses.

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, senhor do tempo e da história, fonte de toda a sabedoria, a ti o meu mais sincero obrigada.

Ao meu professor Igor, quem me cobrou e me ajudou em todas as etapas e contribuiu em muito para a conclusão do trabalho, agradeço muito, muito mesmo.

Aos amigos de todo dia, os da Faculdade, do Trabalho, da Casa e os do Coração, a satisfação e o agradecimento, pela cumplicidade nas derrotas e nas vitórias.

Aos familiares mais próximos que contribuíram na minha caminhada durante estes cinco anos, os que suportaram todas as minhas angústias e alegrias, o meu agradecimento.

Aquele que embora não estando mais entre nós, sempre aconselhou-me a lutar pelos meus objetivos e jamais desistir, que sempre creditou muito em mim, apesar da distância, a ele a quem amo muito também, meu pai Nelson.

Aos meus mestres.

## SUMÁRIO

<b>LISTAS DA TABELAS</b> .....	viii
<b>LISTAS DE GRÁFICOS</b> .....	x
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	xi
<b>RESUMO</b> .....	xii
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	04
2.1 DAVID RICARDO .....	04
2.2 KARL MARX .....	05
<b>3. ANÁLISE CONCEITUAL SOBRE O DESEMPREGO</b> .....	10
3.1 PRINCIPAIS CAUSAS DO DESEMPREGO .....	12
3.2 A MUDANÇA TECNOLÓGICA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO .....	14
<b>4. MUDANÇAS PROVOCADAS PELO AVANÇO DA TECNOLOGIA</b> .....	17
4.1 UM MUNDO SEM TRABALHADORES .....	18
4.2 AS NOVAS REALIDADES .....	20
4.3 A TECNOLOGIA NA AGRICULTURA .....	23
4.4 AUTOMATIZAÇÃO DO AUTOMÓVEL .....	24
4.5 O ESCRITÓRIO VIRTUAL .....	26
<b>5. AS RAZÕES DA INOVAÇÃO, O DESLOCAMENTO E A REABSORÇÃO DE TRABALHADORES</b> .....	29
5.1 A MUDANÇA TECNOLÓGICA E O EMPREGO .....	30
5.2 ESTRESS HIGH-TECH .....	34
5.3 O NOVO EXÉRCITO DE RESERVA .....	37
<b>6. POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL</b> .....	39
6.1 AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS ANOS 90 .....	42
6.1.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) .....	43
6.1.2 Seguro desemprego .....	44
6.1.3 Sistema Nacional de Emprego (Sine) .....	45

6.1.4 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) .....	46
6.1.5 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) .....	47
6.2 DESEMPENHO DAS POLITICAS NOS ANOS RECENTES .....	49
6.2.1 Seguro desemprego .....	49
6.2.2 Sistema Nacional de Emprego (Sine) .....	52
6.2.3 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) .....	62
6.2.4 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) .....	67
6.3 AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS PROGRAMAS DE EMPREGO .....	71
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	<b>74</b>
REFERÊNCIAS .....	77

## LISTAS DE TABELAS

TABELA 1 – SEGURO-DESEMPREGO: EVOLUÇÃO DA HABILITAÇÃO E COBERTURA, NO BRASIL - 1986-1997 .....	50
TABELA 2 – SEGURO-DESEMPREGO: TOTAL DE SEGURADOS E PARTICIPAÇÃO POR REGIÃO GEOGRÁFICA, NO BRASIL – 1994-1997 .....	51
TABELA 3 – SINE: ATENDIMENTO AO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL - 1994-1997 .....	52
TABELA 4 – SINE: PARTICIPAÇÃO NO ATENDIMENTO AO SEGURO-DESEMPREGO POR REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL – 1997.	53
TABELA 5 – TOTAL DE INSCRITOS, ENCAMINHADOS, VAGAS CAPTADAS E COLOCADOS PELO SINE 1994-1997 .....	54
TABELA 6 – SINE: INSCRITOS, VAGAS, COLOCADOS E POSTOS, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS – 1995-97 .....	55
TABELA 7 – SINE: INDICADORES DE DESEMPENHO, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL - 1995-1997 .....	59
TABELA 8 – SINE: INDICADORES DE DESEMPENHO, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS BRASIL, 1995-97 .....	60
TABELA 9 – PROGER: OPERAÇÕES E VALORES CONTRATADOS, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO - 1995-1997 .....	62
TABELA 10 – PROGER: VARIAÇÃO ANUAL, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO, 1995-1997 .....	63
TABELA 11 – PROGER: PARTICIPAÇÃO, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO, 1995-1997 .....	63
TABELA 12 – PROGER: RECURSOS APLICADOS(1), SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL - 1995-1997 .....	64
TABELA 13 – PROGER: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL – 1995-97 .....	66



TABELA 14 – PLANFOR: TREINANDOS E RECURSOS APLICADOS, SEGUNDO TIPO DE PROGRAMA NO BRASIL - 1995-97 .....	67
TABELA 15 – PLANFOR: TREINANDOS E RECURSOS APLICADOS, SEGUNDO TIPO DE PROGRAMA, 1995-97 .....	68
TABELA 16 – PLANFOR: TREINANDOS, SEGUNDO TIPO DE PROGRAMA E REGIÃO GEOGRÁFICA, NO BRASIL - 1995-1997 .....	69
TABELA 17 – PLANFOR: RECURSOS APLICADOS, SEGUNDO O TIPO DE PROGRAMA E REGIÃO GEOGRÁFICA - 1995-1997 .....	70

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE PESSOAS INSCRITAS NO SINE. SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS - 1995-97 .....	56
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE VAGAS DISPONÍVEIS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS 1995-1997 .....	57
GRÁFICO 3 – NÚMERO DE COLOCADOS NAS VAGAS DISPONÍVEIS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS -1995-1997 .....	58
GRÁFICO 4 – NÚMERO DE POSTOS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS -- 1995-1997 .....	59

## LISTAS DE SIGLAS

BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BB	- Banco do Brasil
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
CEF	- Caixa Econômica Federal
CODEFAT	- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DRTS	- Delegacias Regionais do Trabalho
FAT	- Fundação de Amparo ao Trabalhador
FINEP	- Financiadora de Estudos e Projetos
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
GM	- General Motors
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
MTB	- Ministério do Trabalho
PASEP	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	- População Economicamente Ativa
PEQS	- Planos Estaduais de Qualificação
PIS	- Programa de Integração Social
PLANFOR	- Plano Nacional de Formação Profissional
PROGER	- Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEFOR	- Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SINE	- Sistema Nacional de Emprego
SPES	- Secretaria de Políticas de Emprego e Salários

## RESUMO

O desemprego têm como grandes causas o avanço tecnológico e o crescimento econômico. O primeiro tira aqueles menos qualificados que são substituídos por máquinas. Já o segundo deixa de criar empregos e desemprega milhões quando não consegue se desenvolver de modo a aumentar a oferta e a demanda de um país. O avanço tecnológico só teria sentido se aumentasse a produção com o mesmo ou até menor número de pessoas, porém se esta produção for vendida, ou seja, é preciso que haja demanda para o aumento de produção. Governo e famílias precisam gastar para que haja crescimento. No entanto, políticas monetárias, fiscais induzem reduções da demanda para o consumo quando as taxas de juros estão altas e para o governo com políticas de redução de gastos. Dessa maneira, os trabalhadores ficam com menor poder aquisitivo e reduzem gastos, aumentando conseqüentemente o desemprego em todos os setores. As grandes empresas têm cada vez mais substituídos empregados por máquinas computadorizadas, principalmente em função da redução de custos, encargos trabalhistas, sindicatos. Apesar do investimento gasto em tecnologia, as empresas obtém maior lucro com a mecanização de grande parte de seus processos. Assim as perspectivas são de que nem o setor privado quanto o público terão capacidade de absorver milhões de profissionais disponíveis no mercado. Apesar de novos produtos e serviços serem criados em função da tecnologia, não conseguiram comportar as funções que se tornaram obsoletas. A reabsorção da mão-de-obra tem sido implantada nas grandes corporações, porém exige qualificação, multifunção, equipes de trabalho. Isso torna-se mais difícil em países onde a formação profissional é precária e a educação é de baixa qualidade. Grande parte da população submete-se a empregos temporários, sem registro em carteira, trabalho informal, redução de salários e benefícios para poder sustentar a família. Políticas de emprego como Sine, Planfor, Proger, principalmente a partir dos anos 90 têm sido implantados no sentido de possibilitar a orientação, qualificação, e recolocação profissional, assim como dar incentivo a micro e pequenas empresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas, favorecendo o crescimento e conseqüentemente aumentando o número de postos, porém foram incapazes de responder aos problemas do mercado de trabalho verificadas no anos 90.

## INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho passa por um tempo de grandes transformações. Um início de século permeado pela 3ª Revolução Industrial, pela abertura das economias, por uma nova divisão internacional do trabalho, pela globalização da produção, pela mundialização do capital, e pelo ressurgimento das tensões nacionalistas de toda a espécie.

O desemprego global atingiu seus maiores índices desde a grande depressão da década de 30. O número de pessoas subempregadas ou sem trabalho está aumentando rapidamente, à medida que milhões de ingressantes na força de trabalho se descobrem vítimas de uma extraordinária revolução da alta tecnologia, que substituiu rapidamente o homem por máquinas em todo setor e indústria da economia global.

Nos próximos anos, novas e mais sofisticadas tecnologias de software aproximarão cada vez mais a civilização de um mundo praticamente sem trabalhadores. Muitos deles já foram definitivamente eliminados do processo econômico, funções e categorias de trabalho inteiras já foram reduzidas, reestruturadas ou desapareceram. Embora algumas novas funções estejam sendo criadas, são, na maioria, empregos de baixa remuneração e, em geral, temporários.

A 3ª Revolução Industrial é uma poderosa força para o bem e para o mal. As novas tecnologias da informação e das telecomunicações têm potencial tanto para libertar quanto para desequilibrar a civilização nos próximos séculos.

Diante disso, se as novas tecnologias podem libertar para uma vida de mais lazer ou resultar em desemprego maciço e depressão global em potencial, como as nações podem reduzir os efeitos das demissões em massa como resultado da tecnologia, enquanto colhemos os benefícios da revolução tecnológica?

O primeiro capítulo mostra como os pensadores David Ricardo e Karl Marx tratavam o assunto da substituição do homem pela máquina e a influência desta sobre o desemprego.

O segundo capítulo apresenta o conceito de desemprego levando em consideração suas diversas categorias, assim como suas principais causas econômicas. Veremos também como o crescimento econômico é afetado pelas mudanças tecnológicas e estas dependem dos principais componentes da demanda efetiva – consumo e investimento.

O terceiro capítulo dispõe sobre as mudanças ocorridas pelo desenvolvimento tecnológico e como essas mudanças têm reduzido a mão-de-obra em praticamente todos os segmentos da economia. Ansiosos por reduzir custos e aumentar lucros, as empresas optam por investir em tecnologias mais avançadas afim de garantir maior produtividade com menor despesa de pessoal. Apesar da indústria da informação estar se expandindo, não é suficientemente grande para comportar todos os trabalhadores deslocados dos vários setores da economia. É preciso levar em consideração ainda a capacitação técnica que essa nova indústria exige. Veremos que, seja na agricultura, na indústria ou no setor de serviços, o avanço tecnológico dispensa milhões de trabalhadores anualmente.

No quarto capítulo verificamos como as inovações tecnológicas deslocam trabalhadores e como eles são reabsorvidos na economia. Dependerá de como os salários variam em relação ao preço dos equipamentos para se substituir mão-de-obra por máquinas. A dificuldade de reabsorção se dá muitas vezes pela falta de capacitação técnica dos trabalhadores, principalmente em países menos desenvolvidos, uma vez que, a mão-de-obra precisa ser polivalente, executar diversas funções e responsabilidades. As empresas adotam cada vez mais a produção *just in time* e terceirizam boa parte das suas tarefas, como limpeza, segurança, folha de pagamento e até mesmo parte da produção. Isso reduz ainda mais a negociação entre empregadores e assalariados sobre concessões de benefícios e até salários.

Por fim, no quinto capítulo são apresentadas as políticas de emprego no Brasil na década de 90, levando em consideração aquelas passivas – que tem por objetivo garantir mais rapidez para o trabalhador se aposentar e reduzir o número de jovens ao mercado de trabalho para se dedicarem aos estudos e outra – ativa – que colaboram para aumentar a oferta de mão-de-obra dando subsídios às micro e pequenas empresas, dentre outros incentivos. Também analisaremos o desempenho de todas as políticas implantadas e os limites desses programas num quadro econômico desfavorável ao mercado de trabalho.

## 2 - REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 DAVID RICARDO

Ricardo analisa, em seus “Princípios de Economia Política e Tributação”, as relações entre a classe trabalhadora e a introdução de máquinas, afirmando, então sua curiosidade pela:

“Influência da maquinaria sobre os interesses das diferentes classes da sociedade, uma questão de grande importância e uma das que parece nunca ter sido estudada de maneira a conduzir a quaisquer resultados satisfatórios (...) estou convencido de que a substituição de trabalho humano por máquinas é freqüentemente muito prejudicial aos interesses da classe trabalhadora (...) a opinião defendida pela classe trabalhadora de que o emprego da maquinaria é freqüentemente prejudicial aos seus interesses não emana de preconceitos ou erros (...). As máquinas e o trabalhador mantêm-se em constante competição, e as primeiras freqüentemente, podem ser utilizadas se o preço do trabalhador se elevar”. (RICARDO, 1982, 261-7).

Na terceira edição de “Princípios de Economia Política e Tributação”, Ricardo acrescenta o capítulo XXXI – Sobre a maquinaria, no qual revê suas considerações anteriores, ao discutir explicitamente o que hoje se denomina desemprego tecnológico e considera que a substituição do trabalho humano pela maquinaria é freqüentemente muito prejudicial aos interesses da classe trabalhadora (1982, p. 340). O motivo básico é que, ao mesmo tempo em que o rendimento líquido pode crescer, o rendimento bruto pode diminuir. E o emprego dos trabalhadores depende do rendimento bruto, entendido como um fundo destinado aos salários.

Ricardo vai mais longe, ao afirmar que a opinião mantida pela classe trabalhadora, contrária ao emprego da maquinaria, não é preconceituosa, mas condizente com os princípios mais corretos da economia. Entretanto, preocupado com a importância estratégica da introdução de nova maquinaria para a acumulação de capital, sobretudo no caso da Inglaterra que não dispunha de recursos naturais



abundantes. A parte final do capítulo é destinada a justificar o emprego das máquinas, na medida em que o capital busca sempre o máximo rendimento líquido que a máquina pode propiciar. Portanto, se o Estado desencorajasse o emprego de máquinas, o capital seria levado para o exterior, tendo esse movimento um impacto ainda maior na demanda por trabalho do que o extensivo emprego da maquinaria.

## 2.2 KARL MARX

Marx, no primeiro volume do “O Capital”, publicado em 1867, argumenta que os produtores procuram continuamente reduzir custo da mão de obra e obter maior controle sobre os meios de produção substituindo trabalhadores por bens de capital, sempre e onde for possível. Os capitalistas não lucram apenas com a maior produtividade, custos reduzidos e maior controle sobre o processo de produção mas, paralelamente, com a criação de um imenso exército de trabalhadores desempregados, cujo poder de trabalho está prontamente disponível para exploração de algum outro lugar da economia.

Marx prognosticou que a maior automação da produção acabaria por eliminar completamente o trabalhador. O filósofo alemão previu o que ele eufemisticamente chamou de a “derradeira (...) metamorfose do trabalho”, quando “um sistema automático de maquinaria” finalmente substituiria seres humanos no processo econômico. Marx previu uma progressão constante de substitutos mecânicos cada vez mais sofisticados para a mão de obra humana e afirmava que cada salto tecnológico

“transforma as operações do trabalhador cada vez mais em operações mecanizadas, até que, em determinado ponto, o mecanismo pode tomar seu lugar. Assim, podemos ver diretamente como uma determinada forma de trabalho é transferida do trabalhador para o capital, na forma de máquinas, e seu poder de trabalho, desvalorizado como resultado dessa transposição. Portanto, temos a luta do trabalhador contra a máquina. O que costumava ser atividade do trabalhador, passa a ser atividade da máquina”. (MARX, 1984, p. 28).

Marx acreditava que o esforço constante dos produtores em continuar substituindo o trabalho humano por máquinas, acabaria se mostrando contraproducente. Eliminando a mão de obra humana do processo produtivo e criando um exército de reserva de trabalhadores desempregados, cujos salários poderiam ser forçados cada vez mais para baixo, os capitalistas estavam cavando sua própria sepultura, pois haveria cada vez menos consumidores com suficiente poder aquisitivo para comprar seus produtos.

Ele ainda traz sua visão sobre os diversos aspectos relacionados à transformação dos sistemas produtivos como advento da Revolução Industrial. Suas afirmações a respeito da mecanização nas fábricas mostram as perspectivas vistas para o trabalho.

“Todo trabalho na máquina exige aprendizado precoce do trabalhador para que ele aprenda a adaptar seu próprio movimento ao movimento uniforme e contínuo de um autônomo. (...) [em] em sistema de máquinas variadas, atuando ao mesmo tempo e de modo combinado, a cooperação nela baseada exige também uma divisão de diferentes grupos de trabalhadores entre as diferentes máquinas. Mas a produção mecanizada supera a necessidade de fixar nos moldes da manufatura essa divisão por meio da apropriação permanente do mesmo trabalhador a mesma função. Como o movimento global da fábrica não parte do trabalhador, mas da máquina, pode ocorrer contínua mudança de pessoal sem haver interrupção do processo de trabalho (...) Finalmente, a velocidade com que o trabalho na máquina é apreendida na juventude, elimina igualmente a necessidade de preparar uma classe especial de trabalhadores exclusivamente para o trabalho em máquinas”. ( MARX, 1984, p. 42)

Desde então se afirmava o conflito de interesse entre trabalhadores e a forma de introdução de maquinaria na indústria. Marx mostrava resultados sobre a força de trabalho tais como a rotatividade, a desqualificação e a polivalência.

A visão de Marx quanto às inovações tecnológicas é, portanto, a de algo que faz parte da dinâmica de produção e concorrência intercapitalista (mais valia extraordinária) e da relação capital trabalho, que só podem ser entendidas no âmbito

da acumulação de capital. Essa perspectiva esclarece uma série de pontos controvertidos quanto aos benefícios sociais oriundos das inovações tecnológicas, assim como com relações aos seus efeitos sobre o nível e a qualidade do emprego. Nessa perspectiva, se o processo de inovações gera ou não benefícios sociais (aumento do salário e diminuição da jornada de trabalho, por exemplo), isso se deve às variáveis sociais e políticas, pois na relação capitalista a tecnologia é incorporada apenas para aprofundar a acumulação de capital. Daí se origina um movimento contraditório, em que o capital busca livrar-se de sua dependência do trabalho vivo qualitativa e quantitativamente. O alargamento da base de valorização e a vocação planetária do capitalismo são analisados de tal forma que não se pode restringir os efeitos do desemprego tecnológico ao espaço nacional, pois a inovação acaba provocando a exportação do desemprego, ao inviabilizar a produção em outras bases produtivas e tecnológicas.

Do ponto de vista de Marx, uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista.

Essa população excedente constitui um exército industrial de reserva disponível pertencente ao capital como se fosse criado e mantido por ele, e é uma massa de trabalhadores constantemente desempregada pelo progresso técnico. (SANDRONI, 1994, p. 94).

O capitalista, segundo Marx, tende a investir, ao longo do processo produtivo, mais em capital constante, máquinas e equipamentos, e cada vez menos em capital variável, população trabalhadora.

Segundo Marx, com a introdução das máquinas no processo produtivo, fica claro o permanente conflito entre o capital constante (máquinas) e o capital variável

(mão-de-obra), o primeiro na tentativa de eliminação do segundo e este na luta pela sobrevivência. Como podemos constatar em seu livro “O Capital” (Cap. XIII – A Maquinaria e a Industria Moderna p. 492), onde diz:

“O próprio trabalhador. A auto expansão do capital através da máquina está na razão direta do número de trabalhadores cujas condições de existência ela destrói. Todo o sistema de produção capitalista baseia-se na venda da força de trabalho como mercadorias pelo trabalhador. A divisão manufatureira do trabalho particulariza essa força de trabalho, reduzindo-a à habilidade muito limitada de manejar uma ferramenta de aplicação estritamente especializada. Quando a máquina passa a manejar a ferramenta, o valor de troca da força de trabalho desaparece ao desvanecer seu valor de uso. O trabalhador é posto fora do mercado como o papel-moeda retirado de circulação”.

A máquina, na visão de Marx, passa por um processo de evolução, desde que se transforma de ferramentas manuais em “máquinas-ferramentas”, até o ponto de estarem totalmente automáticas, não precisando da impulsão dos trabalhadores para entrarem em funcionamento. Assim, MARX (1996, p. 435) afirma que:

“A produção mecanizada encontra sua forma mais desenvolvida no sistema orgânico de máquinas-ferramentas combinadas que recebem todos os seus movimentos de um mecanismo de transmissão. Surge, então, em lugar da máquina isolada, um monstro mecânico que enche edifícios inteiros e quase solenes com seus membros gigantescos e irrompe no turbilhão febril de seus imensuráveis órgãos de trabalho”.

A indústria moderna diferente da manufatura, tem como ponto de partida para revolucionar o modo de produção o instrumental de trabalho e quando este converte-se em máquinas, “exige-se a substituição da força humana por forças naturais e da rotina empírica pela aplicação consciente da ciência” (MARX, 1996, p. 439).

Marx faz muitas referências ao problema do desemprego, resultantes do uso da maquinaria como as que seguem:

“É claro que a produção mecanizada, por mais que amplie, aumentando a produtividade do trabalho, o trabalho excedente as custas do trabalho necessário, só obtém esse resultado, diminuindo o número de trabalhadores ocupados por dado montante de capital. Ela transforma uma parte do capital que antes era variável, investido em força viva de trabalho, em maquinaria, em capital constante, que não produz mais-valia”. (MARX, 1996, p. 464).

“Demais [a aplicação da maquinaria], ao recrutar para o capital camadas da classe trabalhadora que antes lhe eram inacessíveis e ao dispensar trabalhadores substituídos pelas máquinas, produz uma população excedente, compelida a submeter-se a lei do capital”. (MARX, 1996 p. 465).

A causa do desenvolvimento do modo capitalista de produção e da força produtiva seria, na visão de Marx, a acumulação que dá condições ao capitalista de explorar maior quantidade de trabalho com igual gasto de capital variável.

“Com a mecanização e a automação, passa também a comprar mais força de trabalho com o mesmo capital, ao substituir aos poucos trabalhadores com maior qualificação por trabalhadores menos qualificados, mão-de-obra amadurecida por mão-de-obra sem experiência, a força de trabalho masculina pela feminina, a adulta pela jovem ou crianças” (MARX, 1996, p.738).

Marx vê o desemprego como uma consequência do capitalismo, ou seja, não haveria uma solução. Talvez não existisse o desemprego se não existisse também o capitalismo, pois o desemprego é inerente ao capitalismo, tal como os preços, os salários, o lucro e a produtividade.

### 3. ANÁLISE CONCEITUAL SOBRE O DESEMPREGO

Vamos analisar primeiramente a definição conceitual de desemprego. De acordo com LUCIO GELLER<sup>1</sup>, o desemprego inclui diferentes categorias de pessoas. Em primeiro lugar, pessoas que perderam ou deixaram seu trabalho e que procuram outro emprego. Esta categoria inclui os desempregados no sentido estrito – pessoas afetadas por interrupções na sua vida de trabalho, causadas, entre outras razões, pela mudança tecnológica.

Outra categoria é composta pelas pessoas, sobretudo os jovens, que procuram emprego pela primeira vez. Estes também são desempregados e suas oportunidades para conseguir emprego dependem de duas condições fundamentais: que os investimentos aumentem segundo uma taxa suficiente para absorvê-los e, principalmente a criação de novas empresas. Se a oferta da força de trabalho cresce a uma taxa de três por cento ao ano, não é possível esperar que o quadro de trabalhadores cresça três por cento nas empresas existentes.

Estas são as duas principais categorias de desempregados. Há também outras pessoas que procuram emprego para completar a renda familiar e que pertencem à população economicamente inativa (donas de casa, estudantes, aposentados). Finalmente, há aqueles que, tendo perdido um emprego, não encontraram outro durante muito tempo e são registrados como desocupados desalentados.

<sup>1</sup> – Lucio Geller é argentino, Contador Público Nacional e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade do Chile, Escuela Latinoamericana de Estudios Económicos para Graduados (ESCOLATINA). Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Cambio técnico y empleo*.

Pois bem, são os desempregados no sentido estrito que deveriam ser diretamente relacionados com a mudança tecnológica. Contudo, os impulsos para o desemprego no sentido estrito não provem unicamente da mudança tecnológica, mas também entre outros pontos, da relação entre os custos de trabalho e os preços dos bens produzidos, da relação entre salários e os preços dos bens produzidos, da relação entre salários e preços das máquinas e equipamentos, dos processos de reestruturação das empresas e dos efeitos da concorrência externa sobre o número das empresas nacionais.

Conseqüentemente, quando se vincula mudança tecnológica a desemprego alude-se a uma relação que inclui apenas uma fração dos desempregados no sentido restrito, isto é, o desemprego tecnológico que, por sua vez, constitui uma fração do desemprego total. A outra fração importante correspondente aos desempregados que procuram trabalho pela primeira vez e não o encontram. A absorção destes é principalmente decidida pelas variações positivas na demanda (consumo, investimento, déficit público e balança comercial). As variações da demanda efetiva no curto prazo estimulam parcialmente o aumento no emprego, e só parcialmente, porque os estabelecimentos sempre recorrem às horas extraordinárias – especialmente depois de uma fase recessiva. Se essas variações na demanda efetiva forem sustentadas, os impulsos estimularão o aumento dos investimentos, a produção e o emprego.

Em certo sentido, as mudanças tecnológicas referem-se indiretamente – porém de forma dinâmica – a esta segunda categoria de desempregados. Na literatura econômica, é correto afirmar que os fenômenos cíclicos dependem do comportamento dos investimentos, e estes dependem do aumento da demanda efetiva, das variações na taxa de lucro e na taxa de juros. A capacidade de resposta dos investimentos ao aumento da demanda efetiva é mais intensa quando acompanhada de uma onda de inovações tecnológicas e de produtos.

O processo de mudanças na base tecnológica e nos produtos é um contínuo, que nunca se detém, mas que muda de ritmos e de conteúdos, segundo diferentes impulsos micro e macroeconômicos. Se uma economia está transitando por uma fase recessiva, os dois componentes do desemprego no sentido estrito tendem a aumentar. E o problema se agrava, porque o desemprego tecnológico vai se tornando mais prolongado, uma vez que as empresas procurarão reduzir mais ainda seus custos, e dentre eles o de mão-de-obra, que inclui salários, benefícios, contribuição sindical e outros. Por outro lado, uma economia em ascensão, gera mais oportunidades de empregos, especialmente para aqueles com qualificações adequadas, entretanto os empregos extintos em consequência das inovações, jamais ressurgirão.

### 3.1 PRINCIPAIS CAUSAS DO DESEMPREGO

Infelizmente, a discussão é de máxima atualidade. O desemprego tem crescido entre nós de forma espantosa, Sabemos que há diversas causas, micro e macroeconômicas para isso. As principais causas microeconômicas, ou seja, as circunstâncias que impedem ou dificultam que as empresas empreguem mais gente são as seguintes:

- 1) as que encarecem a mão-de-obra, como o salário mínimo, os encargos que agravam a folha de pagamento etc.;
- 2) a falta de qualificação dos trabalhadores em face das exigências das tecnologias mais avançadas;
- 3) as inovações tecnológicas, que levam as empresas a substituir trabalhadores por equipamentos na produção.

No entanto, apesar desses fatores limitarem o volume de emprego, eles não podem ser considerados como as únicas causas do crescimento do desemprego. A legislação do trabalho, que onera o custo da mão-de-obra, não foi ampliada nos anos



recentes, quando o desemprego atingiu níveis inéditos. Quanto à qualificação dos trabalhadores, a sua escolaridade tem se expandido incessantemente; nos últimos anos, tem se multiplicado o número de pessoas altamente qualificadas como administradores de empresas, engenheiros, economistas, técnicos etc. que perderam seus empregos e têm tido extraordinária dificuldade de encontrar outros.

Quanto ao desemprego tecnológico, ele resulta do aumento da produtividade, que amplia o excedente potencial da economia. Quando, graças a uma inovação, é possível produzir com 50 pessoas o que antes requeria cem, há uma liberação de 50 pessoas para produzir mais do mesmo ou de outros artigos. O efeito do avanço tecnológico é ampliar o nível de produção, de consumo e de emprego, desde que a renda adicional, advinda do ganho de produtividade, seja gasta.

Em outras palavras: cada vez que o avanço tecnológico elimina determinado número de postos de trabalho, é necessário que assalariados, empresas e/ou governos ampliem seus gastos de modo a gerar um número equivalente ou maior de novos postos de trabalho. É importante entender que esse gasto adicional é perfeitamente normal, pois uma nova técnica proporciona sempre um acréscimo de renda às empresas que passam a aplicá-la.

Se a inovação não fosse lucrativa, não a adotariam. Em condições normais, o acréscimo de renda é repartido entre os acionistas da empresa, os trabalhadores e o governo, sob as formas de lucros maiores, salários maiores e impostos maiores. O que deve induzir acionistas, trabalhadores e governos a ampliar seus gastos, do que resulta o crescimento da economia.

Mas, no Brasil, nos últimos anos (assim como em numerosos outros países), as políticas monetárias e fiscais têm sido antagônicas ao aumento do gasto privado e público. O gasto privado tem sido contido ou até mesmo reduzido por políticas que cortam a disponibilidade de crédito e elevam os juros a patamares exorbitantes.

Os consumidores de bens e serviços de maior valor, usualmente comprados a prazo, têm sido coagidos a limitar ou adiar suas compras ou se expõem ao risco de ficar inadimplentes, isto é, de lhes faltar dinheiro para cumprir as obrigações assumidas. Todos se recordam de que, desde 1995, no Brasil, tanto os juros como os índices de inadimplência estão altos.

A política monetária também pune os gastos das empresas, tanto para formar estoques como para adquirir equipamentos e instalações. E a política fiscal está praticamente o tempo todo "ajustando" o gasto público para baixo. O governo federal tem cortado fundo seu próprio gasto e usa o endividamento de Estados e municípios para obrigar seus governantes a fazer o mesmo.

Quando as novas técnicas eliminam postos de trabalho e o aumento potencial de produção é impedido de se realizar porque a demanda efetiva (isto é, de todos os agentes) é forçada a não se expandir, o desemprego tecnológico não só não é compensado por novo emprego, mas é multiplicado pela queda da demanda.

Isso ocorre porque os trabalhadores substituídos por máquinas ficam sem trabalho e, portanto, reduzem fortemente seu gasto, o que faz com que os trabalhadores que produziam o que eles deixam de comprar também percam seus empregos. Estes também cortam seus gastos, o que acarreta novo desemprego e assim por diante. O aumento do desemprego tem sido causado por essas políticas recessivas e também pela modernização tecnológica.

### 3.2 A MUDANÇA TECNOLÓGICA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

O que foi exposto até agora já sugere que não é possível fazer uma análise estática entre mudança tecnológica e emprego, ou entre mudança tecnológica e desemprego – que é outra face da moeda. Tampouco é suficiente reconhecer que há outros impulsos que intervêm, e concluir que há interdependência entre todos eles.

Pelo contrário, é necessário afirmar que existe interação entre esses impulsos, que é uma maneira de dizer que o tempo define seqüências ou trajetórias que devem ser levadas em consideração, concluindo-se, então, que a análise dinâmica seja a mais relevante.

É necessário submeter a crítica a proposição de que o volume de desemprego depende do aumento da demanda efetiva, uma vez que aquela tem sido insuficiente. A que componentes da demanda nos referimos, e como estes se comportam no tempo?

Um déficit público prolongado por uma incapacidade de equilibrar entradas e gastos dos governos gera imediatamente uma elevação da taxa de juros, com incidência negativa sobre o consumo e o investimento – que são os componentes mais importantes da demanda efetiva (não nos referimos aqui às redistribuições negativas das entradas provenientes dos altos níveis públicos de endividamento).

Porém, quais as razões pelas quais aumentariam o consumo e o investimento? Deve-se concluir necessariamente que o consumo e o investimento em um período dependem do aumento da produtividade e da elevação de renda dos trabalhadores e dos capitalistas. A demanda não cresce porque cresce a população, mas sim, porque crescem os salários e os benefícios, pela alta da produtividade, aumentando, assim, os gastos privados.

Os capitalistas gastam uma proporção menor de sua renda do que os trabalhadores. Suas poupanças são aplicadas nas instituições financeiras e sua tradução em um fluxo de investimentos depende da relação entre a taxa de lucro e a taxa de juros. Ocorre que, às vezes, as taxas de juros alcançam níveis exorbitantes, porém ninguém duvida que essas taxas possam entorpecer a mudança tecnológica e

que as empresas procurarão aumentar a produtividade reduzindo ainda mais os custos, entre os quais os custos do trabalho.

Sem o aumento da produtividade, a abertura dos mercados bloqueia as exportações e provoca o fechamento de empresas nacionais. Hoje, já não basta atentar às variações da produtividade e dos salários dos produtores nacionais, porque nossos países, atualmente, constituem economias mais abertas à concorrência internacional. Agora, é necessário prestar atenção a correções de salários e de produtividade nos outros países, cujos produtos competem com os produtos nacionais.

Conseqüentemente, os aumentos de produtividade são necessários para o crescimento do emprego e, entre todas as estratégias de produtividade, as mais eficientes para o emprego são as que se baseiam na mudança tecnológica de produtos e processos.

#### 4. MUDANÇAS PROVOCADAS PELO AVANÇO DA TECNOLOGIA

Enquanto as primeiras tecnologias industriais substituíram a força física do trabalho humano, trocando a força muscular por máquinas, as novas tecnologias baseadas no computador prometem substituir a própria mente humana, colocando máquinas inteligentes no lugar dos seres humanos em toda a escala da atividade econômica. As implicações são profundas e de longo alcance. Mais de 75% da força de trabalho na maior parte das nações industrializadas estão desempenhando funções que são pouco mais do que simples tarefas repetitivas. (RIFKIN, 1995, p. 12).

Máquinas automatizadas, robôs e computadores cada vez mais sofisticados podem desempenhar muitas, se não a maioria dessas tarefas. Segundo JEREMY RIFKIN, 1995, p. 13):

“ (...) só nos Estados Unidos, isto significa que, nos próximos anos, mais de 90 milhões de empregos, de uma força de trabalho de 124 milhões de pessoas, estão seriamente ameaçadas de serem substituídos pelas máquinas. Com as pesquisas recentes mostrando que menos de 5% das empresas em todo o mundo já começaram a fazer a transição para a nova cultura da máquina, o desemprego maciço, como jamais se viu, parece ser inevitável nas próximas décadas”.

Enfrentando o dilema entre a crescente concorrência global e encargos trabalhistas cada vez maiores, as multinacionais parecem determinadas a acelerar a transição entre trabalhadores humanos e seus substitutos mecanizados. Seu ardor revolucionário ultimamente tem sido incentivado por considerações irresistíveis sobre a linha de lucro. Na Europa, onde se atribui a culpa da estagnação da economia e da perda da competitividade nos mercados mundiais ao custo da mão-de-obra, as empresas estão se apressando a substituir sua força de trabalho por novas tecnologias de informação e de telecomunicações.

Nos Estados Unidos, o custo da mão de obra mais do que triplicou nos últimos oito anos em relação ao custo do investimento em equipamentos de capital

Ansiosas por reduzir os custos e melhorar suas margens de lucros, as empresas têm substituído o trabalho humano por máquinas a um ritmo acelerado. (RIFKIN, 1995 p. 15).

Embora as corporações tenham gasto mais de um trilhão de dólares nos anos 80 em computadores, robôs e outros equipamentos automatizados, foi apenas nos últimos poucos anos que esses investimentos começaram a dar o retorno em termos de maior produtividade, redução de custos de mão de obra e maiores lucros. Enquanto os administradores procuravam incorporar as novas tecnologias da informação às tradicionais estruturas e processos organizacionais, os novos computadores de última geração e os mecanismos da informação ficaram impedidos de render todo seu potencial. Mas, recentemente, as corporações começaram a estruturar o ambiente de trabalho para torná-lo compatível com a nova cultura das máquinas de alta tecnologia.

#### 4.1 UM MUNDO SEM TRABALHADORES

Quando a primeira onda de automação atingiu o setor industrial ao final dos anos cinquenta e princípio dos anos sessenta, líderes trabalhistas, ativistas civis e um coro de críticos sociais não demoraram a soar o alarme. Entretanto, sua preocupação foi pouco compartilhada por líderes empresariais da época, que continuavam a acreditar que os aumentos de produtividade causados pela nova tecnologia da automação apenas intensificariam o crescimento econômico e aumentariam as oportunidades de emprego e o poder de compra. Hoje, entretanto, um pequeno mas crescente número de executivos está começando a se preocupar com o rumo para onde a nova revolução tecnológica está nos levando. (RIFKIN, 1995 P. 25).

Para alguns, especialmente para os cientistas, engenheiros e empregadores, um mundo sem trabalho sinalizará o início de uma nova era na história, na qual os

seres humanos serão libertados finalmente de uma vida de árduo trabalho e de tarefas repetitivas sem sentido. Para outros, a sociedade sem trabalhadores evoca a idéia de um futuro sombrio de desemprego em massa e pobreza generalizadas, acentuada por tumultos sociais e revoluções. Em um ponto, virtualmente todas as correntes em disputa concordam. Estamos, efetivamente, entrando em um novo período na história – em que cada vez mais as máquinas tomarão o lugar dos seres humanos no processo de fabricação e de transporte de bens e fornecimento de serviço.

“A maioria dos trabalhadores sente-se totalmente despreparada para lutar com a enormidade da transição que está ocorrendo. Os atuais avanços tecnológicos e as iniciativas de reestruturação econômica parecem ter se abatido sobre nós sem se fazer anunciar. Subitamente, em todo o mundo, os homens e mulheres perguntam se existe, para eles, algum papel que possam desempenhar no novo futuro que se abre para a economia global”. (RIFKIN, 1995 p. 28).

Trabalhadores com anos de estudo, habilidades e experiência enfrentam a perspectiva muito real de serem declarados excedentes pelas novas forças da automação e informação. O que há alguns anos nada mais era do que um debate esotérico entre intelectuais e um pequeno número de escritores sociais em torno do papel da tecnologia na sociedade, agora é o centro de discussões acirradas entre milhões de trabalhadores. Eles se perguntam se serão os próximos a serem substituídos pelas máquinas inteligentes.

Estamos sendo arrebatados por uma nova e poderosa revolução tecnológica que promete grandes transformações sociais, como jamais se viu antes na história. A nova revolução da alta tecnologia poderia significar menos horas de trabalho e maiores benefícios para milhões. Pela primeira vez na história moderna, grandes quantidades de seres humanos podem ser libertados de longas horas de trabalho no mercado de trabalho formal e serem livres para se dedicarem a atividades de lazer. Entretanto, as mesmas forças tecnológicas poderiam levar facilmente ao crescente

desemprego e a uma depressão global. Se é um futuro utópico ou não que nos aguarda, depende muito de como os ganhos de produtividade na Era da Informação serão distribuído. Uma distribuição justa e equalitária dos ganhos de produtividade exigiria a redução da semana de trabalho em todo o mundo e um esforço concentrado por parte dos governos centrais para proporcionar emprego alternativo no terceiro setor – a economia social – para aqueles cujo trabalho não fosse mais necessário no mercado de trabalho formal. (RIFKIN, 1995, P. 32).

No entanto, se os dramáticos ganhos de produtividade da revolução tecnológica não forem compartilhados, mas sim usados principalmente para melhorar os lucros da empresa, para o benefício exclusivo dos acionistas, altos executivos e da emergente elite dos trabalhadores com conhecimento da alta tecnologia, a probabilidade de que a lacuna cada vez maior entre os que têm e os que não têm levará a uma revolução social e política em escala global.

## 4.2 AS NOVAS REALIDADES

As novas realidades econômicas do próximo século distanciam-se igualmente das probabilidades de que tanto o mercado como o setor público serão capazes novamente de resgatar a economia do crescente desemprego tecnológico e do enfraquecimento da demanda do consumidor. As tecnologias da informação e das comunicações ameaçaram uma perda de dezenas de milhões de empregos categorias profissionais. Os otimistas tecnológicos contestam afirmando que os novos produtos e serviços da revolução da alta tecnologia gerarão empregos adicionais, e apontam para o fato de que, no início do século, o automóvel tornou o cavalo e a charrete obsoletos, mas gerou milhões de novos empregos no processo. Embora seja verdade que muitos dos produtos e serviços da Era da Informação estejam tornando obsoletos produtos e serviços mais antigos, eles requerem muito menos trabalhadores para produzir e operar. Tome, como exemplo, a super-rodovia da



informação – uma nova forma revolucionária de comunicação bilateral, que pode trazer uma grande variedade de informações e serviços diretamente ao consumidor, dispensando os canais tradicionais de transportes e de distribuição. A nova super rodovia de dados empregará um número cada vez maior de cientistas da computação, engenheiros, produtores, escritores e profissionais do entretenimento para programar, monitorar e dirigir redes. (JEREMY RIFKIN, 1995. p. 44). Ainda assim, seu número será insignificante comparado aos milhões de empregados nos setores de atacado e de varejo cujos cargos tornar-se-ão redundantes e irrelevantes pelo novo meio.

Um bom exemplo é a emergente indústria da biotecnologia, um dos novos setores industriais em crescimento na revolução da alta tecnologia. Um tipo de nova indústria que está criando funções totalmente novas, muitas das quais inconcebíveis há apenas uma década. Embora os tipos de funções sejam novos, o número de empregos é reduzido, pela natureza de aplicação intensiva de capital no setor. A indústria da biotecnologia gerou menos de 97 mil empregos nos últimos dez anos.

Muitos na comunidade empresarial reconhecem que o número de empregos gerados por algumas das inovações e setores de alta tecnologia é bem menor do que aqueles que eliminam. Continuam a acreditar, no entanto, que as perdas no mercado interno serão compensadas por um aumento na demanda internacional e pela abertura de novos mercados internacionais. Atualmente as multinacionais estão envolvidas numa batalha feroz pela redução de barreiras comerciais e invadindo novas regiões ainda não penetradas, em busca de mercados para expandir a produção de bens e serviços. Esperam que novos mercados possam ser criados a um ritmo suficientemente rápido para absorver o potencial de crescimento da produção da nova revolução tecnológica.

Entretanto como mostra JEREMY RIFKIN, 1995, p. 48, os esforços das empresas para criar novos mercados estão encontrando apenas um sucesso periférico, pela simples razão de que as mesmas forças tecnológicas e econômicas em ação nos Estados Unidos estão afetando grande parte da economia global. Na Europa, Japão e em um crescente número de nações em desenvolvimento, a reengenharia e a automação estão substituindo o trabalho humano num ritmo cada vez mais acelerado, reduzindo as demanda efetiva em inúmeros países.

No passado, quando uma revolução tecnológica ameaçava a perda crescente em massa dos empregos em determinado setor econômico, um novo setor surgia para absorver a mão de obra excedente. No início do século, o setor industrial emergente conseguia absorver grande parte dos milhões de trabalhadores agrícolas e fazendeiros que foram deslocados pela rápida mecanização da agricultura. Entre meados da década de 1950 e início da década de 1980, o setor de serviços, que crescia rapidamente, foi capaz de reempregar muitos dos operários demitidos em função da automação.

Atualmente, no entanto, à medida que todos esses setores vão sucumbindo, vítimas da rápida reestruturação e da automação, nenhum novo setor significativo, foi desenvolvido para absorver os milhões que estão sendo demitidos. O único novo setor no horizonte é o do conhecimento, no qual um grupo de indústrias e de especialistas de elite serão responsáveis pela condição da nova economia automatizada da alta tecnologia do conhecimento – vem de áreas da ciência, engenharia, administração, consultoria, ensino, marketing, mídia e entretenimento. Embora seu número continue a crescer, permanecerá pequeno se comparado com o número de trabalhadores que serão deslocados pela nova geração de “máquinas inteligentes”.

### 4.3 A TECNOLOGIA NA AGRICULTURA

A revolução da alta tecnologia não é normalmente associada à agricultura. Entretanto, alguns dos avanços mais impressionantes na automação estão ocorrendo na agricultura. Embora ultimamente a atenção pública tenha se voltado para os efeitos do desemprego tecnológico nos setores industrial e de serviços, uma revolução tecnológica igualmente profunda está mudando a natureza da agricultura moderna, em seu processo, levantando sérias questões sobre o futuro da mão-de-obra agrícola nos países em todo o mundo.

Quase metade dos seres humanos no planeta ainda lavra a terra. Agora, no entanto, novos avanços nas ciências da informação ameaçam acabar com a agricultura ao ar livre, ainda neste século. As mudanças tecnológicas na produção de alimentos estão levando a um mundo sem agricultores, com conseqüências imprevisíveis para 2,4 bilhões de pessoas que dependem da terra para sua sobrevivência. (RIFKIN, 1995 p. 50).

“Em pouco mais de cem anos, as mudanças tecnológicas na agricultura americana transformaram o país de uma sociedade essencialmente agrícola, para uma nação urbana industrializada. Em 1850, 60% da população trabalhadora estava empregada na agricultura. Hoje, menos de 2,7% da mão-de-obra está diretamente envolvida com a agricultura. Desde a II Guerra Mundial, mais de 15 milhões de homens e mulheres abandonaram a lavoura nos Estados Unidos”. (RIFKIN, 1995 p. 50).

A mecanização das fazendas, que começou com o arado de aço puxado a cavalo em meados da década de 1850, está praticamente concluída com a introdução de sofisticados robôs computadorizados nos campos. As práticas de reprodução animal também tornaram-se cada vez mais mecanizadas e industrializadas no decorrer deste século. Tecnologias inovadoras de reprodução, rações especiais e novos produtos veterinários aperfeiçoaram muito o crescimento e a produtividade das fazendas pecuaristas. Fábricas de alimentação de gado, suínos e as granjas avícolas permitiram aos grandes operadores produzir carne, laticínios e outros

produtos derivados em volumes recordes, com mãos de obra expressivamente reduzida.

As revoluções mecânica, biológica e química na agricultura deixaram milhões de trabalhadores desempregados. Segundo Rifkin, entre 1940 e 1950, a mão de obra humana caiu em 26%. Na década seguinte, caiu novamente, desta vez mais de 35%. A queda foi ainda mais dramática em 1960. Quase 40% da força de trabalho restante foi substituída por máquinas. Ao mesmo tempo, a produtividade agrícola aumentou mais nos últimos cem anos do que em qualquer época. Em 1950, um único trabalhador rural produzia alimento suficiente para alimentar 78 pessoas. Ainda segundo ele, a produtividade agrícola tem registrado ganhos surpreendentes no decorrer do último meio século. A produção aumentou 25% na década de 1940, 20% em 1950 e 17% nos anos 60. Na década de 1980, a produtividade agrícola aumentou mais de 28%.

#### 4.4 AUTOMATIZAÇÃO DO AUTOMÓVEL

Alguns dos avanços mais dramáticos na reengenharia e no deslocamento tecnológico estão ocorrendo na indústria automotiva. A importância do automóvel para a economia global e para a oferta de empregos é inquestionável. Desde a época em que Henry Ford instalou a primeira linha de montagem móvel, os fabricantes de automóveis experimentaram milhares de inovações para aumentar a produção e reduzir a mão de obra no processo de produção. O próprio Ford orgulhava-se da capacidade de sua empresa em substituir a mão de obra física pela tecnologia e pesquisava constantemente novas maneiras de reduzir as tarefas a operações simples sem esforço.

A visão de Ford de uma linha de montagem está avançando rapidamente e os japoneses estão liderando o processo. Especialistas do setor prevêem que ao final da

década, as fábricas serão capazes de produzir um automóvel completo em menos de 8 horas. A redução do tempo de fabricação significa que bem menos trabalhadores são necessários na linha de montagem. (RIFKIN, 1995 p. 55).

Os fabricantes de automóveis consideram a tecnologia de deslocamento da mão de obra como sua melhor opção para reduzir custos e melhorar o desempenho dos lucros. Embora o custo da mão de obra represente menos de 10 a 15% dos custos totais, representam uma porcentagem maior nas vendas do que a margem de lucro e são facilmente reduzíveis com o emprego de novas tecnologias da informação. A Organização Internacional do Trabalho das Nações Unidas estima que reduzindo pela metade o custo do trabalho, as multinacionais fabricantes de automóveis poderiam triplicar seus lucros. A GM conseguiu eliminar de um quarto de sua força de trabalho e a reengenharia de suas operações e economizar mais de US\$ 5 bilhões por ano.

Os robôs estão tornando-se cada vez mais atraentes enquanto alternativa ao trabalho humano na linha de montagem do automóvel. Os japoneses, bem mais à frente dos outros fabricantes de automóveis, robotizaram grande parte de suas linhas de produção. À medida que a nova geração de robôs “espertos” equipados com maior inteligência e flexibilidade vão abrindo seu caminho no mercado, os fabricantes de automóveis estão mais propensos a usá-los em substituição aos trabalhadores, porque são mais eficazes em termos de custos. (RIFKIN, 1995, p.56).

Engenheiros industriais estão desenvolvendo atualmente máquinas ainda mais avançadas: com habilidade, tais como, comunicação por voz, linguagem de programação de uso genérico, aprendizado por experiência, visão tridimensional com sensibilidade à cor, múltipla coordenação e correção. A meta é aproximar tanto quanto possível das capacidades humanas para processar dados ambientais e

solucionar problemas evitando, ao mesmo tempo, os erros cometidos por agentes humanos.

Segundo Jeremy estima-se que cada robô substituíria quatro empregos na economia e, se usado constantemente, 24 horas por dia, se pagará em apenas pouco mais de um ano. Já em 1991, segundo a Federação Internacional de Robótica, a população mundial de robôs era de 360 mil. Esse número está aumentando dramaticamente, à medida que máquinas pensantes tornam-se mais inteligente, versáteis e flexíveis.

#### 4.5 O ESCRITÓRIO VIRTUAL

As mudanças tecnológicas que estão ocorrendo no setor bancário e de seguros são sintomáticas do tipo de reformas radicais que estão redefinindo cada aspecto do trabalho administrativo e de serviços. No coração dessas mudanças estão as transformações do escritório tradicional, de uma operação de processamento de papel para processamento eletrônico. O escritório eletrônico sem papel, outrora enredo de ficção científica, agora tornou-se uma meta dos negócios modernos.

As mudanças nas operações e nas tecnologias do escritório tem sido extraordinárias no decorrer da Revolução Industrial. Basta lembrar apenas que o mata-borrão, os lápis com borracha e as penas de aço foram introduzidas há menos de 150 anos. O papel carbono e a máquina de escrever foram introduzidas nos escritórios na década de 1870. A calculadora de teclado e o tabulador de cartão perfurado seguiram-se ao final da década de 1880. O mimeógrafo foi inventado em 1890, juntamente com o telefone. Esses avanços na tecnologia de escritório aumentaram muito a produtividade dos negócios e do comércio durante o período de crescimento do capitalismo industrial. Agora, à medida que a economia transforma-se pela Terceira Revolução Industrial, o escritório está evoluindo para melhor

coordenar e controlar o fluxo acelerado da atividade econômica. O escritório eletrônico está eliminando milhões de trabalhadores administrativos.

Muitos no setor de software comparam o escritório sem papel à sociedade sem papel-moeda e prevêem que a maioria das empresas adotará a nova maneira de fazer negócios, muitos antes da segunda década deste século. A Nirex, empresa do Reino Unido, já processa sua correspondência eletronicamente. Quando recebe correspondência em papel, uma imagem eletrônica aparece numa tela. O funcionário registra as principais informações sobre a carta – remetente, data de entrega, endereço – numa base de dados on line. A imagem é então transmitida para uma estação de trabalho onde é eletronicamente enviada ao destinatário e eletronicamente arquivada. (RIFKIN, 1995, p. 60).

O fascinante arsenal de novos equipamentos eletrônicos está tornando o escritório totalmente eletrônico uma realidade. As empresas esperam economizar bilhões de dólares com ganhos de produtividade e economia do trabalho humano com a nova força de trabalho no escritório. As secretárias foram as primeiras vítimas da revolução do escritório eletrônico. Elas passavam mais de 45% de seu tempo arquivando papéis, entregando mensagens, enviando cartas pelo correio e esperando por tarefas. O número de secretárias tem diminuído sistematicamente, à medida que computadores, correio eletrônico, fax, substituíram as máquinas de escrever manuais, arquivos de aço e correspondência de rotina.

A máquina inteligente está gradualmente escalando a hierarquia do escritório assumindo não apenas tarefas administrativas rotineiras, mas trabalho tradicionalmente desempenhado pela gerência. E talvez o golpe mais cruel de todos tenha sido a instalação de sistemas de contratação computadorizados em centenas de empresas, para a seleção de pedidos de emprego. A Resumix Inc., empresa com sede na Califórnia, possui um sistema que pode ler um currículo em menos de três

segundos e gerar a carta acusando seu recebimento ao candidato. Então usando “compreensão e extração de texto”, a Resumix analisa cada currículo, analisando formação escolar, as habilidades, as proficiências e os empregos anteriores do candidato. Empregando um sofisticado processo lógico embutido no sistema, o Resumix decide para qual categoria de cargo o candidato é mais adequado.

As novas tecnologias de informação e de telecomunicações também estão diminuindo a importância dos escritórios como centros de operações. Máquinas de fax portáteis, modems e laptops sem fio permitem que os negócios sejam dirigidos de qualquer lugar. Comprimindo o tempo e flexibilizando o espaço, a nova mágica eletrônica transformou a própria idéia de escritório, de conceito espacial para temporal. Hoje é muito comum a expressão “escritório virtual”. Os funcionários são equipados com um escritório móvel, completo com laptop, fax e telefone celular e, literalmente mandados para casa. Ansiosas por aumentar a produtividade de seus trabalhadores, as empresas vêem a telecomunicação como a onda do futuro.

A telecomunicação não apenas aumenta a produtividade do funcionário, como também reduz a necessidade de espaço físico no escritório para conduzir negócios. Algumas empresas estão levando o conceito do escritório virtual ainda mais longe, introduzindo a idéia da “hotelaria”. Qualquer funcionário que precise usar um escritório para reuniões com clientes pode ligar antecipadamente para uma pequena equipe de “gerentes de hotelaria” e reservar uma sala. Antes da reunião, os gerentes prepararam a sala, colocam o nome do funcionário na porta, e até mesmo colocam retratos da família sobre a mesa, para criar uma atmosfera mais aconchegante.



## **5. AS RAZÕES DA INOVAÇÃO, O DESLOCAMENTO E A REABSORÇÃO DOS TRABALHADORES.**

Porque se inova? O que ocorre com os trabalhadores deslocados?

Simplificando, há duas razões principais para inovar: a expansão do mercado e o aumento dos custos.

A mudança tecnológica, o investimento e o consumo passados são impulsos para o crescimento, que abrem novas oportunidades para as mudanças tecnológicas atuais.

O aumento dos custos adquiriu uma importância crescente desde que o capitalismo assumiu as formas oligopólicas de concorrência. Antes, os salários alteravam-se preferencialmente segundo a variação da taxa de desemprego. Porém o crescimento dos salários não constitui ainda um processo devidamente regulamentado pela negociação coletiva. Se os salários crescem mais rapidamente do que a produtividade, as empresas procurarão fazer uma redução absoluta de trabalhadores. Se os salários aumentam abaixo das variações de produtividade, as empresas procurarão realizar uma redução relativa de trabalho, por razões de competitividade interna e internacional.

Em uma estrutura oligopólica, não há preços flexíveis à baixa. As mudanças nos preços relativos de curto prazo levam sempre a um nível absoluto maior dos preços que variaram inicialmente, mesmo quando parte do aumento original se perde em ajustes posteriores. Foi o que ocorreu com o preço do petróleo, nos anos 70, e com as taxas de juros, nos anos 80 e 90. Quando aumentam os preços das matérias-primas e do dinheiro, os empresários procuram uma diminuição de todos os componentes do custo, entre os quais o trabalho. Isto porque às empresas interessa o custo médio, e não o custo de um fator em particular.

Vejam, agora, o tema da substituição e da reabsorção dos trabalhadores. Uma economia tem três setores produtivos: a) máquinas; b) matérias-primas e outros insumos; c) bens de consumo. Vários cenários são possíveis. Suponhamos o seguinte: o setor produtor de bens de consumo introduz maciçamente mudanças tecnológicas que poupam trabalho e permitem uma expansão da produção e do excedente econômico do setor.

Neste caso, a mudança tecnológica e o aumento de produção determinam inicialmente uma maior demanda por máquinas, matérias-primas e insumos, o que impulsiona a produção e o emprego nesses outros dois setores, dando lugar a novas reações em cadeia. Em um momento posterior, o maior excedente no setor produtor de bens de consumo será parcialmente traduzido em mais investimentos (pelos lucros retidos) e em maior consumo dos capitalistas (pelos lucros distribuídos), dando novos impulsos à demanda dos três setores de produção. Se parte dos aumentos originais de produtividade é transferida aos salários, o consumo dos trabalhadores agregará um impulso extra ao crescimento da demanda.

Este seria o estágio ótimo do crescimento econômico, ou seja, inovação tecnológica aliada à produtividade garantindo emprego e renda e não desemprego e conseqüentemente redução da demanda. Contudo, é preciso lembrar que muitas empresas aumentam sua produtividade e não necessariamente contratam mão-de-obra adicional, porque a automação proporciona acréscimo da produção sem que para isso se contrate mais trabalhadores.

## 5.1 A MUDANÇA TECNOLÓGICA E O EMPREGO

Segundo LUCIO GELLER, na economia capitalista, quando predominavam as formas competitivas no mercado de bens e de trabalho, a diminuição dos custos causada pelo progresso tecnológico traduzia-se em uma diminuição dos preços do

setor que introduzia as inovações. No item anterior, a diminuição nos preços dos bens de consumo teria agilizado o aumento da demanda dos bens de consumo pelos capitalistas e pelos trabalhadores dos setores produtores de máquinas e matérias-primas. Assim, a demanda efetiva global teria reagido imediatamente, tornando mais breves os tempos de deslocamento dos trabalhadores entre os setores.

Hoje, predominam no mercado formas oligopólicas de concorrência e diferentes graus de poder dos sindicatos. Essas formas significam que o progresso tecnológico se traduz antes em maiores rendas monetárias dos capitalistas e dos trabalhadores do setor inovador, do que em uma redução dos preços correspondentes. A consequência é que a demanda de capitalistas e de trabalhadores de outros setores reage mais lentamente, à espera de que se materializem as decisões de investir e de consumir dos atores inovadores. O resultado é uma demora na redistribuição dos trabalhadores tecnologicamente substituídos.

De acordo com LUCIO GELLER, a absorção do emprego também dependerá de como os salários variam em relação ao preço dos equipamentos e das máquinas e da relação entre salários e produtividade.

“Se os salários ficam mais caros em relação aos preços dos equipamentos e das máquinas, haverá novas substituições de trabalhadores por capital fixo. Se os salários crescem mais do que a produtividade, o reinvestimento dos lucros em bens de capital poderá ser desestimulado e a reabsorção de trabalhadores será mais lenta. Se os salários crescem menos do que a produtividade, os impulso para a expansão do mercado e a absorção do emprego serão menores, uma vez que a propensão ao consumo, por parte dos capitalistas, é inferior à dos trabalhadores”.

É muito provável que o efeito líquido das formas oligopólicas de mercado sobre os preços e a distribuição da renda seja o atraso na transmissão dos benefícios do progresso tecnológico. Esse atraso nos ajustes explica parcialmente porque uma fração importante do desemprego tecnológico demora para conseguir novos empregos.

Qualquer pesquisa por domicílio que incluísse uma pergunta sobre a história de trabalho das pessoas adultas mostraria que os trabalhadores passam por vários empregos em sua vida de trabalho. Os motivos não são apenas as demissões ou as saídas voluntárias de trabalhadores, mas também o fato de que geralmente as expectativas de vida das empresas são, em média, menores do que as expectativas de vida das pessoas. Isto é tanto mais verdadeiro quando nos referimos às pequenas empresas.

Essas incertezas relativas às perdas de emprego têm seu correlato nas incertezas empresariais para contratar trabalhadores que podem ser prescindíveis no departamento, na seção de produção ou na empresa. A diminuição dessas incertezas, por parte dos trabalhadores e empresários, deveria ser enfrentada institucionalmente. A negociação coletiva é um dos instrumentos para desenvolver a mobilidade interna. O seguro desemprego poderia favorecer a mobilidade externa.

Neste sentido, é interessante antecipar uma reflexão. Não é possível, hoje, fazer referência às inovações tecnológicas e sua contribuição ao crescimento da renda, sem uma referência às inovações institucionais. Considero que o debate instalado atualmente nas nossas sociedades terminou por dar razão aos economistas que incorporaram as dimensões institucionais em suas análises.

Isto nos leva ao tema da formação profissional. O problema da redistribuição do emprego entre setores torna-se mais sério quando não existe um sistema de formação profissional que permita a requalificação de trabalhadores. É mais grave nos países onde o sistema de ensino formal não fornece as qualificações fundamentais – calcular, ler e escrever, resolver problemas, ter habilidade de comunicação para trabalhar em equipe, aprender a aprender – e as qualificações técnicas básicas. Quanto mais distante o sistema de ensino formal está no mundo do trabalho, mais necessário se torna um sistema de formação profissional, para que a

requalificação dos trabalhadores substituídos por tecnologia permita reduzir o tempo de inatividade.

É necessário um sistema de formação profissional, universal e permanente, para resolver a diferença entre as qualificações fundamentais e as qualificações técnicas básicas exigidas pelo mundo do trabalho e aquelas produzidas pelo sistema de educação formal. Porém, mesmo quando este último for atualizado, os sistemas de formação profissional serão sempre necessários, uma vez que a mudança tecnológica é um processo contínuo que conduz a novas competências e à reclassificação de postos.

Mas, há outra circunstância latente em nossos sistemas produtivos. A mudança tecnológica vem sendo acompanhada por mudanças profundas na organização do trabalho e da produção, como resultado da maior concorrência internacional entre empresas e países, e também por mutações na demanda, a favor de uma maior diferenciação de produtos. Trabalho polivalente – e, por conseguinte, redução da classificação de postos -, achatamento das estruturas hierárquicas, círculos de qualidade, trabalho em equipe, são inovações na organização do trabalho que buscam reduções nos custos unitários de trabalho, assim como exigem maiores qualificações dos trabalhadores. Maior comunicação entre departamentos e reengenharia das empresas, programas de melhoria contínua, aplicação de normas ISO de qualidade de produtos e de condições ambientais, programas just-in-time, são inovações na organização da produção, que procuram poupar em todos os fatores da produção – trabalho, matérias-primas, insumos, equipamentos, maquinaria e instalações.

As primeiras estratégias de produtividade introduzidas pelas empresas para enfrentar a simultaneidade de conversibilidade e abertura foram defensivas, isto é, foram dirigidas a reduzir os custos de produção, principalmente de mão-de-obra, e a

adiar projetos de investimento. Essas estratégias não favorecem o desenvolvimento das forças produtivas; antes, procuraram reanimar a taxa de lucro no curto prazo. A literatura profissional sobre produtividade indica que apenas 20% das vantagens comparativas de uma empresa provêm da redução de custos. Mais importante ainda são as inovações de produto, de processo e de organização da produção, que aumentam a capacidade de atender os mercados em termos de qualidade e preços.

Além disso, a redução de insumos de trabalho por unidade de produto, através da redução de pessoal, a ampliação das horas trabalhadas e a maior intensidade de trabalho podem ser incompatíveis com a capacitação e a requalificação da força de trabalho requerida pelas mudanças tecnológicas.

Subsiste ainda uma dificuldade maior, que é estrutural e que se refere aos altos níveis das taxas de juros. A reabsorção dos trabalhadores deslocados – mais pelo processo interno de ajuste às novas condições internacionais, do que pela incorporação de equipamentos e maquinaria para substituição dos trabalhadores – encontra o obstáculo das taxas de juros que desestimulam os investimentos. O nível dessas taxas – e deveríamos também acrescentar os níveis de corrupção – constitui uma mordida tão grande no bolo da renda nacional que as margens para distribuir o excedente entre lucros e salários foram dramaticamente comprimidas.

## 5.2 STRESS HIGH-TECH

Muito já se falou e escreveu sobre círculos de controle de qualidade, trabalho em equipe e maior participação dos funcionários no local de trabalho. Entretanto, pouco tem sido dito ou escrito sobre a desabilitação do trabalho, a aceleração do ritmo de produção, a maior carga de trabalho e as novas formas de coação e sutil intimidação usadas para forçar a concordância do trabalhador com os requisitos das práticas de produção pós-fordistas.

As novas tecnologias da informação são desenvolvidas para remover qualquer controle residual que os trabalhadores ainda exerçam sobre o processo de produção, com a programação de instruções detalhadas diretamente para a máquina, que as cumpre passo a passo. O trabalhador fica impotente para exercer julgamento independente, tanto na fábrica como no escritório, e tem pouco ou nenhum controle sobre os resultados previamente ditados por programadores especializados. Antes do computador, a gerência dispunha de instruções detalhadas na forma de “cronogramas” que os trabalhadores deviam cumprir. Como a execução da tarefa estava nas mãos dos funcionários, era possível introduzir um elemento subjetivo no processo. Com a implementação do cronograma de trabalho, cada empregado conferia sua marca no processo produtivo. A transição da produção de cronograma para a produção programada alterou profundamente o relacionamento dos trabalhadores com o trabalho. Agora, cada vez, os trabalhadores agem exclusivamente como observadores, impossibilitados de participar ou inferir no processo de produção. O que acontece na fábrica ou no escritório já foi pré-programado por outra pessoa, que provavelmente jamais participará pessoalmente do processo.

Sem dúvida, é verdade que a reengenharia e as novas tecnologias da informação permitem que as empresas eliminem diversos níveis de gerência e coloquem mais controle nas mãos de equipes de trabalho no ponto da produção. Em última análise, a intenção é aumentar o controle sobre a produção. Mesmo o esforço de solicitar idéias aos trabalhadores sobre como melhorar o desempenho tem a finalidade de aumentar tanto o ritmo quanto a produtividade da fábrica ou do escritório e explorar de forma mais completo o potencial dos empregados. (RIFKIN, 1995 p. 123).

Deve ser salientado que os princípios da gerência científica há muito já são conhecidos no Japão. De acordo com Rifkin, os fabricantes de automóveis japoneses

começaram a usá-los intensamente ao final da década de 1940. Em meados da década de 1950, as empresas japonesas haviam criado uma forma híbrida de Taylorismo, ajustada exclusivamente às suas próprias circunstâncias e metas de produção. Os trabalhadores são encorajados a parar a linha de produção e tomar decisões imediatas referentes ao controle de qualidade, novamente com a finalidade de aumentar o ritmo e a previsibilidade das operações.

Ao contrário da gerência científica tradicional praticada nos Estados Unidos, que negava aos trabalhadores qualquer voz ativa sobre o modo de execução do trabalho, a gerência japonesa decidiu logo de início envolver seus trabalhadores, visando a explorar mais amplamente seu trabalho físico e mental. Por um lado, os trabalhadores são encorajados a identificar-se com a empresa, a pensarem nela como seu lar e sua esperança.

A administração, muitas vezes, conta com suas equipes de trabalho para disciplinar seus membros. Comitês críticos de colegas pressionam constantemente trabalhadores mais obstinados ou lentos a desempenharem de acordo com seus pares. Como resultados, os empregados recebem uma enorme pressão de seus pares para que estejam no trabalho pontualmente. A administração japonesa é inflexível na questão do absenteísmo. Em muitas fábricas, todas as faltas, mesmo as justificativas por doença, são anotadas nas fichas dos funcionários. Na Toyota, se um funcionário faltar ao trabalho cinco dias durante o ano, está sujeito à demissão.

O estresse dos empregados sob as práticas de produção enxuta atingiu proporções quase epidêmicas no Japão. O problema tornou-se tão grave que o governo japonês até mesmo cunhou um termo, *karoshi*, para explicar a patologia da nova doença relacionada à produção. (KIFKIN, 1995 P. 125). Um porta-voz do Instituto Nacional de Saúde Pública do Japão define *karoshi*, como uma “condição pela qual práticas de trabalho psicologicamente malsãs são toleradas de tal forma



que interrompem o trabalho normal e ritmo de vida do trabalhador, levando a um acúmulo de fadiga no corpo e a uma condição crônica de excesso de trabalho, acompanhados do agravamento da hipertensão pré-existente e resultando, finalmente, num esgotamento fatal”.

*Karoshi* está tornando-se um fenômeno mundial. A introdução da tecnologia computadorizada acelerou significativamente o ritmo e o fluxo de atividade no local de trabalho, forçando milhões de trabalhadores a se adaptarem à cultura do nanossegundo.

### 5.3 O NOVO EXÉRCITO DE RESERVA

Embora as condições de trabalho em instalações reestruturadas e automatizadas estejam aumentando o estresse e comprometendo a saúde dos trabalhadores, a mudança na natureza do trabalho também está contribuindo para sua insegurança econômica. Muitos trabalhadores nos Estados Unidos já não conseguem encontrar empregos de período integral e estabilidade a longo prazo.

Enfrentando uma economia altamente competitiva e volátil, muitas empresas estão reduzindo seu núcleo de trabalhadores fixos e contratando temporários, para terem a agilidade de aumentar ou diminuir o número de trabalhadores rapidamente, em resposta às variações sazonais, até mesmo mensais ou semanais do mercado. A década de 1990 foi marcada pela revolução do estoque *just in time*. As empresas utilizarão as pessoas somente quando precisarem delas.

As empresas também estão reduzindo os encargos trabalhistas, com a contratação de fornecedores externos de bens e serviços, tradicionalmente administrados internamente. A terceirização permite que as empresas ignorem os sindicatos. Muitos dos fornecedores são empresas menores que pagam baixos

salários e proporcionam poucos benefícios aos trabalhadores. A terceirização tornou-se uma característica permanente na economia japonesa e cada vez mais popular no Estados Unidos e na Europa. (RIFKIN, 1995 p. 132). Embora a percepção do público com relação ao trabalhador temporário ainda esteja relacionado a recepcionistas, secretarias e outras funções administrativas tipicamente femininas, a realidade é que temporários estão sendo usados como substitutos para trabalhadores permanentes em virtualmente cada indústria em cada setor.

“Trabalhadores temporários e terceirização constituem a maior parte da força de trabalho contingencial – milhões de americanos cujo trabalho pode ser usado e descartado sem aviso prévio e a uma fração do custo de manter uma força de trabalho permanente. Sua própria existência age como redutor dos salários dos trabalhadores fixos. Cada vez mais os empregadores estão usando a ameaça da contratação temporária e a terceirização para negociar concessões de benefícios e salários com os sindicatos – uma tendência que deve acentuar-se nos próximos anos”. (RIFKIN, 1995, p. 124).

Salários achatados, ritmo frenético no ambiente de trabalho, rápido crescimento do trabalho contingencial de meio período, maior desemprego tecnológico, crescente disparidade de renda entre ricos e pobres e o dramático encolhimento da classe média estão impondo um estresse sem precedentes sobre a força de trabalho americana. O otimismo tradicional, que motivou gerações de imigrantes a trabalharem arduamente, na crença de que poderiam melhorar sua situação e as perspectivas para seus filhos, foi despedaçado. Em seu lugar ficou um ceticismo crescente que exerce um controle praticamente total sobre o mercado global. De acordo com Jeremy, a maioria dos americanos sente-se encurralada pelas novas práticas de produção enxuta e pelas sofisticadas novas tecnologias de automação, não sabendo se ou quando o movimento da reengenharia atingirá seu próprio escritório ou seu local de trabalho, arrancando-os de que pensavam ser um emprego seguro e arremessando-os no exército de trabalhadores contingenciais, ou pior, às filas dos desempregados.

## 6. POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

A estagnação econômica das duas últimas décadas e as mudanças na direção da política econômica, nos anos 90, agravaram a situação do mercado de trabalho, colocando a questão do emprego no centro do debate dos problemas nacionais que requerem urgente solução. As políticas de abertura comercial e de estabilização de preços com valorização cambial, postas em prática a partir de 1990, levaram a rápidas mudanças produtivas e organizacionais nas empresas, com a substituição de parte dos componentes e insumos utilizados, e a perda de espaço do produto final doméstico no mercado interno, quando não sua substituição pelo similar importado (COUTINHO, 1997, P. 124).

A combinação desses fatores com baixo crescimento econômico (cerca de 1,6% ao ano, entre 1990 e 1997) afetou diretamente o emprego formal, principalmente na indústria de transformação. Essa redução do emprego assalariado e o aumento das ocupações não-assalariadas (por conta própria e empregadores) resultam numa maior precariedade das condições desses trabalhadores, pois há uma grande dispersão de rendimento nesse grupo, sendo que somente uma pequena parcela deles terá acesso a uma renda que lhes permita participar do consumo propiciado pela nova situação, enquanto a maioria poderá ficar à margem, aumentando assim as desigualdades sociais (BALTAR, 1998, p. 53).

Nessa perspectiva, o problema do emprego aparece como resultado do baixo dinamismo da economia, conseqüência das decisões de política econômica conservadoras que enfatizaram a abertura comercial indiscriminada e a estabilização monetária com valorização cambial. De outro lado, e como resposta às diretrizes da política econômica, a reestruturação produtiva defensiva, que implementou novas formas de organização/gestão da produção e uso de novas tecnologias de base microeletrônica, poupadoras de mão-de-obra, agrava o problema, pois é cada vez

maior o nível necessário de expansão do produto para incorporar o conjunto de trabalhadores que perderam seus postos de trabalho durante a fase recessiva e os novos contingentes de trabalhadores que chegam ao mercado de trabalho. Assim, o problema é visto como de natureza estrutural e sua solução resultaria de uma decisão política de alterar os rumos da economia para um padrão de desenvolvimento que privilegiasse a produção e o emprego (BALTAR, 1998 p. 68; MATTOSO e POCHMANN, 1995 p. 86).

Sob outra ótica, a questão do emprego tem sido vista como um problema de qualidade dos postos de trabalho, ou seja, a economia seria capaz de gerar postos de trabalho suficientes, porém, de baixa qualidade (baixa produtividade e baixo rendimento) (AMADEO et al., 1994; URANI, 1997; GONZAGA, 1998). A resposta a esse diagnóstico é a necessidade, no curto prazo, de ações dirigidas ao mercado de trabalho para que se atenuem os problemas do ajuste macroeconômico, assumido como um dado do problema e pré-requisito para a solução das disparidades sociais a médio e longo prazos. Assim, as medidas adotadas serviriam para diminuir os efeitos conjunturais sobre o emprego, originados pelo processo de ajuste, e que seriam resolvidos com o crescimento econômico.

As políticas de emprego constituiriam, sob a ótica do primeiro grupo, parte integrante de um conjunto de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentado dirigidas ao pleno emprego, em que as políticas públicas de emprego seriam um dos componentes. Como expõe POCHMANN, 1998, p. 43 "... uma política de geração de emprego, além de estar incorporada em um projeto de desenvolvimento nacional sustentado, deveria tratar diretamente sobre a terra, a infra-estrutura, a distribuição da renda, os serviços sociais e as relações de trabalho como elementos-chave de enfrentamento do problema do desemprego nacional".

Sob a visão do segundo grupo, as políticas de emprego não estariam

associadas, necessariamente, à política econômica mais geral, uma vez que elas se destinariam a corrigir as imperfeições do mercado de trabalho que seria capaz, nessa concepção, de adequar a oferta à procura por trabalho. As reformas econômicas fazem parte das mudanças necessárias para possibilitar o melhor funcionamento do mercado e, a despeito de admitir-se que, no curto prazo, estas poderão ter impacto negativo sobre o nível de emprego, "é possível que, no médio e longo prazo, os ganhos de produtividade decorrentes dessas reformas revertam esse quadro" e, assim, as políticas de emprego são importantes como "medidas compensatórias, visando minimizar o custo social do ajuste" (URANI, 1997, p. 47-48).

Diante desse quadro, podemos analisar as políticas de emprego colocadas em prática nos anos 90, mais precisamente o seguro-desemprego, o Sistema Nacional de Emprego (Sine), o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), com a intenção de olhar e discutir alguns de seus resultados no conjunto, sem a preocupação de se fazer uma análise extensiva de cada programa. Para tanto, parte-se da premissa de que esses programas de proteção ao trabalhador são insuficientes para alcançar, por si mesmo, o equilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho, independentemente das implicações da política econômica.

Ressalte-se que tanto o seguro-desemprego quanto o Sine têm seu foco de atuação no mercado de trabalho formal, enquanto o Planfor e o Proger voltam-se também para o setor informal. Esse fato torna-se relevante diante das mudanças recentes que indicam um encolhimento do mercado formal de trabalho e, portanto, do público atendido pelos programas.

## 6.1 AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS ANOS 90

Antes da apresentação dos referidos programas, cabe discutir os conceitos de políticas passivas e ativas, que têm sido comumente utilizados quando se trata das políticas de emprego (RAMOS, 1997; AZEREDO, 1998). As primeiras caracterizam-se como aquelas que focam sua atuação na oferta de mão-de-obra, com o objetivo de reduzi-la ou restringir seu crescimento, como as iniciativas que antecipam a aposentadoria de trabalhadores que estão prestes a adquirir esse benefício, ou aquelas que retardam a entrada de jovens no mercado de trabalho, e também as iniciativas que dão alguma compensação financeira àqueles que perdem o emprego, caso do seguro-desemprego.

Quanto às políticas ativas, estas podem atuar tanto sobre a oferta quanto a demanda por trabalho. As ações destinadas à demanda de mão-de-obra buscam ampliar a oferta de postos de trabalho, como a geração de emprego pelo setor público, os subsídios à contratação, os programas de crédito às micros e pequenas empresas e ao auto-emprego etc. Por outro lado, as iniciativas voltadas à oferta de mão-de-obra não geram novos postos, mas são incluídas aqui por terem como objetivo tornar mais eficaz o preenchimento daqueles postos de trabalho que são oferecidos no mercado de trabalho. Assim, enquadram-se nesse grupo os serviços de intermediação de mão-de-obra, os programas de qualificação e requalificação profissional, políticas de mobilidade geográfica da mão-de-obra etc.

Os programas que ora são apresentados podem ser classificados, dentro do conceito descrito anteriormente, da seguinte forma: o seguro-desemprego estaria no rol das políticas passivas; a intermediação de mão-de-obra (Sine) e o Planfor como políticas ativas que atuam sobre a oferta; e o Proger como política ativa pelo lado da demanda. Todos esses programas contam com recursos oriundos do FAT.

### 6.1.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Desde os anos 20, pode-se identificar medidas direcionadas para atuar sobre o mercado de trabalho, por meio de legislação de regulação do trabalho do menor, da mulher, sobre previdência, segurança no trabalho, salário mínimo, entre outras. No entanto, pode-se dizer que a conformação do atual quadro das políticas de emprego aqui abordadas deriva da consolidação do programa seguro-desemprego, criado em 1986 e confirmado na Constituição de 1988, que previu também a formação de um fundo público destinado a garantir os recursos necessários à concessão do benefício aos desempregados, efetivado no FAT.

O FAT foi criado pela lei nº 7.998/90, com a finalidade de custear o programa de seguro-desemprego, o pagamento do abono salarial, além de destinar 40% da receita ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Os recursos que garantem sua execução provêm da arrecadação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); dos encargos advindos da inobservância das obrigações pelos contribuintes; da correção monetária e juros pagos pela instituição aplicadora dos recursos do fundo e dos agentes pagadores sobre o saldo dos repasses recebidos; da arrecadação adicional sobre o índice de rotatividade; além de outros recursos que lhes sejam destinados.

A gestão do FAT é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com três representantes dos trabalhadores, três dos empresários e três do governo.

É a partir da criação do FAT que se constituíram as condições necessárias, em termos de recursos, para a implementação de um conjunto de programas, visando

a proteção do trabalhador desempregado. Deve-se ressaltar, no entanto, que esse objetivo vai desde prover-lhes rendimentos temporários para seu sustento até recursos para que ele possa - não conseguindo empregar-se em outra empresa ou obter nova ocupação - estabelecer-se por conta própria, de forma individual ou associativa, passando pela qualificação, requalificação e treinamento aos desempregados ou de segmentos dos trabalhadores com risco potencial de perda do emprego.

### 6.1.2 Seguro-desemprego

O programa de seguro-desemprego foi instituído em 1986 (Decreto-lei na 2.284, regulamentado pelo Decreto na 92.608), juntamente com o Plano Cruzado. Em 1990, foi alterado pela Lei na 7.998 que, adequando e regulamentando-o em conformidade com a Constituição de 1988, ampliou o número potencial de trabalhadores com direito a receber o benefício. Isso foi possível pela vinculação de uma fonte de recursos permanente (FAT) para o programa.

O seguro-desemprego integra o conjunto da seguridade social e tem como principal objetivo fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado que tenha sido dispensado de seu emprego sem justa causa. A legislação prevê também o auxílio aos trabalhadores em geral na busca por um novo emprego, possibilitando ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Com os recursos do FAT, criou-se um mecanismo de custeio do seguro-desemprego independente do orçamento da União e que, "em face do retorno das aplicações dos recursos, ganhou, potencialmente, um raio de manobra significativo para a melhoria nos critérios de pagamentos dos benefícios" (AZEREDO, 1998, p. 90).



Atualmente tem direito<sup>2</sup> ao seguro-desemprego todo o trabalhador dispensado sem justa causa que comprovar: ter recebido salários consecutivos nos últimos seis meses; ter trabalhado, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses; não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e não possuir renda própria para o seu sustento e o de seus familiares.

O valor do benefício é calculado com base no salário mensal recebido pelo trabalhador no último emprego. O recebimento do benefício é mensal, variando de três a cinco parcelas, consecutivas ou alternadas, conforme o tempo de serviço do trabalhador, num período de 1 a 6 meses, a partir da data de habilitação do requerente.

### 6.1.3 Sistema Nacional de Emprego (Sine)

O Sistema Nacional de Emprego foi instituído pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, de acordo com a Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil. Sua finalidade é fazer a intermediação (colocação e recolocação) da mão-de-obra no setor formal da economia, buscando atingir os trabalhadores que estão desempregados e os que procuram seu primeiro emprego. Incluem-se, ainda, entre suas tarefas: propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações ao conjunto de empregadores sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de

2 - A partir de 01/01/1999, passou-se a pagar um benefício de R\$ 100,00, em caráter emergencial, aos trabalhadores que se encontram em situação de desemprego involuntário no período de 12 a 18 meses ininterruptos desde o recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego, que tenham idade igualou superior a 30 anos e cujo empregador resida nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória e Fortaleza, sendo que os trabalhadores beneficiados devem inscrever-se em programas de requalificação profissional nos locais onde houver postos do Sine. O benefício será concedido pelo prazo máximo de seis meses.

suas programações; estabelecer condições para adequar a demanda de postos de trabalho e a oferta de força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

A estrutura de funcionamento do Sine prevê a coordenação do Ministério do Trabalho (MTb), por meio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salários (SPES), com a execução feita pelos governos estaduais, através de convênios anuais firmados entre ambos. Esse desenho de programa pode explicar os resultados no funcionamento do Sine. A falta de recursos, a concorrência com agências privadas de colocação, a não existência e/ou não articulação com outros programas direcionados ao trabalhador (treinamento e qualificação, seguro-desemprego), além da descontinuidade administrativa, devido aos interesses políticos dos governos estaduais que não celebravam os convênios anuais, são alguns elementos apontados para seu baixo desempenho (CHAHAD, 1989; CACCIAMALI e SILVA, 1997).

Entretanto, se sua estrutura for aperfeiçoada, o Sine pode tornar-se o eixo de um sistema público de emprego, articulando os programas de assistência financeira ao desempregado, qualificação e intermediação, além de programas de geração de emprego e renda.

#### 6.1.4 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)

Na legislação do seguro-desemprego prevê-se a destinação de recursos para o treinamento e a qualificação dos beneficiários do programa. Mesmo com recursos assegurados e a existência de uma secretaria de formação profissional no MTb, no período entre 1990 e 1995, foram oferecidos poucos serviços - e de forma precária - por meio do Sine (AZEREDO, 1998).

A partir de 1994, com a Lei nº 8.900, a qualificação profissional foi estendida a todos os trabalhadores, independentemente de estarem incorporados ao programa

de seguro-desemprego, e passou a atender todos aqueles que buscam a primeira ou uma nova colocação no mercado de trabalho, priorizando-se as clientelas do seguro-desemprego e do Proger, bem como aquelas parcelas da população que se encontram em desvantagem social, conforme definidas pelas secretarias estaduais do trabalho e comissões estaduais de emprego.

A partir de 1995, implementou-se o Planfor, através da Resolução nº 96/95 do Codefat, sob responsabilidade de execução, coordenação programática e supervisão das ações de qualificação profissional da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), do MTb, com recursos do FAT, cujo objetivo central é "mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no país, de modo que se alcance capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da população economicamente ativa (PEA)". (BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO-SEFOR, 1996a, p. 7).

Para atingir tal objetivo, o plano prevê dois mecanismos de atuação. O primeiro, por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), executados pelas secretarias estaduais do trabalho, englobando programas nacionais comuns a todos os estados da federação e programas específicos para cada um. O segundo, através de parcerias entre o MTb/Sefor e organizações não-governamentais, que atuem na área de educação/qualificação profissional e já possuam clientela. Nos dois casos são celebrados convênios anuais entre o ministério e os executores.

#### 6.1.5 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

O governo Collor procurou utilizar as disponibilidades financeiras do FAT para o financiamento da agricultura e do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS). Para minimizar o impacto desse desvio de recursos do fundo, criou-se uma

legislação específica (Lei nº 8.352, de 28/12/91), que define a utilização dos recursos do FAT, acima de uma reserva mínima de liquidez (para que se garantisse o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego, livre dos riscos de oscilação na arrecadação), por meio de depósitos especiais nos agentes financeiros federais Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Esse mecanismo serviu para alocar recursos para o financiamento da agricultura e do INSS (AZEREDO E CHAHAD, 1994).

A partir de 1994 (Lei nº 8.900/94), utilizando-se do mecanismo de depósitos especiais, o MTb propôs o direcionamento de recursos para "a concessão de crédito a setores normalmente com pouco recurso ou nenhum acesso ao sistema financeiro nos setores urbano e rural, como pequenas e microempresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas próprias da economia informal", consubstanciado no Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). (BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO - SPES, 1996a, p. 13).

Duas linhas direcionam a concessão de crédito pelo Proger: uma voltada para projetos da área urbana e outra para a área rural. Nesta última, os recursos são repassados pelo Proger Rural e pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), incorporado ao Proger Rural em 1996. No âmbito desse programa, além de investimento, o crédito também destina-se a financiamento do custeio agrícola e pecuário.

Na concessão de crédito pelo Proger, cabe às Comissões Estaduais e Municipais de Emprego definir, conforme as características de cada região, as prioridades de cada projeto e fazer o acompanhamento dos financiamentos. A boa atuação dessas comissões de emprego pode permitir maior transparência no

acompanhamento e na utilização dos recursos dos programas, além de possibilitar um melhor direcionamento dos recursos para aqueles projetos com maior sintonia com as vocações e possibilidades de desenvolvimento local (município, unidade federativa).

No entanto, a realização dessas potencialidades depende da capacidade de cada comissão no levantamento e consolidação das informações sócio-econômicas do local de sua atuação e dos limites impostos pelas políticas mais gerais (econômica, industrial etc.). No mais, parece necessário também que os membros dessas comissões estejam preparados e cientes do potencial de sua atuação.

## 6.2. DESEMPENHO DAS POLÍTICAS NOS ANOS RECENTES

Aqui, apresentamos alguns resultados dos programas descritos, buscando-se os elementos necessários para uma avaliação de seu desempenho em seu conjunto, no período compreendido entre 1995 e 1997, ainda que em relação ao seguro-desemprego apresentam-se dados desde sua criação, em 1986.

### 6.2.1 Seguro-desemprego

Os dados reunidos na tabela 1 mostram que o seguro-desemprego apresentou um salto no atendimento em 1990, quando o número de segurados cresceu 73% sobre o total de beneficiários de 1989, o que significou a incorporação de 1,1 milhão de desempregados àquele benefício. Depois disso, o número de segurados continuou crescendo, mas a taxas mais modestas. A cobertura que até 1989 não havia ultrapassado um quarto do total dos demitidos sem justa causa, estabilizou-se, após 1992, em torno de dois terços, sendo que a taxa de habilitação atingiu quase 100% do total de trabalhadores que requisitaram o benefício.

TABELA 1 – SEGURO-DESEMPREGO: EVOLUÇÃO DA HABILITAÇÃO E COBERTURA, NO BRASIL - 1986-1997

Ano	Demitidos(1) (em 1.000 pessoas) (a)	Requerentes (em 1.000 pessoas) (b)	Segurados (em 1.000 pessoas) (c)	Coefficiente de habilitação (c/b)	Coertura (c/a) (%)
1986	3.207.257	204.324	150.741	73,78	4,7
1987	6.667.069	999.967	734.260	73,43	11,0
1988	6.749.200	1.322.432	1.045.534	79,06	15,5
1989	6.329.607	1.912.185	1.620.543	84,75	25,6
1990	7.135.381	3.099.910	2.806.820	90,55	39,3
1991	6.350.790	3.724.840	3.498.235	93,92	55,1
1992	5.837.347	4.015.225	3.895.157	97,01	66,7
1993	5.730.844	3.825.547	3.756.365	98,19	65,5
1994	5.837.400	4.091.318	4.029.718	98,49	69,0
1995	7.193.138	4.789.294	4.737.055	98,91	65,9
1996	6.245.211	4.395.190	4.352.860	99,04	69,7
1997	7.150.162	4.435.607	4.384.337	98,84	61,3

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES.

NOTA: (1) Demitidos sem justa causa (setor formal).

Quando se observa a evolução dos segurados segundo a região do beneficiado, verifica-se que ocorreram poucas mudanças entre o período de 1994 e 1997 (tabela 2). A região Norte apresentou crescimento tanto no número absoluto de segurados quanto na sua participação relativa. No período analisado, o número de segurados cresceu 36%, enquanto sua participação passou de 2,8% para 3,5%. A região Nordeste também apresentou crescimento no número de segurados, de 24%, enquanto sua participação no total de segurados aumentou em dois pontos percentuais, passando de 14,8%, em 1994, para 16,8%, em 1997.

Por sua vez, a região Sudeste é a que possui o maior número de segurados do país, respondendo por mais da metade deles. No período estudado, também apresentou crescimento, embora, em termos relativos, mais modesto que o das demais regiões - 11 % -, mas superior, em termos absolutos, pois sua participação no total do emprego formal também é maior do que a das outras regiões, já que sua participação no total de segurados aumentou em um ponto percentual, passando a 56,5%, em 1997, em relação a 1994.

O Centro-Oeste foi outra região que registrou aumento do número de

segurados (8,6%), entre 1994 e 1997, enquanto sua participação manteve-se a mesma, de 6,2%, no total do país.

A única região a apresentar queda no número de segurados no período, da ordem de 11 %, tanto em termos relativos quanto absolutos, foi a Sul, sendo que sua participação no total de segurados passou de 20,8%, em 1994, para 17%, em 1997. O crescimento e as quedas observadas não foram lineares, verificando-se, em 1995, o pico do número de segurados, exceto nas regiões Norte e Nordeste.

TABELA 2 - SEGURO-DESEMPREGO: TOTAL DE SEGURADOS E PARTICIPAÇÃO POR REGIÃO GEOGRÁFICA, NO BRASIL - 1994-1997

Região	Total de segurados (em 1.000 pessoas)			
	1994	1995	1996	1997
Norte	112.256	146.770	138.178	152.654
Nordeste	595.955	724.642	671.435	737.653
Sudeste	2.236.120	2.749.609	2.353.257	2.478.495
Sul	836.660	838.510	742.430	744.881
Centro-Oeste	248.727	277.437	254.111	270.048
Brasil	4.029.718	4.736.968	4.159.411	4.383.731
	Participação (em %)			
Norte	2,8	3,1	3,3	3,5
Nordeste	14,8	15,3	16,1	16,8
Sudeste	55,5	58,0	56,6	56,5
Sul	20,8	17,7	17,8	17,0
Centro-Oeste	6,2	5,9	6,1	6,2
Brasil	100	100	100	100

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1996 e 1998.

O número de segurados cresceu significativamente a partir de 1990, quando se ampliou o acesso a um número maior de trabalhadores. O aumento na quantidade de segurados desde 1994 pode estar refletindo, de um lado, um maior acesso ao benefício, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. De outro, porém, pode expressar o aumento do desemprego de trabalhadores assalariados com carteira assinada, que tem sido observado, principalmente, na região Sudeste, onde se encontra o maior parque industrial do país e que passou por um intenso processo de reestruturação produtiva nos anos 90, acarretando o enxugamento do número de pessoas ocupadas na indústria de transformação. Isso ocorreu em grande parte

devido à automação de grande parte do processo produtivo. Há poucos anos atrás, para a produção de um item, era necessária a colaboração de muitos trabalhadores e despendia horas de trabalho. Com avanço das inovações tecnológicas, o processo produtivo tornou-se muito mais rápido, além, é claro, de dispensar mão-de-obra. O que antes era produzido por centenas de trabalhadores, agora é operado por poucos deles através de máquinas totalmente digitalizadas e programadas para produção intensa e com precisão.

Assim, deve-se analisar com cuidado o crescimento do número de beneficiados pelo seguro-desemprego, já que sua cobertura, desde 1992, tem se situado em torno de dois terços dos demitidos sem justa causa.

### 6.2.2 Sistema Nacional de Emprego (Sine)

No período de 1994 a 1997, o número de benefícios do seguro-desemprego concedidos pelo Sine aumentou 57%. Esse desempenho propiciou a ampliação da participação no total de atendimentos ao seguro-desemprego, que passou de 18,7%, em 1994, para 25,7%, em 1997 (tabela 3). Entretanto, essa participação ainda é pequena, já que três quartos dos segurados são atendidos pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) e agências da Caixa Econômica Federal (CEF). Ou seja, ainda é possível para o Sine ampliar o atendimento aos que necessitam do seguro-desemprego, tendo em vista seu objetivo de dar maior integração aos programas de intermediação, qualificação e de geração de emprego e renda e o próprio benefício.

TABELA 3 - SINE: ATENDIMENTO AO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL - 1994-1997

Ano	Números Absolutos (em 100 pessoas)			Participação (em %)		
	Sine	Outros <sup>(1)</sup>	Total	Sine	Outros <sup>(1)</sup>	Total
1994	717.300	3.114.700	3.832.000	18,7	81,3	100
1995	997.700	3.737.400	4.735.100	21,1	78,9	100
1996	979.114	3.180.267	4.159.411	23,5	76,5	100
1997	1.124.683	3.259.048	4.383.731	25,7	74,3	100

FONTES: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1996 e 1998

NOTA: (1) inclui DRTS, Cef e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EDCD



A participação do Sine no atendimento ao seguro-desemprego pode ser analisada regionalmente com os dados reunidos na tabela 4. A região Sul é a que possui a maior participação - 43,5 % - no total de beneficiados pelo seguro-desemprego atendidos pelo Sine, apesar de eles representarem apenas 17% do total de beneficiários.

Em situação inversa encontra-se o Sudeste, onde, mesmo tendo o maior contingente de beneficiários do seguro-desemprego (56,5%), a participação dos segurados pelo Sine na região é relativamente pequena: 18,8%. Já o Nordeste tem uma participação de 22,5% no total de segurados, percentual superior à sua participação no total de beneficiários, de 16,8%. O mesmo ocorre com as regiões Norte e Centro-Oeste, nas quais os totais de segurados pelo sistema representam 5,7% e 9,5%, respectivamente.

Outra informação que revela a importância do Sine em cada localidade é a participação dos segurados no total deles em cada região. Na média nacional, o sistema responde por 25% dos segurados, sendo que tal proporção varia de acordo com a região.

TABELA 4 - SINE: PARTICIPAÇÃO NO ATENDIMENTO AO SEGURO-DESEMPREGO POR REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL - 1997

Região	SINE (a)		Total (b)		Participação (a/b) %
	Total (em 1.000 pessoas)	Participação (%)	Total (em 1.000 pessoas)	Participação (%)	
Norte	63.995	5,7	152.654	3,5	41,9
Nordeste	253.393	22,5	737.653	16,8	34,4
Sudeste	211.644	18,8	2.478.495	56,5	8,5
Sul	488.987	43,5	744.881	17,0	65,6
Centro-Oeste	106.664	9,5	270.048	6,2	39,5
Brasil	1.124.683	100	4.383.731	100	25,7

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPEŠ, 1998

Na região Sul, dois terços dos segurados são atendidos pelo Sine. Em seguida, em ordem de importância do sistema para a região, estão o Norte, onde responde por 41,9% dos segurados, Centro-Oeste (39,5%) e Nordeste (34,4%). No

Sudeste, registra-se a menor participação do Sine, de apenas 8,5%, apesar de a região concentrar a grande massa de beneficiários do seguro-desemprego.

O desempenho do Sine também melhorou no que se refere ao serviço de intermediação de mão-de-obra. No período de 1994 a 1997, o número de atendidos aumentou em todo o Brasil, assim como o de vagas captadas e de trabalhadores colocados. Mesmo assim, constata-se que o crescimento do número de inscritos é muito superior ao incremento verificado no total de vagas captadas, de colocados e de encaminhamentos.

Naquele período, o total de inscritos nos postos do Sine mais que dobrou, aumentando 149%, sendo que, em 1997, inscreveram-se quase dois milhões de trabalhadores à procura de uma nova colocação no mercado de trabalho (tabela 5). Ao mesmo tempo, o número de pessoas encaminhadas para um novo emprego cresceu 55%, enquanto o de vagas captadas ampliou-se 40% e o de colocados, 64%. Mesmo equivalendo a um aumento de quase dois terços em quatro anos, este assentou-se sobre uma base pequena, o que representa um crescimento baixo, em termos absolutos. Outro dado significativo é o crescimento no número de postos do Sine, que praticamente triplicou entre 1994 e 1997, avançando 198%.

TABELA 5 - TOTAL DE INSCRITOS, ENCAMINHADOS, VAGAS CAPTADAS E COLOCADOS PELO SINE 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
inscritos	745.337	1.127.436	1.320.766	1.859.336
Encaminhados	500.142	638.620	637.313	774.151
Vagas Captadas	322.880	380.714	385.645	452.166
Colocados	128.315	149.399	154.958	210.060
Postos	254	562	599	756

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1996 e 1998.

A tabela 6 traz dados sobre a evolução do atendimento e do número de postos do Sine, entre 1995 e 1997, segundo as regiões geográficas. No item total de inscritos, os maiores aumentos relativos foram registrados nas regiões Norte e Sul,

justamente as que apresentavam, respectivamente, o menor (44 mil) e o maior (486 mil) número de inscritos em 1995. Na primeira, o crescimento foi de 165,4% e na segunda, de 100,5%. Nas demais regiões, o crescimento manteve-se abaixo do verificado para todo o Brasil, observando-se incremento de 40,5% no Nordeste, seguido pelo Centro-Oeste (34,9%) e Sudeste (17,6%), sendo que estas duas últimas regiões registraram queda em 1996.

TABELA 6 - SINE: INSCRITOS, VAGAS, COLOCADOS E POSTOS, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS - 1995-97

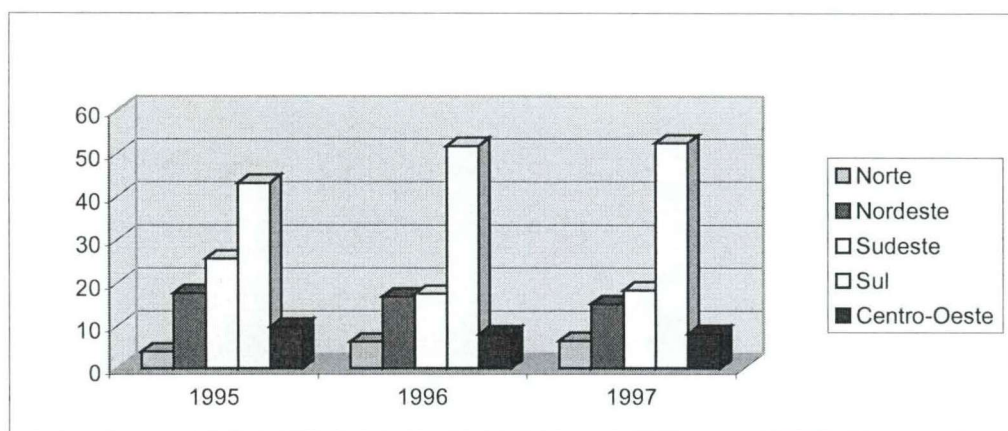
Região	Números absolutos (em 1.000 pessoas)			Participação (%)			Evolução (1995=100)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Inscritos									
Norte	44.486	81.911	118.088	3,9	6,2	6,4	100	184,1	265,4
Nordeste	198.492	221.867	278.891	17,6	16,8	15,0	100	111,8	140,5
Sudeste	288.505	230.319	339.267	25,6	17,4	18,2	100	79,8	117,6
Sul	486.234	682.612	975.103	43,1	51,7	52,4	100	140,4	200,5
Centro-Oeste	109.719	104.057	147.987	9,7	7,9	8,0	100	94,8	134,9
Brasil	1.127.436	1.320.766	1.859.336	100	100	100	100	117,1	164,9
Vagas									
Norte	18.969	16.294	20.463	5,0	4,2	4,5	100	85,9	107,9
Nordeste	50.778	55.708	68.187	13,3	14,4	15,1	100	109,7	134,3
Sudeste	106.060	114.086	112.031	27,9	29,6	24,8	100	107,6	105,6
Sul	165.573	162.725	205.842	43,5	42,2	45,5	100	98,3	124,3
Centro-Oeste	39.334	36.832	45.643	10,3	9,6	10,1	100	93,6	116,0
Brasil	380.714	385.645	452.166	100	100	100	100	101,3	118,8
Colocados									
Norte	7.262	4.822	7.904	4,9	3,1	3,8	100	66,4	108,8
Nordeste	31.761	35.461	43.490	21,3	22,9	20,7	100	111,6	136,9
Sudeste	26.405	26.254	29.578	17,7	16,9	14,1	100	99,4	112,0
Sul	65.671	70.794	109.740	44,0	45,7	52,2	100	107,8	167,1
Centro-Oeste	18.300	17.627	19.348	12,2	11,4	9,2	100	96,3	105,7
Brasil	149.399	154.958	210.060	100	100	100	100	103,7	140,6
Postos									
Norte	26	20	33	4,6	3,3	4,4	100	76,9	126,9
Nordeste	165	161	230	29,4	26,9	30,4	100	97,6	139,4
Sudeste	99	120	136	17,6	20,0	18,0	100	121,2	137,4
Sul	239	258	309	42,5	43,1	40,9	100	107,9	129,3
Centro-Oeste	33	40	48	5,9	6,7	6,3	100	121,2	145,5
Brasil	562	599	756	100	100	100	100	106,6	134,5

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998

Apesar de ter apresentado maior crescimento, a região Norte manteve a menor participação no total de inscritos no Sine: 6,4%, em 1997, percentual maior, porém, do que registrado em 1995, de 3,9%. A região Sul manteve a maior

participação, que, além disso, ampliou-se de 43,1% em 1995, para 52,4% em 1997. As demais regiões apresentaram queda nas suas respectivas participações no período, destacando-se o Sudeste, que representava 25,6% do total de inscritos em 1995, passando a responder por 18,2% em 1997.

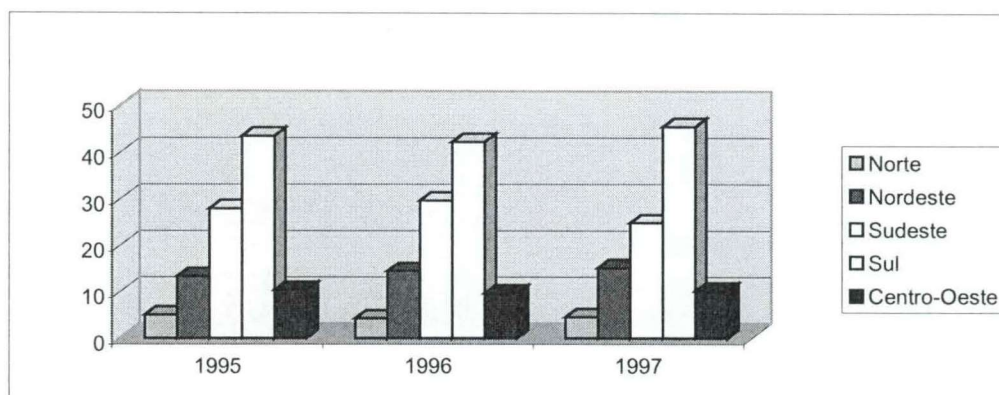
GRÁFICO 1 - NÚMERO DE PESSOAS INSCRITAS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS 1995-97



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Quanto ao número de vagas, a região Sul também é a que apresenta o maior volume de captação em todos os anos pesquisados, mesmo em 1996, quando registrou pequena queda em relação a 1997. Em termos relativos, o crescimento no número de vagas captadas (24,3%) no período somente foi inferior ao da região Nordeste (34,3%), que, no entanto, representa um terço do total de vagas captadas na região Sul. O segundo maior volume de vagas captadas encontra-se na região Sudeste (112 mil em 1997), onde houve pequeno crescimento no período, de 5,6%. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, com menor volume de captação de vagas, apresentaram aumentos de 16,0% e 7,9%, respectivamente.

GRÁFICO 2 - NÚMERO DE VAGAS DISPONÍVEIS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS 1995-1997



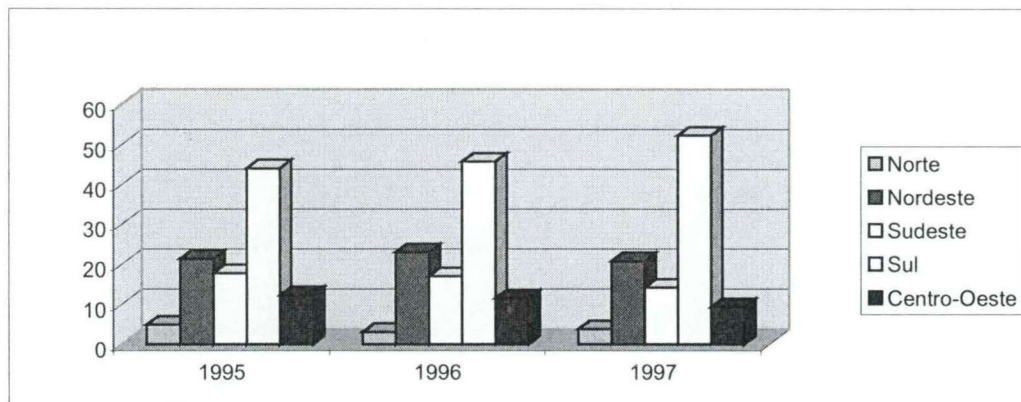
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A participação de cada região no total de vagas captadas alterou-se pouco, embora a da região Sul tenha aumentado de 43,5%, em 1995, para 45,5%, em 1997, e a do Nordeste, evoluído de 13,3% para 15,1 %. Nas regiões Sudeste e Norte, os movimentos foram distintos, com recuo de 27,9% para 24,8% e estabilidade em torno de 10%, respectivamente, no mesmo período.

Em relação ao número de trabalhadores colocados, o Sul também tem participação preponderante sobre as demais regiões. Em 1997, por exemplo, respondeu por pouco mais da metade dos alocados pelo Sine, ou o equivalente a 109 mil trabalhadores.

Essa participação aumentou no período pesquisado, como resultado do incremento de 67% no total de colocados na região Sul sobre o contingente registrado em 1995. Já o Nordeste apresentou aumento de 36,9% no número de colocações entre 1995 a 1997, mas manteve sua participação em torno de 21%. As demais regiões registraram queda, apesar de também terem ampliado o número de colocados nesse período.

GRÁFICO 3 - NÚMERO DE COLOCADOS NAS VAGAS DISPONÍVEIS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS -1995-1997



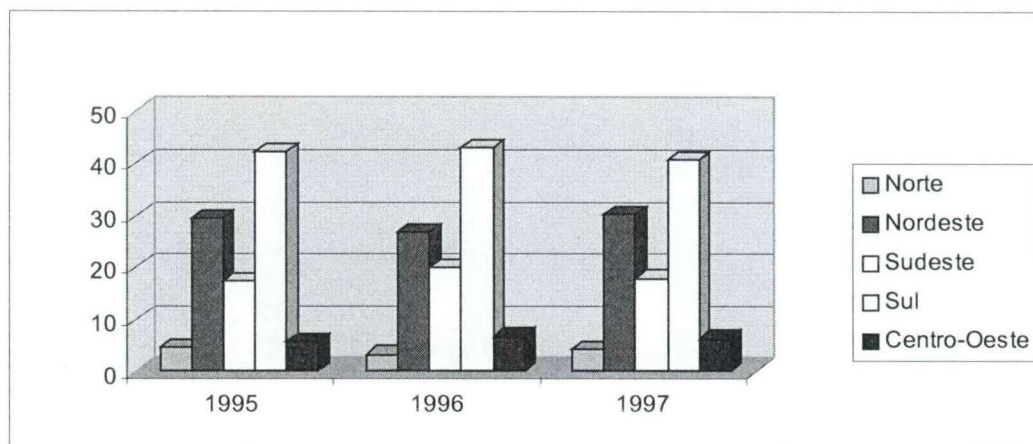
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

O número de postos de atendimento do Sine também cresceu em todas as regiões. O Nordeste, que registrou aumento de 39,4% no período, ampliou sua participação em um ponto percentual, respondendo por 30,4% do total de postos em 1997, abaixo da região Sul, com maior participação, mesmo com a queda de 42,5%, em 1995, para 40,9%, em 1997, e o crescimento de 29,3% no período.

A região Sudeste também ampliou o número de postos de atendimento (37,4%), porém sua participação ficou em 18%, praticamente a mesma de 1995. A região Centro-Oeste apresentou o maior crescimento relativo no número de postos no período, de 45,5%, mas sua participação ainda permaneceu baixa, situando-se 6,4% em 1997. No Norte, a participação também foi menor, em torno de 4%, apesar do aumento de 27% no número de postos registrado no período.



GRÁFICO 4 - NÚMERO DE POSTOS NO SINE, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS - 1995-1997



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A seguir, apresentam-se alguns indicadores do desempenho do Sine por região. A tabela 7 reúne três indicadores: "vagas/inscritos", "colocados/inscritos" e "colocados/vaga". O primeiro mostra que diminuiu 1 oferta de vagas por inscrito em todas as regiões. Os resultados foram piores no Norte (onde passou de 0,43, em 1995, para 0,17, em 1997) e Sul (com queda de 0,34, em 1995, para 0,21, em 1997), enquanto nas demais regiões essa queda foi menos acentuada. Esse movimento decorre do maior crescimento do número de inscritos do que do número de vaga captadas, como apresentado anteriormente.

TABELA 7 - SINE: INDICADORES DE DESEMPENHO, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL - 1995-1997

Região	vagas/inscritos			colocados/inscritos			colocados/vaga		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Norte	0,43	0,20	0,17	0,16	0,06	0,07	0,38	0,30	0,39
Nordeste	0,26	0,25	0,24	0,16	0,16	0,16	0,63	0,64	0,64
Sudeste	0,37	0,50	0,33	0,09	0,11	0,09	0,25	0,23	0,26
Sul	0,34	0,24	0,21	0,14	0,10	0,11	0,40	0,44	0,53
Centro-Oeste	0,36	0,35	0,31	0,17	0,17	0,13	0,47	0,48	0,42
Brasil	0,34	0,29	0,24	0,13	0,12	0,11	0,39	0,40	0,46

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998

Já o indicador "colocados/inscritos" - que expressa a capacidade do Sine de alocar, em um posto de trabalho, cada pessoa inscrita na intermediação de mão-de-obra - revela que diminuiu a colocação por trabalhador inscrito nas regiões Norte,

Sul e Centro-Oeste, enquanto as regiões Nordeste e Sudeste mantiveram um desempenho estável. Como todas as regiões apresentaram crescimento no número de colocados, entre 1995 e 1997, esse quadro resulta do aumento mais rápido do número de inscritos do que do número de colocados. Assim, considerando esse indicador, somente as regiões Nordeste e Sudeste parecem ter melhorado seus desempenhos, sendo que, para as demais, isso não pode ser afirmado, já que o fator externo pode ter pesado mais do que uma eventual melhora do comportamento do indicador (tabela 7).

Quanto ao desempenho da intermediação em preencher os postos de trabalho colocados à disposição pelas empresas, apresentado pelo indicador "colocados/vaga", observa-se que ocorre no período uma melhora significativa na região Sul, enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste essa melhora foi pouco acentuada, sendo que somente a região Centro-Oeste apresentou piora no seu desempenho. Esses dados mostram que a região Sul foi a principal responsável pela evolução positiva apresentada por esse indicador em todo o país.

TABELA 8 - SINE: INDICADORES DE DESEMPENHO, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS BRASIL, 1995-97

Região	Inscritos/Posto(1)			Colocados/Posto(1)			Vagas/Posto(1)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Norte	1,71	4,10	3,58	0,28	0,24	0,24	0,73	0,81	0,62
Nordeste	1,20	1,38	1,21	0,19	0,22	0,19	0,31	0,35	0,30
Sudeste	2,91	1,92	2,49	0,27	0,22	0,22	1,07	0,95	0,82
Sul	2,03	2,65	3,16	0,27	0,27	0,36	0,69	0,63	0,67
Centro-Oeste	3,32	2,60	3,08	0,55	0,44	0,40	1,19	0,92	0,95
Brasil	2,01	2,20	2,46	0,27	0,26	0,28	0,68	0,64	0,60

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998

NOTA: (1) em milhares de pessoas.

Os indicadores da tabela 8 relacionam o total de inscritos, de colocados e o total de vagas captadas com o de postos de atendimento. No caso do indicador "inscritos/posto", os números mostram que houve uma melhora somente nas regiões Norte e Sul, ocorrendo quedas no Sudeste e Centro-Oeste, enquanto no Nordeste o quadro praticamente não se alterou.



O indicador "vagas/postos" apresentou diferentes comportamentos entre as regiões: no Norte e Nordeste, os números oscilaram entre um ano e outro, enquanto a região Sudeste apresentou tendência de queda nos três primeiros anos do período analisado, que se acentuou em 1997. Depois de registrar queda em 1996, os números voltaram a apresentar comportamento positivo na região Sul, sendo que no Centro-Oeste houve ligeira melhora em 1997, embora ainda abaixo do nível registrado em 1995.

O indicador "colocados/postos" mostra que, exceto o Centro-Oeste, que apresentou tendência de queda no período, as demais regiões melhoraram seu desempenho no último ano estudado, sendo que na região Sul tal recuperação pode ser observada em 1997 com relação ao ano anterior. O baixo desempenho desse indicador para o ano de 1996, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, deveu-se à ampliação do número de postos num ritmo maior que o crescimento do número de colocados. No caso da região Norte, apesar da redução do número de postos, a queda do número de colocados foi maior, fazendo com que também apresentasse um pior desempenho com relação a 1995. A única exceção foi o Nordeste, que, além de reduzir o número de postos de atendimento, ampliou o contingente de colocados.

Quanto a esses últimos indicadores que consideram o número de postos de atendimento, pode-se ter uma idéia por vezes equivocada do desempenho do programa de intermediação, uma vez que, ao mesmo tempo em que um novo posto pode facilitar o acesso daquelas pessoas que estão à procura de um emprego, o que é um fato positivo, esse novo posto faz com que se reduza, pelo menos num primeiro momento, a eficiência do conjunto medida pela média do atendimento de cada posto. Portanto, mesmo mostrando informações relevantes, esses indicadores não podem ser vistos separadamente dos demais resultados do programa.

### 6.2.3 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

No período aqui analisado (1995-97), o volume de operações acumulado nos três anos atingiu 675 mil no total do Brasil, sendo alocados recursos da ordem de R\$ 4,5 bilhões, numa média de R\$ 6,7 mil por operação (tabela 9). O total das operações realizadas, bem como dos valores contratados, no ano de 1997, representaram mais que o triplo do realizado em 1995. Porém, o salto ocorreu mesmo em 1996, quando se verificou significativo crescimento de 150% no número de operações e de 168% nos valores contratados, enquanto o aumento verificado entre 1996 e 1997 foi de, respectivamente, 50% e 37% (tabela 10).

Analisando os subprogramas, pode-se observar que somente o Proger Rural apresentou queda (de 11,5%) no número de operações no período, sendo que isso se deveu à queda de 47% verificada em 1997 com relação a 1996, ano em que o subprograma apresentou o maior número de operações (113 mil). Entretanto, a queda no número de operações não foi acompanhado pelo total do valor contratado, que registrou aumento de 47% entre 1995 e 1997, o que fez com que o valor contratada por operação crescesse 66% no período, girando em torno de R\$ 10 mil em 1997 (tabelas 9 e 10).

TABELA 9 - PROGER: OPERAÇÕES E VALORES CONTRATADOS, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO - 1995-1997

	1995	1996	1997	1997/95
Total de operações				
Urbano	18.629	41.337	48.804	108.770
Rural	68.281	113.825	60.448	242.554
Pronaf <sup>(1)</sup>	6.116	77.671	240.029	323.816
Total	93.026	232.833	349.281	675.140
Valores contratados (em R\$)				
Urbano	173.338.000	438.611.150	526.681.247	1.123.766.340
Rural	412.783.696	882.696.260	1.138.630.397	1.469.532.405
Pronaf <sup>(1)</sup>	26.311.574	319.454.491	605.379.316	2.255.826.903
Total	612.433.270	1.640.761.901	1.900.859.272	4.509.022.074
Valor contratado/operação (em R\$)				
Urbano	9.304,74	10.610,62	10.791,76	10.468,24
Rural	6.045,37	7.754,85	10.014,88	7.836,85
Pronaf <sup>(1)</sup>	4.302,09	4.112,92	4.681,79	4.538,17
Total	6.583,46	7.046,95	6.458,49	6.678,65

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998

NOTA: (1) inclui o programa de crédito especial para a reforma agrária - PROCERA

TABELA 10 - PROGER: VARIAÇÃO ANUAL, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO, 1995-1997

	1996/95	1997/96	1997/95
Total de operações			
Urbano	121,9	18,1	162,0
Rural	66,7	-46,9	-11,5
Pronaf(1)	1170,0	209,0	3824,6
Total	150,3	50,0	275,5
Valores contratados (em R\$)			
Urbano	153,0	20,1	203,8
Rural	113,8	-31,4	46,7
Pronaf(1)	1114,1	251,8	4171,0
Total	167,9	37,5	268,3
Valor contratado/operação (em R\$)			
Urbano	14,0	1,7	16,0
Rural	28,3	29,1	65,7
Pronaf(1)	-4,4	13,8	8,8
Total	7,0	-8,4	-1,9

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998

NOTA: (1) inclui o programa de crédito especial para a reforma agrária - PROCERA

Os subprogramas Proger Urbano e Pronaf apresentaram crescimento tanto no volume de operações quanto nos valores contratados. Destaca-se o significativo aumento de 209% nas operações e de 252% no valor total contratado do Pronaf, entre 1996 e 1997, que, em termos absolutos, foi mais significativo do que aquele verificado entre 1995 e 1996, quando o crescimento relativo superou mil por cento. De outro lado, o Proger Urbano registrou crescimento de 162% e 204%, respectivamente, no número de operações e nos valores contratados entre 1995 e 1997. No entanto, o valor médio contratado por operação na área urbana (em torno de R\$ 10,5 mil) manteve-se bem superior ao do Pronaf (ao redor de R\$ 4,5 mil).

TABELA 11 - PROGER: PARTICIPAÇÃO, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO, 1995-1997

	1995	1996	1997
Total de operações			
Urbano	20,0	17,8	14,0
Rural	73,4	48,9	17,3
Pronaf(1)	6,6	33,4	68,7
Total	100	100	100
Valores contratados			
Urbano	28,3	26,7	23,3
Rural	67,4	53,8	26,8
Pronaf(1)	4,3	19,5	49,8
Total	100	100	100

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998

NOTA: (1) inclui o programa de crédito especial para a reforma agrária

A participação dos subprogramas da área rural (Proger Rural e Pronaf) ampliou-se em detrimento da área urbana, tanto no volume de operações realizadas quanto nos recursos aplicados (tabela 11). O Proger Urbano diminuiu sua participação no total de operações de 20%, em 1995, para 14%, em 1997, enquanto sua participação no total de recursos contratados reduziu-se de 28,3% para 23,3%, no mesmo período. Apesar de a área rural ter ampliado sua participação, o Proger Rural também apresentou queda na sua participação naquele intervalo, de 73,4% para 17,3%, no número de operações, e de 67,4% para 26,8%, no volume de recursos contratados. Deve-se ressaltar que esse foi o único programa a apresentar queda, em termos absolutos, no número de operações no período. O Pronaf, ao contrário dos subprogramas anteriores, ampliou sua participação, passando a representar, em 1997, pouco mais de dois terços do total de operações realizadas e metade dos recursos contratados.

TABELA 12 - PROGER: RECURSOS APLICADOS(1), SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL - 1995-1997

Região	1995	1996	1997	1997/95
	Total de operações			
Norte	1.593	5.456	4.710	11.759
Nordeste	19.790	70.132	114.144	204.066
Sudeste	8.775	33.132	37.098	79.005
Sul	57.628	114.528	185.963	358.119
Centro-Oeste	5.240	9.935	7.366	22.541
Brasil	93.026	233.183	349.281	675.490
Valores contratados (R\$1,00)				
Norte	9.867.035	30.906.330	27.998.045	1.188.044.406
Nordeste	1.46.949.362	432.173.775	68.771.410	2.330.269.505
Sudeste	63.951.211	272.535.729	597.308.329	94.247.713
Sul	346.992.493	795.232.606	1.176.431.466	251.934.090
Centro-Oeste	44.673.171	113.013.206	348.228.410	2.255.826.903
Brasil	612.433.272	1.643.861.646	348.715.350	4.512.121.821
Valor contratado/operação (R\$ 1,00)				
Norte	6.194	5665	5944	17.803
Nordeste	7.425	6.162	5.233	18.821
Sudeste	7.288	8.226	9.387	24.900
Sul	6.021	6.944	6.389	19.353
Centro-Oeste	8.525	11.375	12.795	32.696
Brasil	6.583	7.050	6.458	20.092

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998B.

NOTA: (1) 1995:BB, BNB; 1996: BB, BNB, BNDES; 1997: BB, BNB, CEF, BNDES

Em que pese a importância dos recursos destinados aos microprodutores rurais e familiares como forma de geração de renda e fixação no campo, a baixa participação do Proger Urbano tem que ser melhor avaliada, uma vez que é no meio urbano, principalmente nas regiões metropolitanas, que têm crescido os níveis de desemprego. Entretanto, conforme Diagnóstico Econômico e Social do Paraná – IpardeS -, no Paraná o desemprego cresceu significativamente em maior número no campo do que nas cidades. O repasse de recursos do FAT destinados ao custeio agrícola, mesmo que bem aplicados, desloca o foco originalmente previsto para eles, além de serem utilizados como forma de compensar a falta de verbas destinadas à política agrícola dirigida à clientela atendida por esses programas.

Ao se observar o desempenho regional do Proger (tabela 12), constata-se que houve crescimento em todas as regiões, no período, tanto nas operações realizadas quanto nos recursos contratados. Mesmo crescendo em relação a 1995, as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram queda em 1997 em relação a 1996, a primeira apresentando redução de 13,7% no número de operações e de 9,4% nos valores contratados e a segunda, de 25,9% e 14,6%, respectivamente.

Mesmo com a queda no valor contratado em 1997, o Centro-Oeste manteve-se como a região com o maior valor médio contratado por operação no período analisado (R\$ 32 mil), enquanto a região Sul apresentou o maior volume acumulado de operações realizadas (358 mil) e valores contratados (R\$ 2,3 bilhões), seguida pelo Nordeste (204 mil operações, com valor contratado da ordem de R\$ 1,1 bilhão).

Apesar de a região Sul apresentar o melhor desempenho nas atividades do Proger e ser responsável por pouco mais da metade das operações e dos recursos contratados, sua participação reduziu-se de 62%, em 1995, para 53%, em 1997, no total de operações, e de 57% para 53%, nos valores contratados, no mesmo período (tabela 13). Já a região Nordeste ampliou sua participação - a maior depois da obtida

pela região Sul, passando de 21 % para 33%, no total de operações, e de 24% para 26%, no total de recursos contratados. Como pode se observar, essas duas regiões respondem por mais de 80% do total de operações realizadas e mais de 75% do montante de recursos contratados entre 1995 e 1997.

TABELA 13 - PROGER: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, NO BRASIL - 1995-97

Região	1995	1996	1997	1997/95
Total de operações				
Norte	1,71	2,34	1,35	1,7
Nordeste	21,27	30,08	32,68	30,2
Sudeste	9,43	14,21	10,62	11,7
Sul	61,95	49,12	53,24	53,0
Centro-Oeste	5,63	4,26	2,11	3,3
Brasil	100	100	100	100
Valores contratados				
Norte	1,61	1,88	1,24	1,5
Nordeste	23,99	26,29	26,48	26,1
Sudeste	10,44	16,58	15,44	15,2
Sul	56,66	48,38	52,67	51,6
Centro-Oeste	7,29	6,87	4,18	5,6
Brasil	100	100	100	100

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO/SPES, 1998B.

O melhor desempenho das regiões Sul e Nordeste pode estar relacionado a Sines mais atuantes. Outro ponto que pode ser levantado é o fato de que, no Sul, se encontra grande parte dos microprodutores rurais e familiares e, dado que o agente financeiro na região (Banco do Brasil) tem maior experiência no crédito agrícola, isso contribui para agilizar os processos de concessão de recursos e melhorar o desempenho local do Proger da área rural.

A inexistência de dados com os resultados dos projetos, tais como o número de empreendimentos que foram bem-sucedidos, quantos não o foram e quais os motivos, quantos postos de trabalho foram criados etc., dificultam uma avaliação mais precisa do programa, o que permitiria dimensionar o seu potencial na solução dos problemas do mercado de trabalho.

#### 6.2.4 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)

Os dados sobre treinandos e recursos aplicados no programa mostram o crescimento destes tanto por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) como pelas parcerias (tabela 14). O crescimento das parcerias foi relativamente maior que a dos PEQs, uma vez que não houve treinamento por meio desta modalidade em 1995 e, em 1996, este foi muito baixo. Assim, o aumento relativo entre 1996 e 1997, quando se registraram 116,9 mil treinandos (com gasto de R\$ 27,4 milhões), torna-se muito elevado. Já os PEQs também apresentaram acentuado crescimento entre 1995 e 1996, ano em que efetivamente começou a funcionar o programa, e, dessa forma, o crescimento de 1,1 milhão para 1,8 milhão de treinandos, em 1997, significou aumento de 58%, enquanto os recursos aplicados cresceram 48%, entre 1996 e 1997, o que indica que houve um melhor aproveitamento dos recursos.

Mesmo com a maior participação das parcerias em projetos de qualificação profissional em 1997, sua participação ainda é bastante reduzida, não ultrapassando 6% do total de treinandos no âmbito do Planfor. Por sua vez, os PEQs ficam responsáveis pela quase totalidade do que é realizado pelo programa, tanto em termos do total de participantes quanto dos recursos aplicados, que, em 1997, era superior a 90% (tabela 15).

TABELA 14 - PLANFOR: TREINANDOS E RECURSOS APLICADOS, SEGUNDO TIPO DE PROGRAMA NO BRASIL - 1995-97

Tipo	1995	1996	1997	1997/95
Treinados (em mil pessoas)				
PEQ	153,4	1.193,1	1.884,5	3.231,0
Parceiras	0,0	5,0	116,9	121,9
Total	153,4	1.198,1	2.001,4	3.352,9
Recursos Aplicados (em R\$ milhões)				
PEQ	28,2	217,1	320,7	566,0
Parceiras	0	2,9	27,4	30,3
Total	28,2	220,0	348,1	596,3

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO/SETOR, 1998.

TABELA 15 - PLANFOR: TREINANDOS E RECURSOS APLICADOS, SEGUNDO TIPO DE PROGRAMA, 1995-97

Tipo	1995	1996	1997	1997/95
	Treinados			
PEQ	100	99,6	94,2	96,4
Parceiras	0,0	0,4	5,8	3,6
Total	100	100	100	100
Recursos Aplicados				
PEQ	100	98,7	92,1	94,9
Parceiras	0,0	1,3	7,9	5,1
Total	100	100	100	100

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO/SETOR, 1998.

Regionalmente, observa-se o crescimento contínuo, considerando o total de treinandos, durante o período em questão (tabela 16). Destaca-se, entretanto, o verificado na região Sudeste, a única a aumentar sua participação, igualando-se, em 1997, ao Nordeste, com 30% do *total* de *treinandos*, o que representou 600 mil pessoas. As demais regiões viram sua participação ser reduzida. No total do período 1995-97, o Nordeste foi responsável pelo maior número de treinandos (29,6%), seguido pelo Sul (6,3%) e Sudeste (24,9%), sendo que o Centro-Oeste e Norte tiveram a menor participação, de 12,4% e 6,8%, respectivamente.

TABELA 16 - PLANFOR: TREINANDOS, SEGUNDO TIPO DE PROGRAMA E REGIÃO GEOGRÁFICA, NO BRASIL - 1995-1997

Região geográfica	Números absolutos				Participação (%)			
	1995	1996	1997	1997/95	1995	1996	1997	1997/95
PEQ								
Norte	16,3	98,0	110,4	224,7	10,6	8,2	5,9	7,0
Nordeste	60,3	331,6	592,4	984,3	39,3	27,8	31,4	30,5
Sudeste	6,9	221,5	516,4	744,8	4,5	18,6	27,4	23,1
Sul	51,4	367,0	459,3	877,7	33,5	30,8	24,4	27,2
Centro-Oeste	18,4	175,0	206,0	399,4	12,0	14,7	10,9	12,4
Brasil	153,3	1.193,1	1.884,5	3.230,9	100	100	100	100
Parcerias								
Norte	0,0	0,0	2,4	2,4	0,0	0,0	2,1	2,0
Nordeste	0,0	0,0	7,1	7,1	0,0	0,0	6,1	5,8
Sudeste	0,0	0,5	90,8	91,3	0,0	10,0	77,7	75,0
Sul	0,0	0,0	3,9	3,9	0,0	0,0	3,3	3,2
Centro-Oeste	0,0	4,5	12,6	17,1	0,0	90,0	10,8	14,0
Brasil	0,0	5,0	116,8	121,8	0,0	100	100	100
Total								
Norte	16,3	98,0	112,8	227,1	10,6	8,2	5,6	6,8
Nordeste	60,3	331,6	599,5	991,4	39,3	27,7	30,0	29,6
Sudeste	6,9	222,0	607,2	836,1	4,5	18,5	30,3	24,9
Sul	51,4	367,0	463,2	881,6	33,5	30,6	23,1	26,3
Centro-Oeste	18,4	179,5	218,6	416,5	12,0	15,0	10,9	12,4
Brasil	153,3	1.198,1	2.001,3	3.352,7	100	100	100	100

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO-SETOR, 1998.



Considerando o tipo de programa, a maior parte das parcerias localiza-se na região Sudeste, responsável por 75% do total dessa modalidade no período, enquanto o Centro-Oeste respondeu por 14%, ficando as demais regiões com uma participação conjunta de 11 %. No que se refere aos PEQs, a distribuição segue o mesmo perfil que o verificado para o total, já que essa modalidade responde por mais de 90% do total das pessoas atendidas pelo programa, o que dá o tom do movimento geral observado. Assim, entre 1995-97, o Nordeste respondeu por 30,5% do total de treinandos pelo PEQ, seguido pelas regiões Sul (27,2%), Sudeste (23,1%), Centro-Oeste (12,4%) e Norte (7%). Aqui também a região Sudeste foi a única a apresentar crescimento contínuo na sua participação, sendo que, no Nordeste, registrou queda em 1996, interrompida em 1997, porém com uma participação abaixo de 1995. A participação das demais regiões também reduziu-se seguidamente.

Com respeito aos recursos aplicados e sua distribuição regional (tabela 17), estes não se alteram muito com relação ao quadro de distribuição dos treinandos. Do total de R\$ 596 milhões gastos nos anos de 1995 a 1997, foram aplicados 27,4% no Nordeste, 26,6% no Sudeste, 20,9% na região Sul, 18,6% no Centro-Oeste, e 6,5% no Norte. Como pode se observar, aqui há uma inversão entre as regiões Sul e Sudeste, sendo que esta última tem uma participação no total de recursos aplicados maior que a primeira, quando, em número de treinandos, isso era o inverso, o que significa que a região Sul teve um desempenho melhor em número de treinandos por recurso aplicado.

TABELA 17 - PLANFOR: RECURSOS APLICADOS, SEGUNDO O TIPO DE PROGRAMA E REGIÃO GEOGRÁFICA, NO BRASIL - 1995-1997

Região geográfica	Números absolutos (em R\$ mil)				Participação (%)			
	1995	1996	1997	1995/97	1995	1996	1997	1995/97
PEQ								
Norte	1.500,0	17.700,0	19.300,0	38.500,0	5,3	8,2	6,0	6,8
Nordeste	8.000,0	66.200,0	87.600,0	161.800,0	28,4	30,5	27,3	28,6
Sudeste	700,0	37.600,0	98.400,0	136.700,0	2,5	17,3	30,7	24,2
Sul	14.700,0	49.000,0	60.300,0	124.000,0	52,1	22,6	18,8	21,9
Centro-Oeste	3.300,0	46.600,0	55.000,0	104.900,0	11,7	21,5	17,2	18,5
Brasil	28.200,0	217.100,0	320.600,0	565.900,0	100	100	100	100
Parcerias								
Norte	0,0	0,0	425,2	425,2	0,0	0,0	1,5	1,4
Nordeste	0,0	0,0	1.347,3	1.347,3	0,0	0,0	4,9	4,4
Sudeste	0,0	1.922,0	19.704,7	21.626,7	0,0	66,3	71,8	71,3
Sul	0,0	0,0	682,0	682,0	0,0	0,0	2,5	2,2
Centro-Oeste	0,0	978,0	5.290,4	6.268,4	0,0	33,7	19,3	20,7
Brasil	0,0	2.900,0	27.449,6	30.349,6	0,0	100	100	100
Total								
Norte	1.500,0	17.700,0	19.725,2	38.925,2	5,3	8,0	5,7	6,5
Nordeste	8.000,0	66.200,0	88.947,3	163.147,3	28,4	30,1	25,6	27,4
Sudeste	700,0	39.522,0	118.104,7	158.326,7	2,5	18,0	33,9	26,6
Sul	14.700,0	49.000,0	60.982,0	124.682,0	52,1	22,3	17,5	20,9
Centro-Oeste	3.300,0	47.578,0	60.290,4	111.168,4	11,7	21,6	17,3	18,6
Brasil	28.200,0	220.000,0	348.049,6	596.249,6	100	100	100	100

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO-SETOR, 1998.

Tal constatação é respaldada por outro dado comparativo entre as regiões Sul e Centro-Oeste: enquanto esta última tem uma participação no total de treinandos que é a metade da registrada na região Sul, sua participação no total dos recursos aplicados quase se iguala em 20%. Para evidenciar a melhor utilização dos recursos, no entanto, seria necessário entrar em detalhes sobre o tipo de treinamento oferecido e outras informações que não estão contempladas no âmbito desta pesquisa.

A composição regional dos recursos pelo tipo de programa revela também uma distribuição semelhante à verificada no caso dos treinandos. A região Sudeste responde por pouco menos de 75% dos recursos aplicados com parcerias, com o Centro-Oeste ficando com 20%, percentual superior ao da sua participação no total de treinandos (14%), enquanto as demais regiões somadas participam com menos de 10%.

No que se refere aos recursos aplicados nos PEQs, a distribuição é semelhante à do total, sendo a maior participação da região Nordeste (28,6%), seguindo-se o Sudeste (24,2%), Sul (21,9%), Centro-Oeste (18,5%) e Norte (6,8%). Cabe ressaltar que, apesar de, no conjunto do período, a região Nordeste ter a maior participação - tanto no PEQ quanto no total -, o crescimento da participação do Sudeste fez com que esta superasse, em 1997, as das demais regiões, respondendo por quase 1/3 (um terço) do total de recursos aplicados em programas de qualificação, seguida pelo Nordeste (27,3% no PEQ e 25,6% no total), enquanto as regiões Sul e Centro-Oeste tiveram uma participação praticamente idêntica, de, respectivamente, 18,8% e 17,2%, nos PEQs, e de 17,5% e 17,3%, no total.

### 6.3 AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS PROGRAMAS DE EMPREGO

Os programas apresentados se por um lado mostram os avanços em termos de ampliação do público atendido e de recursos despendidos com políticas públicas de empregos dirigidas à proteção do trabalhador, principalmente dos segmentos mais fragilizados, também mostram os limites desses programas num quadro econômico desfavorável ao mercado de trabalho. Ou seja, apesar da importância de se buscar políticas voltadas para o mercado de trabalho, estas são incapazes de responder adequadamente, por isso só, aos problemas no mercado de trabalho, como as verificadas nos anos 90.

De maneira geral, o programa de seguro-desemprego melhorou bastante sua cobertura, após 1990. No entanto, ainda restringe-se àqueles trabalhadores do setor formal que possam comprovar que estiveram empregados por, pelo menos seis meses nos últimos 36 meses, obtendo remuneração nos seus meses anteriores à dispensa sem justa causa, o que reduz o número de trabalhadores que poderiam receber o benefício; ou seja, como permitir a participação dos trabalhadores que estão fora do setor formal (sem carteira própria). Além disso, num período de

crescimento do desemprego de longo prazo, o tempo de recebimento do benefício ainda é muito pequeno, no máximo cinco meses, principalmente para aqueles trabalhadores em situação mais desfavorável (com mais idade e menor escolaridade).

As dificuldades não param por aí. O papel do Sine, que melhorou seu desempenho entre 1994 e 1997, apesar de importante, está muito aquém daquilo que espera de um sistema público de emprego. O serviço de intermediação de mão-de-obra ainda tem pouca eficácia e não se conseguiu, até hoje, articular o conjunto de programas (seguro-desemprego, qualificação, intermediação e o programa de geração de emprego e renda) de forma sistêmica.

Sabemos que todos os programas apresentaram crescimento, mas não na mesma magnitude. O Planfor teve um aumento importante em praticamente dois anos de funcionamento. O seguro-desemprego, apesar de ter oscilado entre 1994 e 1997, apresenta uma cobertura de cerca de 2/3 (dois terços) dos demitidos sem justa causa no setor formal. O Sine, que também registrou expansão, abrange um volume pequeno, bem abaixo dos beneficiários do seguro-desemprego e, em 1997, por exemplo, apresentou um número de inscritos abaixo do total de treinados pelo Planfor. Já o Proger, embora tenha triplicado o número de operações realizadas entre 1995 e 1997, tem atendido pouco à área urbana, onde as taxas de desemprego são mais elevadas, ou seja, tem contribuído menos para reduzir a escassez de novos postos de trabalho, principalmente nos grandes centros urbanos.

Em termos regionais, destaca-se o melhor desempenho da região Sul no conjunto dos programas analisados. Parece-nos que a importância do sine – que registra o melhor desempenho nessa região – tem sido decisiva para que os resultados sejam equilibrados nos diversos programas. Além disso, as características da própria região parecem contribuir quando se verifica o desempenho do Proger e,

mais especificamente, o Pronaf, já que se encontrou ali um grande contingente de pequenas propriedades familiares. Por outro lado, no Sudeste, onde se localiza o maior contingente de desempregados, o resultado tem ficado aquém das expectativas, mesmo considerando-se a magnitude dos problemas a serem enfrentados.

Os programas apresentados, mesmo com as melhoras verificadas, ainda encontram-se abaixo das suas possibilidades, existindo um grande espaço para que possam melhorar seu desempenho. Parece-nos que uma ação mais decisiva em tornar o Sine – que possui toda uma estrutura montada – o centro gestor desses programas, de forma a torná-los integrados, pode contribuir para esse avanço. No entanto, o desenvolvimento dos programas, sem desconsiderar sua relevância, parece sofrer da falta de maior coordenação e intercâmbio com as demais políticas de governo. Torna-se importante, para que sejam mais eficazes, a adoção de políticas macroeconômicas direcionadas à geração de condições favoráveis ao investimento produtivo e ao crescimento econômico, sem os quais as políticas de emprego pouco podem contribuir para o crescimento do emprego e para se caminhar rumo a uma maior homogeneidade social.

## CONCLUSÃO

A inovação ou mudança tecnológica resulta de processo que leva a um novo acúmulo de conhecimentos sistematizados, aplicáveis aos sistemas de produção e efetuado em meio a um contexto social específico. A introdução de novos processos e produtos materializa a difusão de tais inovações. Em consequência dessas inovações, milhões de pessoas ficam sem trabalho, além dos muitos jovens lançados no mercado anualmente que sofrem o desalento a buscar trabalho e não o encontram. O avanço tecnológico substitui a produção manual por audaciosas máquinas computadorizadas e robôs que desempenham a mesma atividade com muito mais agilidade e até com mais qualidade e precisão.

Hoje, a automação adquire novas características que tornam o tema fundamental no campo da organização do trabalho, despertando o interesse de vários segmentos da sociedade. Em termos conceituais ela se relaciona não apenas à substituição do esforço físico do homem, mas também à complementação ou substituição de parte da sua atividade mental no processo produtivo.

Os benefícios trazidos pelos avanços da automação são incontestáveis: garantem acesso a produtos e serviços antes nunca imaginados. Proporcionam conforto, rapidez, agilidade e segurança dos quais jamais se havia tido idéia até bem pouco tempo atrás. Principalmente do processo fabril, as novas tecnologias proporcionam além da eficiência no suprimento e transformação de insumos e produtos, melhor controle e organização do processo produtivo, precisão no controle de qualidade, centralização de planejamento e controle de estoques, maior flexibilidade e confiabilidade do sistema de produção, entretanto, há também controle crescente da força de trabalho.

Para a sociedade em geral, um bom exemplo da eficiência tecnológica, foram os caixas eletrônicos nos bancos e o acesso pela internet – internetbank – no qual, é possível fazer pagamentos, transferências, consultas sem sair de casa ou do local de trabalho. Por outro lado, toda essa tecnologia voltada para a comodidade tira do mercado de trabalho milhões de pessoas que já não são mais úteis nas suas funções.

Diante dessa situação, o crescimento econômico sustentado poderia amenizar - se não resolver - o problema do desemprego se a demanda fosse sempre crescente de forma que a produção se expandisse em processo contínuo, gerando novos empregos, e que a renda pudesse garantir consumo e investimento expressivos. A tecnologia seria então uma arma para garantir mais lazer, libertadora das atividades maçantes, e não um substituto incondicional do homem, uma maneira de reduzir custos e a melhor opção de rentabilidade para as empresas.

Simultaneamente, à revolução que as inovações introduzem no universo fabril, comércio e serviços, a ela se combina uma série de inovações tipicamente organizacionais. São mudanças nas formas de organização e gestão da produção e do trabalho, que podem ser efetuadas mesmo com um parque convencional de equipamentos e, em geral, antecedem à automação do sistema produtivo. Todo esse novo paradigma industrial teve no sucesso japonês a vitrine contemplada. As principais mudanças nos padrões de organização e gestão da produção, concentram-se nas linhas de produção, nos sistemas “just-in-time”, nos programas de qualidade, nos trabalhos em grupos, na redução de níveis hierárquicos e na terceirização das atividades.

Se a mínima garantia de se manter empregado está cada vez mais difícil de ser alcançada, a melhor solução é a permanente qualificação. Todos os dias há

muitos concorrentes para a mesma função e estarão na disputa aqueles que puderem dominar diversas atividades e serem multifuncionais. A figura do trabalhador polivalente já se coloca na proposta sócio-técnica e se faz necessária na contratação. Isto é de fato coerente com os novos padrões de competitividade. A polivalência apresenta vantagens em termos de produtividade sob a ótica empresarial como execução de operações consecutivas, eliminando estoque e esperas, intensificação do trabalho pela redução de “tempos mortos” e flexibilidade da mão-de-obra, no sentido de sua rápida mobilidade e possibilidade de cooperação mútua no processo de trabalho.

Vimos que o governo brasileiro tem programas de qualificação e recolocação que estão garantindo em muito o acesso de jovens ao mercado de trabalho e àqueles que tiveram seus empregos perdidos ou extintos. O serviço de intermediação (Sine), Projer e Planfor, por exemplo, houve um significativo crescimento tanto no número de pessoas atendidas quanto na aplicação de recursos. No caso do seguro-desemprego, o mais antigo dos programas, verificou-se que este manteve um comportamento estável no período de 1995 a 1997, após ter ocorrido um considerável aumento da cobertura aos segurados entre 1989 e 1992. No entanto, apesar da evolução favorável desse conjunto de programas desde meados da década de 90, apontam-se algumas limitações e a pouca capacidade que tais iniciativas tem para responder os desafios colocados por um mercado de trabalho cada vez mais heterogêneo e com desemprego crescente num quadro econômico que tem privilegiado a redução de custos e ajustes nas contas públicas.



## REFERÊNCIAS

AMADEO, E. J.; ESTEVÃO, M. **A teoria econômica do desemprego**. São Paulo: Hucitec, 1994. 253 p. (Obras Didáticas, 6).

AMADEO, Edward et. al. **A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980**. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (texto para discussão, 353).

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998. v. 1 (coleção teses e pesquisas).

BALTAR, P. E. ANDRADE. **Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil**, Economia e Sociedade. Campinas, 1996.

BRESCIANI, L.P. **Da Resistência à Contratação: tecnologia, trabalho e ação sindical no Brasil**, São Paulo: Sesi-DN, 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho-Sefor. PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional – 96/99. Brasília: Secretaria da Formação e Desenvolvimento Profissional, 1996a. 8p.

\_\_\_\_\_. PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional: termos de referência dos programas de educação profissional. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1996b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação Profissional: trabalho e empregabilidade. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1996c. 8p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. PLANFOR – Avaliação gerencial: 2 Ano do triênio: resultados até 31/12/97. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho-SPES. Proger Rural, Pronaf. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador, 1996a. 18p.

\_\_\_\_\_. Relatório gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador: exercício de 1995. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador, 1996b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Avaliação das ações do programa de seguro-desemprego no âmbito do Sine. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador, 1998a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Informações gerenciais da Coordenação Geral de Emprego (CGEM). Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador de Formação e Desenvolvimento Profissional, fev. 1998b.

CACCIAMALI, Maria Cristina, SILVA, Gilvanir B. **Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual**. São Paulo: FEA/USP, 1997.

CHAHAD, José Paulo Z. **O programa seguro-desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro**. Brasília: SES/Ministério do Trabalho, 1989 (texto para discussão, 20).

COUTINHO, Luciano. **A especialização regressiva: um balanço de desempenho industrial pós estabilização**. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). Brasil: v desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 81-106, 1997.

**Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Artigos dos pesquisadores/ Organizado pelo DIEESE**, São Paulo: Cesit, 1999.

**Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e contexto tnternacional, ou, seminários internacional e regionais empregos e desenvolvimento tecnológico**, São Paulo: Dieese organizador, 1998.

**Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Processos de integração regional / organizado pelo DIEESE**, São Paulo: Dieese, 1999.

FRANCO FILHO, G. Souza de, **Desemprego: Mudanças nas relações de trabalho**. São Paulo: LTR, 1998.

FRISCHTAK, C.R. **Automação bancária e mudança na produtividade: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.

GONZAGA, Gustavo. **Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil**. Revista de Economia Política, v. 18, n 1, jan./mar. 1998.

HAYEK, F. A. **Desemprego e política monetária**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985. 80 p. (Pensamento Liberal, 2).

HOFFMANN, H. **Desemprego e subemprego no Brasil**, 2. ed. São Paulo: Ática, 1980.

MATTOSO, J.E.L. **A Desordem do Trabalho**, 1. ed. São Paulo: Página Aberta Ltda, 1995.

MATTOSO, Jorge Eduardo L., POCHMANN, Mareio. **Globalização, concorrência e trabalho**. Cadernos CESIT, Campinas, n. 17, nov. 1995.

MARX, K. **O capital – Crítica da economia política**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1996.

PAMPLONA, A. R. **Concorrência, Reestruturação e Inovação: a nova fase do bancário brasileiro**. Curitiba, 1999. 68 f. Monografia de Graduação (Ciências Econômicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. São Paulo: LTR, 1995.

RAMOS, C. A. BARBOSA. **Formação do mercado de trabalho no Brasil**. In: OLIVEIRA Marco Antônio (org.) **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas: IE/Unicamp, p. 113-128, 1998.

RICARDO, D. **Princípios da Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos Empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho**. São Paulo: Makron Books, 1995.

SANDRONI, P. **Novo dicionário de Economia**. 6. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SINGER P. **Globalização e Desemprego: Diagnóstico e Alternativas**, 2. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

URANI, André. **Elementos para uma política de emprego no Brasil**. In BÓGUS, Lucia, PAULINO, Ana Yara (orgs.). **Política de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, p. 47-68, 1997.