

Políticas de emprego e renda do Amapá: avanços e perspectivas

Kátia Paulino dos Santos

Funcionária Pública do Governo do Estado do Amapá, Brasil. Mestre em Planejamento e Políticas Públicas / UECE, Especialista em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda / UNICAMP e Socióloga / UNIFAP. E-mail: katiapaulinoap@yahoo.com.br

RESUMO: As políticas públicas de emprego trabalho e renda conquistam cada vez mais a atenção dos gestores públicos, o que se dá em decorrência do fortalecimento da concepção de que estas são extremamente necessárias para a diminuição do desemprego, do emprego precário e pela preparação do trabalhador para as constantes transformações do mercado de trabalho. Este artigo propõe uma reflexão nas políticas de emprego do Amapá, que são realizadas pela Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo - SETE, onde buscaremos avaliar seus principais avanços e desafios. De maneira introdutória, faremos uma contextualização das políticas de emprego e renda nacionais, mencionando as estratégias que vêm sendo utilizadas para a minimização do desemprego nas distintas regiões brasileiras. Em seguida, falaremos das políticas de emprego e renda empreendidas no Estado do Amapá, ocasião em que faremos a exposição de informações quantitativas de atendimento, assim como a avaliação das necessidades de melhorias para o alcance de uma maior efetividade dessa política de significativa relevância regional e nacional. Para tanto, realizaremos a análise de relatórios da SETE, assim como consultas bibliográficas em estudos da área. Nas considerações finais deste artigo, buscaremos o contraste das ações e resultados alcançados na prática pela SETE com os conceitos e orientações sugeridos por diferentes autores.

Palavras-chave: Políticas públicas de emprego, trabalho e renda; Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo; Efetividade.

ABSTRACT: Public policies on employment and labor income gaining ever more attention from public officials, which are the result of strengthening the view that these are badly needed to reduce unemployment, precarious employment and preparing the worker for constant transformation of the labor market. This article proposes a reflection on the employment policies of Amapa, which are held by the Secretary of State for Labour and Entrepreneurship - SETE, where we will seek to assess its main achievements and challenges. An introductory way, we will contextualize the policies of national income and employment, citing the strategies that have been used for the minimization of unemployment in different regions. Then we'll examine employment and income policies undertaken in the State of Amapá, at which time we will display quantitative information service, as well as assessing the needs for improvements to achieve

greater effectiveness of this policy of regional significance and significant national. To do so, carry out the analysis of reports of SETE, and bibliographic studies of the area. The final remarks of this article, we contrast the actions and results achieved in practice by SETE with the concepts and guidelines suggested by different authors.

Keywords: Public policies for employment, work and income; Secretary of State for Labour and Entrepreneurship; Effectiveness

1 Introdução

As constantes transformações no mercado do trabalho impulsionam tendências que podem facilmente ser observadas na sociedade, como a elevação da competitividade e, conseqüentemente, o acirramento do individualismo, uma vez que os trabalhadores passam a sentir na pele a necessidade de se sobressair entre uma multidão, em detrimento da elevada oferta de mão-de-obra e poucas oportunidades de ocupação formal. Contudo, há algumas décadas as relações de emprego deixaram de ser questão específica de trabalhador e empregador, assumindo uma dimensão de significativa proporção, onde o Estado passa a assumir um papel de gerenciador dos conflitos do mercado de trabalho, trazendo para si a difícil missão de elaborar políticas públicas que sejam eficazes para a diminuição do desemprego e das mazelas sociais trazidas por ele. Essas políticas são denominadas de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, as quais no atual contexto passam a ser alvo de constante investigação e aprimoramento entre estudiosos e gestores governamentais.

Na Europa e nos Estados Unidos essas políticas passaram a ter um avanço mais significativo no período pós-guerra, denominado “anos de ouro” (1945-1970), onde predominavam os compromissos nacionais com o pleno emprego. Os sistemas públicos atuavam com o objetivo de reduzir as taxas de desemprego, executando políticas econômicas que permitissem o desempenho mais produtivo do mercado de trabalho e menos penoso em custos sociais. A operacionalização do sistema se mostrava mais eficiente quanto mais estruturado e regulado fosse o sistema de relações de trabalho.

Em 1970, com a crise do petróleo, essas políticas passam a se desestruturar, desestruturação que perdura até os dias atuais, sendo que as mudanças na orientação das políticas de mercado de trabalho são acompanhadas pelas transformações no perfil do emprego e do desemprego, mas também pelo surgimento de um novo paradigma ideológico, o neoliberalismo.

Percebe-se, no entanto, que nos diversos países desenvolvidos, mesmos os que possuem as melhores adequações das políticas de emprego e renda, o maior desafio a ser vencido é invariável, a integração e articulação entre as ações dessa política para a viabilização de sua efetivação. No Brasil essa realidade não é diferente, apesar dos avanços alcançados, ainda estamos bastante aquém do ideal de política integrada e articulada em suas ações, sendo que neste estudo analisaremos de forma particularizada os avanços alcançados e desafios a serem superados pelo Estado do Amapá.

2 As políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

O desafio que representava o crescente desemprego nos anos 1980 na Europa e na década seguinte no restante do mundo, incluído o Brasil, começou a ser combatido através de uma série de políticas públicas que passaram a denominar-se, genericamente, de “Políticas de Emprego” ou “Políticas de Emprego e Renda”. Esse tipo de estratégia, de acordo com Ramos (2003), tem seus fundamentos teóricos e suas diferenças com as ações que, anteriormente, eram vistas como as mais eficazes para elevar as oportunidades de emprego.

Observa-se, contudo, que a política de emprego depende da estratégia de desenvolvimento econômico do país, incluindo a definição de setores econômicos estratégicos, o padrão de inserção externa e o papel do Estado nos investimentos em infra-estrutura, nos incentivos ao sistema nacional de inovação e no financiamento dos gastos sociais.

Segundo Pochmann (2002), o emprego constitui uma variável básica do funcionamento de uma economia capitalista. A sua determinação encontra-se associada a um conjunto amplo de elementos-chave. Pode-se dizer que a quantidade e a qualidade do emprego da força de trabalho no capitalismo contemporâneo são determinadas fundamentalmente por cinco elementos-chaves. Em primeiro lugar, assume grande relevância o papel das políticas macroeconômicas, como base na determinação do volume global da ocupação em cada nação, sendo o valor maior ou menor da taxa de crescimento revelador da situação geral do emprego da força de trabalho. O segundo elemento-chave refere-se ao paradigma técnico-produtivo, que estabelece as condições operacionais de uso do trabalho e do capital nas atividades mercantis. O terceiro encontra-se associado às políticas de bem-estar social. O quarto elemento refere-se ao sistema de relações de trabalho, que ao impor os parâmetros regulatórios básicos do mercado contribui para o estabelecimento do maior ou menor grau de concorrência no interior da classe trabalhadora. Por fim, o autor enfatiza as políticas de emprego. Seu papel pode ser o de orientar tanto a redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial, quanto os problemas de qualificação profissional, de alocação de mão-de-obra, das condições e relações de trabalho, do tempo de trabalho, entre outros.

As políticas de emprego integram as políticas de mercado de trabalho, as quais tratam da legislação trabalhista e da estrutura de representação sindical, assim como do conjunto de práticas e de instituições mediadoras das relações entre empregadores e trabalhadores.

2.1 Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho

Conforme afirma Ramos (2003), as políticas de mercado de trabalho classificam-se em ativas e passivas. Essas políticas passam a ser enfatizadas em todos os países, passando suas ações a ser constante objeto de estudo, assim como alvo de críticas ou modelos a serem seguidos ou condenados por pesquisadores da área.

As políticas ativas buscam dinamizar a demanda e a oferta de trabalho, englobam uma série de ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores. Destacaremos a seguir as principais:

a) Formação/qualificação profissional: Esta talvez seja a política ativa mais popular, tanto no Brasil como nos países mais desenvolvidos. Parte da suposição que ao elevar a qualificação ou formação de um indivíduo aumentam suas chances de encontrar emprego ou de não perder o que já possui.

b) Intermediação de mão-de-obra: Ação que viabiliza de forma mais rápida a compatibilização entre os recursos humanos requeridos pelas firmas e as aspirações e possibilidades dos indivíduos que procuram emprego.

c) Apoio aos micro e pequenos empreendimentos: Política extremamente popular, o apoio ou ajuda aos pequenos empreendimentos podem abranger diversas ações, que vão desde crédito dirigido até ao apoio para o desenvolvimento tecnológico, design, identificação de novos canais de comercialização, entre outros.

d) Subsídios à contratação de determinada população alvo: Medida bastante utilizada em alguns países Europeus, tem como característica os subsídios à contratação de um grupo populacional, em geral, com particulares problemas de desemprego, através de negociações governamentais com empresas (diminuição ou redução de impostos, por exemplo).

e) Criação direta de empregos pelo setor público: Esta iniciativa teve no passado certo apelo em alguns países desenvolvidos, utilizadas em ocasiões muito específicas, como as grandes crises de desemprego. Contudo, na maioria dos casos, essa forma de gerar empregos era indireta, mediante obras públicas e não mediante a contratação direta, como da realização de concursos públicos para a elevação do número de funcionários.

Para Ramos (2003), as Políticas de Emprego denominadas de passivas englobam aquelas ações que tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado ou a reduzir a oferta de trabalho. Essas políticas procuram agir sobre os níveis de desemprego e emprego, protegendo os trabalhadores ou retirando-os do mercado. Predominaram na época do *Welfare States*, ocasião em que o nível de emprego e os salários eram crescentes. A partir do momento em que os mercados de trabalho perdem o dinamismo e em que a desigualdade de renda e condições de trabalho se afirma como estrutural, passam a ter destaque as chamadas políticas ativas. Entre as políticas passivas podemos destacar:

a) Seguro-Desemprego: Classificado como mais importante em termos de recursos, tanto no Brasil, como nos países de maior destaque econômico, os benefícios financeiros aos assalariados desempregados são os que monopolizam a maior parte dos recursos destinados às Políticas de Emprego. Em países como a Finlândia ou a Holanda, por exemplo, as transferências aos trabalhadores desempregados chegam a superar 3% do PIB.

b) Extensão dos ciclos escolares: Ao permanecer por mais tempo no sistema escolar, a pressão sobre a oferta de trabalho se reduz, ou se posterga. Aliado a esse fato agrega-se a idéia, não necessariamente certa, de que quanto maior a escolaridade maiores serão as chances de encontrar emprego. Induzir a permanência da população no sistema escolar pode diminuir, direta ou indiretamente, o desemprego.

c) Aposentadoria precoce: Em algumas circunstâncias, adiantar a aposentadoria do trabalhador com problemas de saúde, pode ser menos oneroso que pagar o seguro-desemprego por longos períodos. Em algumas regiões dos países mais desenvolvidos, muito penalizadas pela reconversão produtiva que afetava parcelas importantes da população que por muitos anos tinham trabalhado em um setor agora em crise, adiantar a aposentadoria podia ser uma medida eficaz para reduzir as despesas públicas e diminuir o desemprego.

d) Expulsão dos imigrantes: Esta “política” merece ser mencionada em razão de ter alcançado últimos anos significativa popularidade nos países centrais. Ao reduzir os imigrantes ou elevar as exigências para o ingresso de trabalhadores estrangeiros, se altera, de forma direta, a oferta de trabalho.

Ao longo dos anos 1980 e 1990 com ritmos e alcances diversos nos vários países desenvolvidos, passa a ser promovida a ativação das políticas passivas. A partir de então passa-se a defender a complementaridade entre as políticas passivas, vinculadas ao mundo de proteção social (seguro-desemprego e aposentadoria antecipada), e as políticas ativas, de acesso positivo, dada a necessidade de melhorar a oferta de trabalho e estimular a entrada do trabalhador no mercado. Segundo Dares:

As políticas de mercado de trabalho que possuíam um papel marginal no âmbito da economia econômica keynesiana, na qual o eixo principal eram as políticas de estímulo à demanda agregada, passam a ser valorizadas juntamente com as políticas de abertura econômica e de estímulo à produtividade (1997, p. 23).

De acordo com THUY et al. (2001), destacam-se nas políticas de emprego as ações voltadas à intermediação de mão-de-obra, a produção de informações sobre o mercado de trabalho, a administração do seguro-desemprego e a gestão de programas de formação e qualificação profissional. Em alguns casos, as políticas de microcrédito e de desenvolvimento local também são consideradas como políticas de mercado de trabalho.

Contudo, a discussão sobre o Sistema Público de Emprego e a necessidade de implementação articulada de políticas de mercado de trabalho começou a ganhar forças apenas na década de 1990, em decorrência da elevação contínua do desemprego e das possibilidades abertas pela consolidação do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

O serviço de intermediação de mão-de-obra fora implementado no Brasil em 1975, conforme orientava a Convenção nº 88, de 1948, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com a instauração do Sistema Nacional de Emprego (SINE), com foco no atendimento aos desempregados. O objetivo dos SINE's era dar atenção aos

segmentos com menor qualificação e melhorar as informações sobre o mercado de trabalho para auxiliar as políticas de mão-de-obra.

Em 1986 implantou-se o Programa Seguro Desemprego, como mecanismo de assistência aos trabalhadores em situação de desemprego, sendo que em 1988, com a Constituição Federativa fora criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, constituído com recursos do PIS/PASEP, e, em 1990 fora criado o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, com a atribuição de discutir as políticas públicas de emprego e os diversos serviços do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda - SPETR.

As políticas de geração de renda ou de incentivo ao empreendedorismo são bastante recentes no SPETR brasileiro, as primeiras medidas foram tomadas nos anos 1990, buscando, sobretudo, a atenuação das pressões sobre o mercado de trabalho, ocasião em que recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT foram direcionados para o financiamento de ações promotoras de renda e ocupação.

Conforme afirma Barbosa (2003), um dos primeiros mecanismos foi o microcrédito, que se destinou a conceder recursos do FAT para o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER via instituições financeiras nacionais – Banco do Brasil, Banco Nordeste, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDS, Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e Caixa Econômica Federal.

No atual contexto, o microcrédito ainda se destaca como uma das principais políticas de geração de renda fomentadas pelo Estado através de recursos do FAT. Contudo, um outro viés de incentivo à geração de renda também vem sendo progressivamente incentivado pelo Governo Federal, a economia solidária.

Ainda na visão de Barbosa (2003), a economia solidária é entendida como uma modalidade de economia popular, com práticas econômicas de sobrevivência, que reúne grupos em associações, cooperativas e pequenas empresas baseados na cooperação e auto-gestão. As unidades produtivas de economia solidária são, em geral, de pequeno porte, apresentando número reduzido de trabalhadores e volume de produção e comercialização de pequena escala .

Segundo SINGER (2009), a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES foi criada em 2003, num momento em que a economia solidária estava entrando numa fase de crescente reconhecimento público e incipiente institucionalização. Ela havia começado a tomar corpo na primeira metade dos anos 1990, com a multiplicação das empresas recuperadas (frutos da desindustrialização e do desemprego em massa), das cooperativas nos assentamentos de reforma agrária, das cooperativas populares nas periferias metropolitanas, formadas com o auxílio de incubadoras universitárias e dos Projetos Alternativos Comunitários - PACs.

Percebe-se, no entanto, que mesmo o Brasil possuindo um extenso leque de políticas voltadas à geração de emprego e renda, as quais em sua essência não deixam nada a desejar para os países de que possuem referência reconhecida mundialmente na execução das mesmas, como Suíça, França, Estados Unidos e Inglaterra, o grande desafio a ser vencido pelo sistema público de emprego brasileiro e mundial é a fragmentação e a desarticulação entre as ações, fatores responsáveis pela redução da efetividade das políticas públicas disponíveis ao trabalhador.

3 Estado do Amapá: avanços e desafios das políticas de emprego e renda

As políticas públicas de emprego, trabalho e renda são executadas no Estado do Amapá através da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo – SETE. Criada em janeiro de 2005 como resultado do desmembramento das políticas de assistência social e do trabalho, essa Secretaria tem como missão institucional formular, coordenar e implementar políticas públicas de emprego, trabalho e renda, visando a inserção produtiva das pessoas em idade economicamente ativa, priorizando a demanda de maior vulnerabilidade social.

Neste contexto, a SETE desenvolve suas ações por meio de duas Coordenadorias, a do Trabalho e a do Empreendedorismo. A Coordenadoria de Empreendedorismo é a responsável pelo desenvolvimento de atividades voltadas ao fomento do empreendedorismo no Estado, possuindo núcleos com distintas funções dentro desta proposta, como o associativismo e economia solidária, o incentivo aos micro e pequenos investimentos, o desenvolvimento do artesanato e o fomento ao crédito assistido. À Coordenadoria do Trabalho compete realizar o atendimento integrado ao trabalhador, onde uma das ações prioritárias é a promoção da qualificação profissional e a inserção do público alvo da Secretaria no mundo do trabalho, com atendimento a segmentos diferenciados da população, como apenados e egressos do sistema penal, negros, indígenas, jovens de 16 a 24 anos, e trabalhadores acima dos quarenta anos. Mencionaremos a seguir a forma de atuação e alguns resultados de cada uma dessas políticas no Amapá, viabilizadas por meio da SETE.

3.1 Políticas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho

a) Intermediação de mão-de-obra: A intermediação de mão-de-obra é realizada no Amapá através dos postos de atendimento dos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda - CPETR, assim como na rede de atendimento SIAC-Super Fácil (Sistema de Atendimento Integrado do Cidadão – Super Fácil), onde funcionam vários serviços integrados, do Estado e do Governo Federal.

Os CPETR passaram a esta nomenclatura em 2009, após várias discussões dos gestores da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo (Secretária e Coordenadores) com o conselho Estadual de Emprego, Trabalho e Renda – CETER, os quais chegaram ao consenso desta denominação em função das ações do sistema público de emprego e renda do Estado não se encontrarem congregadas em um mesmo espaço físico, razão pela qual não poderia ser denominado *centro integrado*. Observa-se, no entanto, que os trabalhadores que frequentam o local, assim como a própria equipe da Secretaria, ainda não se adaptaram com a nova terminologia, utilizando o termo SINE constantemente em entrevistas e conversas informais.

Em Macapá existem dois postos de atendimento específicos do CPETR, um localizado no Centro da cidade e outro na Zona Sul, existindo outros dois postos de funcionamento dentro dos SIACs-Super Fácil, um na Zona Norte da cidade e outro no Centro, onde são disponibilizados os serviços de intermediação de mão-de-obra e solicitação de seguro-desemprego.

Somam-se, por conseguinte, quatro postos de atendimento em Macapá, sendo, porém, que o postos de atendimento específico do CPETR / Central possui o diferencial de contar com atendimento psicossocial aos trabalhadores, onde estes recebem orientação profissional e passam por processo de triagem para o encaminhamento à vaga de emprego. Os postos específicos também são responsáveis pela captação de vagas no mercado de trabalho, o que não acontece nos postos do SIAC, que limitam-se ao atendimento dos trabalhadores que buscam os serviços do sistema.

Os outros municípios do Estado contam apenas com mais três postos de atendimento, sendo que dois funcionam em Santana, a segunda cidade mais populosa do Estado, que possui um posto específico do CPETR e outro situado no espaço do SIAC-Super Fácil de Santana. Um outro posto do CPETR funciona no município de Laranjal do Jari, a terceira cidade mais populosa, no espaço do SIAC-Super Fácil. Vejamos a seguir os resultados alcançados no Amapá, através da Secretaria de Estado do Trabalho em Empreendedorismo, no período de 2005 a 2009:

Tabela 7: Intermediação de Mão-de-Obra - Amapá: 2005 a 2009

ANO	INSCRITOS	ENCAMINHADOS	VAGAS CAPTADAS	COLOCADOS
2005	12.595	9.517	4.188	1.991
2006	17.092	14.311	5.562	2.861
2007	23.711	21.416	10.338	4.112
2008	26.902	24.045	11.366	4.917
2009	18.620	20.335	9.493	4.042
TOTAL	98.920	89.624	40.947	17.923

Fonte: SETE/AP.

Um grande desafio a ser enfrentado pelo SPETR é a municipalização das ações, através da adesão das prefeituras ao Sistema, que se dá por meio da capacitação de técnicos municipais para o atendimento ao trabalhador e pela disponibilização de espaço adequado a esse atendimento, com a estrutura administrativa necessária. Verifica-se, contudo, que a SETE tem encontrado alguns obstáculos para o alcance desse objetivo, parte em razão da escassez de equipe técnica na grande maioria dos municípios, parte pela falta de estrutura mínima necessária, mas principalmente pela falta de vontade política e de compreensão dessa necessidade por parte dos gestores municipais. Ainda assim, já fora celebrado termo de parceria com quatro municípios para a implementação do Sistema Municipal de Emprego – SIME, os quais já se encontram em funcionamento.

Nos postos de atendimentos dos SIMEs são disponibilizados os serviços de intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego, com a diferença que os formulários de cadastramento dos trabalhadores não são ativados do Sistema de Gerenciamentos de Dados de Emprego – SIGAE, sendo as inserções de mão-de-obra realizadas pelo SIME contabilizada em município de funcionamento do CPETR. Os SIMEs atualmente funcionam nos municípios de Porto Grande, Serra do Navio, Oiapoque e Pedra Branca do Amapari, sendo os espaços cedidos pelas prefeituras

municipais, com equipamentos viabilizados pelo Governo do Estado, através da SETE, que é responsável ainda treinamento dos técnicos que responderão pelo atendimento nos novos postos.

Em 2003, ainda na gestão da extinta SETRACI, o Governo do Estado do Amapá criou o Programa Primeiro Emprego Estadual, no qual o Governo paga seis meses o salário do jovem (o valor do salário mínimo, com exceção dos encargos trabalhistas, que são pagos pelos empresários que aderem ao programa), sendo que o empresário possui a faculdade após os seis meses de contratar ou não o jovem. O programa é voltado para pessoas de 16 a 26 anos (em processo de revisão para a ampliação para 29 anos), que nunca tiveram a carteira de trabalho assinada, sendo que o mesmo implementado em todos os municípios do Estado.

Tabela 8: Programa Primeiro Emprego Estadual: 2003 a 2009

ANO	CADASTRADOS	ENCAMINHADOS	COLOCADOS	EMPRESAS PARCEIRAS
2003	7.536	1.385	115	167
2004	8.488	1.265	1.055	349
2005	4.681	101	37	14
2006	*	305	270	74
2007	138*	296	189	38
2008	8.975	455	255	48
2009	3.987	1.026	249	74
Total	33.667	4.833	2170	764

* Nos municípios de Macapá e Santana os jovens selecionados inscreveram-se nos exercícios de 2003 a 2005.

Fonte: SETE/AP

b) Qualificação profissional: Até 2007 a qualificação profissional do Estado era executada com recursos predominantemente federais, oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. A partir de maio de 2008 o Estado do Amapá implementou o Programa Estadual de Qualificação *Amapá Trabalhador*, o qual possui meta de qualificar 10.0000 (dez mil) trabalhadores ao ano, observando o crescimento econômico e as potencialidades do mercado local. Essas metas foram estabelecidas visando o crescimento da geração de emprego formal para os trabalhadores do Estado, uma vez que dados do CPETR indicam que grande percentual das vagas disponibilizadas pela instituição são ocupadas por trabalhadores de outros Estados.

Como forma de mensurar o salto da política de qualificação para o Estado, pode-se fazer comparação dos números de trabalhadores atendidos antes e após a implementação do Programa Estadual, sendo que em 2007 a SETE qualificou cerca de 2.000 (dois mil) trabalhadores, dos quais 880 foram atendidos com recursos do PNQ e o restante com recursos do Estado. Em 2008 a SETE atendeu cerca de 11.000 (onze mil) trabalhadores, considerando-se as quatro etapas de execução do Programa Amapá Trabalhador, encerrada em Julho de 2009, sendo que pouco mais 250 trabalhadores foram qualificados com recursos provenientes do MTE.

É importante ressaltar que o Programa fora delineado visando atender os 16 municípios do Estado, atentando-se para o potencial socioeconômico de cada unidade municipal e a integração com o programa piloto de Governo, o Plano de Desenvolvimento Integrado *Amapá Produtivo*, o qual descreve as potencialidades de cada município, bem como avalia suas necessidades mais latentes.



Gráfico 1: Qualificação Profissional no Amapá (2005-2009)

Fonte: SETE/AP.

3.2 Políticas de incentivo ao empreendedorismo

As políticas de incentivo e fortalecimento da cultura empreendedora no Estado são realizadas na Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo, através da Coordenadoria de Empreendedorismo. Todas as ações desta Coordenadoria são oriundas de um mesmo programa, denominado de *Amapá Empreendedor*, abrangendo núcleos com distintas funções dentro da proposta, como o Associativismo e Economia Solidária, o Apoio aos Micro e Pequenos Investimentos, o Desenvolvimento do Artesanato e à Produção Familiar e o Fomento ao Crédito Assistido, que possui uma maior visibilidade dentro do Programa, em decorrência de gerenciar o Fundo de Apoio ao Micro Empreendedor e ao Desenvolvimento do Artesanato – FUNDMICRO, o qual viabiliza microcrédito a micro e pequenos empreendedores. Vejamos a sistemática e alguns resultados dessas ações.

a) Associativismo e Economia Solidária: Tem o propósito de divulgar a cultura do associativismo como alternativa empreendedora de geração de emprego e renda e estimular a organização das entidades para que se possa otimizar o apoio institucional. O Núcleo de Associativismo e Economia Solidária realiza o apoio técnico e viabiliza a capacitação de cooperativas e associações, estimulando a expansão de experiências associativas de caráter produtivo.

Em 2009 este Núcleo participou de reuniões com a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, resultando na abrangência do Estado do Amapá no processo de mapeamento dos empreendimentos econômicos solidários que será custeado, orientado e acompanhado pela SENAES. Este Núcleo é o responsável no Estado pela organização das Conferências Estadual e Municipais de Economia

Solidária, com a parceria da SENAES, Superintendência Regional do Trabalho, Agência de Desenvolvimento do Amapá, além de componentes da sociedade civil organizada.

b) Apoio aos Micro e Pequenos Investimentos: Tem a finalidade de disseminar a cultura empreendedora através de ações de sustentação, que proporcione aos micros e pequenos empreendedores condições para auto-gestão, seja através de encaminhamento para capacitação, assistência técnica, ou mesmo para a viabilização de crédito ou microcrédito. O Núcleo de Apoio aos Micro e Pequenos Investimentos além dos encaminhamentos para melhoria nos empreendimentos assistidos, prevê ainda a orientação empresarial dos microempreendedores que procuram os serviços da SETE, sendo que em 2010 este Núcleo será dinamizado pela implementação da Lei do Empreendedor Individual, que prevê uma série de garantias para o trabalhador autônomo que deseja se legalizar.

Observa-se que esse Núcleo possui um papel muito importante dentro da SETE, uma vez que é o responsável pelo acompanhamento e orientação dos empreendedores financiados com microcrédito na Secretaria, devendo as informações oriundas desse acompanhamento serem sistematizadas em relatórios que irão balancear o desempenho dos empreendimentos financiados.

c) Desenvolvimento do Artesanato e à Produção Familiar: Tem o propósito de preservar, promover e difundir os aspectos artísticos e culturais do artesanato amapaense, através do assessoramento técnico, tecnológico e gerencial aos artesãos. O Núcleo de Artesanato e Produção Familiar é responsável pelo desenvolvimento de políticas de fortalecimento do artesanato do Amapá, assim como pelo gerenciamento da Casa do Artesão, localizada em Macapá, onde é realizada a exposição e comercialização de vários produtos artesanais.

O Núcleo gerencia ainda a realização de feiras de exposição e comercialização de artesanato, através de feiras permanentes, realizadas em frente à Casa do Artesão, e feiras itinerantes, realizadas em eventos diversos. Promove ainda a participação de artesãos amapaenses em feiras regionais, nacionais e internacionais, a fim de difundir e fortalecer o artesanato do Estado.

d) Fomento ao Crédito Assistido: Tem o propósito de viabilizar o acesso às linhas de crédito assistido para o desenvolvimento do empreendedorismo no Estado do Amapá. O Núcleo de Fomento ao Crédito Assistido, em razão de ser o responsável pela administração da política de microcrédito na SETE, é uma das ações mais demandadas na Secretaria.

A SETE viabiliza duas linhas de crédito, a de até mil reais, que dispensa a exigibilidade de avalista, e a linha acima de mil reais, que possui o limite no valor de 8 mil reais para pessoa física e 16 mil reais para pessoa jurídica, divididos entre capital de giro (destinado à compra de suprimentos e pequenas manutenções) e fixo (destinado à compra de materiais permanentes), necessitando da garantia de avalista. Essa ação é custeada com recursos totalmente estaduais, provenientes do Fundo de Apoio ao Micro e Pequeno Empreendedor e ao Desenvolvimento do Artesanato – FUNDMICRO, administrado pela SETE e pela Agência de Fomentos do Amapá -

AFAP. No período de 2005 a 2009 a SETE financiou 9.390 microempreendedores, que equivalem a um montante de mais de 13,5 milhões de reais.

Os empreendimentos financiados são diversificados, variando da venda de cosméticos à industrialização de frutas regionais, como o açaí.

3.3 Estrutura física de funcionamento

A Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo – SETE, ainda não conseguiu integrar todas as suas ações em um mesmo prédio, sendo que em seu local de funcionamento funciona apenas os setores administrativos e as políticas de incentivo ao empreendedorismo. O SINE e o Núcleo de Qualificação Profissional funcionam em outros locais, o que dificulta uma maior integração entre as ações, uma vez que se for detectado que o trabalhador que busca o microcrédito, por exemplo, demanda uma qualificação que esteja sendo oferecida pelo Estado, esse trabalhador necessita se deslocar para outro local, dependendo de transporte e disponibilidade de tempo.

No entanto, a SETE possui desde 2006 um Projeto denominado Casa do Trabalhador, o qual prevê o atendimento integrado e articulado entre as políticas de emprego e empreendedorismo da Secretaria, contanto inclusive, com a definição de local para funcionamento, em terreno adquirido pelo Governo em 2006, encontrando-se pendente a disponibilização de recursos orçamentário e financeiro para a realização da obra.

O Projeto Casa do Trabalhador já fora inclusive apresentado ao Ministro do Trabalho e Emprego - MTE, Calos Lupi, no início de 2007, em visita oficial deste ao Estado do Amapá, sendo o projeto encaminhado posteriormente ao MTE com solicitação de viabilização de recursos para sua implementação, porém, até o presente momento, a SETE encontra-se sem resposta oficial.

Atualmente o prédio de funcionamento da Secretaria é alugado pelo Governo do Estado, possuindo sede própria apenas o prédio do SINE Central e a Coordenadoria do Trabalho, onde funcionam na Zona Sul da cidade o Núcleo de Qualificação Profissional, a Central do Trabalhador Autônomo e o SINE/Buritizal.

Percebe-se que a construção da Casa do Trabalhador seria um grande avanço para a política de emprego e renda no Estado do Amapá, uma vez que integraria não apenas as ações dessa política, mas proporcionaria ainda considerável nivelamento das informações sobre as mesmas aos funcionários responsáveis pelo atendimento do trabalhador. A pulverização das ações impede de certa forma a viabilização um maior esclarecimento das políticas oferecidas à população, uma vez que é através da integração em um mesmo espaço que o trabalhador passa a ter conhecimento do conjunto serviços que lhes são oferecidos, assim como a finalidade dos mesmos no contexto social.

4 Considerações finais

O quadro de elevada rotatividade dos postos de trabalho, a existência de uma parcela expressiva de trabalhadores assalariados à margem da legislação trabalhista e a

configuração de uma massa de trabalhadores informais de baixa renda são encaradas como decorrentes das transformações percebidas no mundo do trabalho, as quais contribuem para a redução do custo trabalho e para a elevação da competitividade.

Por sua vez, a massa de trabalhadores não absorvidas pelo processo produtivo, passa a buscar no trabalho formal precário, e, principalmente, na informalidade, atividades que possam suprir as suas necessidades de renda, de maneira a viabilizar sua sobrevivência.

As políticas de mercado de trabalho foram implementadas de forma fragmentada no país, na medida em que os vários programas foram criados em épocas diferentes, com objetivos distintos e fontes de financiamento muitas vezes precárias, limitadas e desprovidas de uma visão de conjunto. O surgimento do desemprego aberto (trabalhadores desocupados que, no período de referência da pesquisa [30 dias] estavam pressionando mercado de trabalho, em busca de uma ocupação) como problema nos anos 1980 e sua intensificação nos anos 1990, num contexto econômico de baixo crescimento e geração de postos de trabalho insuficientes para ocupar toda a oferta de mão-de-obra disponível, colocou em evidência a fragilidade dos mecanismos de proteção e de (re)inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

No exercício de 2009 a SETE atendeu o montante de superior a 43.360 trabalhadores em diferentes programas, variando a clientela entre usuários do SINE, pequenos empreendedores, artesãos e empreendedores econômicos solidários. Observa-se que o atendimento realizado pela SETE no ano em questão representou um percentual superior a 100% da População Desocupada do Estado do Amapá, que segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, alcançados por meio da Pesquisa por Amostra de Domicílios – IPEA de 2008, equivale ao total de 41.000 pessoas. Comparando-se o atendimento da SETE com a População Economicamente Ativa - PEA amapaense (280.000 pessoas – PNAD/IGBE 2008), verifica-se o percentual de 15,48%, o que destaca a importância social da atuação do órgão, o qual deve, contudo, ser potencializado através da interação com outros órgãos estaduais elaboradores de política pública, a fim de se proporcionar um atendimento mais completo ao trabalhador que procura atendimento.

Observa-se ainda a necessidade de articulação entre as diferentes ações das políticas de emprego e renda, sendo que tal articulação compõe as diretrizes que foram planejadas no II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em 2005, e que visam, a grosso modo, a capacitação de funcionários do sistema, a construção de um banco de dados único e a criação de observatórios em emprego e desemprego nos Estados. Observa-se que o Estado do Amapá, assim como vários outros Estados brasileiros, ainda não conseguiu alcançá-las plenamente, diante das dificuldades encontradas para o cumprimento das orientações sugeridas pelo Ministério, as quais são perceptivelmente intensificadas nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil, onde os acirramentos das desigualdades econômicas e sociais são mais intensos e recursos financeiros disponibilizados pelos cofres da União são substancialmente menores.

São vários os fatores responsáveis pelo “não cumprimento” ou “não alcance” das diretrizes mencionadas acima, que oscilam de acordo com a especificidade de cada

região. No caso do Amapá, a uma das maiores dificuldades constatadas é a falta de investimento para a criação de um prédio onde se possa agregar todas as ações da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo em um único local, sendo que atualmente a Secretaria funciona em um prédio alugado, congregando a parte administrativa e as ações voltadas ao incentivo ao empreendedorismo, sendo que as ações destinadas à inserção do trabalhador no mercado formal, como o Centro Público de Emprego e Renda e Qualificação Profissional são realizadas em dois diferentes locais.

Verificamos através de consulta aos relatórios da SETE que a área de abrangência das ações da Secretaria é bastante extensa, estendendo sua teia de atendimentos em vários bairros de Macapá, nas mais distintas localizações, da zona norte à zona sul da cidade. Sendo diversa também a variação profissional da rede de atendimento, podendo ser mencionado o trabalhador desempregado, autônomo, pequeno empreendedor e artesão.

Consideramos de significativa relevância econômica e social da política pública de emprego e renda constatada no Estado do Amapá, uma vez que, a despeito das dificuldades existentes tem alcançado resultados substanciais junto à população. Consideramos, contudo, que se faz necessário um olhar mais cauteloso por parte do Estado para esta política de tão relevante impacto social, principalmente quando se tem em vista que melhorias que se fazem necessárias são relativamente fáceis de serem alcançadas, dependendo apenas de sensibilização e vontade política para a causa.

Além da missão institucional de gerar emprego e renda aos trabalhadores do Estado do Amapá, a Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo possui ainda a grande desafio de orientar os trabalhadores para questões trabalhistas e previdenciárias, uma vez que grande parte da clientela atendida, segundo os relatórios da SETE, são pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade econômica e social, e, em consequência disso, de escolaridade reduzida. Por fim, resta incontestável o valor social das ações da Secretaria, as quais necessitam, contudo, serem melhor acompanhadas e avaliadas pelo Estado, a fim de não perderem seu foco, enquanto política pública, de garantir a efetividade das ações e a consequente melhoria nas condições econômicas e sociais dos trabalhadores atendidos.

Referências

- BARBOSA, R. N. C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: YAZBEK, M. C. e SILVA E SILVA, M. O. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Cortez, 2003. Capítulo 6, p. 90 a 129.
- BRASIL, II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.
- DARES. *La politique de l'emploi*. Paris: La Découverte, 1997.
- POCHMANN, M. *O Trabalho sob Fogo Cruzado*. 3ª Edição - São Paulo: Contexto, 2002.

_____. *O emprego na globalização*. São Paulo: Biotempo, 2001.

RAMOS, C. A. *Políticas de Geração de Emprego e Renda*. Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Brasília: Departamento de Economia. UNB, 2003.

ROSANDISK, Eliane. *A qualificação como elemento dinâmico do mercado de trabalho*. In: DEDECÇA, Cláudio Salvadori e PRONI, Marcelo. Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido. *População e trabalho*. Campinas: UNICAMP/IE, 2006. Texto 8.

SINGER, P. *Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério de Trabalho e Emprego*. Revista IPEA: Mercado de Trabalho, maio de 2009.

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. *El servicio público de empleo en un Mercado de trabajo cambiante*. Genebra: OIT, 2001.

Artigo recebido em 05 de novembro de 2010.

Aprovado em 30 de dezembro de 2010.