Texto para Discussão

2562

Rio de Janeiro, maio de 2020

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

O PARADIGMA DE SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO DA OIT E A SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

Sandro Pereira Silva

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, tem atuado na difusão de padrões de regulação trabalhista que garantam direitos sociais básicos aos trabalhadores, fundamentalmente por meio de convenções aprovadas em suas conferências anuais. Entre as temáticas tratadas está a questão do desemprego, que com o tempo foi deixando de ser um problema da esfera privada e tornou-se item de regulação pública, sobretudo no cenário pós-Segunda Guerra Mundial. O conjunto das diretrizes propostas ao longo do século XX sobre esse tema estrutura o que se convencionou chamar de Sistema Público de Emprego (SPE), assumido como um paradigma de intervenção estatal na medida em que engloba parâmetros regulatórios frente a uma problemática de bem-estar social específica.

O modelo básico de um SPE pode ser descrito a partir da articulação de duas estratégias orientadoras em economias de mercado: *i)* políticas ativas de mercado de trabalho, entre as quais se encontram ações de formação e qualificação profissional, intermediação de emprego e incentivos (na forma de subsídios ou renúncia fiscal) à contratação de grupos específicos de trabalhadores; e *ii)* políticas passivas, cuja principal ação seria a garantia de renda temporária para situações de perda do vínculo empregatício de maneira imotivada.

Nessa perspectiva, a proteção ao risco social do desemprego se integra a um sistema ampliado de seguridade, juntamente com saúde, previdência e educação básica. Contudo, os modelos programáticos adotados compõem experiências institucionalmente diversas de acordo com cada contexto nacional, dadas as características locais da sociedade, do mercado de trabalho e do tipo de impacto verificado nas estruturas produtivas. O patamar de desenvolvimento econômico e o padrão de inserção de cada país na divisão internacional do trabalho são, portanto, elementos fundamentais para determinar o grau de construção institucional de seu respectivo SPE.

No caso brasileiro, o modelo adotado deriva de uma longa trajetória, cuja construção parte da formação de uma institucionalidade trabalhista e previdenciária nos anos 1930 e vai até os desdobramentos do arcabouço de direitos sociais propiciado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo permeada pela própria relação do país com as decisões da OIT. Esse processo envolveu, por um lado, o desenvolvimento de capacidades específicas por parte do Estado para exercer a função reguladora e interventora no plano econômico, e, por outro, uma progressiva especialização de políticas de mercado de trabalho em relação a outras categorias de política previdenciária, permitindo inclusive a introdução da categoria dos desempregados no plano de ação estatal.

O que se observou, contudo, é que a adoção dessas deliberações internacionais vai muito além da ratificação das convenções, inserindo-se em um jogo mais amplo de disputas e interesses que moldam a dinâmica política nacional. Por isso, a disseminação dos padrões regulatórios no âmbito da OIT está sujeita a uma série de fatores diretamente associados aos contextos (sociais, políticos, econômicos) dos países-membros, bem como da existência ou não das capacidades estatais necessárias para desempenhar tais intervenções.

Nesse sentido, os conteúdos programáticos das políticas de proteção ao desemprego no Brasil, estruturados em torno das diretrizes normativas previstas na Lei nº 7.998/1990, passaram por distintos estágios de receptividade na estrutura de regulação pública. O próprio desemprego enquanto categoria sociológica demorou a ser assumido no marco jurídico oficial. Mesmo com o sistema de proteção previdenciária, baseado na relação de emprego urbano regulamentado, mantendo uma trajetória crescente de estruturação desde suas primeiras leis nos anos 1930, o risco social do desemprego involuntário demorou mais de cinco décadas para ser de fato objeto de regulação.

Após uma série de iniciativas legislativas frustradas, o primeiro programa de seguro-desemprego no Brasil surgiu apenas em 1986, em um cenário de grave crise econômica em que o Estado se viu pressionado frente à problemática do desemprego em massa, sobretudo nos grandes centros urbanos. Outras ações surgiram ao longo do tempo, mas foram desfavorecidas pela falta tanto de uma articulação política de apoio (coordenação centralizada) quanto de uma fonte estável de recursos orçamentários.

Com a promulgação da CF/1988, após uma mobilização popular sem precedentes na história do país, um novo horizonte se abriu, com a introdução do seguro-desemprego como componente do sistema de seguridade social (art.7º, inciso II, dos direitos sociais). A partir daí, foi possível estruturar um modelo de financiamento que servisse também para articular outros serviços públicos, coordenados de forma tripartite a partir do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Nesse sentido, em que pese o caráter tardio da experiência brasileira em relação aos países de capitalismo avançado, além de outras problematizações discutidas no texto, foi adotado um modelo complexo e inovador para a operacionalização de programas de proteção aos trabalhadores no Brasil.

SUMÁRIO EXECUTIVO