

DESEMPREGO E FUNÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL¹

UNEMPLOYMENT AND TASK OF EMPLOYMENT, LABOR AND INCOME POLICIES IN BRAZIL

Angélica Luiza Silva BEZERRA * 

Resumo: O artigo versa sobre o novo padrão de desemprego na atualidade e a função social e econômica das políticas de emprego, trabalho e renda como uma das formas de administrar os efeitos do desemprego no Brasil, assim como um mecanismo de controle do capital sobre o trabalho. O objetivo é demonstrar como as políticas estão voltadas para a criação e a promoção de um tipo de trabalho que não se restringe ao emprego formal, mas se estende a diferentes tipos de ocupações que legitimam o trabalho precário. Para isso, buscam-se as bases materiais que mantêm a persistência do desemprego na sociedade e os fundamentos das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil. Do ponto de vista metodológico, utiliza-se a pesquisa bibliográfica com base na teoria social de Marx, o debate entre autores de diferentes abordagens teóricas e a pesquisa documental. Conclui-se que, o direcionamento das políticas de emprego revela seu caráter contraditório, pois segue a diretriz da proteção dos direitos dos trabalhadores ao propor a necessidade do trabalho decente e de livre escolha, ao passo que direciona suas ações ao incentivo do trabalho autônomo, por conta própria, sob o discurso da promoção de novos tipos de emprego que não necessariamente possuam vínculos formais.

Palavras-chave: Crise do Capital. Desemprego. Renda. Políticas Sociais.

Abstract: The article addresses the new pattern of the currently unemployment and the social and economic role of employment, work and income policies as one of the ways to manage the effects of unemployment in Brazil, as well as a mechanism for controlling capital over work. The purpose is to demonstrate how policies are made for creating and promoting a type of work that is not restricted to formal employment, but also it extends to different types of occupations that legitimize precarious work. Ad hoc, the material bases that maintain the persistence of unemployment in society and the foundations of employment, work and income policies in Brazil are sought. From a methodological point of view, it is used a bibliographical research based on Marx's social theory, debate between authors from different theoretical approaches and documentary research. It is concluded that the direction of employment policies reveals its contradictory character, as it follows the guideline of the protection of workers' rights by proposing the need for decent work and free choice, while directing its actions to encourage self-employment, on their own, under the discourse of promoting new types of employment that do not necessarily have formal ties.

Keywords: Capital Crisis. Unemployment. Income. Social politics.

Submetido em 06/03/2022.

Aceito em 06/06/2022.

¹ O artigo é fruto da pesquisa realizada no doutorado do PGSSO pela UFPE, apresentada em 2016, intitulada "O desemprego e as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo". A tese encontra-se no prelo pela editora Dialética: ISBN do Livro físico: 978-65-252-4999-5 e E-book: 978-65-252-4998-8.

*Assistente social. Doutora em Serviço Social pelo PPGSS da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Docente do curso de Graduação e de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas. Av. Lourival Melo Mota, S/N, Tabuleiro do Martins, Maceió – AL. E-mail: angelicamez@yahoo.com.br



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR).

INTRODUÇÃO

O enfrentamento ao desemprego tornou-se uma das prioridades dos Organismos Internacionais, sobretudo pela ampliação do número de desempregados, no âmbito da proteção do trabalho, visando à criação de novas ocupações. No atual momento histórico da crise de saúde pública mundial provocada pela pandemia do novo coronavírus, um terço de homens e mulheres ficou em isolamento e distanciamento social. Já no primeiro trimestre de 2020, as consequências trazidas pelo isolamento – o fechamento de estabelecimentos e empresas e as restrições no acesso aos serviços e à produção –, foram logo sentidas com o agravamento da pobreza absoluta, o que forneceu as bases para o investimento compensatório através de benefícios e serviços que não garantiram nem a permanência dos empregos, nem a criação de novas ocupações.

Assim, o Brasil já contabilizava uma taxa de desempregados de 14,8 milhões no primeiro trimestre de 2021, conforme os dados do IBGE (2021). A instabilidade econômica, a ampliação do desemprego e o aumento de pessoas com vulnerabilidade socioeconômica contribuíram para a ampliação e a criação de benefícios que foram incorporados nas políticas de emprego, trabalho e renda brasileiras.

Até o momento, o investimento no âmbito das políticas de emprego, trabalho e renda está sendo restrito à administração do retorno da pobreza extrema. De acordo com o governo do Brasil, mais de 66 milhões de pessoas receberam o Auxílio Emergencial. Conforme o Ministério da Cidadania, mais de 60% da população brasileira foi beneficiada pelo auxílio. No caso do Programa Bolsa Família, mais de 14 milhões de famílias foram atendidas (BRASIL, 2021).

Ainda conforme o governo, liberou-se mais de R\$ 331,4 milhões para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de estados, municípios e do Distrito Federal com o objetivo da ampliação da rede, tendo em vista o aumento do número de pessoas pauperizadas no contexto da pandemia. O aumento do investimento do governo nestes programas e serviços evidencia o fato de que mais da metade da população brasileira ingressou nas fileiras do pauperismo devido à falta de emprego e à instabilidade econômica do país.

A partir desses argumentos, busca-se retomar a discussão sobre as bases materiais que mantêm a persistência do desemprego na sociedade e a função social e econômica das políticas de emprego, trabalho e renda. A proposta é informar aos leitores que desde a crise de 1970, o desemprego experimenta uma nova fase ao atingir a escala mundial – tanto a força de trabalho não qualificada como a qualificada –, impondo para os Organismos Internacionais investimentos em programas e serviços no âmbito das políticas de emprego, trabalho e renda.

Assim, escolhemos esta temática, pois é fruto de nossa tese de doutoramento, intitulada “O desemprego e as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo”, pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE, defendida em 2016. Nosso interesse não é analisar os diferentes

tipos de ações e programas que norteiam as políticas de emprego, trabalho e renda atualmente, mas trazer seus fundamentos que estabelecem a administração dos problemas gerados pelo capitalismo.

Será utilizada a pesquisa bibliográfica baseada em autores que divergem entre sendo em vista que uma das teses defendidas, por um grupo de autores, é a viabilidade estratégica das propostas via políticas de emprego, trabalho e renda, enquanto outros autores realizam uma investigação crítica sobre a viabilidade destas políticas mediante o agravamento do desemprego. Assim, a escolha pela pesquisa bibliográfica possibilita um maior aprofundamento das reflexões e análises dessas teses.

1. CONTROLE DO CAPITAL E DESEMPREGO: UMA RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL

Na atualidade, o desemprego é agravado pela dinâmica da crise capitalista, porém adquire configurações que não reproduzem o contexto pós-crise de 1929, com a emergência do *Welfare State* no pós-Segunda Guerra e o pacto fordista-keynesiano. Em nível mundial – obedecendo às particularidades de cada região e país –, a partir dos últimos anos da década de 1970, o desemprego aumentou e já contabilizava, na realidade brasileira, uma taxa de 14,8 milhões no primeiro trimestre de 2021, conforme os dados do IBGE (2021) no entanto, suas inflexões sociais adquiriram novos contornos. Ao tomar maiores proporções, o desemprego atinge indistintamente trabalhadores que ocupavam postos de trabalho qualificados e não qualificados, derrubando assim a tese do desemprego tecnológico e da não qualificação profissional (AMARAL, 2001).

Alguns autores associam a questão do desemprego a diversos fatores, como o avanço tecnológico, a má administração do Estado, a ausência de investimentos em políticas públicas, a falta de qualificação profissional, ou ainda a acomodação dos homens na busca pelo emprego. A partir dessas argumentações, o economista norte-americano J. Rifkin (1995) defende a ideia de que o mundo passou por uma “Terceira Revolução Industrial”, que surgiu logo após a II Guerra Mundial; somente agora seu impacto é significativo na organização da atividade econômica, com evidentes proporções numéricas na perda de empregos para a inovação tecnológica. Conforme o economista, a Terceira Revolução industrial vem gerando uma crise econômica mundial, pois o poder aquisitivo de muitos trabalhadores decaiu com a perda de emprego proveniente da alta tecnologia e da robótica a serviço do grande capital.

Com a intensificação das taxas de desemprego, ressalta-se no debate acadêmico uma possível tendência ao fim do trabalho. Basta observar que na atualidade, com o aumento incontrolável do desemprego mediante a intensificação da tecnologia a serviço do capital, muitos autores começaram a discutir o rumo do trabalho na sociedade capitalista, associando o aumento do desemprego a incrementos cada vez mais sofisticados das máquinas – as chamadas inovações tecnológicas.

Para demonstrar um dos argumentos de Rifkin (1995) sobre a problemática do desemprego, menciona-se:

Uma coisa é certa. Estamos entrando em um novo período da História em que as máquinas, cada vez mais, substituirão o trabalho humano na produção de bens e serviços. Embora prazos sejam difíceis de prever, estamos nos encaminhando sistematicamente para um futuro automatizado e provavelmente chegaremos a uma era sem trabalhadores, pelo menos na industrialização nas primeiras décadas do próximo século. O emergente setor do conhecimento será capaz de absorver uma pequena porcentagem da mão-de-obra deslocada, mas não em número suficiente para fazer uma substancial diferença no crescente número do desemprego. Centenas de trabalhadores serão feitos permanentemente ociosos pelas forças gêmeas da globalização e da automação. (RIFKIN, 1995, p. 313).

O argumento de Rifkin (1995) de que não haverá mais trabalhadores nas indústrias é algo inquietante. É certo que a globalização – tendência histórica que é impulsionada pelo sistema do capital desde seus primórdios – faz aumentar ainda mais as proporções do desemprego. Todavia, como demonstrado em Marx, partimos do pressuposto de que o trabalho é algo insuperável para a reprodução do sistema do capital, a fim de assegurar o seu objetivo: o lucro. Uma das formas de existir do capitalismo é através da exploração do trabalho assalariado, ou seja, o sistema do capital precisa da força de trabalho humana, mesmo explorando um número reduzido de trabalhadores. Esta realidade é tendencial na medida em que o sistema capitalista é desenvolvido com o incremento contínuo da tecnologia a serviço da produtividade, aumentando desta forma o exército de reserva.

Ressalta Mészáros que

[...] quem sofre todas as consequências dessa situação não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas “desprivilegiadas”, mas *todas* as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados: ou seja, a *totalidade da força de trabalho* da sociedade. (2009, p. 69, grifos do autor).

Essa é a característica do novo padrão do desemprego na atualidade. Em nome da modernização, mediante incrementos de tecnologia a serviço do capital, o desemprego passou a ser objeto de intervenção dos Organismos Internacionais através da criação de políticas e programas que possam responder ao desemprego das massas e garantir o desenvolvimento econômico. No entanto, a geração do desenvolvimento e o acúmulo de riquezas não garantiram o pleno desenvolvimento das condições de trabalho, dadas a redução de postos de trabalho e a persistência da desigualdade.

Esta condição contraditória, de acumular riquezas, fundamenta-se na justificativa do consumo para todos. Mas a realidade mostra-se bem diferente; o que restou para os trabalhadores repelidos da produção foram a insegurança e a culpa por não estarem qualificados para o trabalho, sobrando as migalhas dos benefícios-desemprego para que pudessem consumir. Ou seja, os benefícios eram fornecidos para os trabalhadores excedentes, para que estes pudessem consumir e com isso fazer circular o capital, além de continuar a se reproduzir enquanto trabalhadores disponíveis para o capital, na hora em que este precisar.

A gravidade do desemprego torna-se constante, pois sua ascensão não está associada ao uso da tecnologia em si mesma, mas a como o capital impulsiona o seu controle sobre o trabalho, fazendo

permanecer o desenvolvimento e o controle sociais (MÉSZÁROS, 2002). O controle do desenvolvimento é uma das marcas da ordem do capital para assegurar a sua reprodução. Assim, o que conduz ao desemprego é a forma como o trabalho é controlado pelo capital.

Sob nosso ponto de vista, o desemprego é inerente ao desenvolvimento capitalista, todavia, em conjunturas de crescimento econômico, seus indicadores podem variar para mais ou para menos, mas jamais inexistir. A permanência relativa do desemprego é uma das alavancas da acumulação capitalista, porém seu controle é necessário para a manutenção do sistema. Portanto, este fenômeno tem um limite de expansão, caso o sistema do capital ainda queira permanecer no comando das relações de produção e humanas. Afinal a manutenção do trabalho assalariado é uma das características do capitalismo.

Marx e Engels (2008), ao tratar do processo de industrialização do capital, já havia identificado a necessidade do sistema do trabalho assalariado: “Se a classe inteira dos operários assalariados fosse aniquilada pela maquinaria, que horror para o capital, o qual sem trabalho assalariado deixa de ser capital!” (MARX; ENGELS, 2008, p. 65). Os homens são necessários para o capital enquanto puderem produzir e gerar lucros para o sistema do capital; quando não, são jogados fora como uma coisa qualquer. Daí a importância da resistência dos trabalhadores coletivamente.

A partir do processo dinâmico do metabolismo do sistema do capital, o desemprego caminha para a sua intensificação – no entanto, de forma relativa, tendo em vista a sobrevivência do capital. Assim, os empregos disponíveis tornam-se cada vez mais escassos em nome do lucro e como consequência da permanência do controle do capital sobre o trabalho.

Mészáros (2002) defende a tese de um desemprego crônico. Sua permanência atingiu um dos mais antagônicos mecanismos de controle sobre o trabalho, já que, como limite absoluto, não existe solução imediata; pelo contrário, torna-se explosivo para o próprio sistema de reprodução sociometabólica globalmente, adquirindo uma dinâmica diferente da época de Marx, porquanto sua abrangência atinge a totalidade da força de trabalho, repercutindo em tudo o que é controlado pelo capital.

Como assevera Mészáros:

Todas as medidas criadas para tratar do profundo defeito estrutural do crescente desemprego tendem a agravar a situação, em vez de aliviar o problema. Seria um milagre se fosse diferente, já que todas as premissas e determinantes causais do sistema devem ser consideradas resolvidas e inalteráveis: a maneira característica de lidar com dificuldades é reforçar de modo implacável a subordinação do trabalho ao capital até nos países “democráticos liberais” (que nos últimos tempos aprovaram leis mais abertamente antitrabalhistas) e ao mesmo tempo fingir que ela não existe neste melhor de todos os mundos realmente plausíveis. (2002, p. 225).

As consequências do desemprego crônico tornam-se cada vez mais graves e sem solução para o futuro. Este fenômeno é estruturado de forma contraditória, pois a sede sempre presente do capital de aumentar uma população cada vez mais supérflua acaba por impor limites ao poder de compra desta população. Neste processo, os indicadores do desemprego demonstram que em muitos casos este fenômeno

pode estar associado à criminalização e à violência, com consequências indesejáveis para a dinâmica do capital (MÉSZÁROS, 2002).

Os efeitos do desemprego são devastadores e danosos para o sistema do capital, além da ameaça frequente de instabilidade no emprego para os trabalhadores. É notável que o agravamento do desemprego venha despertando, mesmo que de maneira relativa, agitações coletivas como forma de resistência à perda dos empregos.

No entanto, tais resistências não têm sido até agora capazes de resolver os problemas do agravamento do desemprego. Enquanto isso, os problemas da humanidade estão sendo agravados. Hoje, com o aumento do desemprego, o padrão de vida (tão louvado pelas propostas keynesianas) reduziu-se ainda mais.

Mészáros esclarece:

Pois uma coisa é imaginar o alívio ou a remoção do impacto negativo do desemprego em massa de um, ou mesmo mais de um, país particular [...]. Entretanto, outra coisa completamente diferente é sonhar essa solução quando a doença afeta todo o sistema, estabelecendo um limite óbvio ao que um país pode fazer para “mendigar ao vizinho”, ou mesmo o resto do mundo, caso se trate do país hegemônico mais poderoso, caso dos Estados Unidos no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Sob essas circunstâncias, ativa-se a “explosão populacional”, sob a forma de *desemprego crônico*, como um limite absoluto do capital. (2002, p. 333, grifo do autor).

Essa é a consequência do desemprego crônico que atinge o mundo: “Na realidade, até na parte mais privilegiada do sistema do capital o desemprego em massa, a mais grave das doenças sociais, assumiu proporções crônicas, sem que a tendência a piorar tenha algum fim à vista” (MÉSZÁROS, 2002, p. 225).

Não é em vão que as políticas de enfrentamento ao desemprego se acham baseadas em princípios que atualizam as ideologias necessárias ao atual estágio da acumulação capitalista e que reafirmam o projeto burguês contemporâneo. Uma delas, a da responsabilização social do sujeito sem emprego, que se metamorfoseia num trabalhador autônomo e empreendedor. Uma outra, a da atribuição do desemprego à desqualificação profissional do trabalhador em face das novas tecnologias, vinculando a sua superação com a educação e a qualificação profissionais. Uma das mais predominantes, a negação do desemprego pela definição desses trabalhadores como pobres, relaciona-se, também, com a expansão de programas de assistência social.

2 A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO ENFRENTAMENTO AO DESEMPREGO

A discussão e a criação das diretrizes e normas para a proteção do trabalho tiveram suas bases a partir das seis primeiras convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, que preconizam a proteção do emprego e a condição do trabalho noturno das mulheres, o estabelecimento da

idade mínima para o trabalho nas indústrias e a proteção do trabalho noturno dos menores na indústria, fruto da organização da sociedade civil, devido à instabilidade econômica e social no final da Primeira Guerra Mundial.

Todavia, somente em 1934 foi incorporado na agenda da OIT o incentivo à promoção do pleno emprego e da proteção contra o desemprego/subemprego. Foram então definidas intensas mudanças na economia mundial, provocadas pela crise de 1929 e pela relação entre a política econômica e a política social, produto da vinculação do keynesianismo, do fordismo e do *Welfare State*.

O contexto do pós-guerra favoreceu a proposta keynesiana para a retomada do desenvolvimento econômico, sendo essencial para a criação dos sistemas de proteção social nos países centrais, mediante a crescente produtividade. Os programas e as políticas de geração de emprego foram criados de forma sistemática e articulada ao conjunto de políticas macroeconômicas. Assim, as políticas de emprego, trabalho e renda são estruturadas com base nas recomendações da OIT, após a Segunda Guerra Mundial, como expressão da nova dinâmica de acumulação capitalista e de suas consequências na mudança da organização do mercado de trabalho, no número elevado de desempregados e na disseminação do trabalho precário.

No final do século XX, o agravamento da crise do sistema e o ajuste neoliberal acarretaram um maior controle do capital sobre o trabalho e estimularam um mercado cada vez mais heterogêneo (ANTUNES, 2006) e desestruturado (POCHMANN, 2008). Essa realidade conduziu o trabalhador a uma condição cada vez mais vulnerável ao mercado, impondo à classe trabalhadora alternativas precárias de sobrevivência evidenciadas no aumento das ocupações informais e desprotegidas, assim como no estímulo à criação de pequenos negócios, este último como parte da ideologia do empreendedorismo; e em menor proporção, a inclusão em empregos formais.

A emergência de novas formas de emprego, sem estabilidade e vínculos empregatícios, é uma das expressões do capitalismo contemporâneo, determinante para a estruturação das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil. De acordo com o Guia para a Formulação de Políticas Nacionais de Emprego da OIT (2013), “[...] o mundo do trabalho de hoje caracteriza-se cada vez menos pelo emprego por conta de outrem a tempo completo” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2013, p. 15).

Desta forma, a *nova* estrutura do emprego intensifica as formas de controle do capital sobre o trabalho na ampliação da precarização do trabalho. Nesta discussão, parte-se da premissa de que, de forma tendencial, o emprego formal vem deixando de ser a forma dominante que caracteriza a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Conforme Azevedo:

O emprego assalariado vem, na prática, deixando de ser a forma dominante de ocupação, num contexto de flexibilização do mercado de trabalho, contratos temporários, trabalhadores por conta própria, trabalho em tempo parcial e a domicílio, e muitas outras formas que as relações trabalhistas vêm assumindo. (AZEVEDO, 1998b, p. 128).

Contraditoriamente, as políticas de emprego caracterizam-se pela necessidade de proteger e promover o “pleno emprego produtivo” e enfrentar os problemas do desemprego temporário através de um conjunto de ações e programas que possam assegurar o funcionamento do mercado.

As políticas de emprego têm uma função social importante para o desenvolvimento do capitalismo, pois além de conduzir um volume de ocupação, tornam-se essenciais para a dinâmica do mercado e o crescimento da economia ao ampliar as redes de consumo. As políticas de emprego podem criar empregos fora da formalidade clássica e habitual de emprego. Como esclarece Marques: “É o caso dos empregos de serviço às pessoas, onde o empregador não é mais a empresa, mas todo um setor de atividades que converge para uma *economia social*” (MARQUES, 2009, p. 35, grifo do autor). Assim, a criação de empregos fora do setor clássico pode legitimar uma precarização maior deste trabalhador, servindo apenas para garantir a sobrevivência e incentivar o consumo.

As políticas de emprego são apresentadas como um dos instrumentos de controle que podem atenuar a pressão da superpopulação relativa – através do aumento da força produtiva do trabalho, por meio da valorização do capital, que se torna cada vez mais precária para os trabalhadores. Uma de suas características é proporcionar o aumento do “volume de emprego” vinculado ao crescimento econômico, com base na criação de novas formas de emprego ou emprego alternativo (MARQUES, 2009) que estão fora do setor clássico de emprego, conforme as necessidades do mercado.

Dadas as características das políticas de emprego, é necessário entender seu processo histórico a partir das transformações societárias em curso e sua condição na atual conjuntura como expressão da crise estrutural do capitalismo. Para isso, importa recorrer à dinâmica do capitalismo e do trabalho como base que fundamenta a função dessas políticas, não somente no Brasil, mas no mundo, entendendo-as como estratégias que pretendem dar respostas ao desemprego.

Moretto (2010) considera que as políticas de emprego devem estar articuladas às políticas de mercado, pois

[...] as políticas de mercado de trabalho compõem o conjunto de políticas e ações que se dirigem tanto à demanda como à oferta de mão de obra, tendo como objetivos: melhorar o funcionamento do mercado de trabalho; proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego e auxiliá-lo a encontrar um novo emprego; e facilitar o ajuste entre oferta e demanda de trabalho. Ao realizar essas funções, as políticas de mercado de trabalho contribuem para a redução do desemprego decorrente da má informação sobre os postos de trabalho vagos e dos trabalhadores disponíveis, e também de mudanças nos conteúdos das tarefas realizadas em determinadas ocupações devidas à adoção de novas tecnologias de produção. Porém, essa capacidade está limitada por um determinado nível de emprego, dado pelo estágio de desenvolvimento da economia e das diretrizes de políticas macroeconômicas, que estão fora da governabilidade das políticas de mercado de trabalho. (MORETTO, 2010, p. 8).

Para ele, essas políticas tornam-se complementares, mas independentes, já que “[...] a simples existência de uma política de emprego ativa não garante a organização e o melhor funcionamento do mercado de trabalho” (MORETTO, 2010, p. 9).

O autor acrescenta que políticas de emprego são o

[...] conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de fomentar o investimento produtivo e a ocupação da capacidade produtiva. Em decorrência disso, influenciam o nível de emprego total da economia. Incluem-se, nessa categoria, as decisões de política econômica, industrial, comercial, científico-tecnológica e social em sentido amplo e estão diretamente ligadas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país. (MORETTO, 2010, p. 9).

Essas políticas de emprego são identificadas sob duas formas: passivas e ativas.

As políticas passivas consistem num mecanismo compensatório, de natureza financeira, voltado para o trabalhador desempregado. Identificam-se como política passiva o Seguro-Desemprego, o Fundo de Garantia por Tempo de trabalho (FGTS) e os programas assistenciais. Já as políticas ativas atuam sobre a oferta ou demanda de postos de trabalho, com o objetivo de reinserir os trabalhadores desempregados no mercado de trabalho ou na promoção de novos empregos.

Conforme Azevedo (1998a), são identificadas como políticas ativas “[...] os programas de formação e reciclagem profissional, os serviços de intermediação de mão de obra e as políticas que viabilizam a mobilidade geográfica da força de trabalho” (AZEVEDO, 1998a, p. 16); medidas que atuam pelo lado da oferta de trabalho como é o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) e as medidas que causam impacto sobre a demanda por trabalho, identificadas com a criação direta de empregos pelo setor público, incentivo ao trabalho voluntário, oferta de créditos para pequenas e microempresas, entre outros. São exemplos destas medidas o Programa de Geração e Renda (PROGER) e o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Essas estratégias, relacionadas entre si, evidenciam que as funções das políticas de emprego giram em torno da necessidade de criação de emprego, levando em consideração as mudanças em curso no campo do trabalho e apontando para uma tendência: a criação e a recuperação do emprego fora dos setores clássicos. Nesta direção, o próprio conceito de emprego/desemprego é redefinido, colocando em evidência o discurso da não discriminação em matéria de emprego e ocupação², presente nas medidas criadas pelo Estado e pelo setor privado no tocante à precarização do trabalho.

Assim, a atual conjuntura, que expressa um trabalho cada vez mais desestruturado e heterogêneo, revela o desemprego como um fenômeno de difícil administração, pondo como estratégia do Estado a legitimação de novos tipos de empregos que possam assegurar as demandas da flexibilização do mercado e

² Para maiores informações, recorrer à convenção da OIT nº 111, vigente no Brasil desde 1966, que estabelece sobre o direito à não discriminação entre emprego e profissão e o direito à igualdade de oportunidade e de tratamento no emprego e na ocupação. A convenção abrange todos os setores, sejam eles públicos ou privados, bem como a economia informal, contemplando as profissões liberais e por conta própria.

garantir a manutenção da força de trabalho. As diferentes formas de inserções no mercado, expressas no trabalho empreendedor, por conta própria e autônomo, evidenciam a precarização do trabalho sob o rótulo de promoção ao emprego decente e de livre escolha, reafirmando, assim, o caráter antagônico do sistema.

Esta realidade denota que a tendência das políticas de emprego, trabalho e renda do século XXI é se redefinir com base nas mudanças da composição do emprego que possam garantir uma ocupação ou renda para a população poder consumir. No contexto da pandemia, essa realidade ainda é mais preocupante, pois, com o retorno da pobreza absoluta e o aumento significativo dos números do desemprego, o atual governo investiu apenas no âmbito das políticas passivas, mediante a ampliação da rede dos serviços da política de assistência social com o Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atual conjuntura, ganha predominância um *novo* tipo de emprego, caracterizado pelo trabalho informal ou pelo não vínculo empregatício, redefinindo as funções das políticas de emprego que giram sempre em torno das necessidades da criação de emprego para manter a sobrevivência das grandes massas humanas, seja do ponto de vista econômico, transformando ex-trabalhadores assalariados e socialmente protegidos em trabalhadores autônomos, terceirizados ou produtores simples de mercadorias, integrados às atuais estratégias de gestão da produção; seja socializando ideologias formadoras de cultura política que supõem a possibilidade, no capitalismo, de trabalhadores sem patrão, empreendedores e donos de seus próprios negócios, como meio de alcançar melhores condições de vida e de trabalho.

O investimento cada vez maior em *novos* tipos de emprego que supõem a promoção do pleno emprego desistoriciza e mascara os reais interesses da acumulação capitalista, que se estruturam a partir do controle do capital sobre o trabalho, ao transformar o trabalhador em empreendedor ou colaborador da empresa, retirando da cena política a luta dos trabalhadores enquanto classe e antagonista estrutural do capital. O argumento do pleno emprego não se sustenta, pela mesma razão que não existe capitalismo sem a exploração do trabalho assalariado.

O direcionamento das políticas de emprego revela seu caráter contraditório, pois segue a diretriz da proteção dos direitos dos trabalhadores ao propor a necessidade do trabalho decente e de livre escolha, ao passo que direciona suas ações ao incentivo do trabalho autônomo, por conta própria, sob o discurso da promoção de novos tipos de emprego que não necessariamente possuam vínculos formais.

Nesta perspectiva, a necessidade da implementação destas políticas tem como foco manter sob controle a pressão que o desemprego e/ou a superpopulação relativa exerce sobre o conjunto dos trabalhadores, ao requerer do Estado uma redefinição de suas ações que possam legitimar a administração do desemprego com o incentivo e o investimento financeiro em atividades empreendedoras, com o consentimento dos trabalhadores.

Atualmente, devido às necessidades da sobrevivência humana, tais políticas foram direcionadas aos programas e serviços da Política de Assistência Social mediante o retorno da pobreza absoluta, a evidenciar sua expressão mais profunda com a fome da maioria esmagadora da população brasileira, enquanto a produção em larga escala é desperdiçada com a aniquilação das coisas e das pessoas.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Angela. Qualificação, sociedade civil e desidentidade de classe: os desafios para o sindicalismo. **Revista Outubro**, n 5, 2001. p. 29-45.
- ANTUNES, Ricardo. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- AZEVEDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998a.
- AZEVEDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. *In*: OLIVEIRA, M. A. de (org.). **Reforma do Estado: políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998b. p. 125-168.
- BRASIL. **Auxílio Emergencial chega a 60% da população brasileira**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira>. Acesso: 29 ago. 2021.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego. **Departamento de Políticas de Emprego**. Genebra, 2013. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214960.pdf. Acesso em: 15 jul. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA. **Desemprego**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. 2021. Acesso em: 29 ago. 2021.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARQUES, Ana P. **Trajetórias quebradas: a vivência do desemprego de longa duração**. Porto: Profedições, 2009.
- MÉSZAROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MÉSZAROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MORETTO, Amilton Jose. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente**. Brasília: OIT, 2010. (Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho).
- POCHMANN, Marcio. Rumos da Política do trabalho no Brasil. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luís: Fapema, 2008. p. 23-40.
- RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos, o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a revolução da força global de trabalho**. São Paulo: Afiada, 1995.