

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE ECONOMIA

JOSÉ RODRIGO PENTEADO PIRES

**MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: A GERAÇÃO DE EMPREGO E
SEUS RESULTADOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**CRICIÚMA-SC
2015**

JOSÉ RODRIGO PENTEADO PIRES

MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: A GERAÇÃO DE EMPREGO E SEUS RESULTADOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Economia da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Dr. Dimas de Oliveira

**CRICIÚMA-SC
2015**

JOSÉ RODRIGO PENTEADO PIRES

MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: A GERAÇÃO DE EMPREGO E SEUS RESULTADOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Economia da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Mercado de Trabalho e Políticas Públicas.

Criciúma, dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dimas de Oliveira Estevam – Doutor – Universidade do Extremo Sul Catarinense - Orientador

Prof. Rafael Rodrigo Muller – Doutor - Universidade do Extremo Sul Catarinense

Prof. Joelcy José Sá Lanzařini – Esp. - Universidade do Extremo Sul Catarinense

Dedico este trabalho à minha Mãe Ereny, minha avó Joana e minha noiva Patricia, que fizeram de tudo pra que essa conquista fosse alcançada, me apoiando e acreditando em mim durante toda a caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem seu sopro de vida, nada disso seria possível! Agradeço a toda minha família, mas especialmente minha mãe Ereny, minha avó Joana e minha noiva Patricia, que estavam ao meu lado em todos os momentos, tanto os bons quanto os ruins.

Agradeço a todos os meus colegas de curso que dividiram comigo uma sala de aula durante anos em busca do mesmo objetivo, sempre somando conhecimento e dividindo as alegrias. Agradeço imensamente o grande amigo e doutor Dimas, que me apoiou e ajudou na definição e desenvolvimento do trabalho. Agradeço também ao grande amigo e mestre Thiago Fabris, que sempre me incentivou e apoiou, não permitindo que eu abandonasse a caminhada antes de seu final!

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o mercado de trabalho brasileiro e investigar os resultados das políticas públicas voltadas para a geração de emprego no Brasil. Quanto à metodologia, foi realizada uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa sobre o tema, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, no período de 2004 a 2014. Concluiu-se que a economia brasileira apresentou resultados positivos no período de 2004 a 2014, o mercado de trabalho foi pouco afetado mantendo baixos níveis de desemprego. Como tendências futuras do mercado de trabalho, provavelmente ocorreram mudanças em relação aos índices de desemprego e renda, uma vez que, em 2015, o país está enfrentando uma forte crise econômica, permeada pelo aumento da inflação, aumento do dólar, redução dos investimentos estrangeiros e queda na produtividade industrial. Todos esses fatores, sobretudo, a redução na produção da indústria, poderão influenciar negativamente os índices de emprego e renda no Brasil.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho; Emprego e Renda; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the Brazilian labor market and investigate the results of public policies aimed at job creation in Brazil. As for the methodology, a descriptive, qualitative on the subject, from a bibliographic and documentary research carried out from 2004 to 2014. It was concluded that the Brazilian economy showed positive results from 2004 to 2014, the labor market was unaffected by keeping low levels of unemployment. As future trends in the labor market probably occurred changes in relation to unemployment and income rates, since, in 2015, the country is facing a severe economic crisis, permeated by rising inflation, rise of the dollar, reducing foreign investment and decline in industrial productivity. All these factors, in particular, the reduction in industrial production, may adversely affect employment rates and income in Brazil.

Keywords: Labour Market; Employment and Income; Public policy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

IPEA: Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada

MT: mercado de trabalho

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

PBF: Programa Bolsa Família

PDRAE: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PME: Pesquisa Mensal de Emprego

PRONATEC: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PT: postos de trabalho

SUT: Sistema nico de Trabalho

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de participação no mercado de trabalho brasileiro	38
Gráfico 2: Taxa de desemprego aberto.....	39
Gráfico 3: Taxa de informalidade	39
Gráfico 4: Rendimento médio.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da participação, do desemprego, da informalidade e do rendimento médio no Brasil (2004-2014)	37
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 MERCADO DE TRABALHO.....	14
2.1 Mercado de trabalho e a geração de emprego	14
2.2 Políticas públicas	16
2.3 Reforma do Estado e a gestão de políticas públicas no Brasil	21
2.4 A gestão de redes nas políticas sociais	24
2.5 Políticas sociais: emprego e renda	27
3 METODOLOGIA	33
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
5 CONCLUSÃO	44
6 REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

Constitui-se tema deste estudo o mercado de trabalho brasileiro. O grau de crescimento econômico e a redução da pobreza dependem dos benefícios distribuídos em diversos segmentos da sociedade, sendo que o emprego e renda ocupam um lugar importante na melhoria da qualidade de vida da população.

Emprego, renda e mercado de trabalho podem desempenhar um papel crucial na redução da pobreza. Este estudo visa abordar o impacto do emprego e renda na economia.

Delimitou-se o tema a uma análise de políticas públicas voltadas ao estímulo à geração de emprego e seus resultados.

A disponibilidade de oportunidade de emprego e suas características constituem um canal de transmissão essencial do crescimento econômico e para redução da pobreza.

A pergunta norteadora deste estudo é a seguinte: qual o desempenho do mercado de trabalho no período de 2004 e 2014?

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), a economia brasileira apresentou bom desempenho em relação ao mercado de trabalho na última década, no período de 2004 a 2014. E, apesar do crescimento econômico moderado que ocorreu nos três primeiros trimestres de 2014, o mercado de trabalho continuou a registrar baixos níveis de desemprego e trabalho informal. Isso sugere que o mercado de trabalho vem sendo pouco afetado e a manutenção de baixos índices de desemprego se deve ao recuo na taxa de participação.

Quanto às políticas públicas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pode-se constatar tendências de financiamento, e desempenho recente em programas como: abono-salarial, seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, e qualificação profissional (IPEA, 2015).

O objetivo deste estudo é analisar o desempenho do mercado de trabalho no período de 2004 a 2014, em relação à geração de empregos no Brasil, por meios das políticas públicas constituídas no período.

Justifica-se esta pesquisa no fato de que o mercado de trabalho exerce um papel fundamental na situação econômica, social e política de um país. A falta de emprego e renda implicam em aumento da pobreza, redução da qualidade de vida, acarretando problemas de ordem socioeconômica. Na última década o mercado de trabalho tem apresentado um bom desempenho no que se refere à geração de empregos e aumento de renda, por esse motivo tornou-se interessante realizar esta pesquisa.

Desse modo, o presente estudo é importante para o debate acadêmico, uma vez que possibilitará uma visão crítica sobre o tema, servindo como fonte de consulta e lista bibliográfica para trabalhos futuros.

No âmbito social, justifica-se esta pesquisa no fato de contribuir para ampliar o debate sobre as políticas públicas no segmento do mercado de trabalho, possibilitando que os leitores tenham uma visão do contexto de emprego e renda no Brasil.

No âmbito individual, esta pesquisa servirá para que o pesquisador amplie seus conhecimentos sobre o tema, e possa formar uma opinião crítica de modo a ter uma base teórica para trabalhos futuros.

Quanto à metodologia, foi realizada uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa sobre o tema. A técnica de pesquisa caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental (relatórios do IPEA e MTE), realizada a partir de publicações sobre as políticas públicas de geração de emprego no Brasil no período estudado.

Para facilitar a compreensão deste estudo, o texto foi dividido em cinco seções: a seção 1 é a própria introdução, indicativa do conteúdo deste estudo; a seção 2 apresenta a visão teórica da pesquisa; a seção 3 detalha a metodologia adotada; a seção 4 demonstra os resultados obtidos e a discussão desses resultados a partir da interpretação do pesquisador; por fim, a seção 5 contém as considerações finais.

2 MERCADO DE TRABALHO

2.1 Mercado de trabalho e a geração de emprego

A conjuntura econômica de um país representa as reações a partir da econômica adotada. A política econômica constitui um conjunto de ações que o Governo toma utilizando instrumentos econômicos, a fim de atingir determinados objetivos macroeconômicos, tais como o controle da inflação e a elevação do nível de investimentos em empregos (SANTOS, 2010).

O gestor público, frente às situações conjunturais da economia, tem de interpretar o macroambiente econômico e, conseqüentemente, conduzir decisões mais eficazes para a organização, além de perceber os impactos que as medidas econômicas adotadas pelas políticas públicas podem causar nas decisões governamentais (SANTOS, 2010).

Para que seja possível compreender a relação entre economia, mercado de trabalho e geração de emprego pode-se recorrer ao ponto de partida da teoria geral do emprego de Keynes, que foi o princípio da demanda efetiva. Para Keynes, segundo Dillard (1982, p. 28),

O pleno emprego depende da procura agregada e o desemprego é o resultado de uma carência de demanda agregada. A procura efetiva se manifesta pelo gasto do rendimento. Quando o emprego aumenta, aumenta o rendimento.

Keynes (2003) explicou em sua teoria que, em determinado estado da técnica, recursos e custos, o emprego de um determinado volume de trabalho por um empresário envolve dois tipos de despesas: em primeiro lugar, os montantes que ele paga para os fatores de produção (exclusivos de outros empreendedores), por seus serviços atuais, que podem ser denominados como custo dos fatores do emprego em questão; e, em segundo lugar, os montantes que ele paga para outros empresários para que possa comprar os produtos necessários para não deixar os equipamentos ociosos, o que pode ser denominado como custo de utilização do trabalho em causa.

O excesso do valor de produção resultante sobre o respectivo fator custo e seu custo de uso é o lucro, ou melhor, a renda do empresário. O custo dos fatores

é, naturalmente, a mesma coisa, quando observado do ponto de vista do empregador, sendo que os fatores de produção levam em conta os seus rendimentos. Assim, o fator custo e lucro do empresário compõem, entre outros, o que pode ser definido como rendimento total resultante do emprego dado pelo empreendedor. O lucro do empresário assim definido é, como deveria ser, a quantidade que ele se esforça para maximizar quando ele está decidindo qual é a quantidade de trabalho que terá para oferecer, ou seja, quantos empregos ele poderá disponibilizar para o mercado de trabalho (KEYNES, 2003).

Por vezes, é conveniente, quando se observa do ponto de vista do empregador, considerar a renda agregada (custos mais o lucro), resultante de uma dada quantidade de emprego gerado por seu produto no mercado. Por outro lado, o preço da oferta agregada da produção de uma dada quantidade de emprego é a expectativa de rendimentos que somente com o tempo demonstra se realmente foi um bom investimento (KEYNES, 2003).

Nesse raciocínio, se o rendimento real da economia aumentasse, também aumentaria o consumo, porém menos do que o rendimento. Deste modo, para que houvesse procura suficiente para manter aumentos de emprego, deveria haver aumentos no investimento real iguais à diferença entre o rendimento e a procura de consumo originada desse rendimento. Portanto, o emprego não poderia aumentar a não ser que aumentasse o investimento (QUEIROZ, 2011).

Assim, é somente a partir de uma política econômica equilibrada que haverá incentivo para que os empresários convertam seu dinheiro em bens de produção, uma vez que isso somente é realizado se eles acharem que irão obter lucro.

Para Keynes, o incentivo ao investimento é determinado pelas estimativas feitas pelos empresários acerca da rentabilidade dele em relação aos juros pagos pelo dinheiro que custeia o investimento, determinado como custo de oportunidade do dinheiro. Keynes denominou essa relação de “eficácia marginal do capital” (DILLARD, 1982, p. 29), que se caracteriza pela instabilidade a curto prazo e pela tendência de declínio em longo prazo. Para Keynes, as flutuações da eficácia marginal do capital seriam as causas fundamentais do ciclo econômico.

Muitas críticas foram feitas à teoria de Keynes, como Milton Friedman, na década de 1960, ao afirmar que a moeda era fundamental para o desempenho do produto e que a política de gastos públicos era inócua, pois apenas substituíria

gastos privados potenciais por gastos governamentais efetivos. Com essas assertivas, surgiu o monetarismo (DILLARD, 1982).

Posteriormente, Harrod e Domar demonstraram a possibilidade de uma situação semelhante ao “equilíbrio com desemprego de Keynes em um contexto no qual o estoque de capital estivesse crescendo de forma contínua ao longo do tempo” (HUNT, 1981, p. 85). O resultado desse modelo foi o seguinte: “a obtenção de uma trajetória de crescimento estável com pleno emprego da força de trabalho é possível, mas altamente improvável” (HUNT, 1981, p. 85).

Assim, as economias capitalistas tendem a apresentar um crescimento irregular, alternando períodos de crescimento acelerado com períodos de queda acentuada do nível de atividade econômica – e desemprego elevado (HUNT, 1981).

De acordo com Dillard (1982), as autoridades econômicas são obrigadas a conduzir a política econômica com base em resultados da teoria macroeconomia tradicional, que ainda hoje são questionados.

Frente às teorias supracitadas, é possível afirmar que a formulação de políticas públicas deve buscar o equilíbrio, buscando a ampliação do emprego e renda.

2.2 Políticas públicas

As políticas públicas podem ser compreendidas como um meio, uma atitude deliberada do governo dentro de um Estado, que visa à redução dos conflitos que caracterizam as sociedades modernas (SANTOS, 2010).

Portanto, as políticas públicas constituem o resultado de relações complexas que envolvem atores diferentes, com diversas opiniões, interesses e valores. Tal conjuntura gera grupos de interesse e conflitos, uma vez que demanda políticas e ações políticas (SANTOS, 2010).

As políticas públicas expressam um conjunto de disposições, medidas e procedimentos que espelham a visão do Estado relativamente as tarefas de interesse público e que são concretizadas pelo governo por meio da atividade de produção de bens e serviços e da regulação de relações dos agentes econômicos (QUEIROZ, 2011).

Segundo Queiroz (2011), a expressão “política pública” pode ser empregada para se referir a um processo de tomada de decisões, ou ainda, para tratar sobre o produto desse processo:

Em síntese, as políticas públicas são, no estado democrático de direito, os meios que a Administração Pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa Constituição Nacional (QUEIROZ, 2011, p. 95).

Kauchakje (2008, p. 29) apresenta a seguinte definição sobre políticas públicas:

[...] são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e também do setor privado para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas.

No estudo elaborado por Maria das Graças Rua (2009, p. 19), a autora afirma que é preciso compreender a diferença entre política pública e decisão política:

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforma a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Numa concepção moderna, as políticas públicas estão diretamente relacionadas ao bem-estar social, a democratização e a melhoria de gestão e, também, da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, Donoso (2012, p. 18) afirma que:

Empreender uma análise sobre o conceito de políticas públicas significa, a priori, resgatar a evolução da ideia de direitos humanos, em especial dos direitos fundamentais sociais, cujo ponto de maturação poderia ser detectado na profunda transformação ocorrida no plano jurídico a partir do século XX, em que o embrião do constitucionalismo lançou ao plano estrutural Constituições que ultrapassariam os limites liberais clássicos de conformação do poder e de liberdades políticas.

O atual modelo estatal, denominado Estado Constitucional (Estado Social), diferencia-se do antigo modelo de Estado de Direito principalmente frente a inclusão, na Carta Magna, de valores e princípios concernentes à dignidade da

pessoa humana e os direitos fundamentais, assim como o estabelecimento de metas e diretrizes a que o Estado deve, em primeiro plano, buscar, com o escopo de concretizar e de proteger estes direitos e valores (GUASQUE, 2012).

De acordo com Lima (2005), o atual modelo estatal, é um Estado Social, porque visa à promoção do desenvolvimento econômico, do bem-estar e da justiça social; e um Estado de Direito, porque não prescinde do legado liberal oitocentista, em matéria de subordinação dos poderes públicos ao Direito de reforço das garantias particulares frente às políticas públicas.

Nesse sentido, Breus (2007, p. 47) afirmou que:

Para que a Administração realize os comandos normativos contidos na Constituição, especialmente os direitos fundamentais sociais ou prestacionais, é preciso que o faça por meio de programas e ações específicas, os quais, exatamente por serem dirigidos à realização desses direitos de forma convergente e adequada, podem ser denominados de Políticas Públicas.

A partir da instauração dos direitos humanos e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais sociais, ocorreu a ampliação de direitos e a concretização da cidadania que impuseram uma maior intervenção do Estado. Segundo Donoso (2012, p. 22),

A gradativa construção da doutrina dos direitos humanos e da supremacia da Constituição, com seu caráter vinculante e dirigente, tornaram real o delineamento de uma nova visão de Estado, o Estado Constitucional, o qual pautar-se-ia na força normativa dos princípios constitucionais e em um modelo substancial de justiça, na linha de pensamento das teorias pós-positivistas.

A partir das mudanças engendradas pelos conceitos inerentes aos direitos humanos, é possível afirmar que se, no Estado liberal clássico, o objetivo do direito, como ato de intervenção na ordem social, era a ordenação provedora de segurança, no Estado social a forma de intervenção passou a agregar uma nova gama de objetivos, que no Estado liberal não eram sequer cogitados (DONOSO, 2012).

A promoção dos novos objetivos impostos pelo Estado social começa pela ampliação do leque de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado. Segundo Comparato (2002, p. 50),

Ora, essa ativação incessante dos órgãos estatais engendra fatalmente o caos e a confusão de atribuições se não for organizada no quadro de um planejamento estratégico, com a

eleição prioritária de fins ou objetivos comuns e a escolha dos meios ou instrumentos mais adequados à sua consecução. Segundo o modelo do constitucionalismo liberal, não compete ao Estado guiar a sociedade civil para a realização de fins comuns. A grande, se não única, tarefa estatal consiste em propiciar, sob a égide de leites gerais, constantes e uniformes, condições de segurança – física e jurídica – à vida individual. Compete a cada indivíduo fixar suas finalidades de vida, no respeito às leis asseguradoras de uma convivência harmoniosa de escolhas individuais. Em radical oposição a essa nomocracia estática, a legitimidade do Estado contemporâneo passou a ser a capacidade de realizar, com ou sem a participação ativa da sociedade – o que representa o mais novo critério de sua qualidade democrática – certos objetivos predeterminados.

A doutrina de Comparato (2002) abarca uma ideia central de dirigismo segundo políticas públicas, especialmente quando se refere às lições de Karl Loewenstein, ao afirmar que o novo equilíbrio entre os Poderes seria a declaração, a execução e o controle determinados por políticas públicas ao invés da lei.

Neste contexto, a função de governar seria o núcleo da ideia de política pública, onde ocorre o redirecionamento do eixo de organização do governo no que se refere à legislação para o plano de políticas públicas, com respaldo no aparato coativo de que dispõe o Estado para a realização do bem comum (SANTOS, 2010).

O Estado social pode ser considerado um Estado dirigente, onde os Poderes Públicos assumiriam o papel de condutores do destino da coletividade na direção de metas predeterminadas por políticas públicas (GUASQUEZ, 2012).

Com base nos conceitos supracitados, é possível afirmar que as políticas públicas constituem um plano de ação do Estado ou Administração Pública, que tem como objetivo priorizar as ações que garantem os direitos dos cidadãos.

As políticas públicas podem ser divididas nos seguintes tipos (QUEIROZ, 2011, p. 95-96):

Políticas estabilizadoras: àquelas que visam otimizar o nível de emprego, buscar a estabilidade de preços e promover o crescimento econômico, o aumento da renda per capita, entre outros.

Políticas reguladoras: que objetivam regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas.

Políticas alocativas: compreendem a maioria das políticas que é objeto das programações dos diferentes governos.

Políticas distributivas: objetivam a distribuição da renda.

Políticas compensatórias: geralmente, são destinadas aos segmentos mais pobres da população, excluídos ou marginalizados do processo de crescimento socioeconômico.

Uma gestão democrática de políticas públicas busca o fortalecimento da participação social nos diversos momentos da Administração Pública, sobretudo no caso de políticas, programas e serviços sociais.

O gestor público ocupa um papel importante no planejamento das ações de políticas públicas. Segundo Santos (2010, p. 6), na formulação de políticas públicas, o gestor deverá considerar diferentes abordagens da racionalidade:

Racionalidade econômica: são usados critérios de escolha pública e de economia do bem-estar social, sem entrar no julgamento de valores. Utilizam-se critérios tecnocráticos contidos na análise custo-benefício.

Racionalidade político-sistêmica: estabelece-se um acordo entre os atores do jogo do poder. A sociedade e os decisores aceitam o que é viável e o que surge do labirinto político; todavia, não se questiona a responsabilidade moral das políticas.

Formulação responsável: sujeita-se o processo decisório ao debate e ao escrutínio público, englobando considerações éticas sobre a responsabilidade na formulação de políticas públicas. O debate inclui questões a respeito da igualdade, liberdade, solidariedade e democracia.

O papel do gestor público mudou nos últimos anos, atualmente, a gestão gerencial e a busca de uma atuação profissional na Administração Pública têm sido impostas aos gestores públicos.

A gestão de políticas públicas contemporâneas exige uma postura de liderança por parte do gestor público. Nesse sentido, Stein et al. (2007, p. 14), afirmaram:

A liderança – capacidade de influenciar de modo eficaz a consecução de determinados objetivos – desempenha um papel crucial nos processos políticos, e, com frequência, em momentos críticos. O papel central da liderança tem incentivado a tendência a encarar a política mais como uma questão de interação pessoal que como um jogo de incentivos institucionais. [...] traz consigo uma combinação de propósito, dedicação (comprometimento) e capacidade de relacionamento em nível pessoal que produz resultados que vão além do que seria de esperar do funcionamento normal das instituições. Demonstra-se a liderança por meio de diferentes tipos de comportamento, muitos deles simbólicos. Assim, compreendida, a liderança pode ser funcional ou disfuncional, segundo seus efeitos sobre a estrutura das instituições e a qualidade das políticas públicas.

A liderança funcional é aquela que facilita a cooperação, possibilitando melhorias nas transações intertemporais e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de política pública. A liderança disfuncional é aquela em que uma única pessoa pode dominar, o que prejudica o fortalecimento das instituições (STEIN ET AL., 2007).

De acordo com Bond (2007), a gestão pública atual apresenta uma tendência à inovação da Administração Pública, incorporando técnicas do setor privado, porém adaptando-as às suas características próprias. Atualmente, o cidadão exige cada vez mais da Administração Pública, com relação aos atendimentos, à higiene, ao bem-estar, à segurança pessoal e profissional, aos preços razoáveis, entre outros. Isso ocorre em todas as esferas da sociedade, seja no âmbito privado ou público. Portanto, a Administração Pública não poderia deixar de buscar inovações gerenciais voltadas para as políticas públicas.

2.3 Reforma do Estado e a gestão de políticas públicas no Brasil

Por Administração Pública entende-se toda estrutura do Estado, que não visa lucro econômico, necessária para atender as necessidades da população. Esta definição nos mostra que existe uma diferença substancial entre a finalidade apresentada pela administração privada e a pública. A administração privada busca, através de seus serviços, maximizar os resultados operacionais para atingir o lucro econômico necessário à sua sobrevivência, ao passo que a Administração Pública busca maximizar resultados para atender as necessidades de sua população (MORAES, 2002).

A administração pública é regida por princípios importantes que visam atender os interesses do Estado, da Sociedade e garantir os direitos dos cidadãos, tais como princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado; princípio da legalidade; princípio da finalidade; princípio da separação de poderes; princípio da razoabilidade; princípio da impessoalidade; princípio da publicidade; princípio da moralidade; princípio da eficiência; princípio da proporcionalidade (BANDEIRA DE MELLO, 2006). Todos esses princípios são essenciais na orientação das políticas públicas, para que sejam garantidos os direitos dos cidadãos (DI PIETRO, 2002).

No contexto da Administração Pública a ideia de modelo gerencial está fundamentada num sistema de dominação racional-legal, portanto, em conformidade com o Estado de Direito e utilizando-se da administração burocrática, muito embora esta apareça em diferentes graus nos diversos países onde tem sido aplicada.

A diferença está, essencialmente, no grau de ônus atribuído atualmente à administração e repassado aos contribuintes, buscando maior eficiência ao reproduzir aspectos da administração privada, por isso denominam-se modelos de gestão, ou gerencial, pois assume um aspecto inovador.

A partir da Reforma do Estado, o aparelho estatal busca reduzir seu papel de executor ou prestador direto de serviços, e amplia o papel de regulador e provedor destes serviços. Os serviços sociais como a educação e a saúde, que são essenciais para o desenvolvimento socioeconômico do país, na medida em que se investe no capital humano; para a democracia, no ponto em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que não pode ser proporcionada pelo mercado, devido à demanda de mão de obra não especializada. Deste modo, o Estado pretende subsidiar os serviços sociais e, ao mesmo tempo, manter o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995). Deste modo, o novo modelo de Administração Pública no Brasil, a administração gerencial passou a apresentar pontos diferenciais da administração burocrática. Os principais pontos diferenciais são a confiança limitada que é depositada no gestor público, gozando de relativa autonomia para alcançar as metas, pré-fixadas e controladas a posteriori por meio dos resultados, em oposição à administração burocrática, que controla todos os procedimentos de compras e contratações, como consequência da desconfiança absoluta no administrador; e a orientação centrada no atendimento ao cidadão, que passa a ser visto como cliente, numa visão nitidamente mercadológica, em oposição à administração burocrática, que, frequentemente é acusada de ser autorreferente.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p.16), na Administração Pública Gerencial, a estratégia volta-se

Para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;

Para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e

Para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A Administração Pública gerencial tem como inspiração os modelos administrativos de organizações privadas, entretanto, não podem ser confundidos com as empresas privadas. Isso porque, as receitas das empresas privadas têm origem nos pagamentos de seus clientes, que o fazem com liberdade de escolha, ou seja, por opção de comprar determinados produtos e/ou serviços daquela empresa. Por seu turno, a receita da Administração Pública tem origem nos impostos pagos pelos contribuintes, portanto, trata-se de uma contribuição obrigatória, na maioria das vezes, paga à revelia do contribuinte.

Nesse cenário, as empresas privadas são controladas pelo mercado e a Administração Pública é controlada pela sociedade por intermédio dos políticos eleitos democraticamente. Assim, a empresa privada visa o lucro, e tem como objetivo atender às expectativas dos acionistas; a Administração Pública gerencial está diretamente voltada para o interesse social.

Descentralizar a Administração Pública delegando autoridade passa a ser a ideia central do pensamento reformista. A justificativa é dada pela absoluta impossibilidade de o Estado suprir todas as demandas públicas que se apresentam nos dias atuais.

O novo modelo de gestão da Administração Pública, no modelo gerencial, possibilitou a implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, que tem como foco a missão, visão e metas a serem atingidas (KANAANE et al., 2010).

A gestão estratégica da Administração Pública deve estar orientada para as demandas e expectativas da comunidade, do contexto social mais amplo, encontrando no planejamento estratégico um instrumento de suma importância para atingir as expectativas dos serviços ao cidadão/cliente da comunidade e do contexto social mais amplo.

É interessante observar que o cidadão ganhou novo status no atual modelo de gestão da Administração Pública, tornando-se agora um cidadão/cliente ou cliente-cidadão que, segundo Kanaane et al. (2010, p. 203), “quer muito mais que uma boa imagem das organizações públicas, ele quer constância de propósitos, consistência em ações e projetos, conteúdo e, principalmente, respeito”.

Portanto, a gestão gerencial aplicada às políticas públicas implica em uma nova visão do cidadão, que agora é considerado um cliente, que deve ter atenção e deve ser cativado por intermédio de políticas públicas efetivas.

Analisando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível no site da presidência, podemos constatar sua importância e como ela mudou o cenário vivenciado naquela oportunidade. A constituição foi elaborada durante um período de 20 meses e teve a participação de 558 membros constituintes, sendo promulgada em 05 de outubro de 1988. Essa nova Carta Magna restabelece direitos dos cidadãos – reprimidos durante o período da ditadura – e torna clara a preocupação do Estado em garantir o bem estar da população. Mesmo com alguns itens podendo até ser considerados repetitivos, a Constituição de 1988 foi um marco e o início de um novo foco do Estado no intuito de trabalhar em prol da sociedade.

2.4 A gestão de redes nas políticas sociais

A partir da década de 1980, a gestão gerencial foi difundida com base na hegemonia das práticas e da ideologia neoliberais, questionando a eficiência, a capacidade e a responsabilidade do Estado frente às questões sociais (KAUCHAKJE, 2008).

A gestão gerencial é uma modalidade de gestão que introduz na gestão pública os princípios da gestão empresarial, que transfiguram cidadãos em clientes e incentivam a concorrência entre os entes fechados (estados e municípios). Entretanto, a gestão gerencial traz inovações gerenciais e democráticas, como a prestação de contas, a transparência da Administração Pública e a proposição da participação de atores sociais significativos em forma de parceria entre Estado e sociedade civil (KAUCHAKJE, 2008).

Segundo Queiroz (2011, p. 160), “a gestão de políticas públicas envolve as ações relativas à formulação, à implementação, ao monitoramento, à avaliação e à reprogramação das políticas ou dos programas governamentais”.

A gestão gerencial estabelece formas para que as políticas públicas possam ser planejadas, implementadas e monitoradas de modo atingir os objetivos dos atores sociais e, também, da Administração Pública. Contudo, para ser efetiva, a gestão gerencial no âmbito das políticas públicas não pode estar atrelada apenas a defesa de uma democracia minimalista e de uma sociedade civil voltada apenas para firmar parcerias meramente protocolares. É preciso que a gestão gerencial voltada para as políticas públicas seja efetivamente democrática e inclua os diversos atores sociais.

Os gestores inseridos na gestão gerencial de políticas públicas devem desempenhar uma gestão democrático-participativa, que expresse o compromisso e o posicionamento que apontam para o fortalecimento (KAUCHAKJE, 2008, p. 91):

Do vínculo orgânico-descentralizado das três instâncias: federal, estadual e municipal (vertical e horizontalmente no plano das políticas públicas requerido pela diretriz do comando único das ações do Estado);

Do caráter de processo e conquista social (e não apenas eventual ou programático) das políticas públicas, tendo como base os direitos e a concepção da equidade;

Da priorização social para os investimentos públicos.

A gestão gerencial apresenta uma maleabilidade que combina com o modelo democrático-participativo e com a gestão em rede visando à melhoria das políticas sociais, sobretudo àquelas relacionadas ao emprego e renda.

A gestão em rede é inovadora, uma vez que permite ultrapassar o traço histórico brasileiro de ações sociais fragmentadas e sobrepostas, que não articulam os recursos e os sujeitos locais, regionais e globais. Isso é relevante porque, não raro, usuários são atendidos em serviços e projetos sociais desconexos e descontínuos, que não se potencializam mutuamente. Para a superação do trabalho setorizado e paralelo, a gestão em rede aborda as políticas públicas (habitação, saúde, cultura, educação, etc.) de maneira interfacetada e busca a articulação dos atores sociais do Estado e da Sociedade civil (KAUCHAKJE, 2008).

Segundo Rua (2009, p. 54),

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de interação das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central de governo para o local, quanto da esfera do estado para a sociedade. Processos como a descentralização e o adensamento da sociedade civil convergem para formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. Adquirem relevância as propostas de descentralização das políticas públicas, na qual o poder local assume o protagonismo na articulação entre organizações governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública por meio da inclusão de novos atores políticos.

Na gestão de redes o fato, portanto, está nos processos de interação entre os diferentes atores sociais e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou modificados, quando necessário.

Para Kauchakje (2008), para que exista uma articulação dos vários atores sociais, é preciso identificar as redes sociais existentes numa localidade conforme a seguinte classificação:

Rede de pertencimento: sua dinâmica é relacional; trata-se de rede de relações estabelecidas pelos sujeitos individuais e coletivos no cotidiano do trabalho, no contexto da vizinhança, entre familiares e em organizações como igrejas, grupos e clubes, por exemplo, (KAUCHAKJE, 2008).

Rede de equipamento e serviços coletivos: o substrato são os direitos sociais, como habitação, saneamento, transporte, educação, saúde, assistência social, lazer, entre outros. Tem o sentido de operacionalização das políticas públicas e forma uma malha institucional que é base da tessitura das relações sociais e, ao mesmo tempo, solo da trajetória da população na busca por direitos (KAUCHAKJE, 2008).

Rede movimentalista: é formada por movimentos sociais, fóruns, conselhos, organizações não governamentais de direito e outras formas de ação coletiva configuradas como participação sociopolítica. Articula demandas identitárias (etnia, gênero, faixa etária, situação de saúde ou física, ideoculturas); ambientalistas e pacifistas; por direitos sociais, civis e políticos; relativas ao mundo do trabalho; por participação na direção social (KAUCHAKJE, 2008).

Rede de políticas públicas: formada especialmente por atores sociais que atuam no interior do Estado e da sociedade civil (movimentos sociais, conselhos, organizações não-governamentais, conferências, fóruns, instituições e entidades sociais, bem como secretarias e órgãos públicos estatais e paraestatais). Os atores dos diversos tipos de rede e as redes entre si estabelecem interações (KAUCHAKJE, 2008).

Para atender às novas demandas sociais e, conseqüentemente, da Administração Pública, a gestão gerencial de políticas públicas precisa ser inovadora, não podendo ficar estagnada aos processos empresariais que a inseriram na gestão pública. Assim, a gestão gerencial deverá ganhar novos contornos de planejamento, decisão e avaliação para atender as demandas inerentes as redes sociais (QUEIROZ, 2011).

A gestão gerencial, a gestão democrático-participativa e a gestão em rede são modelos que apresentam um potencial democratizador. Entretanto, para que esse potencial democratizador se concretize, não importam apenas as concepções políticas e ideológicas dessas modalidades; é fundamental também a competência técnica dos gestores para implementar uma gestão pública de serviços sociais que coloque em operação os objetivos da Administração Pública; que atinja as metas estabelecidas; que apresente um método de desenvolvimento de atividades efetivas para os cidadãos; que utilize recursos financeiros, materiais e humanos; e que estabeleça um prazo determinado para a efetivação das políticas públicas (QUEIROZ, 2011).

Portanto, a gestão gerencial relacionada às políticas públicas sociais implica em planejamento, e esse planejamento deve ser elaborado em parceria com os atores sociais priorizando o atendimento dos interesses sociais, inclusive no que se refere ao emprego e renda.

2.5 Políticas sociais: emprego e renda

O estudo realizado por Arnold e Jalles (2014) demonstrou que o Brasil tem feito progressos significativos na redução da pobreza e desigualdade social. Esta redução pode ser explicada pelo forte crescimento, mas também por políticas sociais eficazes. Além do crescimento, os serviços públicos e as transferências de

dinheiro têm desempenhado um papel importante, este último nomeadamente por meio do programa Bolsa Família.

Entre os serviços públicos, a melhoria do acesso à educação tem desempenhado um papel importante, permitindo que mais brasileiros busquem melhores condições de emprego e renda. No entanto, a escassez de infraestrutura escolar física está limitando as horas diárias de permanência na escola. A taxa de abandono escolar ainda é elevada e deve ser reduzida por meio de intervenções precoces, com a expansão da educação da primeira infância, através da redução da repetência e do apoio mais adaptado aos alunos associados ao risco de evasão (ARNOLD; JALLES, 2014).

Segundo Arnold e Jalles (2014), o progresso social do Brasil desde a estabilização macroeconômica tem sido apoiado por um desempenho sólido no crescimento, o que melhorou as condições de vida das classes sociais C, D e E.

Arnold e Jalles (2014) apresentaram uma visão otimista da política econômica no Brasil, eles analisaram o período de 2002 a 2012, em que o crescimento econômico e o desempenho do mercado de trabalho eram favoráveis. Além disso, existem divergências com relação ao sucesso do Bolsa Família, como pode ser observado no estudo realizado por Bichir (2010).

O artigo “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”, por Renata Mirandola Bichir (2010), apresentou considerações importantes sobre o Programa Bolsa Família (PBF).

Os argumentos apresentados por Bichir (2010) sobre o Programa Bolsa Família são consistentes e baseados numa ampla revisão de literatura sobre autores que são contra o programa e autores que apoiam o programa.

Desse modo, a leitura do texto permite uma compreensão maior de como funciona o Programa Bolsa Família e quais são os desafios políticos, econômicos e sociais que devem ser superados para que o Bolsa Família se mantenha sustentável.

O Programa Bolsa Família foi implementado pelo Governo Lula, a partir da herança dos programas assistenciais do Governo Fernando Henrique Cardoso. Como os primeiros programas assistenciais realizados no Governo FHC precisaram de amplos reajustes e modernizações em sua política, o Governo Lula contou com uma melhor estrutura para iniciar sua política social com programas de transferência condicionada de renda (BICHIR, 2010).

Atualmente, o Programa Bolsa Família é descentralizado, pois a inclusão dos beneficiários é feita pelos municípios, contudo, no que se refere à gestão dos beneficiários e coleta de informações, a operacionalidade do programa ainda é centralizada no Executivo Federal, uma vez que a definição dos beneficiários ocorre nesse nível de Governo.

Nesse sentido, o papel dos municípios é controlar a porta de entrada do Programa Bolsa Família, realizando a identificação das famílias por intermédio de um Cadastro Único, mas a decisão de inclusão efetiva é centralizada no plano federal, que analisa as informações do cadastro e seleciona as famílias que devem participar do programa. Tal medida visa reduzir o número de pessoas incluídas indevidamente no programa, por motivos de parentesco ou corrupção, de modo a dificultar tais problemas. Contudo, muitos autores argumentam que mesmo com tais medidas ainda existem famílias incluídas indevidamente no Programa Bolsa Família e, por outro lado, existem famílias que necessitam da inclusão no programa, mas não foram incluídas, ou ainda, foram excluídas indevidamente após um período de participação (BICHIR, 2010).

Os pontos de críticas e debates apontados por Bichir (2010) que estão relacionados ao Programa Bolsa Família são realmente assuntos de grande polêmica.

Em relação às questões de políticas universais e políticas focalizadas, concordamos com a autora, que afirma que a política deve ser focalizada para que possa atender aos objetivos universais do Programa Bolsa Família. O fato é que os mais pobres precisam ser atendidos tanto pelas políticas tradicionais, como por políticas de transferência condicionada de renda, para que tenham possibilidade de sair da linha abaixo da pobreza, e atingirem melhores condições de vida.

Bichir (2010) defende que além dos fatores socioeconômicos, os fatores espaciais também devem ser considerados nas políticas socioeconômicas, tendo em vista a heterogeneidade da distribuição dos mais pobres no tecido da cidade, como é o caso do município de São Paulo.

Sobre as condicionalidades, muitos autores argumentam que ao exigir determinados comportamentos e comprometimentos por parte da população mais pobre implicaria em uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por intermédio de programas de

transferência de renda, entre outros mecanismos. Contudo, se não existirem as contrapartidas do Programa Bolsa Família muitas crianças, além de estarem abaixo da linha da pobreza não receberão educação ou cuidados de saúde, portanto continuarão a serem excluídas dos programas sociais (BICHIR, 2010).

O fato é que não basta realizar programas assistenciais, é preciso que a pessoa que recebe o benefício se conscientize da importância da educação e da saúde para melhorar a sua qualidade de vida. É fato que muitas crianças que estão abaixo da linha da pobreza, também não frequentam as escolas públicas e não recebem a vacinação no período adequado, ou ainda, as mães não participam dos programas de saúde pré e pós-natal, simplesmente porque não se sentem motivadas, ou se sentem excluídas demais para tanto. Contudo, as condicionalidades do Programa Bolsa Família exigem que as crianças frequentem a escola pública e os postos de vacinação, além disso, as mães devem realizar os programas pré e pós-natal que apresentam medidas educativas de como amamentar, como cuidar do bebê (BICHIR, 2010).

As condicionalidades não são difíceis de serem cumpridas e visam a melhoria da qualidade de vida da população, portanto, não se trata apenas de uma justificativa para o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família, mas, também de um compromisso do Estado na provisão dos serviços à população (SANTOS, 2010).

Apesar de muitos debates acerca das condicionalidades do Programa Bolsa Família, a maior crítica é que apesar dessas condicionalidades serem impostas por lei, não é realizado o devido controle por parte do Governo – municipal, federal – necessitando de um controle mais rígido para a efetivação integral do Programa Bolsa Família (BICHIR, 2010).

Sobre a focalização, cobertura e impactos do Programa Bolsa Família também existem muitas divergências, mas é reconhecido pela maioria dos autores e até mesmo dos críticos que o Bolsa Família é um programa bem focalizado e com cobertura de grande fôlego. Contudo, as questões sobre as potencialidades do Programa Bolsa Família e as suas limitações em termos de seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade ainda persistem (BICHIR, 2010).

O fato é que o Programa Bolsa Família apesar de apresentar bons resultados, ainda precisa de uma melhor articulação do programa com outras

políticas – saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras – uma vez que os problemas socioeconômicos que se arrastam pela história do Brasil, desde o seu descobrimento até os dias atuais, não poderão ser resolvidos por um único programa de transferência condicionada de renda (QUEIROZ, 2011).

No que se refere a utilização político-eleitoral e clientelismo, seria ingênuo afirmar que o Programa Bolsa Família não traz benefícios políticos para seus dirigentes, pois qualquer programa social traz retorno eleitoral, mas isso não desvirtua a implementação do programa, não negue seus benefícios à população que estava em situação de miséria e percebeu uma nova chance de melhorar suas condições de vida. Se um governo implementa um programa bem-sucedido (ainda que tenha problemas e críticas acertadas), enquanto outros governos não conseguem apresentar políticas do mesmo nível, certamente o primeiro se beneficiará politicamente do programa (BICHIR, 2010).

Quanto às portas de saída, existe uma forte polêmica sobre quando é que um beneficiário deve deixar de pertencer ao Programa Bolsa Família. O problema é que, apesar de o Programa Bolsa Família ser bem focalizado, o mesmo não atinge toda a população elegível, uma vez que ocorrem erros de inclusão/exclusão, havendo necessidade de melhorar a cobertura do programa o caso de algumas populações específicas.

Sobre os desafios futuros, o Programa Bolsa Família possui um peso significativo no orçamento público federal, por isso, muitos políticos questionam sua eficácia e a necessidade de mantê-lo em detrimento da adoção de melhorias públicas no âmbito da saúde, educação e transporte que trariam benefícios para toda a população e não apenas para os menos favorecidos. Contudo, mesmo com todas as críticas observadas na literatura, a previsão de Bichir (2010) é que o Programa Bolsa Família se afirme cada vez mais como política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância da análise do programa.

Quanto à sustentabilidade do Programa Bolsa Família, ainda existem inúmeros problemas a serem observados e solucionados, considerando que a pobreza e desigualdade são fenômenos complexos será difícil solucionar todos os problemas que se apresentam na gestão de um programa como o Bolsa Família (BICHIR, 2010).

Feitas essas considerações sobre os programas assistencialistas brasileiros, é preciso considerar que em 2013, o mercado de trabalho também

apresentou um crescimento favorável. Mas em 2014 diminuiu a oferta de trabalho revelando uma redução no nível ocupacional. E, em 2015, o país vivencia uma crise com queda nos investimentos estrangeiros, aumento do dólar, inflação, diminuição da atividade industrial, entre outros. Todos esses fatores poderão impactar significativamente no mercado de trabalho, reduzindo a oferta de emprego no país (IPEA, 2015).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, de natureza qualitativa a partir de uma interpretação do pesquisador sobre os relatórios do IPEA e MTE, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental realizada a partir de publicações sobre as políticas públicas de geração de emprego no Brasil.

Sobre a pesquisa descritiva,

A pesquisa descritiva é usada para descrever fenômenos existentes, situações presentes e eventos, identificar problemas e justificar condições, comparar e avaliar o que os outros estão desenvolvendo em situações e problema similares, visando aclarar situações para futuros planos e decisões (GRESSLER, 2003, p. 54).

O conceito de pesquisa qualitativa é descrito como:

A pesquisa qualitativa se abstém de estabelecer um conceito bem definido daquilo que se estuda e de formular hipóteses no início para depois testá-las. Em vez disso, os conceitos (ou as hipóteses, se forem usadas) são desenvolvidos e refinados no processo de pesquisa. A pesquisa qualitativa parte da ideia de que os métodos e a teoria devem ser adequados àquilo que se estuda (BARBOUR, 2009, p. 13).

A pesquisa bibliográfica:

[...] tem a finalidade de conhecer as diferentes formas de contribuição científica já realizadas sobre determinado assunto, visando encontrar dados atuais e relevantes sobre o tema investigado. Utiliza-se exclusivamente de material já elaborado e disponível, em particular livros e artigos científicos, e é a base para qualquer tipo de pesquisa, e também é mais ampla que a pesquisa documental. Como a maioria dos dados já está tratada e analisada, costuma-se nomear este tipo de pesquisa de secundária (METRING, 2009, p. 63).

No capítulo de resultados será apresentada a conjuntura do mercado de trabalho brasileiro no período de 2004 a 2014, com base nos dados da PME/IBGE (Pesquisa Mensal de Emprego/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que constam no relatório do IPEA (2015).

O foco da pesquisa foi a conjuntura do mercado de trabalho no período de 2004 a 2014.

Os dados foram apresentados da seguinte forma: realizou-se a apresentação dos resultados segundo o relatório do IPEA (2015) e, na sequência, foram apresentadas as considerações do pesquisador.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O crescimento acelerado e sustentável da produtividade é essencial para que o país possa melhorar seus rendimentos e possa seguir em direção a convergência com as economias de mercado. Na última década (2004 a 2014), o mercado de trabalho apresentou bons resultados devido às políticas públicas implementadas com o objetivo de melhorar a situação de emprego e renda no país.

As barreiras e as fontes de crescimento da produtividade são, geralmente, diferentes em cada país, e vão exigir um mix diferenciado de políticas públicas. Esse mix é mais desenvolvido a nível nacional, tendo em conta as condições iniciais de cada país específico e suas instituições. Como os países bem-sucedidos irão avançar no caminho da melhoria da qualidade da oferta de emprego e renda irá depender da sua capacidade de conceber e implementar políticas públicas para aumentar a competição e criatividade dos mercados privados.

Um exemplo de política pública voltada para a promoção do emprego e renda no Brasil é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC, 2015), que foi instituído em 2011, pelo Governo Federal, por intermédio da Lei 11.513/2011.

O objetivo do PRONATEC (2015) foi expandir, interiorizar e democratizar a oferta de mão-de-obra, a partir da profissionalização técnica, ou seja, constitui a oferta de cursos profissionalizantes e tecnológicos no Brasil, que além de qualificar a mão de obra para o mercado de trabalho, também contribuir para melhorar a qualidade do ensino médio na rede pública. No período de 2011 a 2014, o PRONATEC possibilitou a realização de mais de 8 milhões de matrículas de cursos técnicos, formação inicial e educação continuada.

Programas como o PRONATEC são importantes para melhorar o desempenho do mercado de trabalho, a partir da geração de emprego e renda mais elevados devido à oferta de mão-de-obra qualificada. Além disso, esses programas contribuem para a melhoria da qualidade da educação no país.

O contexto do mercado de trabalho (MT) no Brasil é fundamentado a partir das bases de dados nacionais da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE. No ano de 2013 o MT metropolitano demonstrou bons resultados, mas foi menos intenso do que nos anos anteriores. Por exemplo: a taxa de participação, em 2013, foi de 57,1% e 57,3% em 2012. Em 2014 o cenário econômico afetou os atores do MT em relação à demanda e ofertas de empregos apresentando uma taxa de participação de 56%, isso ocorreu devido às oscilações do cenário econômico (IPEA, 2015).

Os problemas na esfera econômica do país afetaram o nível de ocupação fazendo com que os anos de 2013 e 2014 apresentassem uma diminuição do nível ocupacional. Nesse sentido, a PME revelou que (IPEA, 2015, p. 317):

- Em 2013 a população ocupada cresceu em média 0,7% em comparação com 2012, promovendo um aumento de 159 mil postos de trabalho (PT);
- Em 2014 ocorreu uma redução de aproximadamente 29 mil PT.

Esses números revelam um desempenho inferior no ritmo de geração de PT em 2014 quando comparado aos anos anteriores.

A taxa de desemprego, nos anos de 2013 e 2014, manteve à tendência à queda, como nos anos anteriores. No ano de 2013, a média anual foi de 5,4% e em 2014, 4,8%. Mas, esses números devem ser relativizados, pois concomitantemente à tendência de queda na taxa de desemprego, também ocorreu uma queda de participação no mercado (IPEA, 2015).

No que se refere à taxa de informalidade, em 2013 e 2014 também ocorreu uma continuidade da tendência de queda originada nos anos anteriores, com marcos históricos de 27,4% e 26%, respectivamente. Trata-se da menor média anual de 2002 (IPEA, 2015).

O rendimento do trabalhador em 2013 apresentou um ganho de 1,8% quando comparado com o ano de 2012, contudo o ganho real foi de 4,1%. Em 2014, o ganho registrado foi de 2,7% (IPEA, 2015).

O crescimento médio da massa salarial no período de 2013 e 2014 foi de 2,6%. Esses valores demonstram uma restrição na retomada do crescimento econômico, ou seja, um quadro de estagnação do MT (IPEA, 2015). A tabela 1

apresenta a evolução da participação, do desemprego, da informalidade e do rendimento médio no Brasil (2004-2014).

Tabela 1: Evolução da participação, do desemprego, da informalidade e do rendimento médio no Brasil (2004-2014)

Anos	Taxa de participação	Taxa de desemprego aberto	Taxa de informalidade	Rendimento médio (R\$)
2004	57,1	11,5	40,6	1.537,45
2005	56,6	9,8	39,2	1.561,04
2006	56,8	10,0	38,0	1.622,79
2007	56,9	9,3	37,2	1.674,58
2008	57,0	7,9	35,9	1.731,43
2009	56,7	8,1	35,1	1.786,38
2010	57,1	6,7	33,9	1.853,42
2011	57,1	6,0	32,3	1.903,73
2012	57,3	5,5	31,5	1.981,64
2013	57,1	5,4	30,8	2.018,27
2014	55,9	4,9	30,4	2.059,37

Fonte: IPEA, 2015, p. 318

Com base nos dados da tabela 1, o gráfico 1 apresenta uma queda na taxa de participação no mercado de trabalho brasileiro.

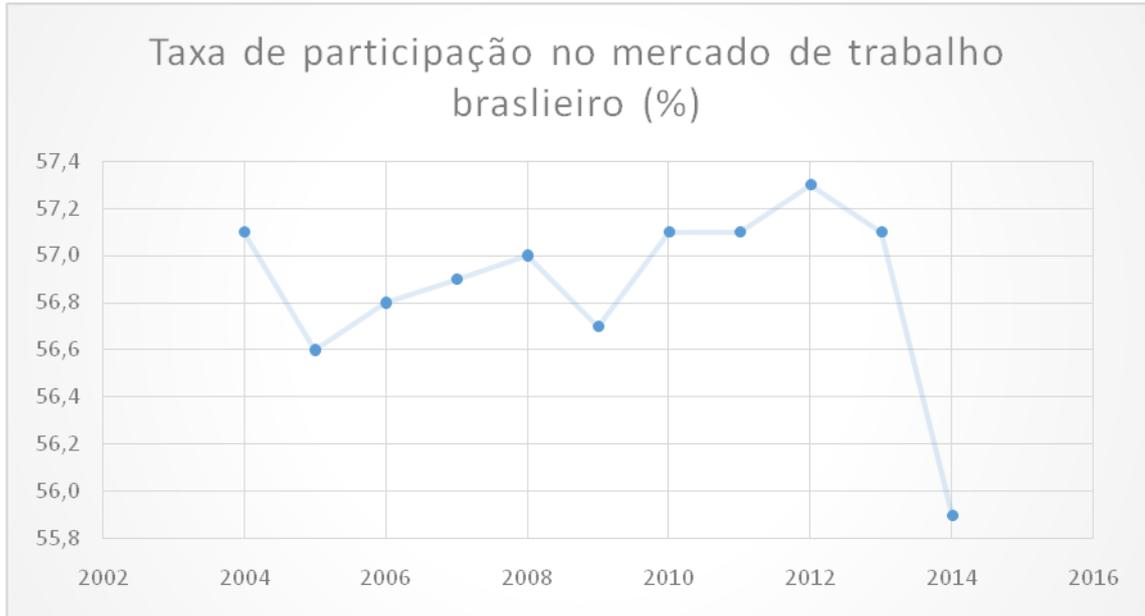


Gráfico 1: Taxa de participação no mercado de trabalho brasileiro
 Fonte: adaptado de Ipea, 2015, tabela 1, p. 318.

O gráfico 1 demonstra que ocorreu uma queda na taxa de participação do mercado de trabalho entre 2004 e 2014, passando de 57,1% em 2004 para 55,9% em 2014, uma queda de 1,2 pontos percentuais.

O gráfico 2 apresenta a evolução da taxa de desemprego aberto, que representa a razão entre os empregados sem carteira assinada, os trabalhadores autônomos e os não remunerados sobre o total da população ocupada no Brasil

O gráfico 2 demonstra que a taxa de desemprego aberto também sofreu uma queda, passando de 11,5% em 2004 para 4,9% em 2014, uma redução de 6,6 pontos percentuais.

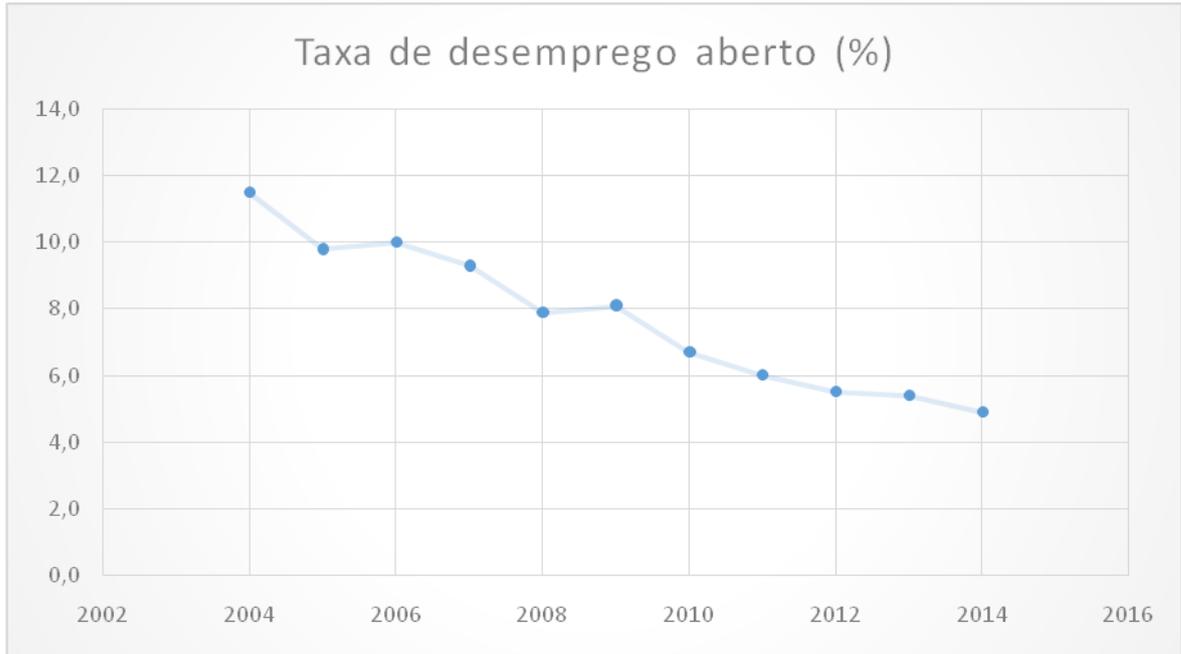


Gráfico 2: Taxa de desemprego aberto
 Fonte: adaptado de Ipea, 2015, tabela 1, p. 318.

O gráfico 3 demonstra a evolução da taxa de informalidade no mercado de trabalho brasileiro no período de 2004 a 2014. Neste gráfico é possível observar uma queda de 10,2% no período de 2004 (40,6%) a 2014 (30,4) na taxa de informalidade.

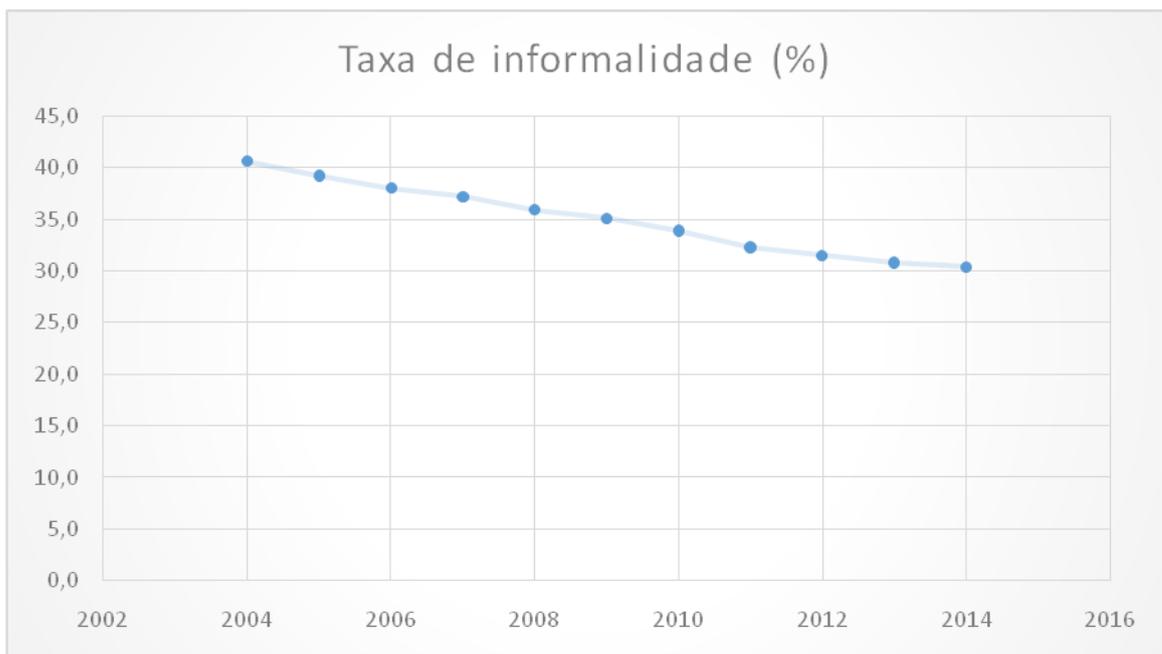


Gráfico 3: Taxa de informalidade
 Fonte: adaptado de Ipea, 2015, tabela 1, p. 318.

Por fim, o gráfico 4 representa a evolução do rendimento médio, em reais, no período de 2004 a 2014. O rendimento médio apresentou uma evolução no período de 2004 a 2014, com um aumento de 25,3% em 2014 quando comparado com o valor de 2004.

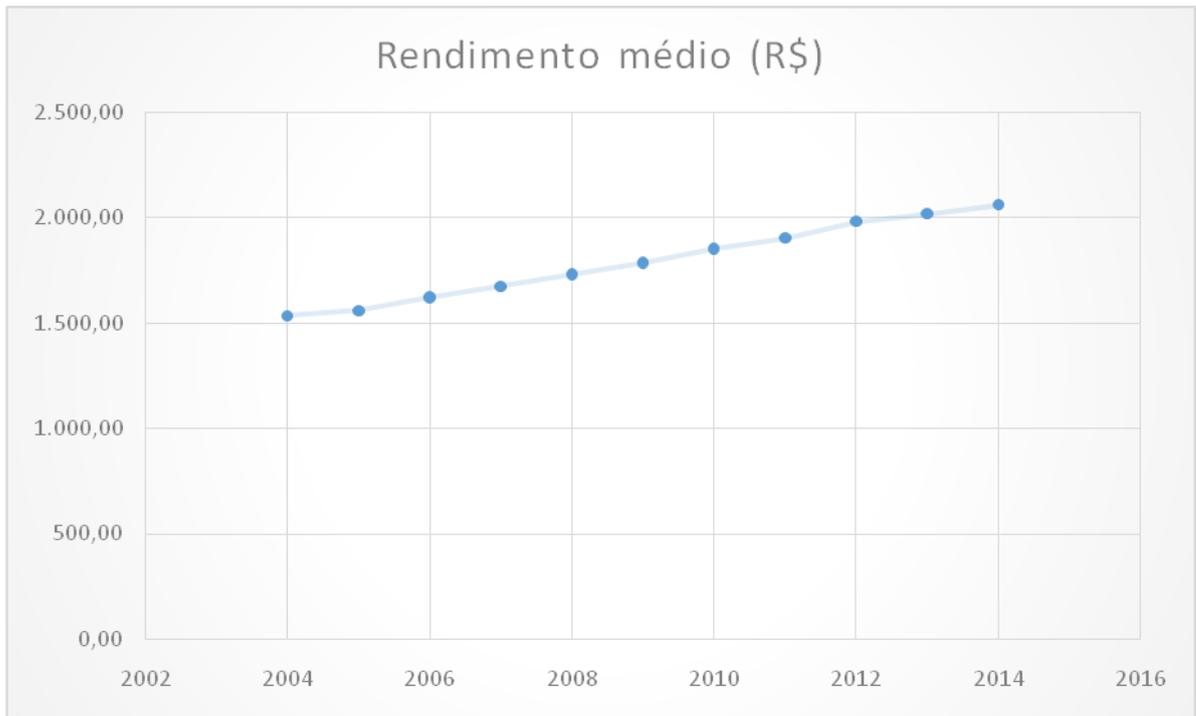


Gráfico 4: Rendimento médio

Fonte: adaptado de Ipea, 2015, tabela 1, p. 318.

Dados retirados do IPEA já deflacionados na base 2004.

O mercado de trabalho no Brasil também demonstrou, no período de 2004 a 2014 um aumento da participação de jovens e mulheres.

Apesar do aumento da participação de jovens e mulheres no mercado de trabalho, em 2014 ocorreu uma redução tanto da demanda quanto da oferta de emprego em todo o país, com taxa de participação abaixo dos anos anteriores. A tendência é que esse cenário do mercado de trabalho se torne ainda mais alarmante, devido à crise vivenciada em 2015, onde houve um significativo aumento do dólar; queda nos investimentos estrangeiros, aumento da inflação e redução da atividade industrial. Todos esses fatores podem refletir na oferta de emprego e renda no Brasil.

Outro assunto discutido pelo IPEA (2015) é sobre a terceirização do trabalho, um tema polêmico, que tem gerado muita discussão. Na terceirização do trabalho, o trabalhador continuará a ser um empregado subordinado ao

empregador, mas será empregado de um empreendimento distinto daquele em que realmente trabalha. Portanto, o empregado irá prestar seus serviços em uma empresa, sendo subordinado ao empregador, mas, na verdade, estará vinculado a outra empresa (terceirizada). O STF ainda não se posicionou sobre o tema.

Quanto ao Sistema Único de Trabalho (SUT), trata-se de um anteprojeto de lei, cuja ideia era reorganizar as políticas de trabalho e renda atualmente prevalentes no Brasil. O objetivo do SUT era superar questões históricas relacionadas ao emprego e renda no Brasil. Os princípios do SUT estão previstos na Constituição Federal de 1988, quais sejam: universalidade, integralidade, equidade, gratuidade, diálogo, unicidade, integração, descentralização e regionalização, visando a promoção do trabalho decente voltado para a aquisição de uma vida digna com segurança.

Outro assunto abordado pelo IPEA (2015) foi o acompanhamento da política e dos programas destacando as tendências de financiamento e o desempenho recente de programas como seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Para que um problema social passe a ser objeto de atenção de uma política pública e seja inserido na agenda de prioridades de um determinado governo ou instituição, é preciso que tenha importância social e que os atores nela interessados tenham poder de barganha política suficiente para isso. Deste modo, os processos políticos e de formação, formulação e gestão das políticas públicas são atividades inseparáveis (QUEIROZ, 2011).

A gestão gerencial de políticas públicas visa, portanto, facilitar os processos políticos e de formação, formulação e gestão destas políticas.

Por melhor que tenham sido formuladas, em relação aos demais aspectos envolvidos, sem a gestão adequada as políticas públicas podem fracassar completamente. Portanto, não é possível pensar em políticas públicas sem considerar a existência das instituições e que estas possuem interesses que podem ser atingidos favorável ou desfavoravelmente pelas ações propostas nas políticas públicas.

Para a elaboração deste estudo foram consultadas algumas literaturas importantes, tais como a apresentada por Kanaane et al. (2010), que trata da gestão pública com ênfase em planejamento, processos, sistemas de informação

e pessoas; e Santos (2010), que aborda algumas questões de política pública para debate, e o relatório sobre emprego e renda do IPEA (2015).

Santos (2010) define políticas públicas como disposições, procedimentos e medidas que podem traduzir e orientar a política do Estado, e regular as atividades governamentais relacionadas às atividades de interesse público. E, a base fundamental foi o relatório do IPEA (2015).

As políticas públicas estão inseridas num novo e complexo ambiente de atuação, onde o gestor público necessita obter e processar muitas informações, dominar conhecimentos que o coloquem no limite entre o ser técnico e político, incentivando a tomada de decisões.

A formulação de políticas públicas precisa adotar aspectos não monetários do desenvolvimento, voltando-se para o bem-estar social, incorporando impactos de políticas tais como pobreza de renda; sustentabilidade ambiental; equidade horizontal, vertical; equidade de gênero; sustentabilidade social; vulnerabilidade a choques individuais ou coletivos, efetividade do Estado; capacidade de gestão; direitos e cidadania.

Com a gestão gerencial, as políticas públicas passaram a focar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, e a transparência da Administração Pública. Portanto, as políticas públicas passaram a ser baseadas em ações estratégicas para atender às reais necessidades da sociedade.

É importante destacar que a finalidade da gestão pública é a prestação de serviços aos cidadãos, responder às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, promover a pessoa humana e o seu desenvolvimento integral em liberdade. Conseqüentemente, o gestor público deve desenvolver a vocação para a vivência de práticas democráticas, como a representação e a participação social, fundamentais em seu cotidiano de atuação.

As políticas públicas voltadas para as questões assistencialistas pareceram de grande impacto no início, e, frente a crise, também têm sido consideradas como importantes para manter as famílias de baixa renda, contudo, é necessário investir no aumento da oferta de emprego e renda, de modo a melhorar as condições de vida em todo o país.

Até o ano de 2013, o mercado de trabalho brasileiro apresentou bons resultados, elevando a oferta de emprego e renda em todo país. Em 2014, ocorreu um leve declínio, reduzindo a oferta de emprego.

Em 2015, apesar de ainda não termos os dados sobre este período, devido à forte crise enfrentada pela queda dos investimentos estrangeiros, aumento do dólar, aumento da inflação e redução da produtividade industrial. Esses fatores poderão causar impactos negativos na oferta de emprego no Brasil, causando uma queda no índice de empregos formais e redução na renda, além do aumento de empregos informais.

5 CONCLUSÃO

No Brasil, no período de 2004 a 2014, as políticas públicas apresentaram status de valorização e garantia dos direitos fundamentais, com destaque para a dignidade da pessoa humana, o exigiu uma nova postura do Estado, por meio da implementação de políticas específicas para a garantia desses direitos, visando melhores condições de vida para os cidadãos, o que levou ao investido em melhorias nas políticas públicas de emprego e renda e, sobretudo, nas políticas assistencialistas.

A Carta Magna de 1988, ao institucionalizar as normas de participação social influenciou diretamente o formato e o conteúdo das políticas públicas, que passaram a incluir o debate sobre a participação e espaços públicos no Brasil.

As políticas públicas, portanto, podem ser consideradas programas de ação governamental com o objetivo de coordenar os meios disponibilizados pelo Estado e por atividades privadas, para realizar ações socialmente relevantes, e politicamente determinadas.

Consideradas decisões de caráter geral que objetivam apontar o plano estratégico de atuação governamental, as políticas públicas tornaram-se mais acessíveis à população e aos formadores de opinião sobre o ambiente socioeconômico e político, que passaram a participar mais ativamente no planejamento de programas, projetos e atividades.

A participação social na formulação, implementação e controle de políticas públicas conferiu maior eficiência e legitimidade na atuação administrativa. Ao ser assegurado pela Constituição, o controle social de políticas públicas teve o intuito de promover o controle político não apenas por meio de eleições, mas, também, por intermédio do exercício legítimo de pressão social ante os representantes eleitos bem como das políticas públicas por eles formuladas.

O controle social das políticas públicas exigiu do Governo maior transparência e publicidade de suas ações, além de garantir maior participação dos cidadãos nas decisões estatais no âmbito das políticas públicas.

A partir do novo modelo de Estado Social, a Administração Pública, com o intuito de aprimorar sua gestão, buscou modelos de gestão no ambiente

empresarial. Foi assim que a gestão gerencial passou a ser adotada pela Administração Pública, com o objetivo de planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas no sentido de que os cidadãos passem a assumir status de clientes, que devem receber serviços públicos de qualidade.

Em resposta ao problema de pesquisa apresentado na introdução deste estudo (as políticas públicas voltadas ao estímulo à geração de emprego no Brasil têm apresentado resultados positivos?), confirmou-se a hipótese inicial de que a economia brasileira apresentou resultados positivos no período de 2004 a 2014, o mercado de trabalho foi pouco afetado mantendo baixos níveis de desemprego.

Como tendências futuras do mercado de trabalho, provavelmente ocorrerão mudanças em relação aos índices de desemprego e renda, uma vez que, em 2015, o país está enfrentando uma forte crise econômica, permeada pelo aumento da inflação, aumento do dólar, redução dos investimentos estrangeiros, incertezas com relação ao mercado internacional e queda na produtividade industrial. Todos esses fatores, sobretudo, a redução na produção da indústria, poderão influenciar negativamente os índices de emprego e renda no Brasil.

6 REFERÊNCIAS

ARNOLD, J.; JALLES, J. Dividing the Pie in Brazil: Income Distribution, Social Policies and the New Middle Class, **OECD Economics Department Working Papers**, n. 1105, OECD, 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/5jzb6w1rt99p-en>>, acesso em setembro, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, C.A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BARBOUR, R. **Grupos focais** – coleção pesquisa qualitativa. Tradução Marcelo Figueiredo Duarte. Porto Alegre: Bookman e Artmed, 2009.

BICHIR, R.M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**. 87:115-129, julho, 2010.

BOND, M.T. **Práticas profissionais na gestão pública**. Curitiba: IBPEX, 2007.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>, acesso em agosto, 2015.

BREUS, T.L. **Políticas públicas do Estado Constitucional**. São Paulo: Fórum, 2007.

COMPARATO, F.K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Interesse Público**, 4(16):49-55, out., 2002. Disponível em <www.amdjus.com.br/doutrina/constitucional/23.htm>, acesso em agosto, 2015.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

DILLARD, D. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**. São Paulo: Pioneira, 1982.

DONOSO, D.F.M. Reflexões sobre o conceito jurídico de políticas públicas. In: PAMPLONA, D.A. **Políticas públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

GRESSLER, L.A. **Introdução a pesquisa** – projetos e relatórios. São Paulo: Loyola, 2003.

GUASQUE, B. Estado, políticas públicas e controle social. In: PAMPLONA, D.A. **Políticas públicas**: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

HUNT, E.K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, **BPS**, n. 23, 2015.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M.G. (orgs.). **Gestão pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: IBPEX, 2008.

KEYNES, J.M. **The general theory of employment, interest, and money**. April 16 09:46:33 CST 2003. Disponível em <<http://cas.umkc.edu/economics/people/facultypages/kregel/courses/econ645/winter2011/generaltheory.pdf>>, acesso em novembro, 2015.

LIMA, R.M.G. **O direito administrativo e o poder judiciário**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2005.

METRING, R.A. **Pesquisas científicas**: planejamento para iniciantes. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

MORAES, A. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC). **O que é o Pronatec**. Disponível em <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>>, acesso em novembro, 2015.

QUEIROZ, R.B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: IBPEX, 2011.

RUA, M.G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, M.G. Políticas públicas: contribuições para o debate. In: KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M.G. (orgs.). **Gestão pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (coord.). **A política das políticas públicas: o progresso econômico e social na América Latina**. Relatório 2006. Banco de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em:
<<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>> , acesso em dezembro de 2015.