

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

Beatriz Azeredo\*  
Carlos Alberto Ramos\*\*

## Resumo

O artigo visa discutir as políticas de emprego no país, tendo como referência as principais tendências internacionais. Em um primeiro momento, faz-se uma qualificação das políticas de emprego normalmente utilizadas. Dado esse referencial, parte-se para uma exposição das experiências observadas nas economias desenvolvidas durante os anos 80. A seguir são analisadas as principais características da visão do emprego implícita no modelo desenvolvimentista e o marco institucional da época. Por último, centra-se a atenção nas mudanças ocorridas nos anos 80 no Brasil, suas principais limitações e avanços e são, ainda, indicadas algumas mudanças institucionais e de gerenciamento, capazes de viabilizar uma política de emprego eficaz.

---

\* *Diretora de Política Social do IPEA.*

\*\* *Do Departamento de Economia da UNB.*

---

---

**A**o alvorecer do próximo milênio, o desemprego impõe ao mundo desafios similares aos enfrentados nas primeiras décadas deste século. A falta de oportunidades de emprego e/ou de *emprego de boa qualidade*<sup>1</sup> está diretamente associada à crescente exclusão social e à elevação dos níveis de pobreza, uma característica que, em graus diversos, vem se manifestando tanto nas sociedades centrais quanto nas periféricas a partir da segunda metade dos anos 70.

Os crescentes desafios em matéria de emprego e políticas públicas para reduzir a dualização levaram a relativizar todo *automatismo*. Uma satisfatória oferta de empregos já não pode ser mais considerada um subproduto natural ou automático do crescimento econômico. A experiência dos países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) durante o ciclo de crescimento 83/89, e os dados referentes ao Brasil no período recente, parecem outorgar um certo crédito ao "pessimismo das elasticidades."<sup>2</sup> Por outra parte, esse automatismo deve ser observado também criticamente quando as propostas de política se deslocam do crescimento para pôr ênfase na desregulamentação do mercado de trabalho. Uma oferta e uma demanda de mão-de-obra atuando em um contexto concorrencial podem até reduzir drasticamente os níveis de desemprego, mas têm muito pouco a oferecer em termos de redução das desigualdades e oferta de postos de trabalho de qualidade. Nos países anglo-saxões, a desregulamentação ocorrida nos anos 80 foi acompanhada de

---

<sup>1</sup> No texto, com base em um amplo consenso na literatura, definimos como *empregos de qualidade* aqueles cujas principais características são uma produtividade elevada, um certo nível de qualificação do trabalhador, perspectivas de promoção, baixa taxa de rotatividade e cobertura social (dada pelo Estado ou pela própria firma). Contrariamente, os *empregos precários* são definidos a partir de uma taxa de rotatividade elevada, baixa produtividade e qualificação do trabalhador, poucas perspectivas de carreira, e nenhuma ou escassa cobertura social.

<sup>2</sup> Segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados — CAGED — (Lei nº 4 923/65), por exemplo, no Brasil foram criados quase 1 milhão de empregos por ano durante 1985/86. Em 1993/94 essa quantidade foi reduzida a uma média levemente superior a 200 mil. Obviamente, esse tipo de comparação deve ser relativizado devido à incerteza e a seus impactos sobre a demanda de trabalho formal, novas formas de organização (terceirização), etc. Porém, não seria ousado concluir que a elasticidade emprego-produto observou uma drástica redução entre os dois períodos.

---

uma notável elevação da demanda de trabalho, mas também de uma dualização social e de um crescimento da pobreza que induziu questionamento sobre a qualidade dos postos de trabalho oferecidos.

Esses resultados levaram a redesenhar toda a atuação pública em termos de emprego. A necessidade de uma política governamental que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, visando maximizar a oferta de emprego, dada a restrição macroeconômica e o contexto institucional (salário-mínimo, relações capital-trabalho, etc.), foi uma tendência em todo o mundo desenvolvido a partir da década passada, e nos países periféricos nos anos 90. Essa política estruturou-se no que se convencionou denominar de Sistema Público de Emprego, que associa assistência ao desempregado, intermediação, formação e reciclagem profissional.

No Brasil, esse sistema, ainda que sem uma estratégia definida, começa a delinear-se a partir de 1990, tendo como eixo os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esses primeiros passos, dada essa ausência de estratégia, foram pouco coordenados, e faltaram instituições públicas que garantissem sua implementação, além de, não poucas vezes, os recursos terem sido direcionados segundo a capacidade de pressão dos *lobbies*. Um fato curioso no Brasil é uma certa folga em termos de recursos financeiros, paralelamente à ausência de uma estratégia estruturante.<sup>3</sup>

Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é analisar e, na medida do possível, avaliar as políticas seguidas nos últimos anos com os recursos do FAT e, com base nesse diagnóstico, subsidiar a futura implementação de um Sistema Público de Emprego. Dado esse objetivo, o artigo está estruturado da seguinte forma. No próximo capítulo serão definidas as alternativas de política de promoção de emprego. A experiência internacional (tanto dos países centrais como da América Latina) será o tema do capítulo 3. Os antecedentes no Brasil no tocante às políticas

---

<sup>3</sup> Em realidade, essa folga foi reduzida a partir da implementação do Fundo Social de Emergência (FSE), que toma 26% dos recursos da arrecadação do PIS-PASEP que alimentam o FAT (algo em torno de 1,5 bilhão de reais). Este ponto será aprofundado no capítulo 5.

de emprego durante o período desenvolvimentista serão mencionados no capítulo 4. A experiência nacional recente será analisada no capítulo 5. Por último, o artigo é finalizado com um capítulo cujo objetivo é, com base nas análises realizadas no texto, subsidiar as futuras definições de políticas públicas em matéria de emprego.

## 1 Caracterização das Políticas de Emprego

O poder público possui inúmeras formas de intervenção que afetam o nível de emprego. Essas formas vão desde a fixação do salário-mínimo, o contexto institucional que regula as relações capital-trabalho e os custos fiscais e parafiscais nos encargos trabalhistas até a formação profissional. Não obstante a importância que variáveis como as citadas possuem sobre a oferta de oportunidades de trabalho (tanto no curto como no longo prazo), quando se analisam as políticas de emprego, o universo é bem mais restrito. Em termos da literatura internacional, são incluídos nas *políticas de emprego* dois tipos de instrumentos ou medidas: as passivas e as ativas.

As políticas *passivas* consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o "excesso de oferta de trabalho". Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, expulsão de população,<sup>4</sup> redução da jornada de trabalho, etc. O instrumento mais importante nessas alternativas foi, historicamente, o seguro-desemprego. Em realidade, a denominação *seguro-desemprego* é um termo suscetível a críticas. Caracterizar um sistema de assistência ao desempregado como "seguro" implica que: a) o financiamento (tanto do empregador como do empregado) seja sobre o salário; b) as condições de acesso têm como restrição um número mínimo de cotizações; c) o valor do benefício ao desempregado é determinado pelo salário

---

<sup>4</sup> Esta "política" foi utilizada em certos países da Europa Ocidental no que concerne à migração. A expulsão direta dos imigrantes ilegais ou a "ajuda" financeira para o retorno dos imigrantes legais a seus países de origem foram (e são) medidas relativamente corriqueiras.

---

sobre o qual foram feitas as cotizações e, em certos casos, pelo número de cotizações; e d) a duração do benefício é função da duração das cotizações.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

Na prática, essas condições dificilmente são preenchidas e os sistemas de "seguro-desemprego" possuem, mundialmente, uma certa lógica de "assistência" (existe uma contribuição financeira que provém de fundos públicos ou parafiscais, o mínimo a ser recebido não depende sempre do número de cotizações ou do salário sobre o qual incidia a contribuição, etc.).

Diferentes desse tipo de instrumento, as políticas *ativas* visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto.<sup>5</sup>

A partir da crise dos anos 70, os governos de todos os países centrais (independentemente de seu discurso ideológico) utilizaram toda ou parte dessa parafernália de medidas (e outras não mencionadas, como o subsídio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração, a flexibilização da legislação para possibilitar os contratos de tempo parcial e temporários, etc.) para combater o desemprego crescente.<sup>6</sup> Os sistemas públicos de emprego, que floresceram em quase todos os países nesse período, combinaram certas medidas de política tipicamente passivas (assistência financeira ao desempregado) com instrumentos ativos (formação e reciclagem profissional e intermediação).

---

<sup>5</sup> A mais popular destas últimas medidas é o apoio à micro e pequena empresa.

<sup>6</sup> As posições ideológicas e a história concreta de cada país determinavam a ênfase dada a uma ou outra medida. Reagan, por exemplo, desativou toda a política de emprego do governo Carter, cujo eixo era o emprego público e as subvenções ao emprego por um sistema de formação profissional não remunerado. Este ponto será mais aprofundado no próximo capítulo.

## 2 Uma Breve Referência à Experiência Internacional

Nos anos 80, a crise do emprego coincide, talvez não por acaso, com a ascensão do liberalismo e o questionamento de certas proteções contidas no *Welfare-State*. O seguro-desemprego foi, assim, uma das áreas em que se travou o debate. Não seria ousado afirmar que o seguro-desemprego e a aposentadoria são as medidas que melhor caracterizam o "Estado de Bem-Estar" que foi forjado nos países centrais no período 1945/75. O seguro-desemprego, nesse contexto, foi idealizado tendo como referência uma situação de pleno emprego, sendo o desemprego uma situação de desajuste temporário ou friccional.

Quando eclodiu a primeira elevação nos preços do petróleo (1973), a conseguinte crise foi imaginada como um fenômeno passageiro a ser enfrentado pelas então tradicionais ferramentas keynesianas. Observou-se uma tendência geral a ampliar os benefícios do seguro-desemprego para proteger a crescente população desempregada. Porém, a persistência do desemprego e a sua extensão tornaram extremamente frágil o equilíbrio financeiro dos sistemas de ajuda ao desempregado. Durante os anos 80, outra causa estrutural soma-se a essas duas mencionadas: a multiplicação de formas "atípicas" de emprego (trabalho a tempo parcial, por tempo determinado e autônomo). Esta tendência reduz a cobertura do sistema, dado que reduz os direitos e, por outra parte, diminui a base de contribuição, uma vez que grande parte dessas formas atípicas não são contribuintes.<sup>7</sup>

Com o transcorrer dos anos 80, a esse desequilíbrio financeiro somou-se uma disputa tanto teórica como política: o seguro-desemprego estaria contribuindo para manter taxas de desemprego elevadas. Em termos teóricos, o argumento, no qual a referência seria a teoria do *job-search*, seria o seguinte: dada uma situação de informação imperfeita, os desocupados, seguindo uma racionalidade otimizada, acumulam informação até que, na margem, os benefícios de mais procura (ganhos de informa-

---

<sup>7</sup> Sobre o ponto, ver "Principes de L'Indemnisation du Chômage et Politique du Marché du Travail", in OCDE (1991).

---

ção) seriam iguais ao custos da procura (perda de rendimentos devido ao desemprego, custos de procura, etc.). O seguro-desemprego diminui o custo da procura ou aumenta a duração do desemprego.

Com base nessa "justificativa" teórica,<sup>8</sup> e tendo como pano de fundo a crise financeira dos sistemas de seguridade e a ofensiva política do liberalismo, a proteção ao desempregado, tanto em termos financeiros como de espaço no tempo, começa a restringir-se. Esta tendência geral, logicamente, possui uma extrema variabilidade segundo o país. Os países que mais reduziram seus gastos com o seguro foram (em termos de porcentagem do PIB): Suíça: 0,28% (1985) para 0,14% (1990); Inglaterra: 2,01% (1985/86), 0,90% (1990/91); Luxemburgo: 0,31% (1985), 0,18% (1990); Holanda: 3,24% (1985), 2,3% (1990); Itália: 0,75% (1985), 0,40% (1988). Outros países, apresentaram um comportamento contrário a essa tendência geral (Noruega, França e Dinamarca) [OCDE (1993)].

Paralelamente à crescente perda de importância dessa política passiva, começam a ocupar um lugar central, na maioria dos países, duas políticas ativas: a formação e reciclagem profissional e a intermediação.

A crescente importância da *formação e qualificação* surge da revolução tecnológica em curso, que requer um trabalhador mais qualificado e polivalente, se comparado com o demandado no paradigma taylorista-fordista, e uma formação contínua, dada a rapidez das mudanças tecnológicas. Ambos os fatores determinam uma inadaptabilidade entre as antigas formações e as novas exigências. Os sistemas públicos de emprego, ao associar assistência ao desempregado com formação e reciclagem, elevam a probabilidade de o empregado ocupar uma vaga ou, em outros

---

<sup>8</sup> Essa "justificativa" pode ser contestada com base nos seguintes pontos: a) as estatísticas mostram que as probabilidades de encontrar emprego diminuem com o tempo de desemprego; b) essa teoria seria certa se a oferta de vagas não preenchidas se tivesse elevado durante os anos 80, fato que não tem suporte nas estatísticas; e c) a duração do desemprego deveria ter sido afetada (diminuída), sempre na teoria do job search, pela crise, já que diminui as probabilidades de emprego futuro. As estatísticas mostram que, ao contrário, a duração do desemprego aumentou. Sobre o ponto ver Reyssimet (1991).

termos, tornam o desempregado "empregável". Por outra parte, devido à rapidez nas inovações tecnológicas, o desempregado vai perdendo sua "empregabilidade" à medida que permanece nessa situação. Desta forma, a reciclagem deve ser contínua durante todo o tempo de desemprego. Observemos que este tipo de política não tem capacidade de elevar as oportunidades de emprego para a economia como um todo. Em outros termos: as vagas oferecidas são o resultado de um processo que tem lugar fora do mercado de trabalho.<sup>9</sup> Uma política de formação e reciclagem dos desempregados democratiza as chances de encontrar um emprego e, segundo a qualidade da formação e reciclagem, abre a possibilidade do trabalhador ser empregado em postos de trabalho de qualidade.

Entre os países da OCDE observa-se uma grande variabilidade em termos dos recursos públicos destinados à formação profissional. As maiores alocações (em percentuais do PIB) encontram-se na Suécia (4,6% em 1991/92) e na Dinamarca (6,6% em 1991). Os menores percentuais encontram-se nos EUA (0,7% em 1991/92), Luxemburgo (0,02% em 1991) e Espanha (0,08% em 1992). Deve-se chamar a atenção para que esses percentuais correspondem aos gastos públicos em formação profissional. Baixos percentuais de gastos públicos não significam necessariamente uma força de trabalho pouco treinada ou formada, dado que essa formação pode-se obter na firma. Esse é o caso do Japão, que possui recursos humanos com uma polivalência que é referência no mundo, não obstante os gastos públicos em formação representem apenas 0,03% (1990/91) do PIB devido, justamente, à importância dada pela firma ao treinamento. Na Alemanha, os gastos públicos são reduzidos (0,59% em 1992), se comparados com a formação e produtividade de seus recursos humanos. Devemos notar, porém, que a firma sempre tenderá a dar a seus

---

<sup>9</sup> Esta hipótese poderia ser contestada com base no seguinte argumento. Uma mão-de-obra mais qualificada eleva a produtividade e, por meio da conseqüente elevação da competitividade nos mercados mundiais, eleva o nível de crescimento, tendo como resultado indireto um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Observemos que este argumento não é verdadeiro quando o fenômeno mais importante nas últimas duas décadas é o desemprego na quase totalidade das economias. A melhor qualificação dos recursos humanos pode explicar as diferenças entre as taxas de desemprego dentre os diferentes países, mas não pode explicar o desemprego como tendência global.



---

trabalhadores a formação mais específica possível, visando reter os recursos humanos formados. Contrariamente, a formação pública deve ser a mais universal e polivalente possível, para elevar o grau de empregabilidade do trabalhador [OCDE (1993)].

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

*A intermediação da mão-de-obra* também constituiu um outro eixo das políticas ativas implementadas no âmbito dos sistemas públicos de emprego. Dois fatores justificavam essa difusão da informação disponível entre a oferta e a demanda de trabalho e o contato entre empregadores e potenciais empregados. Um primeiro aspecto está associado ao desemprego de longa duração. Este cria um círculo vicioso, dado que a duração do emprego é vista pelos empregadores como um "mau sinal". Um Sistema Público de Emprego que possua qualidade e prestígio, tendo formado ou reciclado esse trabalhador, além de tê-lo apoiado financeiramente, pode servir de "garantia" em termos da empregabilidade do desempregado. Um segundo aspecto está relacionado com as mudanças estruturais que vem apresentando o mercado de trabalho. Em um contexto de mudanças dessa magnitude, a heterogeneidade dos postos de trabalho oferecidos, as novas habilidades demandadas, a dispersão de salários, etc. tendem a alongar a procura de emprego. Um bom sistema de informações possibilitaria, logicamente, a redução desse desemprego friccional.

Os dados sobre intermediação podem ser aproximados, para os países da OCDE, pelos dos gastos na rubrica administração e serviços públicos. Deve-se, porém, ter em consideração que aí estão incluídos outros gastos que não somente de intermediação (despesas administrativas, por exemplo). Os percentuais, neste caso, pelas próprias características da atividade, são reduzidos e variam de 0,24% do PIB na Suécia (1992/93) a 0,02% no Japão (1990/91).

Essas políticas de emprego, tanto as ativas como as passivas, que tiveram seu auge durante os anos 80, começam a enfrentar, no final da década, as políticas de austeridade orçamentária, e são cobradas formas de avaliação. Nesse contexto, as políticas, conservando os princípios analisados em parágrafos anteriores, iniciam a busca de seletividade. Ou seja, como a taxa de desemprego e as possibilidades de ser empregado variavam muito de região para região e

---

entre grupos populacionais do mesmo espaço geográfico (sendo as mulheres e os jovens os que, tradicionalmente, encontraram as maiores dificuldades de entrar e permanecer no mercado), uma maior eficácia e eficiência na utilização de recursos exige uma concentração dos esforços nas populações e regiões mais vulneráveis.<sup>10</sup>

Essa combinação de políticas ativas e passivas e o grau de focalização entre os grupos mais vulneráveis variam de país para país. Nos EUA, por exemplo, as políticas passivas são privilegiadas: em 1991/92, os gastos públicos (políticas ativas mais passivas) representavam 0,84% do PIB, sendo o percentual das políticas ativas de 0,25%. Na Suécia, contrariamente, além de ter um gasto público muito maior em termos do PIB (5,99% em 1992/93), a importância das políticas ativas é mais significativa (3,21% do PIB).

Nos países da América Latina, a discussão acerca dos crescentes desafios em matéria de emprego tem como pano de fundo um mercado de trabalho com um enorme grau de informalização e um grande contingente de mão-de-obra com baixa ou nenhuma qualificação. Nessa região, no entanto, a experiência com a organização de serviços públicos de emprego é, com algumas exceções, relativamente recente. Entretanto, observa-se na maioria dos países um crescente interesse pela questão, o que se reflete em um processo de criação de novos instrumentos, do aperfeiçoamento daqueles já existentes, ou mesmo de reformas profundas do sistema. Este último é o caso do Chile, que tem, no momento, um amplo projeto no Congresso de reformulação do Sistema de Capacitação Profissional.

De um modo geral, diferentemente da experiência das economias desenvolvidas, os sistemas de proteção social nos países

---

<sup>10</sup> Essa afirmação que identifica os jovens e as mulheres como os mais vulneráveis fundamenta-se na média dos países da OCDE. Em geral, nos países do norte da Europa, mais de 50% dos desempregados de longa duração são mulheres. Na Irlanda, porém, talvez devido a fatores culturais, mais de 70% dos desempregados de longa duração são homens. Poder-se-ia fazer essa mesma distinção com respeito aos jovens. Na Itália, por exemplo, mais da metade dos desempregados de longa duração têm entre 15 e 24 anos. Na Dinamarca, esse percentual cai para menos de 15%.

---

da região latino-americana não oferecem programas de seguro-desemprego. Além do Brasil, o Uruguai é um dos poucos países cujo sistema de seguridade social outorga auxílio financeiro ao desempregado, associado à oferta de capacitação profissional. Este benefício, porém, atinge apenas uma parcela diminuta dos trabalhadores desempregados.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

Contrariamente ao seguro-desemprego, os serviços públicos de intermediação e reciclagem da mão-de-obra estão presentes em todos os países, embora assumam formas bastante diferenciadas. Na Colômbia, por exemplo, o órgão responsável por estas tarefas é o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), instituição autônoma, vinculada ao Ministério do Trabalho, e financiada pelas contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários. O Sistema Nacional de Capacitação do Peru, por sua vez, integra o sistema educacional e conta com uma contribuição do setor industrial. Já a experiência do Chile aponta para um sistema que envolve uma multiplicidade de instituições privadas, organizações não-governamentais e entidades religiosas, além das universidades.

As ações voltadas para a promoção das micro e pequenas empresas estão presentes na maior parte desses países. Em geral, os diversos programas contemplam a concessão de crédito associado à assistência técnica e gerencial, o apoio à formalização e o estímulo à formação de cooperativas. Outro traço comum entre os países é a existência de conselhos tripartites na gestão dos diversos fundos e programas integrantes dos serviços públicos de emprego.

O Brasil destaca-se neste conjunto, em primeiro lugar, devido à existência de um Programa de Seguro-Desemprego bastante abrangente e, para os trabalhadores de níveis salariais mais baixos, com um grau de reposição de renda significativo. Outra diferença em relação aos demais países da região origina-se no volume de recursos públicos direcionados aos chamados serviços de emprego e, em particular, na forma de financiamento do seguro-desemprego por um fundo específico, com aplicações em um banco de desenvolvimento. A experiência brasileira de organização dos serviços públicos de emprego, com ênfase nas mudan-

---

ças promovidas a partir de meados dos anos 80, será objeto dos capítulos seguintes.

### 3 Antecedentes no Brasil

A formação de recursos humanos no Brasil remonta ao auge do período desenvolvimentista. Supunha-se que a passagem de uma sociedade tradicional-agrária para uma industrial-urbana encontraria, na falta de capacitação da mão-de-obra migrante, um dos seus principais gargalos.<sup>11</sup>

Na década de 40, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), instituições que contam com recursos públicos provenientes da contribuição dos empregadores sobre a folha de salários. Durante os anos 60 e o início da década de 70, foi definido e regulamentado o ensino profissionalizante. O Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) foi instituído em 1963.

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi criado por um decreto, em outubro de 1975, tendo como funções: a) a intermediação de mão-de-obra; b) a implementação de um seguro-desemprego; c) a reciclagem e formação profissional; d) a geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho; e e) a promoção de projetos de emprego e renda. Este sistema, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, deveria abranger os serviços e agências públicas de emprego, federais e regionais, bem como os serviços privados de emprego. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) foi criado em 1976. Nos mesmos pressupostos desenvolvimentistas, também em 1976, foi criado o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra (SNFMO), que pretendia agrupar e coordenar todos os órgãos de formação profissional.

Todo esse sistema, que pretendia formar os recursos humanos necessários à "modernização" da sociedade, entra em crise com o próprio modelo desenvolvimentista. O SINE perde suas referên-

---

<sup>11</sup> Este capítulo tem como referência Ammann (1987).

---

cias e entra em processo de desagregação. Hoje, o SINE existe de fato só em alguns estados e, mesmo assim, de forma muito precária. O PIPMO foi extinto em 1982. O SENAI, o SENAC e o SENAR, financiados com recursos parafiscais, não possuem uma política global que atenda ao conjunto dos trabalhadores (especialmente aos desempregados), restringindo suas atividades às demandas das firmas do setor moderno da economia.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

Dentro do arcabouço institucional do período desenvolvimentista, foram instituídos, no início da década de 70, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Seus objetivos eram formar um patrimônio individual do trabalhador, estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda. A principal justificativa utilizada para a instituição destes programas sustentava-se na necessidade de assegurar o cumprimento do dispositivo da Constituição, vigente à época, que tratava da integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, incluindo a sua participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão das empresas.

Os objetivos do PIS-PASEP, no que diz respeito ao trabalhador, não chegaram a ser cumpridos. Um balanço realizado em 1987 por Azeredo mostra que o patrimônio individual acumulado, após 15 anos de existência do fundo, era insignificante para o assalariado, independente de seu nível de renda. O único benefício significativo oferecido era uma pequena complementação de renda aos trabalhadores com salários até cinco mínimos, por meio do pagamento do abono salarial, no valor de um salário-mínimo anual.<sup>12</sup> Por outro lado, o PIS-PASEP cumpriu o seu papel de fundo de desenvolvimento, ao constituir-se em uma fonte importante de recursos para o BNDES.

No que se refere, especificamente, à assistência aos desempregados, este objetivo já estava presente na Constituição de 1966,

---

<sup>12</sup> Porém, ainda dentro desses potenciais beneficiados, só uma pequena parte recebeu efetivamente o benefício, apesar do crédito automático. Essa diferença entre os trabalhadores com direito e os benefícios pagos acentuou-se a partir do exercício 1989/90, quando foi modificada a legislação. Em 1993, por exemplo, só 51% dos trabalhadores com direito ao abono apresentaram-se para receber o benefício.

constando como um dos direitos básicos dos trabalhadores. No entanto, a despeito de alguns mecanismos criados a partir da década de 60, somente nos anos 80 é que o país pôde contar com um programa de seguro-desemprego. Em 1965, a Lei nº 4 923, que criou um cadastro permanente de admissões e dispensas de empregados, estabelecia também medidas de assistência aos desempregados, por meio do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Este fundo estava composto por recursos provenientes da contribuição do empregador (1% sobre a folha de salários) e por parcela das receitas da contribuição sindical destinadas ao governo federal. Essa lei previa, ainda, a formação de uma comissão tripartite e paritária para apresentar, no prazo de 120 dias, um anteprojeto de lei de seguro-desemprego.

O desdobramento desta lei, no entanto, não resultou em nenhum avanço em termos da proteção social ao trabalhador desempregado. O anteprojeto de lei do seguro-desemprego não chegou a ser elaborado, e as modificações legais posteriores limitaram bastante a concessão do auxílio-desemprego, que ficou restrito apenas aos trabalhadores desempregados por motivo de fechamento total ou parcial da empresa. Em linhas gerais, o auxílio-desemprego só era outorgado em casos de dispensa em massa de mais de 50 trabalhadores, após apuração da Delegacia Regional do Trabalho.<sup>13</sup>

A criação do FGTS, em 1966, acarretou a eliminação da contribuição sobre a folha de salários que integrava o FAD, reduzindo bastante as disponibilidades financeiras deste fundo e limitando, ainda mais, as melhorias no auxílio-desemprego.

Além dessa perda de recursos, a criação do FGTS trouxe profundas modificações para o financiamento do mercado de trabalho. Por um lado, com o FGTS, o trabalhador passou a contar com um fundo de indenizações de acesso imediato no momento da demissão, além de dispor de maior mobilidade no mercado de trabalho. No entanto, a criação deste instrumento permitiu (ou induziu para alguns analistas) uma maior rotatividade do assalariado. Para estes trabalhadores, os saques permanentes ao fundo impedem a formação de um patrimônio individual, ao mesmo tempo

<sup>13</sup> Para maiores detalhes deste benefício ver Chahad (1987).

---

em que torna reduzida a proteção financeira no momento do desemprego. Esses resultados da instituição do FGTS vieram a agravar a precariedade dos mecanismos de proteção social ao trabalhador desempregado.

POLÍTICAS PÚBLI-  
CAS DE EMPREGO:  
EXPERIÊNCIAS E  
DESAFIOS

#### **4 A Experiência Nacional Recente**

Em fevereiro de 1986, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado, foi instituído um Programa de Seguro-Desemprego. Tratava-se de medida há muito reclamada, em face da extrema precariedade do auxílio-desemprego vigente e da necessidade de complementar o sistema de proteção social do país com um mecanismo de proteção financeira ao trabalhador no momento do desemprego.

Esse benefício, no entanto, não chegou a representar um efetivo programa de seguro-desemprego, pelos valores dos benefícios, extremamente baixos quando comparados ao último salário do trabalhador, e, principalmente, pela sua reduzida abrangência, face aos critérios de acesso ao programa, que resultavam em uma cobertura de cerca de 17% dos desempregados do mercado formal. Além disso, o programa não contava com uma fonte própria de recursos, o que significava, na prática, uma dependência das disponibilidades de caixa do Tesouro, fato que limitava, ademais, qualquer melhoria no benefício e na sua cobertura.

No ano seguinte, a Assembléia Nacional Constituinte propiciou um intenso debate acerca da política social e de suas fontes de financiamento. Nesse contexto, foi possível criar condições para a consolidação de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. O artigo 239 da Constituição de 1988 redefiniu as regras de direito dos trabalhadores sobre o PIS e o PASEP, cujos recursos deixaram de alimentar contas individuais dos trabalhadores e passaram a ser destinados ao custeio do seguro-desemprego. Os patrimônios individuais acumulados anteriormente foram preservados, garantindo-se os direitos de saque nas situações anteriormente previstas na legislação, com exceção da do saque por ocasião do casamento. O abono salarial, anteriormente pago para os que recebiam até cinco salários-mínimos, foi mantido, mas agora restrito aos trabalhadores com até dois salá-

---

rios-mínimos. O novo dispositivo constitucional garantiu, ainda, a manutenção do fluxo de recursos para o BNDES, por meio da destinação de, no mínimo, 40% da arrecadação do PIS-PASEP para o custeio de programas de desenvolvimento. Por fim, previu-se que o financiamento do seguro-desemprego receberia uma contribuição adicional das empresas com rotatividade da mão-de-obra superior à média de seu setor. A lei que regulamentava esse dispositivo constitucional definiu que o Poder Executivo apresentaria projeto de lei dispendo sobre essa contribuição no prazo de 180 dias. No entanto, até o momento este dispositivo permanece sem regulamentação.

O artigo 239 da Constituição, portanto, ao mesmo tempo em que corrigiu as notórias limitações do PIS-PASEP, assegurou recursos para a consolidação de um direito social básico do trabalhador, que é a proteção financeira no momento do desemprego, sem que fosse necessário um aumento na carga tributária do país. A destinação de 40% da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP, por sua vez, preservou os recursos públicos para investimentos produtivos. Além disso, esta dupla destinação dos recursos abriu a possibilidade de se estabelecer um mecanismo de financiamento do seguro-desemprego que financiaria a instalação produtiva das empresas, permitindo a criação de novos empregos.

A regulamentação desse dispositivo constitucional resultou de um trabalho conjunto entre o Legislativo e o Executivo, envolvendo a Câmara dos Deputados, o Ministério do Trabalho e o BNDES, enquanto principal aplicador dos recursos. A Lei nº 7 998, de janeiro de 1990, saudada como a primeira regulamentação importante da nova Constituição no campo dos direitos sociais, representou um avanço significativo em relação ao antigo programa de seguro-desemprego. Os novos critérios de acesso ao benefício permitiram um significativo aumento da cobertura do programa, que passou de 16% para 43% dos desligados no mercado de trabalho formal. As mudanças efetuadas no valor dos benefícios, por sua vez, tiveram por objetivo principal favorecer os trabalhadores de mais baixa renda, que são aqueles, tradicionalmente, com maior instabilidade no mercado de trabalho e os primeiros a serem atingidos nas fases de recessão. Enquanto o antigo programa paga-



---

va, para os que recebiam até três salários-mínimos, apenas a metade do último salário, as novas regras possibilitaram um benefício de cerca de 80% do último salário. Já aqueles que recebiam entre três e cinco salários-mínimos, cujo benefício era de 1,5 salário-mínimo, passaram a ter direito a um seguro de, pelo menos, 68% do seu salário.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

A nova lei do seguro-desemprego, porém, não se limitou a melhorar a assistência financeira ao trabalhador desempregado. Foram incluídas também, como funções do programa, a ajuda na recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a sua reciclagem profissional. Dessa forma, o seguro revestiu-se de um caráter mais amplo, possibilitando um avanço na direção de um sistema público de emprego, nos moldes das experiências dos países desenvolvidos, nos quais conjugam-se políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho.

Quanto à forma de financiamento, a lei do seguro-desemprego inovou ao criar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), integrado, principalmente, pela arrecadação do PIS-PASEP. De acordo com a Constituição, 40% dos recursos são transferidos ao BNDES, que pode aplicar, também, os recursos que não são utilizados de imediato no custeio do seguro-desemprego e do abono salarial. O BNDES, por sua vez, tem por obrigação a garantia da remuneração mínima prevista em lei, a transferência ao FAT dos rendimentos das aplicações dos recursos, bem como, em caso de necessidade para o custeio do programa de seguro-desemprego e do abono salarial, a devolução de parcelas dos saldos de recursos transferidos ao banco.

Essa forma de financiamento representa uma clara distinção em relação aos países desenvolvidos, cujos programas de seguro-desemprego são tradicionalmente financiados por receitas orçamentárias, na maior parte das vezes provenientes de contribuições sobre a folha de salários. Com o FAT, o seguro passa a ser financiado com receitas provenientes, principalmente, do faturamento das empresas, e por um instrumento claramente compensatório face aos movimentos cíclicos da economia. Nos anos de elevado nível de atividade, o fundo tende a crescer, com o aumento das aplicações, em virtude do incremento da arrecadação do PIS-PASEP e da diminuição do desemprego, minimizando os

desembolsos para atender aos desempregados. Já nos anos de retração cíclica, a maior acumulação observada nos períodos de auge permite atender aos desempregados, cujo número cresce face ao declínio da atividade econômica. Em resumo, o seguro deixa de estar atrelado às receitas correntes do governo e pode ser ampliado e aperfeiçoado a partir do retorno das aplicações dos recursos.

A nova lei estabeleceu, ainda, mecanismos para uma gestão democrática dos recursos destinados ao seguro-desemprego, de acordo com um dos princípios da seguridade social inscritos na Constituição. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão de representação tripartite e paritária, tem amplas funções relativas ao seguro-desemprego e à destinação dos recursos, possibilitando o controle social dos recursos que integram o FAT, arrecadados pelas empresas, pagos por toda a população, e considerados patrimônio dos trabalhadores.

A evolução do Programa de Seguro-Desemprego nestes cinco anos, após a promulgação da lei que instituiu o FAT, apresenta avanços significativos em termos dos benefícios pagos e, principalmente, do volume de trabalhadores beneficiados. Neste período, foram promovidas sucessivas mudanças nos critérios de acesso ao programa, permitindo um aumento de sua cobertura, que alcançou, em 1994, cerca de 40% dos trabalhadores demitidos sem justa causa. O valor médio do benefício, por sua vez, atingiu neste período o patamar de 1,5 salário-mínimo, o que representa um elevado grau de reposição da renda anterior do trabalhador para uma parcela significativa dos segurados.<sup>14</sup> A última mudança que foi feita na legislação, em julho de 1994, permitiu um aumento no número de parcelas do benefício, que pode chegar até cinco meses, em função do tempo de vinculação anterior do trabalhador ao mercado formal de trabalho.

A despeito dessas mudanças, que efetivamente lograram um aumento do grau de proteção oferecida ao trabalhador no momento do desemprego, o alcance do programa permanece bastante limitado, tendo em vista a sua não-articulação com outras

---

<sup>14</sup> Cerca de 42% dos segurados encontram-se na faixa de renda de até dois salários-mínimos, enquanto 70% recebiam até três salários-mínimos

---

formas de assistência ao desempregado. Até o momento, esse programa tem se resumido a enquadrar o desempregado, sem qualquer critério de recolocação, pagando todas as parcelas de benefícios como um "direito adquirido", ainda que o segurado não realize nenhum esforço de recolocação ou não busque a reciclagem quando necessária.

Em termos de recursos, a arrecadação do PIS-PASEP tem permitido, até 1994, uma relativa folga financeira ao FAT. O patamar médio do período 1990/94 situa-se em torno de 1% do PIB (5 bilhões de dólares).<sup>15</sup> Como o seguro-desemprego demandou, sempre no período 1990/94, algo em torno de 1,2 bilhão de dólares, e o abono salarial, 500 milhões, apesar da transferência de 40% da arrecadação para o BNDES, a folga financeira permitiu ao FAT acumular um significativo patrimônio.<sup>16</sup> Este está hoje constituído pelas disponibilidades no BACEN (5 bilhões de reais), os empréstimos constitucionais ao BNDES (12 bilhões de reais) e os depósitos especiais (3,5 bilhões de reais), parciais que dão um total de 20,5 bilhões de reais (pouco mais de 3% do PIB).<sup>17</sup> Esta situação de folga financeira tem mudado a partir de 1994 com o Fundo Social de Emergência (FSE), ao qual são direcionados algo em torno de 26% da arrecadação do PIS-PASEP. Hoje, dada a transferência constitucional de 40% para o BNDES e para o FSE, o fluxo de recursos do FAT vem apresentando um frágil equilíbrio de caixa. Porém, esse fluxo de recursos não inclui as receitas financeiras (remuneração dos recursos aplicados no BACEN, BNDES e depósitos especiais). Levando-se em consideração essas receitas, o FAT ainda possui um excedente em seu fluxo de caixa.

---

<sup>15</sup> O valor mínimo foi observado durante a recessão de 1992, com 3,7 bilhões de dólares. Deve-se salientar que as cifras sobre a arrecadação do PIS-PASEP podem ter uma significativa variabilidade conforme o deflator utilizado.

<sup>16</sup> Dada a redução das exigências para se ter acesso ao benefício, as despesas com o pagamento do seguro foram ampliando-se com o tempo, e, em 1994, representaram 15 bilhões de dólares, estimando-se um incremento para o ano de 1995 (2 bilhões de dólares).

<sup>17</sup> Os depósitos especiais mencionados são linhas especiais de crédito que, operadas por bancos oficiais, se destinam a fins específicos (INAMPS, safra agrícola, setor automotivo, setor naval, geração de emprego e renda, etc.).

Nestes últimos cinco anos, a despeito da disponibilidade financeira do FAT, muito pouco se avançou no desenvolvimento das outras ações integrantes do programa, relativas à intermediação da mão-de-obra e à formação profissional do trabalhador. Em 1994, por exemplo, só foram alocados 41,8 milhões de dólares à intermediação e reciclagem. Isto se deve em grande medida à falta de condições, tanto no nível federal quanto no estadual, para o desenvolvimento destas ações, que, ademais, tradicionalmente são relegadas ao segundo plano no âmbito das políticas públicas. Essa ausência de estratégia, tanto para o curto como para o longo prazo, produz uma total incerteza sobre as ações a serem desenvolvidas. No ano de 1995, por exemplo, o CODEFAT só aprovou o orçamento para os SINES (atendimento do seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, reciclagem e qualificação profissional, apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), e estudos e pesquisas sobre emprego) no mês de julho. O orçamento aprovado foi de R\$ 160 milhões, que começaram a ser transferidos em agosto. Ou seja, durante os sete primeiros meses desse ano, os SINES não contaram com nenhum apoio financeiro do FAT. Nessas circunstâncias, é difícil imaginar uma política de emprego eficiente e eficaz, quando se desconhece o montante de recursos a serem recebidos no ano e seu cronograma de desembolsos. Além disso, verificou-se uma total ausência de articulação institucional para integrar instituições já existentes e voltadas para a formação do trabalhador, como é o caso das entidades privadas de formação profissional, tais como o SENAI e o SENAC, que utilizam recursos públicos.

O Sistema Nacional de Emprego (SINE), que poderia ser um elemento importante neste processo, pouco colaborou para uma melhoria no atendimento e apoio ao desempregado. Conforme foi assinalado anteriormente, com raras exceções, os serviços prestados pelos SINES são bastante precários.<sup>18</sup> Em 1993, o CODEFAT iniciou um processo de reestruturação dos SINES, a partir da introdução de critérios de desempenho para a elaboração dos convênios com finalidade de repasse dos recursos do FAT. A considera-

---

<sup>18</sup> A intermediação prestada pelos SINES, além de ser extremamente limitada, está restrita aos trabalhadores de pouca qualificação. Este fato poderia ser aproveitado para elevar a qualificação dessa mão-de-obra. Porém, essa estratégia tem sido marginal dentro das atividades do SINE.

---

ção de fatores como o número de trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego, o conjunto de colocações no mercado de trabalho e a quantidade de cursos de qualificação efetivamente realizada buscou dar alguma racionalidade ao processo de transferências de recursos e, simultaneamente, estimular o desenvolvimento das ações no nível estadual.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

Não obstante as dificuldades encontradas para o pleno desenvolvimento de serviços públicos de emprego, a legislação evoluiu neste período, ampliando as possibilidades de utilização dos recursos do FAT. Enquanto a lei de 1990, que reestruturou o seguro, previa serviços de reciclagem e intermediação apenas para os trabalhadores desempregados que estivessem recebendo o benefício, a última mudança na legislação permitiu a prestação destes serviços para os trabalhadores em geral, inclusive aqueles não vinculados ao mercado de trabalho formal. Com isto, abriu-se a possibilidade de alavancar um vigoroso processo de estruturação de um sistema público de emprego a partir dos recursos do FAT.

É importante registrar que a ausência de uma estratégia de articulação institucional com vistas à estruturação de um sistema público de emprego, associada à relativa folga financeira do FAT, tornou o fundo, em grande medida, prisioneiro dos *lobbies* no interior do governo federal. Isto gerou desvios na aplicação dos recursos, como o pagamento de hospitais conveniados com o INAMPS, em 1991, e as sucessivas destinações ao Banco do Brasil para o custeio da safra agrícola. Tais aplicações foram feitas basicamente por medidas provisórias e por uma mudança na legislação que permitiu a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT, por meio de depósitos especiais, em instituições financeiras oficiais federais.

Em 1993, por outra parte, o Brasil começou a politizar o problema da fome e da miséria. Esse movimento, que iniciou uma parceria governo-sociedade civil no tocante às medidas de combate à exclusão, esteve restrito, em um primeiro momento, à distribuição de alimentos. Porém, à medida que essa forma de solidariedade ganhava espaço, começaram a ser demandadas políticas que fossem além do emergencial e compensatório. A geração de emprego e renda é visualizada, assim, como uma complementação

---

quase que natural às ações que visam mitigar a indigência no curto prazo. Nessa direção, as demandas em torno de uma política oficial de emprego vêm no FAT, em função de suas disponibilidades financeiras, uma fonte natural de recursos, cujo principal beneficiário deveria ser o trabalhador, especialmente o de mais baixa renda.

Assim, no início de 1994, como resultado das articulações em torno da campanha contra a fome, o CODEFAT aprovou uma linha de crédito especial para o financiamento de micros e pequenas empresas, cooperativas e setor informal. Seriam 260 milhões de dólares (130 milhões administrados pelo Banco do Brasil e 130 milhões pelo Banco do Nordeste) para financiar programas de geração de emprego e renda, cujas principais características seriam: a) a descentralização (participação dos estados, especialmente por intermédio dos SINES); b) o controle da sociedade civil, por meio dos conselhos estaduais e municipais de trabalho; e c) a concessão do financiamento associado à capacitação, formação e reciclagem da mão-de-obra empregada nos projetos. Além desses recursos destinados ao BB e BNB, o FAT aprovou uma linha de crédito de 260 milhões de dólares para a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), cujo objetivo seria viabilizar financeiramente programas voltados ao fomento da incorporação de conhecimentos nos processos produtivos, incluindo a educação e reciclagem de trabalhadores.

Esta linha de crédito que, em princípio, poderia ser uma boa combinação de políticas ativas (crédito associado à formação) com controle social (produto da descentralização e da participação da sociedade civil) foi, em realidade, mais um produto das circunstâncias (a popularidade da campanha contra a fome) do que uma estratégia bem definida. Hoje, o programa de geração de emprego e renda encontra múltiplos gargalos para sua efetiva implementação. Mais de um ano depois de aprovados os recursos pelo CODEFAT, só foram aplicados 31% do total aprovado, e não existe um critério de alocação espacial dos recursos.<sup>19</sup> O Banco do

---

<sup>19</sup> Essa falta de critérios para a distribuição entre os estados leva a que sejam beneficiados aqueles espaços com maior desenvolvimento relativo. A região Sul, por exemplo, foi beneficiada com 60,33% dos recursos, até hoje (agosto/95), efetivamente emprestados pelo Banco do Brasil.

---

Brasil, por sua vez, encontra dificuldades para adaptar seus critérios às exigências feitas pelos conselhos estaduais. Por fim, os SINES, órgãos que deveriam ter uma participação fundamental na implementação dos programas, estão totalmente desparelhados.

## 5 Conclusões e Recomendações de Política

A leitura do texto permite concluir, com base na experiência internacional, que uma combinação de políticas ativas e passivas é indispensável para, dadas as restrições macroeconômicas e tecnológicas, maximizar as oportunidades de empregos de qualidade e democratizar as possibilidades de acesso a essas vagas.<sup>20</sup> Por outra parte, o Brasil, apesar da consciência generalizada da necessidade de uma política de emprego para reduzir a precariedade da inserção no mercado de trabalho e enfrentar os desafios do novo paradigma tecnológico e a globalização da economia, não conta com uma estratégia definida nessa matéria.

Porém, à diferença de outras políticas sociais, que enfrentam sérias dificuldades de financiamento, o país conta com uma fonte de recursos sólida, inteiramente destinada a uma política de emprego. Além dos recursos acumulados (o patrimônio do FAT), a arrecadação do PIS-PASEP representa 1% do PIB, o que coloca o Brasil em igual ou melhor posição que muitas economias desenvolvidas. Luxemburgo (1,04% do PIB em 1991), Grécia (1,18% em 1992), Portugal (1,05% em 1990), Suíça (0,63% em 1991), EUA (0,84% em 1991/92) possuem recursos para políticas de emprego (ativas mais passivas), em termos do PIB, iguais ou inferiores ao do Brasil. A organização de um Sistema Público de Emprego é uma passo indispensável para estruturar uma política que, de forma eficaz e eficiente, associe o auxílio financeiro ao desempregado com a intermediação e reciclagem. As fraudes ao seguro (o desempregado recebendo o benefício e trabalhando no mercado informal ou negro), que serviram de justificativa para restrin-

---

<sup>20</sup> Em Bourdet e Persson (1991), pode-se encontrar um estudo comparativo entre as políticas de emprego da Suécia e da França e sua influência na determinação do desemprego de longa duração. Os resultados não deixam margem a dúvidas: diferentes políticas de emprego traduzem-se em diferentes sensibilidades da taxa de desemprego, especialmente do desemprego de longa duração, ao ciclo.

---

gir o acesso ao benefício e diminuí-lo em vários países, devem ser combatidas com um programa que associe, de forma obrigatória, benefício, qualificação e intermediação. Porém, para isso é requisito um Sistema Público de Emprego eficiente.

Os SINES representam um instrumento importante para a estruturação de um Sistema Público de Emprego. No entanto, esse processo de reestruturação em curso, com financiamento do FAT, é lento e necessariamente desigual, face às enormes disparidades regionais. Dada essa heterogeneidade que caracteriza o Brasil, esse sistema público deve ser descentralizado e o Poder Federal pode induzir, mas não impor, as mudanças necessárias. Deve existir vontade política em nível estadual para a implementação de programas eficazes e eficientes de emprego, combinada com estruturas administrativas que permitam essa implementação. Os recursos do FAT não devem ser vistos como uma possibilidade de atenuar as restrições fiscais no nível dos estados. Para minimizar essa possibilidade de considerar os recursos federais para programas de emprego como uma fonte de financiamento de outras atividades, alguns controles externos (ONGs, universidades, entidades da sociedade civil, etc.) devem fiscalizar a eficácia e eficiência dos recursos alocados. Essa eficiência passa, também, por uma focalização dos programas, que devem ter como requisito um estudo de cada mercado de trabalho regional, a fim de identificar os grupos mais afetados pelo desemprego e as causas dessa vulnerabilidade. A experiência internacional já demonstrou que programas massivos são ineficazes e ineficientes.

Por outra parte, a formação, a reciclagem e a intermediação não devem estar restritas aos trabalhadores desempregados que recebem seguro. A força de trabalho ocupada, tanto no segmento formal quanto no informal, também deve fazer parte do público-alvo das políticas de emprego. A aprovação da Lei nº 8 900/94, que estabelece que uma das finalidades do seguro-desemprego é a qualificação do trabalhador (independentemente de sua condição de empregado ou desempregado, formal ou informal), é um passo nessa direção. Para o ano de 1995, estão programados recursos da ordem de 160 milhões de reais para os SINES, o que representa uma significativa elevação com respeito aos R\$ 40 milhões destinados em 1994.



---

O financiamento dos pequenos empreendimentos constitui hoje uma demanda quase que generalizada na sociedade. Viabilizar o acesso ao crédito para setores tradicionalmente marginalizados dos circuitos financeiros pode ser uma ferramenta útil na política de emprego. Porém, deve-se evitar a associação da micro e pequena firma a uma panacéia capaz de solucionar os problemas de emprego e redistribuir a renda. O financiamento à pequena firma deve ser complementado por uma política de formação de recursos humanos que permita a sua viabilização financeira e a sua integração ao setor moderno da economia. Nesse aspecto, deve existir uma política de cooperação entre os órgãos oficiais de crédito e o Sistema Público de Emprego para que o financiamento e a formação sejam partes integrantes de um mesmo programa.

Aumentar a eficiência e a eficácia das políticas ativas passa, também, por um controle social das entidades financiadas com recursos parafiscais, como SENAI, SENAC, SENAR e SENAT. Estas devem, à semelhança do CODEFAT, ser gerenciadas por conselhos tripartites e incorporadas ao Sistema Público de Emprego.<sup>21</sup> Por último, ainda que esteja à margem de uma política de emprego, o desempenho ao sistema educacional básico, cujas deficiências em termos de serviços e nível de evasão são notórias, determina a qualidade da mão-de-obra de um país. A baixa escolaridade do trabalhador brasileiro, que não impediu no passado a sua integração ao mercado de trabalho, configura hoje um sério obstáculo para o aumento da competitividade e produtividade do sistema produtivo. A educação geral representa, hoje, um requisito essencial para a qualificação profissional exigida pelas mudanças na base produtiva.

---

<sup>21</sup> *Nos dados incluídos neste artigo não foi mencionado o montante de recursos destinados à formação que são gerenciados pelas entidades acima referidas. O motivo dessa exclusão é a diversidade de dados atingindo diferenciais de até 100%, o que demonstra a total falta de controle social sobre essas instituições.*

---

## Bibliografia

- AMMANN, P. *As teorias e a prática da formação profissional*. — Brasília: Ministério do Trabalho, 1987.
- AZEREDO, B. e CHAHAD, J. P. *O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. — Rio de Janeiro: Centro de Estudo de Políticas Públicas (CEEP), 1992. (Texto para Discussão, n. 8)
- AZEREDO, B. *Um estudo sobre as contribuições sociais*. 1987 Tese de Mestrado. IEI/UFRJ.
- BOURDET, Y. e PERSSON, I. Politiques de l'emploi et durée du chômage: une comparaison franco-suédoise. *Observations et Diagnostics Économiques*, Paris, n. 38. Oct. 1991.
- CHAHAD, J.P. Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil. *Ensaio Econômico*, São Paulo: IPE-USP, 1987.
- \_\_\_\_\_. *O panorama do seguro-desemprego no cenário internacional no início dos anos noventa*. — Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP), 1994. (Texto para Discussão, n. 24)
- REYSSIMET, J. *Le Chômage*. — Paris, La Decouvert. 1991.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*. — Paris: OCDE, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Perspectives de l'emploi*. — Paris: OCDE, 1993.
- SALM, C. *Educação e formação de mão-de-obra: um projeto nacional*. In: FÓRUM NACIONAL, 1994, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS(INAE), 1994. mimeo