

# José de Freitas Uchoa\*

## Políticas de emprego no Brasil

**RESUMO:** O artigo Políticas de Emprego no Brasil resgata o comportamento do governo, com referência ao mercado de trabalho, até, pelo menos o início dos anos 2000. Dado o baixo nível de desemprego até 1970, o governo não tinha qualquer preocupação com o que ocorria no mercado de trabalho; mas, já a partir dos anos 70, começaram a surgir alterações na economia, com repercussão no mercado de trabalho e o governo começou a adotar algumas medidas para enfrentar o problema do desemprego. Surgiu então o programa SINE (Sistema Nacional de Emprego), em outubro de 1975 e, em seguida, o Indicador-SINE de desemprego, uma fórmula que o Ministério do Trabalho encontrou para acompanhar mais de perto a evolução do mercado de trabalho, em especial daqueles segmentos que apresentavam maior repercussão negativa no nível de emprego. Na verdade, nem o SINE nem, mais tarde, o programa Seguro-Desemprego foram implantados da forma mais adequada, pois não tinham orçamento, nem suporte administrativo, o que comprometeu a qualidade desses instrumentos de política pública de apoio ao mercado de trabalho. A partir dos anos 90, o governo se deixou contaminar pelo neoliberalismo e não adotou qualquer medida que pudesse controlar o desemprego, que cresceu em função da abertura indiscriminada da economia ao mercado externo e da falta de investimentos públicos. Também desapareceu a idéia de política pública, que só foi recuperada a partir de 2003; mas, ainda assim, um conceito que o Ministério do Trabalho e Emprego não assimilou bem.

**Palavras-chave:** política pública de emprego e renda, mercado de trabalho, sistema nacional de emprego.

### O que ocorreu até 1980

O mercado de trabalho brasileiro cresceu até 1980 mas, a partir de 1975, o ritmo da expansão começou a se reduzir e se acentuaram as preocupações com os níveis de desemprego e com as políticas de emprego. Os primeiros documentos oficiais, dando conta de desemprego, são do Governo Geisel (1974-1979). É por volta do início dos anos 70 que o professor Paulo Renato de Souza divulga seus estudos sobre o setor informal da economia, com destaque para o mercado de trabalho informal.

Até 1970, todos se comportavam no Brasil como se não houvesse desemprego e como se o mercado de trabalho funcionasse fluidamente, com a oferta de trabalho sendo sempre atendida por uma correspondente demanda, da parte dos empregadores. De fato, quem viveu aquela época se recorda de que os estudantes universitários e da Escola Técnica Industrial (depois, Federal, agora CEFET) de Fortaleza, apenas aguardavam a conclusão do curso e viajavam para assumir seus empregos. Mas, era assim para todos?

Alguma coisa aconteceu na história do País para dar a impressão de que tudo ia bem no que se refere ao funcionamento do mercado de trabalho e que, portanto, não havia razões maiores para preocupação. O Brasil foi uma das nações do mundo que cresceu sistematicamente por um longo período: de 1890 a 1980. Noventa anos de crescimento, mesmo apesar de graves dificuldades internas, sejam políticas ou catástrofes naturais. Até 1930, a economia cresceu puxada pela agropecuária e pelo setor financeiro, que dava suporte à produção e ao comércio. O Sul e o Sudeste eram as regiões que mais avançavam porque, além de próximas, eram mais bem servidas por transporte. Em 1929/30 ocorreu a Grande Depressão, com repercussões em todos os países capitalistas, inclusive o Brasil. O impacto da crise no Brasil provocou o início do processo de substituição das importações, levando à expansão do mercado de trabalho interno, cujas unidades fabris funcionavam em parte com mão-de-obra liberada pelo campo.

Os movimentos sociais da Europa, ocorridos após a grande guerra de 1914-18, começaram a chegar ao Brasil e tiveram grande influência na formulação das idéias da Revolução de 1930. O mercado de trabalho urbano ainda era incipiente, mas já foi colocado sob a supervisão do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC, criado por Getúlio Vargas em 1930. O País cresceu, se desenvolveu, procurou acompanhar o progresso de outras nações, mas o modelo de Vargas perdurou até 1959, quando então foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS, no Governo JK.

Ao longo de todo o período 1890-1970, detectava-se uma taxa de desemprego aberto da ordem de 3%; historicamente, portanto, o desemprego não se distanciava desta taxa, o que a rigor significava uma situação de pleno emprego. Cabe ressaltar que ainda não se conheciam os conceitos de subemprego, nem as diversas formas de desemprego, que começavam a ser apresentados pela OIT e que ainda não tinham sido assimiladas pelos diversos organismos de pesquisa do mundo.

A década de 70 foi extremamente importante para o País, na medida em que ele viveu num conjunto de fatores extremamente complexos que, apesar de tudo, não o impediram de crescer. De fato, ao longo da década, o País conheceu

a face cruel da ditadura militar, seguida de uma fase mais “civilizada” (era Geisel), o Governo Federal executou os grandes projetos previstos no PDN (época da criação e da implantação das últimas grandes estatais, projetos nacionais e fortalecimento da economia nacional), crise do petróleo (1973) e a existência de um governo federal com capacidade de decidir e executar; por fim, um governo que, de 1974 a 1979, fez crescer o endividamento externo, mas pôs em marcha o processo de redemocratização do País.

A partir de 1970, o Brasil continuou crescendo, mas a taxa de desemprego urbano também e, de acordo com o PREALC (agência da OIT para a América Latina e o Caribe, sediada em Santiago, Chile), chegou a 7,5% por volta de 1975. Dos movimentos do ABC, em 1975, por aumento de salários, os trabalhadores fizeram chegar à Presidência da República a notícia sobre o desemprego, o que, até aquele momento, parecia não ser do conhecimento do Planalto ou, pelo menos, este já não podia manter escondida (ou escamoteada) a dimensão do problema. Na verdade o que ocorria é que o CAGED tomava um tempo superior a 120 dias, entre sua coleta e sua chegada ao gabinete do Ministro do Trabalho e, quando era levado ao conhecimento do Ministro, já era assunto velho, ultrapassado. A partir da denúncia dos trabalhadores entre 1975 e 1976, a questão relativa ao índice de desemprego se tornou tão decisiva para o governo que o próprio Ministro do Trabalho reuniu todos os coordenadores do SINE, em janeiro de 1977 e, pessoalmente, lhes explicou como queria receber o célebre Indicador-SINE do nível de emprego, que passou a ser calculado por todos os SINEs a partir de janeiro/97. Ou seja: antes de o CAGED ser todo processado, o SINE tomava alguns setores selecionados, trabalhava as informações encaminhadas pelas empresas e produzia um índice que informava o que havia ocorrido com aquele setor naquele Estado, se havia se expandido, ou se havia se retraído. Este processo não demorava mais de 45 dias, entre a coleta e a chegada das informações ao gabinete do Presidente da República. O Indicador-SINE do nível de emprego prevaleceu até o início dos anos 80. Apesar de ter sido muito útil, o Indicador - SINE era bastante limitado e se baseava numa fonte de dados muito questionada.

Por outro lado, a partir de 1975, começam as primeiras discussões públicas sobre desemprego - o que antes não ocorria porque, ao longo da ditadura e até aquele ano, era rigorosamente proibido. Os dados do CAGED eram considerados matéria de segurança nacional e nada podia ser divulgado; até mesmo o “Indicador-SINE” era assunto de divulgação restrita ao gabinete do Ministro do Trabalho. Aos poucos, as restrições foram desaparecendo até que, em novembro de 1978, já no final do Governo Geisel, ocorreu o Seminário Internacional sobre as Ações do Ministério do Trabalho no Campo do Emprego, que reuniu em Brasília técnicos de mais de 40 países, evento que ocorreu no auditório do Ministério das Relações Exteriores.

Este Seminário pôs um ponto final às restrições à divulgação de dados sobre o mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que o meio acadêmico começou, enfim, a estudá-lo. Ademais, a separação institucional das questões previdenciárias das do trabalho (em 1975) levou a um realce maior das questões específicas do mercado de trabalho, o que redundou na criação do Sistema Nacional de Emprego - SINE, através do Decreto N° 76.403, de 08.10.1975.

Portanto, em resumo, até 1970, a preocupação central dos líderes sindicais era voltada para as questões salariais, a questão do emprego examinada marginalmente. Mas, já na década de 80, alguns casos de luta por emprego começam a surgir e se generalizam em seguida.

## O mercado de trabalho a partir de 1980

O Brasil iniciou a década de 70, endividando-se no exterior para financiar sua infra-estrutura e se apoiou fortemente nesta política no período 74-79. Mas, ao mesmo tempo, aflorava a crise financeira internacional, cujo estopim foi a crise do petróleo de 1973. Assim é que, já a partir de 1979, eram patentes as dificuldades para captação de recursos; tanto assim que o grande projeto implantado pelo Governo Federal foi o da Usina de Itaipu; a Ferrovia do Aço, por exemplo, não conseguiu avançar muito. Assim, o grande ciclo de expansão foi se encerrando com o Governo Geisel, cedendo lugar a uma nova etapa, caracterizada pela redução contínua das atividades, ainda que não faltassem espaço e condições para a retomada do crescimento, com base no mercado interno.

Na verdade, apesar de todas as alterações profundas no campo político e das sucessivas e crescentes manifestações em favor da expansão da economia, a ausência de um projeto para o País impediu a retomada do desenvolvimento. Assim, a redemocratização, nos anos 80, ensaiou uma redefinição da política econômica, traduzida na ascensão dos movimentos populares e no conteúdo social da Constituição de 1988. A crise do endividamento externo, a pressão internacional e o conservadorismo das nossas elites jogaram novamente papel decisivo no bloqueio às políticas econômicas de inclusão social. Diante do impasse estabelecido no final dos anos 80, foi se fortalecendo a concepção, então hegemônica no plano internacional, da “necessidade de inserção no mercado globalizado”. A crítica ao esgotado modelo substitutivo veio revestida de conteúdo liberal, apontando para o paradigma da globalização, legitimado pela idéia de competitividade. As dificuldades para o mundo do trabalho tornaram-se crescentes com o receituário recessivo, das políticas econômicas de cariz monetário. A ênfase na estabilidade, ao invés do crescimento, tem produzido desde então mínimas taxas de crescimento e exacerbação da concentração de renda.

Diante deste quadro, foi fácil favorecer, a partir de 1990, a abertura da economia para o exterior, dentro da lógica de promover a concorrência com os produtores nacionais e reduzir os preços dos produtos ao nível dos consumidores, quanto para colocar o País no fluxo das tendências dominantes na economia mundial. Na realidade, a abertura da economia ao exterior, mais que uma simples medida de impacto comercial, pretendia oferecer ao País as possibilidades de profundas alterações na estrutura da economia nacional. O resultado desse processo, além de fragilizar o País no plano das finanças internacionais, tornando-o mais dependente dos fluxos de capitais especulativos e das crises financeiras, impediu qualquer impulso de crescimento, por conta da manutenção de elevadas taxas de juros internas. A lógica embutida na política monetária somente favoreceu os ganhos financeiros dos capitais internacionais e o crescente endividamento do Estado. Deste modo, as políticas de estabilização monetária foram reduzindo progressivamente a capacidade do investimento público e sua capacidade de atuar como elemento anti-cíclico e, portanto, ser fator indutor de crescimento. O Estado, sobretudo no nível federal, durante os anos 90, tornou-se o principal vetor de restrição ao crescimento.

A recessão prolongada começou a ter impacto cada vez mais significativo nos orçamentos públicos que, por outro lado, recebiam uma carga cada vez mais significativa de demandas da sociedade. A redemocratização encorajou todos os segmentos sociais a defenderem suas pretensões, legítimas ou não, o que, no jogo de sua representatividade capenga, fazia prevalecer as demandas dos “lobbies” mais poderosos, independentemente de seu maior apelo social. De 1890 a 1980, o Brasil cresceu e, apesar de profundas distorções relativas à distribuição espacial da riqueza, montou uma infraestrutura econômica e social que, se tivesse sido mantida e expandida de acordo com as necessidades posteriores, teria oferecido melhores condições de bem-estar à sua população; a partir de 1980, tanto por conta da redução das receitas públicas, quanto pela falta de financiamento externo, a infraestrutura econômica e social não se expandiu adequadamente, quando se tornou mais evidente sua incapacidade de atendimento às demandas, crescentes com o aumento da população. Para que se possa avaliar com mais precisão o desempenho econômico nos dois períodos, basta que se considere que, entre 1961 e 1980, a renda per capita nacional aumentou a taxas médias anuais de 4%, ao passo que, no período de 1981/1999, cresceu apenas, 0,1% ao ano, significando uma queda de 40 para 1.

A inflexão na trajetória de crescimento, acompanhada da abertura indiscriminada e abrupta do País ao mercado internacional, provocou profundas alterações na economia nacional que, de acordo com o prof. Márcio Pochmann, podem ser elencadas em 4 itens:

- a) as alterações na composição da demanda agregada;
- b) a natureza da reinserção externa;
- c) o processo de reestruturação empresarial e
- d) o padrão de ajuste do setor público brasileiro.

Na medida em que surgiram as dificuldades de financiamento do setor público, o Estado foi perdendo capacidade de ser o grande promotor da demanda agregada, tanto direta quanto indiretamente, levando-o a realizar as desregulamentações financeira, econômica, comercial e do processo de estabilização monetária. Esta nova forma de financiamento da demanda agregada lhe deu outra composição, baseada mais no atendimento do setor privado, mas não lhe permitiu provocar a retomada do desenvolvimento do País. Na década de 1980, por conta da crise da dívida externa, o País fechou sua economia, procurando com isto gerar saldos comerciais favoráveis ao pagamento dos compromissos financeiros internacionais; os resultados não foram mais promissores, por conta da recessão interna e da falta de financiamento externo. Já a partir de 1990, a abertura fragilizou a economia e, a partir de 1994 e até 1998, o cenário cambial, desfavorável internamente, penalizou duramente as exportações. A reestruturação empresarial implicou alteração de comportamento de parte dos gestores de negócios que, a partir de 1990, com a implantação de novos programas de gestão da produção, reorganização do trabalho e inovação tecnológica. O setor público, ao longo da história mais recente do País, era a sua única representação em muitas áreas mais remotas e, de fato, o único empregador formal. Mas, a partir de 1988, o Governo Federal começou a transferir atribuições antes suas para os Estados e Municípios e, aos poucos, foi promovendo a redução do quadro de servidores federais. A partir de 1990, a implantação de rígida legislação federal foi levando os Estados e Municípios a, também, realizarem cortes nos gastos com pessoal, de tal sorte que todo o setor público se reduziu fortemente, passando a dispor de um conjunto de trabalhadores bem inferior ao existente, por exemplo, em 1988.

As repercussões das dificuldades econômicas dos anos 80 sobre o mercado de trabalho geraram algumas tensões, que se fizeram sentir em especial quanto aos jovens, às mulheres, aos negros, analfabetos, às pessoas sem qualificação e aos trabalhadores com pouca experiência. A partir dos anos 90, com a descontrolada abertura da economia aos mercados externos, o desemprego foi aos poucos assumindo o caráter de uma crise geral, sobretudo na indústria, na medida em que os postos de trabalho eram não apenas tornados vagos, eram eliminados. Por isto, dos 11,9 milhões de pessoas que ingressaram no

mercado de trabalho no período 1990/97, 7,9 milhões encontraram algum posto de trabalho, ao passo que 4,0 milhões foram levadas ao desemprego, segundo a Fundação IBGE; isto é: apenas 2/3 dos que tiveram acesso ao mercado de trabalho, conseguiram alguma ocupação.

Portanto, objetivamente, o mercado de trabalho não tinha condições de absorver a força de trabalho disponível e esta, por sua vez, não encontrava a vaga que era a mais adequada às suas habilidades. O nível de emprego caiu e, ademais, os novos postos de trabalho se diferenciavam em muito daqueles da Tabela 1.

**Tabela 1**

Brasil: evolução das 12 ocupações profissionais em alta e em baixa nos anos 90, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO.

Principais ocupações em alta	Emprego criado 1989-1997	Remuneração média *1997	Principais ocupações em baixa	Emprego destruído 1989-1997	Remuneração média *1997
Trabalhador de conservação de limpeza	458.532	1,5	Trabalhador de calçados	- 47.555	1,9
Agente de administração pública	346.245	4,1	Mestre em manufatura	- 45.966	9,6
Trab. Construção Civil e Assemelhados	258.973	2,4	Carpinteiro	- 43.535	2,7
Funcionário Público Superior	146.866	5,9	Chefe Intermediário Administrativo	- 42.839	10,9
Professor do Ensino do Segundo Grau	119.934	4,8	Torneiro, Fresador e Retificador	- 37.448	5,5
Trabalhador Agropecuário	99.477	1,7	Costureiro	- 34.109	-
Guarda de Segurança Pública	72.999	3,6	Datilógrafo, Estenógrafo e Assemelhado	- 27.630	2,9
Trabalhador do Comércio e Outros	72.912	1,7	Fiandeiro e Trabalhador Assemelhado	- 22.629	2,3
Cozinheiro e Assemelhado	65.335	1,9	Desenhista Técnico	- 21.821	8,0
Trab. de Serviços de Administ. Privada	56.795	3,3	Trabalhador de Fruticultura	- 19.302	1,8
Recepcionista	54.996	2,1	Técnico Eletricidade Eletrônica e Telecomunicação	- 18.037	9,5

Fonte: MTb/RAIS/CAGED

\* Em múltiplos de salário mínimo. Elaboração própria. In Márcio Pochmann - O fenômeno do desemprego do Brasil: diagnóstico e perspectivas, p. 13. (documento preparado para o CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras).

Pelo que se pode averiguar, as ocupações em alta, na sua grande maioria, são ocupações que não implicam elevado nível de conhecimento e, portanto, também não exigem altos salários; pode-se, então, deduzir que são funções que traduzem a precarização do mercado de trabalho. Portanto, a maior parte das vagas criadas eram postos de trabalho de qualidade inferior.

O Governo pretendeu reduzir o desemprego através da adoção de um conjunto de medidas no sentido de tornar mais flexível o contrato de trabalho e reduzir os encargos; o argumento consiste em dizer que a CLT é uma camisa de força, que penaliza o nível de emprego. Ao longo de 1996 e 1997, as medidas foram implantadas e não surtiram efeito expressivo, precisamente porque o problema central do mercado de trabalho reside na demanda de trabalho, a cargo das empresas, o que só seria viabilizado com o crescimento econômico.

## **Ações do Governo de 1975 a 1988**

A Organização Internacional do Trabalho - OIT, através de seu braço para a América Latina e Caribe - o PREALC, já havia dado início, nos anos 60, a estudos mais aprofundados, sobre o mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos, em parte inspirada nas análises de economistas voltados para as especificidades do 3º mundo e, no caso da América Latina, dos cepalinos.

Especialistas brasileiros, acadêmicos ou não, começaram a avaliar mais de perto a contribuição dessas análises para a compreensão da realidade brasileira e, a partir daí, começou a aflorar uma corrente forte de estudos que foram produzidos na UNICAMP, na USP, na UFRJ, na Universidade de Brasília, na UFPE e na UFC sobre o mercado de trabalho mas, em especial, sobre o papel da atividade informal na produção de ocupações que absorviam parte da mão-de-obra, que não tinha chances de ingressar no mercado de trabalho formal. No período, surgiu uma avalanche de documentos técnicos de grande valor.

Paralelamente, o Governo Federal resolveu dar cumprimento à Convenção Nº 88, da OIT, que havia sido ratificada em 1957, mas que não havia ainda sido implementada. Instituiu o SINE pelo Decreto Nº 76.403, de 05.10.1975. Foi a primeira medida de política de emprego, posta em prática pelo Governo Federal, com o objetivo de reduzir as dificuldades do mercado de trabalho. Também é desta época o PIPMO, voltado para a preparação da mão-de-obra, de pouca repercussão. Na verdade, ao instituir o SINE como o PIPMO, o Governo Federal, através do Ministério do Trabalho, não lhe garantiu fonte própria de recursos; ambos dependiam de recursos do FAD (Fundo de Assistência ao Desempregado), que movimentava uma parcela



do Imposto Sindical; mas, era um recurso limitado, em grande parte já comprometido com a manutenção do próprio Ministério. A sensação era que o Governo Federal criou o SINE como forma de reduzir as críticas da OIT ao descumprimento da legislação protetora dos trabalhadores, mas não tinha compromisso maior com o Programa.

Quando o instituiu, o Governo Federal assumiu o ônus total do SINE até 1979; de 1980 a 1988, só 50% dos custos; de 1989 em diante, todas as demais despesas, salvo Pessoal (compreendendo salários, diárias e encargos).

Ainda dentro do período 1975-1988, o Governo Federal, ao implantar o Plano Cruzado I (em 28.02.1986) instituiu o Seguro-Desemprego (Decreto-Lei Nº 2.283, de 28.02.1986, e Decreto-Lei Nº 2.284, de 10.02.1986), ambos aprovados pelo Decreto Legislativo Nº 07, de 18.04.1986); mas, a verdade é que, só a partir de 1988, com a destinação dos recursos do PIS/PASEP para o Seguro-Desemprego, de fato o benefício passou a se parecer com o que é seguro-desemprego na Europa, onde nasceu.

Antes, porém, de examinar o que se fez no Brasil em matéria de implantação de medidas de políticas de emprego, cabe classificar as mesmas.

## Classificação das Políticas de Emprego

As políticas de emprego, de acordo com o que foi construído pelos estudiosos no assunto, se dividem em: ativas e passivas.

São consideradas (I) passivas as políticas que procuram reduzir o número de desempregados, seja (1) diminuindo a oferta de trabalho (exemplo: incentivando a aposentadoria de trabalhadores adultos que estão enfrentando dificuldades para retornar ao mercado de trabalho; retardando o ingresso dos jovens no mercado de trabalho, levando-os a se especializarem mais; fomentando a imigração; reduzindo a carga horária e impedindo hora extra) (2) seja tornando mais suportável a situação de desemprego, por meio de compensações financeiras que permitam ao desempregado se preparar para seu retorno ao mercado de trabalho (seguro-desemprego). Considera-se também política passiva a suspensão provisória do contrato de trabalho, durante o qual o trabalhador recebe uma ajuda financeira do FAT.

Já (II) as políticas ativas procuram elevar a oferta de postos de trabalho, aumentar as possibilidades de empregabilidade dos que estão desocupados e diminuir a fragilidade dos que estão empregados. As políticas ativas podem agir sobre (a) a oferta e (b) a demanda de trabalho:

a) agem sobre a demanda do trabalho as medidas que objetivam a criação direta de emprego no setor público, que incentivam, através de subsídios, a contratação de trabalhadores, que aumentam a oferta de crédito aos pequenos e micro produtores, que favorecem o trabalho autônomo (exemplo: apoio à aquisição de instrumental de trabalho ou montagem de consultório, oficina, escritório), o contrato parcial e o contrato temporário de trabalho, com redução dos encargos sociais.

b) agem sobre a oferta de trabalho os serviços de informação e intermediação, as políticas que facilitam a mobilidade geográfica da mão-de-obra e a formação e reciclagem profissional.

## **As medidas de Políticas de Emprego praticadas no Brasil**

Até a promulgação da atual Constituição Federal, em 05/10/1988, o Brasil só conhecia as seguintes medidas de Política de Emprego: o SINE (que envolve intermediação, informação, promoção de emprego e reciclagem), o seguro-desemprego e qualificação (PIPMO). Ainda assim, as praticava em condições bastante precárias, por conta da indefinição da fonte de financiamento.

A Constituição Federal, em seu art. 22, inciso 16, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego do País e, em seu art. 239, determina que a arrecadação do PIS/PASEP é destinada ao financiamento do seguro-desemprego.

Ainda que, antes de 1988, alguns diretores do Ministério do Trabalho tenham procurado expandir e aperfeiçoar as condições de funcionamento do SINE e do seguro-desemprego, ficaram sempre limitados não tanto pela insuficiência de recursos e, sim, pela incerteza das liberações; no caso do seguro-desemprego, muitas vezes ocorreu de a Caixa fazer o pagamento das parcelas aos trabalhadores, sem que o Ministério tivesse repassado os recursos, como previsto; até mesmo o processo de habilitação do trabalhador ao Benefício ficava retido, aguardando a disponibilidade de recursos.

A forma correta de se inscrever a questão do financiamento do SINE e do seguro-desemprego na Constituição teria sido a de, como na Europa, se assegurar os recursos para o Sistema Público de Emprego, dentro do qual fica o seguro-desemprego. Aliás, na Europa, importante, priorizado e valorizado é o Sistema Público de Emprego; a qualificação e o seguro-desemprego vão a reboque. O francês conhece mesmo é a ANPE (Agência

Nacional para o Emprego); o alemão, o Instituto Federal do Trabalho e, o espanhol, o Instituto Nacional do Emprego - INE.

Promulgada a Constituição Federal em 05.10.1988, a regulamentação do art. 239 criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador - CODEFAT, melhorou os níveis das ajudas financeiras do seguro-desemprego, mas ainda manteve um grande hiato entre o seguro-desemprego, a intermediação e a qualificação profissional - que, aliás, ainda não foi adequadamente solucionado.

Criado o FAT e instalado o CODEFAT, começaram a aflorar as propostas de Políticas de Emprego que, aos poucos, foram ampliadas (no caso daquelas que integravam o SINE), ou implementadas (no caso das demais).

São as seguintes as medidas de Políticas de Emprego, apoiadas com recursos do FAT:

1. informação sobre o mercado de trabalho;
2. intermediação (cadastramento, encaminhamento para o mercado e colocação);
3. seguro-desemprego;
4. apoio à geração de emprego e renda;
5. qualificação e reciclagem profissional.

Independentemente dos recursos do FAT, o Governo Federal adotou, a partir de 1997, o contrato de trabalho temporário e o contrato de trabalho com tempo parcial; com apoio do FAT, o Governo criou a suspensão temporária do contrato de trabalho.

## Políticas de Emprego: a experiência internacional

As políticas de emprego começaram a ser praticadas na Europa e, aos poucos, mas, sobretudo após a II Grande Guerra (1939-45) se estendeu a outros continentes e existem em todos os países-membros da OIT. O que vai caracterizar as políticas de emprego em cada país são pressupostos institucionais e orçamentários.

No caso da OCDE (o conjunto de países desenvolvidos: quase todos os países da Europa, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão, e Nova Zelândia), onde as políticas de emprego têm longa tradição, atingiram seu ápice nos

anos 60-85 e, a partir daí, começaram a sofrer alterações, para se adequarem às dificuldades orçamentárias de cada país. As políticas de emprego consomem recursos que vão dos 6,53% do PIB da Dinamarca, em 1992, a 0,45% do PIB japonês nos anos 90 e 91. A Tabela 2 apresenta o comportamento de cada país da OCDE com relação às políticas de emprego.

Os relatórios da OCDE apresentam resultado (1) positivo com relação à intermediação, (2) pouco animador com relação aos programas de geração de emprego e renda, (3) não encorajadores para os vários tipos de flexibilização do contrato de trabalho.

Já com relação à qualificação profissional, cabe considerar o seguinte: os países desenvolvidos abandonaram o paradigma tecnológico e organizacional (fordismo), que não demandava nem motivação nem qualificação profissional dos trabalhadores, para outro que exigia trabalhadores mais qualificados e motivados. Daí decorreu que, no caso do trabalhador adulto, este deveria ser formado e reciclado para que, desligado dos sistemas tradicionais, tenha possibilidade de ser reempregado nos setores modernos, ou adquira condições de continuar no emprego, inserindo-se nos segmentos que experimentaram inovações tecnológicas. Isto é o que significa ser empregável. Este procedimento deve compreender tanto os assalariados empregados, nos segmentos que estão se modernizando, quanto daqueles segmentos ou regiões em decadência. O trabalhador adulto, que não tenha condições de conservar seu posto de trabalho, ou de se inserir noutro setor (seja pela idade avançada, seja pela formação inadequada) enfrentaria um processo de exclusão social; seria vítima do desemprego de exclusão.

No caso dos jovens, o que se propõe é elevar a escolaridade dos mesmos e, ao mesmo tempo, intensificar as relações entre o sistema educacional formal e o mercado de trabalho. A dificuldade para o jovem reside não no ingresso no mercado de trabalho (*não consegue se empregar, porque não tem experiência*), e *nem na sua permanência no mercado*; é o chamado desemprego de inserção.

Em todos os países da OCDE, as taxas de desemprego são mais elevadas na faixa etária de 20 a 24 anos, independentemente da faixa de escolaridade; a taxa cai ao longo dos anos, até os 54 anos; no intervalo entre 55 e 64 anos, o percentual da força de trabalho desempregada volta a elevar-se, ainda que a taxa média de desemprego seja muito inferior àquela vigente no início da vida ativa do trabalhador.

**Tabela 2**  
 Custos Públicos em Políticas de Emprego

Gastos	Alemanha 1992	Austrália 1991-92	Áustria 1992	Bélgica 1991	Canadá 1992-93	Dinamarca 1992	Espanha 1992
1. Administração e serviços do emprego	0,24	0,09	0,12	0,19	0,22	0,11	0,11
2. Formação profissional	0,59	0,10	0,09	0,14	0,42	0,40	0,08
3. Políticas destinadas aos jovens	0,06	0,04	0,01	0,00	0,02	0,26	0,06
4. Subsídios à contratação	0,52	0,07	0,03	0,55	0,02	0,39	0,32
5. Medidas destinadas aos inválidos	0,24	0,04	0,05	0,16	0,00	0,40	0,00
6. Indenizações aos desempregados	1,32	1,75	1,09	2,07	2,28	3,69	3,07
7. Aposentadoras antecipadas por motivos ligados ao mercado de trabalho	0,49	0,00	0,08	0,75	0,00	1,28	0,00
<b>Total</b>	<b>3,46</b>	<b>2,09</b>	<b>1,46</b>	<b>3,87</b>	<b>2,96</b>	<b>6,53</b>	<b>3,65</b>
Políticas ativas (1-5)	1,64	0,34	0,30	1,04	0,68	1,56	0,57
Políticas passivas (6-7)	1,81	1,75	1,16	2,82	2,28	4,97	3,07

Gastos	E.U.A 1991-92	Finlândia 1992	França 1991	Grécia 1992	Holanda 1992	Irlanda 1991	Itália 1991
1. Administração e serviços do emprego	0,08	0,16	0,13	0,07	0,15	0,14	n.d.
2. Formação profissional	0,08	0,44	0,35	0,18	0,19	0,49	n.d.
3. Políticas destinadas aos jovens	0,04	0,05	0,23	0,03	0,07	0,44	n.d.
4. Subsídios à contratação	0,01	0,93	0,11	0,09	0,11	0,29	n.d.
5. Medidas destinadas aos inválidos	0,05	0,17	0,06	0,01	0,60	0,14	n.d.

6. Indenizações aos desempregados	0,58	3,32	1,46	0,79	n.d.	2,89	0,60
8. Aposentadoras antecipadas por motivos ligados ao mercado de trabalho	0,00	0,45	0,47	0,00	0,00	0,00	0,27
<b>Total</b>	0,84	5,52	2,82	1,18	n.d.	4,40	n.d.
Políticas ativas (1-5)	0,25	1,76	0,88	0,39	1,12	1,51	n.d.
Políticas passivas (6-7)	0,58	3,77	1,94	0,79	n.d.	2,89	0,88

Gastos	Japão 1990-91	Luxemburgo 1991	Noruega 1992	Nova Zelândia 1991-92	Portugal 1992	Reino Unido 1992-93	Suécia 1991	Suíçia 1991
1. Administração e serviços do emprego	0,02	0,04	0,14	0,14	0,09	0,17	0,24	0,07
2. Formação profissional	0,03	0,02	0,36	0,38	0,30	0,18	0,99	0,02
3. Políticas destinadas aos jovens	0,00	0,11	0,14	0,03	0,38	0,18	0,62	0,03
4. Subsídios à contratação	0,07	0,02	0,26	0,14	0,04	0,02	0,46	0,00
5. Medidas destinadas aos inválidos	0,01	0,10	0,24	0,05	0,05	0,03	0,90	0,15
6. Indenizações aos desempregados	0,32	0,25	0,51	0,95	0,59	1,69	2,71	0,36
9. Aposentadorias antecipadas p/ motivos ligados ao mercado de trabalho	0,00	0,52	0,00	0,00	n.d.	0,00	0,06	0,00
<b>Total</b>	0,45	1,04	2,65	2,68	n.d.	2,28	5,99	0,63
Políticas ativas (1-5)	0,13	0,28	1,14	0,74	0,86	0,59	3,21	0,27
Políticas passivas (6-7)	0,32	0,76	1,51	1,95	n.d.	1,69	2,78	0,36

Fonte: OCDE

Observação: O período refere-se à última informação disponível para cada país; n.d.: dados não disponíveis.

## Considerações Finais

1. As ações de governo pressupõem sempre uma política de emprego que, na maioria das vezes, está implícita. Implícita significa dizer que, via de regra, as autoridades governamentais não tiveram qualquer preocupação com o impacto do projeto sobre o mercado de trabalho: se favorável, ou não.

No caso do Brasil, raros foram os projetos, públicos ou privados, em que as consequências sobre o mercado de trabalho foram consideradas; também ocorre que o projeto até estima os empregos diretos e indiretos a serem gerados; mas isto é feito com tamanha displicência que, ao final, não passa de previsão infundada.

Políticas de emprego explícitas no Brasil são as indicadas na parte final do item V; na verdade, há projetos financiados pelo BNDES com recursos do FAT que, de fato, promovem a redução do emprego.

2. Não parece razoável se imaginar que o País gerará 8.500 mil empregos nos próximos quatro anos (2000-2003). É simples: o último ano, em que o nível de emprego cresceu, foi 1986, quando do lançamento do Plano Cruzado I. O próprio Governo achava que o País seria tomado por uma onda de desemprego e, por isto, embutiu no decreto-lei do Plano Cruzado a instituição do seguro-desemprego. O que ocorreu, no entanto, foi uma forte expansão do mercado de trabalho, gerando, entre março e novembro/86, um saldo líquido de 1.200 mil empregos, em condições muito diferentes das atuais, em que o Governo Federal dispunha de mais capacidade de ação. Dado o quadro atual de dificuldades, é improvável a expansão líquida de 2.125 mil empregos ao ano, já a partir do ano 2000.

3. O Ministério do Trabalho (MTb) passou a se denominar Ministério do Trabalho e Emprego - MTE; o que isto acrescentou à ação do Ministério? Ou quer apenas explicitar o cuidado com o trabalho (isto é: a oferta de trabalho, através dos trabalhadores) e com o emprego (isto é: a demanda de trabalho, através das empresas)?

4. Uma descrição bastante completa das medidas de Políticas de Emprego praticadas no Brasil é feita no livro “Políticas Públicas de Emprego - A experiência brasileira”, da economista Beatriz Azeredo, professora da UFRJ e diretora do BNDES.

**ABSTRACT:** This article analyses the behavior of the government, regarding to the labor market, until the year 2000. Given the low level of unemployment up to the 1970s, the government did not have any concern regarding the labor

**Key-words:** public policy of income and employment; labor market, National System of Employment.

market; but, already from the 1970s onward, the economy started to change, with repercussion in the labor market, and the government started to adopt some measures to tackle the problem of unemployment. Thus, in 1975, the government created the National System of Employment (Sistema Nacional de Emprego - SINE). With the SINE the Ministry of Labour started to follow the evolution of the labor market, especially those segments that presented greater negative repercussion in the employment level. In reality, neither of the programs adopted (the SINE and later the Insurance-Unemployment program) had been implanted adequately due to lack of budget and administrative support, compromising the quality of these public policies. In the 1990s, influenced by neoliberal policies, the government did not adopt any measure that could control the unemployment. As a consequence unemployment grew partly because of the opening of the economy to the external market and partly because of lack of public investments. Also the idea of public policy disappeared, and only in 2003 the government started to recuperate this principle, although not fully assimilating the concept.

## Referências

DIDIER, Michel – SCÉNARIOS POUR L'EMPLOI - Economica, Paris, 1975.

OLIVEIRA, Costa Marco Barbosa - de - e MATTOSO, Jorge Eduardo Levi - CRISE E TRABALHO NO BRASIL, Modernidade ou volta ao passado? - CESIT, SERITTA, São Paulo 1997

POCHMANN, Márcio - O TRABALHO SOB FOGO CRUZADO - Exclusão, desemprego e precarização no final do século - CONTEXTO, São Paulo, 1998

CNBB - SEM TRABALHO... POR QUÊ? - A fraternidade e os desempregados - Edit. Salesiana Dom Bosco, São Paulo, 1999

AZEREDO, Beatriz - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO - A experiência brasileira, ABET, São Paulo 1998.