

SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL: uma análise da trajetória de institucionalização à luz das convenções da OIT

Sandro Pereira Silva¹
(IPEA, Brasil)

 <https://doi.org/10.29404/rtps-v6i11.950>

RESUMO: Este estudo consiste em um esforço analítico sobre o processo de constituição do paradigma do sistema público de emprego (SPE) no Brasil, tendo como referência auxiliar o modelo programático proposto a partir das deliberações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A abordagem utilizada visou evidenciar os principais fatos institucionais que levaram a esse sistema de proteção social específico, que com o tempo foi se descolando do sistema previdenciário geral para contar com um arranjo próprio de financiamento, coordenação e operacionalização. Para isso, verificou-se como as decisões no plano internacional foram recebidas internamente e como o Estado brasileiro foi se instrumentalizando, desde a formação de uma institucionalidade trabalhista e previdenciária nos anos 1930 até os desdobramentos da Constituição Federal de 1988, para dar respostas aos compromissos assumidos ao longo do tempo.

Palavras-chave: Política Social. Sistema Público de Emprego. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Mercado de Trabalho. OIT.

¹ Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com estágio doutoral na Universidade de Coimbra, em Portugal. Atualmente é Técnico de Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), após atuar por 4 anos como Analista no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). É Editor Geral do Boletim Mercado de Trabalho, do IPEA. Organizou o livro *"Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas"*, publicado pelo IPEA em 2020. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8836-0128>. E-mail: sandroecbr@yahoo.com.br

PUBLIC EMPLOYMENT SYSTEM IN BRAZIL: an analysis of the course of institutionalization in light of ILO conventions

ABSTRACT: This study consists of an effort to analyze the process of constitution of the paradigm of the Public Employment System (SPE) in Brazil, having as a reference the programmatic model proposed from the deliberations of the International Labor Organization (ILO). The approach used was intended to highlight the main institutional facts that led to this specific social protection system, which over time was detaching itself from the general social security system to have its own financing, coordination, and operationalization arrangements. For this, it was verified how the decisions at the international level were received internally and how the Brazilian State was being instrumentalized, since the formation of a labor and social security institution in the 1930s until the consequences of the Federal Constitution of 1988, to respond to commitments made over time.

Keywords: Social Policies. Public Employment System. Worker Support Fund. Job Market. ILO.

SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO EN BRASIL: un análisis del curso de institucionalización a la luz de los convenios de la OIT

RESUMEN: Este estudio consiste en un esfuerzo analítico sobre el proceso de constitución del paradigma del sistema público de empleo (SPE) en Brasil, teniendo como referencia para ayudar el modelo programático propuesto a partir de las deliberaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El enfoque utilizado tuvo como objetivo resaltar los principales hechos institucionales que llevaron a este sistema específico de protección social, que con el tiempo se fue separando del sistema general de seguridad social para tener su propio esquema de financiamiento, coordinación y operacionalización. Para ello, se verificó cómo se recibieron internamente las decisiones a nivel internacional y cómo se instrumentalizó el Estado brasileño, desde la formación de una institucionalidad laboral y previsional en la década de 1930 hasta los desarrollos de la Constitución Federal de 1988, para responder a compromisos asumidos con el tiempo.

Palabras Clave: Política Social. Sistema Público de Empleo. Fondo de Apoyo al Trabajador. Mercado de Trabajo. OIT.

Introdução

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, tem atuado na difusão de padrões de regulação trabalhista e direitos sociais básicos aos trabalhadores em todo o mundo. Dentre as temáticas historicamente tratadas está a questão do desemprego, que com o tempo foi deixando de ser um problema da esfera privada para tornar-se item de regulação pública, sobretudo no pós 2ª 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 paradigma de intervenção estatal 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: *i)* políticas ativas de mercado de trabalho, dentre 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 ou compensatórias, cuja principal ação seria a garantia de renda temporária para situações de perda do vínculo empregatício de maneira imotivada (AZEREDO, 1998; SILVA, 2020).

Nessa perspectiva, a proteção ao risco do desemprego se integra a um sistema ampliado de seguridade social, juntamente com saúde, previdência e educação básica. Contudo, os modelos programáticos adotados compõem experiências institucionalmente diversas de acordo com cada contexto nacional, dado o patamar de desenvolvimento econômico e o padrão de inserção de cada país na divisão internacional do trabalho.

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 do Estado para exercer a função reguladora e interventora no plano econômico; por outro, uma progressiva especialização de políticas de mercado de trabalho em relação a outras categorias de política previdenciária, permitindo a introdução da categoria dos desempregados no plano de ação estatal.

Com base nessas colocações, este estudo consiste analisar o processo de constituição do SPE no Brasil, tendo como referência o modelo programático proposto a partir das deliberações da OIT. Trata-se, portanto, de investigar a relação (pontos de contato e convergências) entre duas trajetórias: o sequenciamento normativo por parte da OIT que estabeleceu um quadro propositivo de programas articulados e voltados ao enfrentamento do desemprego; e o sequenciamento institucional de formação de um modelo brasileiro de SPE. Partiu-se de uma abordagem histórico-institucionalistas (MAHONEY; THELEN, 2010) para evidenciar os principais fatos normativos que levaram a esse sistema de proteção social específico, que com o tempo foi se descolando do sistema previdenciário geral para possuir um arranjo próprio de financiamento, coordenação e operacionalização. Para isso, verificou-se como as decisões no plano internacional foram recebidas e absorvidas internamente e como o Estado brasileiro foi se instrumentalizando para dar respostas aos compromissos assumidos ao longo do tempo.

A OIT e o paradigma do Sistema Público de Emprego

A OIT surgiu como resultado de uma trajetória de negociações e acordos internacionais no campo dos direitos sociais e trabalhistas. O primeiro grande evento foi a Conferência Internacional do Trabalho, em Berlim, 1890, com a presença de 13 países, cujas discussões já apontavam para a criação de uma entidade central de mediação sobre a regulação do trabalho. Em 1901, em Bruxelas, foi criada a Associação Internacional para a

Proteção Legal dos Trabalhadores, um embrião da OIT. Já no contexto pós 1ª Guerra Mundial, em 1919, ocorreu a assinatura do Tratado de Versalhes, cuja Parte XIII abordou especificamente a constituição da OIT, com o propósito ambicioso de fomentar “a justiça social e assegurar aos indivíduos um regime de trabalho realmente humano” (ZAPATA, 2016, p. 17).

A OIT passou então a figurar como o principal agente da internacionalização do Direito do Trabalho. Sua composição, além de autoridades estatais dos países-membros, também envolve representantes de organizações empresariais e de trabalhadores, de forma paritária, que atuam de maneira independente para a deliberação de questões de interesse comum. Após o término da 2ª Guerra Mundial, em 1945, a OIT tornou-se a primeira agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU).

Desde os inícios de sua operação, a OIT vem pautando a criação de matrizes propositivas a serem disseminadas em seus países membros para a construção de políticas nacionais. Essas matrizes são projetadas no sentido de favorecer um processo de desenvolvimento econômico que respeite em suas bases os direitos sociais do conjunto dos trabalhadores. As proposições adotadas precisam ser aprovadas em suas conferências anuais, para então ser publicadas na forma de Convenções (criam obrigações para os Estados que as ratificam) ou Recomendações (de caráter sugestivo). As Convenções da OIT consistem nos principais instrumentos de regulamentação internacional das relações trabalhistas.

Ao longo do primeiro centenário de existência da OIT, foram aprovadas e publicadas 189 Convenções. Elas tornaram-se precursoras de numerosos tratados de direitos humanos, dentre os quais estão a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e os Pactos das Nações Unidas, de 1966.

Para o acompanhamento da adoção das regras aprovadas junto aos países signatários, a OIT dispõe de comissões que monitoram e, em caso de necessidade, acionam os meios estatutários de advertência e cobrança. Contudo, ela não conta com mecanismos punitivos sobre as decisões dos países, o que a diferencia de outros organismos multilaterais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC). Ainda assim, o modelo adotado atua sobre a opinião pública mundial no tocante ao universo do trabalho, causando constrangimentos institucionais em se manter ou recusar a adoção de certas regras.

No tocante ao enfrentamento do desemprego, há um inequívoco avanço em termos de convergências regulatórias. Logo em sua Convenção nº 2 (Convenção Sobre o Desemprego), aprovada na 1ª Conferência Internacional do Trabalho em 1919, foi proposta a instituição de serviços públicos, controlada por uma autoridade central (art. 2), baseada em dois tipos de programas: intermediação de força de trabalho (agências públicas de colocação) e seguro-desemprego. Os sistemas nacionais de gestão desses programas deveriam ter caráter público e participação dos trabalhadores e empregadores, em modelos tripartites de supervisão, estruturados de acordo com as condições de cada país. À essa época, já estavam em curso as primeiras experiências de programas de seguro-desemprego no mundo, tais como: França (1905), Noruega (1906), Itália (1919), Bélgica (1920), Alemanha (1927) e Uruguai, pioneiro na América Latina (1934).

Em 1934, a Convenção nº 44 abordou novamente a questão dos serviços de emprego, sob influência da crise do capitalismo mundial de 1929. Ela tratou sobre proteção aos

desempregados, em virtude das graves implicações da crise no aumento global do desemprego involuntário. Para isso, havia a sugestão de um sistema de seguro obrigatório, combinado com seguro voluntário e programas de assistência social em caráter complementar. A Convenção estabelecia, ainda, a necessidade de integração entre a concessão de benefícios monetários com a oferta de cursos profissionalizantes.

No mesmo ano, foi aprovada a Recomendação nº 44, que tratava sobre “o seguro-desemprego e as diversas formas de assistência aos desempregados”. Nela são listadas sugestões básicas a países que já possuíam programas de seguro-desemprego, inclusive com a proposta de assistência complementar para indivíduos em situação de desemprego involuntário mesmo após esgotado o direito ao benefício, para evitar a proliferação de situações de indigência nos países. Quanto aos países que não possuíam programas de seguro-desemprego, recomendava-se que “deveriam tomar-se medidas para implementar, tão breve quanto possível, um sistema desse gênero” (art. 1º).

No entanto, o cenário de instabilidade político-diplomática com a iminência de uma nova grande guerra no continente europeu não favoreceu a aderência a essas propostas. Ao fim, somente 14 países ratificaram a Convenção nº 44.

A OIT realizou sua 26ª Conferência em 1944, donde se aprovou a Recomendação nº 67 sobre a conveniência de se adotar novas medidas para garantir os meios de vida das populações, “mediante a unificação dos sistemas de seguro social, a extensão desses sistemas a todos os trabalhadores e suas famílias, incluindo as populações rurais e os trabalhadores independentes”. Os sistemas de seguridade propostos deveriam ser organizados com base em um seguro social obrigatório na forma de uma assistência financeira aos trabalhadores, com prestações fixadas por lei, para o caso de situações de incapacidade de trabalho, desemprego involuntário ou de morte do chefe da família.

A atuação da entidade ganhou novo impulso no cenário pós-Guerra, com duas novas convenções: a Convenção nº 88/1948, e a Convenção nº 102/1952. A primeira avançou nas diretrizes para “serviços de emprego”, de caráter público e gratuito, para “colaborar na administração do seguro-desemprego e da assistência-desemprego” (art. 6). Ela estabeleceu parâmetros para o enfrentamento do desemprego em um mundo em reconstrução, indicando a constituição de uma rede de instituições que intermediassem de forma eficiente a relação entre demandantes e ofertantes de força de trabalho. Também previu a manutenção de comissões consultivas que garantissem a participação de empregadores e trabalhadores nos respectivos canais de decisão.

A Convenção nº 88 surgiu em um momento em que se discutia a passagem de uma sociedade de seguros para uma sociedade de seguridade, sob influência do “Relatório Beveridge”, de 1942 (KERTENETZKY, 2012). Isso exigia a adoção de novas estratégias para o enfrentamento do desemprego, combinando benefícios monetários contributivos e não contributivos. Por isso, tal normativa trouxe consigo uma relação de complementaridade entre um paradigma de intervenção governamental – o SPE – e as perspectivas globais de promoção de pleno emprego e proteção social que ascenderam com grande vigor no imediato pós-guerra. Para esse propósito, a estrutura responsável pela rede de serviços deveria ser constituída por agentes públicos, dotados das capacidades institucionais necessárias que lhes garantissem certa autonomia frente a mudanças de governo.

Já a Convenção nº 102/1952 estabeleceu “normas mínimas para a seguridade social”, ou seja, um conjunto de serviços a ser garantido mediante medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Além de tratar de temas como serviços médicos, aposentadoria e auxílio-doença, ela apontou critérios para o que chamou de “prestações de desemprego”, como a quantidade de parcelas e o cálculo de seus valores. Essas prestações deveriam ser destinadas aos indivíduos aptos e dispostos ao trabalho, mas que se encontrassem impossibilitados de obterem emprego adequado. Tal convenção define também como meta a cobertura da proteção a, no mínimo, 50% da totalidade dos assalariados de cada país signatário, com o custeio financiado coletivamente por contribuições e/ou impostos, sendo que a parcela de contribuição a cargo dos trabalhadores não deveria ultrapassar 50% do total. Em termos de administração, embora o governo seja apontado como responsável, o princípio do tripartismo também é reforçado (art. 72).

A produção de novos enquadramentos normativos para a formação de políticas de emprego manteve-se na agenda da OIT. Em 1964 foi aprovada a Convenção nº 122, conhecida como “Convenção sobre Política de Emprego”. Ela apresentava o audacioso objetivo de “estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, de elevar os níveis de vida, de atender às necessidades de mão-de-obra e de resolver o problema do desemprego e do subemprego” (art. 1º). Porém, seus artigos não fornecem um detalhamento sobre estratégias possíveis para alcançá-lo, apenas ressalta que cada país deverá moldar suas políticas visando o maior volume de emprego para a população.

Vale destacar que a formação profissional já havia ganhado um capítulo específico na Convenção nº 117/1962, que tratou sobre os “objetivos e normas básicas da política social”. Nos dois artigos que abordam essa temática, há uma preocupação em afirmar a importância de um amplo programa de treinamento profissional, sem distinção de gênero, e com um olhar especial para a parcela da juventude (garantindo a proteção contra o trabalho infantil e o direito à escolaridade formal), com vistas a fornecer oportunidades de posicionamento no mercado de trabalho. Com isso, esperava-se que fossem criadas as bases para a elevação da produtividade, com a promoção de novas técnicas de produção. A formação profissional voltou a ser tratada de maneira mais extensa com a Recomendação nº 150/1975.

À medida que essas normativas foram sendo editadas e ratificadas, diversos países passaram por reformas significativas em seus sistemas de bem-estar social. O esgotamento do período conhecido como os “trinta anos gloriosos”, com as crises do petróleo e o endividamento público a partir de meados dos anos 1970, trouxe elementos novos de disputa político-ideológica nesse novo contexto do capitalismo mundial (KERSTENETZKY, 2012).

Como muitas das instituições defendidas pela OIT passaram a ser abertamente atacadas, e a manutenção do cenário de crise nos anos 1980 gerava problemas para a inserção de um contingente significativo da população no mercado de trabalho, o órgão manteve-se na defesa de sistemas públicos de proteção e promoção ao emprego, não apenas enquanto instrumento de justiça e coesão social, mas também como indutor de dinamicidade econômica e atenuação de flutuações da demanda.

Com esse sentimento, dois instrumentos aprovados nos anos 1980 surgiram como resposta ao novo consenso liberal, mais tarde conhecido como Consenso de Washington.

O primeiro é a Recomendação nº 169/1984, que já em seu preâmbulo afirmava tratar-se de uma estratégia contra a “deterioração das oportunidades de emprego na maioria dos países industrializados e dos países em desenvolvimento”, além de expressar “a convicção de que a miséria, o desemprego e a desigualdade de oportunidades são inaceitáveis do ponto de vista humano e de justiça social”. O chamado “setor não estruturado” – basicamente empreendimentos familiares e informais – também teve sua importância na geração e manutenção de postos de trabalho mencionada pela Recomendação nº 169/1984.

O segundo instrumento citado foi a Convenção nº 168/1988, em substituição à Convenção do desemprego de 1934. A mensagem passada pela OIT foi que, em um cenário de crise, a solução deveria ser aprofundar – e não reprimir – os sistemas nacionais de proteção e promoção do trabalho. Dentre os pontos indicados estão: cobrir a contingência de desemprego parcial; aumentar a cobertura (pelo menos 85% do conjunto de assalariados); incrementar o valor das indenizações (reposição salarial não inferior a 50%); reduzir a duração do prazo de espera; ampliar a duração das parcelas; garantir a assistência médica aos beneficiários e seus dependentes; e estender progressivamente a promoção do emprego produtivo. A Convenção nº 168/1988 também estabeleceu indicações de cálculo de indenizações, benefícios e contribuições.

Portanto, a OIT não ficou alheia ao debate ideológico que permeou o ambiente de transformações em curso no capitalismo global ao longo do século XX, difundindo diretrizes para a manutenção de direitos sociais em um contexto de reestruturação produtiva e tecnológica. Contudo, havia limites evidentes para o grau de intervenção estatal proposto, pois o paradigma do SPE assenta-se na manutenção da economia de mercado (MORETTO, 2007).

Resta então verificar como ocorreu o processo de internalização administrativa desses tratados na estrutura estatal brasileira, assunto a ser tratado na seção seguinte.

Da institucionalização da seguridade social ao SPE no Brasil

O Brasil manteve uma participação ativa na agenda deliberativa da OIT ao longo do século XX. Durante o primeiro centenário da entidade, foram ratificadas 96 convenções (50,7% do total), mantendo-se em vigor atualmente 80 delas, que versam sob diversas áreas e questões do universo do trabalho.

A CF/1988 (art. 5º, § 1º) estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata após sua aprovação, vinculando as entidades públicas e privadas. Pelo fato de o trabalho ser elencado como direito social (*caput* do art. 6º), as garantias a ele atinentes também possuem aplicação imediata. No caso das convenções da OIT, após o ato de aprovação, elas passam a ter *status* de lei ordinária, entrando em vigor após a publicação oficial, certificando sua existência (LARAIA, 2018). Para isso, é necessária a promulgação de um decreto legislativo, feita pelo presidente do Senado Federal e publicado posteriormente no Diário Oficial da União, quando se inicia a partir de então os procedimentos cabíveis para sua vigência. Quando a promulgação do texto convencional não fixa o início de sua vigência, considera-se o prazo de 45 dias da Lei de Introdução ao Código Civil (PRETTI, 2009).

Sobre as convenções que tratam especificamente das políticas de emprego, o Brasil ratificou cinco das sete destacadas na seção anterior. A primeira foi a Convenção nº 88/1948, cujo ato de aprovação ocorreu em 1956. O quadro 1 sintetiza a sequência decisória de incorporação das referidas convenções orientadoras ao paradigma do SPE.

Quadro 1 – Convenções da OIT sobre SPE ratificadas pelo Brasil

Ano	Convenção nº	Ato de aprovação (Decreto Legislativo – DL)	Ato de aprovação (Executivo)
1919	2	Não foi aprovada	-
1934	44	Não foi aprovada	-
1948	88	DL nº 24/1956	Decreto nº 41.721/1957
1952	102	DL nº 269/2008	-
1962	117	DL nº 65/1966	Decreto nº 6.496/1969
1964	122	DL nº 61/1966	Decreto nº 66.499/1970
1988	168	DL nº 89/1992	Decreto nº 2.682/1998

Fonte: OIT/Brasil. Elaboração do autor.

Com isso, o objetivo desta seção foi analisar a trajetória de construção institucional do SPE no Brasil, tendo como referência o sequenciamento deliberativo da OIT. Buscou-se com esse rastreamento histórico contextualizar sua formalização, seus pontos de inflexão e os processos de incorporação dos riscos no sistema de proteção social brasileiro.

O marco analítico inicial é a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, que desde então passou por diversos formatos e níveis de importância na estrutura do Poder Executivo. O marco final se dá com a regulamentação do SPE no Brasil, com a Lei nº 7.998/1990, que definiu as diretrizes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e as regras gerais para a operacionalização dos programas, conforme previsto anteriormente na CF/1988.

Dada a longa extensão temporal, optou-se por dividir o processo em blocos temporais, de acordo com os ciclos políticos do país, visando a um melhor enquadramento contextual dos fatos. Sendo assim, cobriram-se os seguintes períodos: i) 1930 a 1945; ii) 1946 a 1964; iii) 1964 a 1984; e iv) 1985 a 1990.

1930 a 1945

A trajetória de inserção das políticas de emprego no Brasil tem sua origem institucional efetiva com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433/1930), logo após a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, em 1930. Embora nesse período a participação do país na OIT não tenha resultado em garantias contra o desemprego no seu ordenamento jurídico, ele marcou uma inflexão nos arranjos de proteção previdenciária, que passou de uma matriz mutualista e privada para uma com forte intervenção do Estado. Nesse contexto foram formalizadas as primeiras instituições trabalhistas, que com o tempo vai se descolando e ganhando institucionalidade própria dentro do debate sobre seguridade social (VIANNA, 1998; CARVALHO, 2002; CARDOSO, 2010).²

Diversas medidas podem ser aqui mencionadas. Em 1932 foi estabelecida a jornada de trabalho de oito horas para o comércio e a indústria e a regulamentação do trabalho feminino. No mesmo ano foi criada a Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço (CTPS), ainda vigente como dispositivo de registro formal de emprego no país. Em 1936, instituiu-se o Salário-mínimo (Lei nº 185), estabelecendo oficialmente uma remuneração mínima a todos os trabalhadores adultos formalmente empregados. Destaca-se ainda a promulgação de normativos regulamentando o sindicalismo e a Justiça do Trabalho (CARVALHO, 2002).

Na década seguinte, o governo federal instituiu, via Decreto-Lei nº 5.452/1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que unificava o conjunto das normativas referentes à legislação trabalhista e previdenciária vigentes no país. A CLT passou a ser reconhecida como o marco regulatório do trabalho no Brasil, e durante os anos seguintes foi objeto das mais variadas disputas (CAMPOS, 2013; 2015). Apesar de sua incompatibilidade com a realidade brasileira da época, sobretudo no tocante à baixa capacidade estatal para garantir o cumprimento de todos os seus artigos, a CLT teve um papel simbólico importante ao figurar como um instrumento oficial de luta dos trabalhadores (CARDOSO, 2010).

Em termos de cobertura social, o arcabouço institucional promovido pelo governo Vargas interveio diretamente sobre o vácuo de proteção social até então, com o Estado assumindo para si a responsabilidade de garantir um mínimo civilizatório. Entretanto, essa reorientação estava voltada ao público inserido no mercado de trabalho formal, mantendo excluído um denso contingente de trabalhadores, ao não comportar os rurais, autônomos, domésticos e aqueles não sindicalizados.

Sob tal condição, não havia uma sistemática de intervenção na esfera pública diretamente voltada à categoria 'desempregado'. Consequentemente, dentre os riscos cobertos pelos seguros sociais que começaram a ser instituídos, não constava o risco do desemprego. Mesmo no discurso oficial da época, é comum encontrar o termo em francês (*chômage*), para designar uma situação involuntária de desemprego, como mostra o

² Isso não implica dizer que nada havia sido realizado antes de 1930. Houve, sim, intensas manifestações sociais e disputas políticas em torno da formação de uma gênese da regulação trabalhista e previdenciária no Brasil, como bem demonstram Gomes (2014), Carvalho (2002) e outros autores.

discurso de Luiz Augusto Rego Monteiro, representante do Brasil na II Conferência do Trabalho dos Estados da América, em 1940:

Acompanho o voto já manifestado pelo meu colega representante do Brasil no seio da Comissão de Seguros Sociais, afirmando que o problema de seguro dos trabalhadores em *chômage* não é um problema que interesse às nações latino-americanas. Expressivamente este problema não terá ambiente no Brasil, onde o trabalho humano é sempre solicitado para o maior desenvolvimento da sua produção. Não constitui este meu voto qualquer restrição ao sistema de seguros sociais obrigatórios, cuja extensão e magníficos resultados no Brasil são de todos conhecidos. [...] O meu voto apenas atinge esse problema restrito do "*chômage*" que felizmente não se verifica no meu país (JARDIM, 2009, p. 98, grifo meu).

Portanto, em um país onde a estrutura regulatória tinha como núcleo o trabalho assalariado, o desemprego era tratado como um problema vivido na esfera privada, apesar de sua visibilidade e generalização de seus efeitos perversos. Ou seja, a condição de desempregado era tratada como um estigma pessoal, "resultado de escolhas equivocadas ou como insuficiência de atributos e qualificações necessários à inserção" (JARDIM, 2009, p. 17), a qual não cabia uma regulação protetiva específica.

1946 a 1964

Com a queda de Vargas no final de 1945, o Brasil adentrou uma breve experiência liberal-democrática. Seus marcos institucionais foram a eleição e posse do presidente Eurico Gaspar Dutra, em 1946, e a promulgação de uma nova constituição, no mesmo ano, mantendo basicamente toda a regulação trabalhista e previdenciária anterior e incorporando algumas inovações. Entre elas está a inserção, pela primeira vez, da "assistência aos desempregados" (art. 157), como instrumento voltado para a "melhoria da condição dos trabalhadores", a ser obedecido pela previdência social. Com isso, a alternativa do seguro-desemprego, que a essa época já despontava como realidade em diversos países, tornou-se uma possibilidade jurídica. Contudo, tal previsão constitucional não chegou a ser regulamentada.

Em 1950, Getúlio Vargas voltou à presidência da República, dessa vez eleito por voto popular. Seu governo foi marcado pelo restabelecimento de uma estratégia nacional-desenvolvimentista. As capacidades de intervenção do Estado na economia foram ampliadas, com destaque para a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), para atuar como canal de financiamento de grandes projetos de investimento no país.³

Em 1952, o governo propôs um reajuste de 100% para recuperar o poder de compra do salário-mínimo. Apesar da forte resistência por parte do empresariado, Vargas assinou o decreto de reajuste no dia 1º de maio de 1954. Porém, isso foi tomado pelas forças opositoras como uma grande provocação, reforçando o clima de conspiração contra o presidente, que culminou no suicídio do presidente no dia 24 de agosto de 1954.

Após breve período até o final do mandato, Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito presidente para o período 1956-1961. Em seu governo, JK se equilibrou em duas grandes

³ Em 1982, o banco passou a se chamar Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ver Silva (2019b).

forças sociais: uma ascendente burguesia industrial, favorecida pela estratégia de industrialização por substituição de importações, mas que mantinha alianças estratégicas com setores econômicos internacionais; e o sindicalismo urbano, que ganhava força com a aceleração do emprego industrial e de serviços (CARVALHO, 2002).

No último ano de seu mandato, JK tentou levar à frente o objetivo de unificação e centralização dos sistemas de proteção previdenciária comandados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Para isso, o governo promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Pelo novo regulamento, os institutos existentes se subordinavam a um esquema geral de funcionamento e financiamento, e a cobertura da proteção social passaria a ser estendida a todos os trabalhadores urbanos formalizados no Brasil. Porém, a proposta não apenas não avançou na regulação de um seguro-desemprego como teve poucos efeitos práticos, sucumbindo aos interesses em torno da burocracia dirigente dos institutos setoriais de previdência da época.

Nas eleições de 1960, o candidato vencedor foi Jânio Quadros, que renunciou ao cargo apenas sete meses após sua posse. Com a renúncia aceita pelo Congresso Nacional, a posse caberia ao vice, o “trabalhista” João Goulart.

A consolidação dos poderes presidenciais de João Goulart foi sucedida de muita mobilização social. Movimentos populares e organizações civis, com posições favoráveis e contrárias ao governo, surgiram em diferentes cidades, inclusive com a deflagração de greves em várias empresas. Começou a se exacerbar um cenário de intensa polarização política no país, enquanto o governo tentava avançar uma pauta de ‘reformas de base’, que contrariava interesses de diversos segmentos da elite brasileira (CARVALHO, 2002).

Em termos de serviços de emprego, o governo de João Goulart lançou em 1963 o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra para a Indústria (PIPMOI). Ele tinha como objetivo qualificar um contingente expressivo de trabalhadores para atender às necessidades crescentes da indústria nacional. O programa foi inserido na estrutura do Ministério da Educação, e sua execução ficava por conta de uma rede de parceiros formadores (serviços nacionais de aprendizagem, escolas técnicas, universidades, sindicatos e as próprias indústrias), que recebiam recursos para realizarem cursos de curta duração. Também era previsto o encaminhamento dos alunos a vagas de emprego em empresas conveniadas. Embora tenha sido proposto como um programa de existência transitória, o PIPMOI passou por algumas mudanças em seu conteúdo normativo, sendo inclusive mantido posteriormente pelos governos militares (SILVA, 2018a).

O Brasil vivia um momento de expressivo crescimento da força de trabalho urbana. Porém, o comportamento da economia se aproximava de uma relativa “estagflação”, com baixo crescimento e elevação inflacionária. Tal conjuntura, juntamente com o cenário de descontentamento das elites com um governo de inspiração trabalhista, serviu de insumo para uma nova quebra institucional do sistema político. O golpe militar foi consubstanciado no dia 31 de maio de 1964, e como consequência, toda a estrutura de Estado foi marcada a partir de então por um forte viés autoritário e politicamente centralizador, que refletiu na condução posterior das políticas sociais no país.

1964 a 1984

O primeiro presidente militar empossado foi o marechal Castelo Branco, que a princípio garantiu a realização das eleições previstas para o ano seguinte. No entanto, a decisão dos militares de se manterem no poder surpreendeu inclusive parte das forças políticas civis que os apoiaram. Houve mudanças no Judiciário e aumento dos poderes do presidente da República através da Constituição de 1967, que por sinal, foi a primeira a incluir o seguro-desemprego como um dos direitos sociais previstos pela Previdência Social (art. 158). Foi decretada uma nova Lei de Segurança Nacional, com censura prévia em jornais, livros e meios de comunicação, além de forte restrição ao direito de associativismo e à atuação dos sindicatos.

No plano econômico, o combate à inflação foi uma das bandeiras centrais de atuação. Para isso, o salário-mínimo tornou-se uma variável de ajuste de liquidez na economia, sofrendo constante queda de seu valor real, afetando diretamente a renda dos trabalhadores.

As taxas iniciais de crescimento econômico mantiveram-se baixas até 1967, quando se iniciou uma inflexão após uma série de reformas institucionais, com o produto interno bruto (PIB) do país passando a crescer a taxas historicamente altas. Até 1974 o crescimento se manteve robusto, com uma média anual acima de 10%. A inflação, por sua vez, se manteve relativamente moderada.⁴

O crescimento econômico implicou aumento da oferta de empregos nos grandes centros urbanos, atraindo um amplo contingente populacional para as principais metrópoles do país.⁵ Isso permitiu certa relativização da queda dos salários, já que a renda média familiar continuou estável devido ao aumento de pessoas da família empregadas. Por sua vez, o governo usou o desempenho da economia para criar um ufanismo conservador na sociedade, favorecido pelo constante controle da mídia. Outro ponto relevante é que o crescimento econômico se deu de forma extremamente concentrada, beneficiando a população de maneira desigual e gerando uma espiral concentradora de renda (SOUZA, 2016).

Esse período também foi marcado por uma reorientação do aparato estatal na condução das políticas sociais no Brasil, com o surgimento de ações que estabeleceram algumas conexões com o modelo de SPE proposto pela OIT.

Primeiramente, vale ressaltar que o governo manteve as ações de formação profissional do PIPMOI, criado no governo João Goulart. A partir de 1965 o programa abriu a possibilidade de pagamento de ajuda de custo a trabalhadores desempregados selecionados pelos balcões de emprego da época. O pagamento correspondia a 80% do salário-mínimo e era feito por um período máximo de seis meses. Dessa forma, funcionou como uma espécie de seguro-desemprego para esses alunos, embora tivesse um caráter assistencial e não de seguro. Em 1972, o governo ampliou o programa para todos os setores da economia, alterando seu nome para Programa Intensivo de Preparação de Mão

⁴ Esse momento ficou conhecido na história como o milagre econômico (BIELSCHOWSKY, 2004).

⁵ Entre 1960 e 1980, a PEA quase dobrou, passando de 22,7 milhões para 42,3 milhões de pessoas.

de Obra (PIPMO). No entanto, sua relevância na agenda de governo começou a decair já nos anos finais da década de 1970, sendo extinto oficialmente em 1982 (BARRADAS, 1986).

Outro destaque refere-se à Lei nº 4.923/1965, que criou o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), de periodicidade anual, com informações sobre admissões e dispensas de empregados de todas as empresas brasileiras. O CAGED forneceria subsídios para um “plano de assistência aos trabalhadores” para favorecer aqueles que, “após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa” (art. 5). Para o financiamento desse benefício, previa-se a constituição de um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), composto por contribuição das empresas sobre a folha de salários e parte da contribuição sindical.

A Lei nº 4.923/1965 previa ainda a formação de uma “Comissão de Estudo do Seguro-Desemprego”, de natureza tripartite, com três representantes de cada segmento de interesse (trabalhadores, empregadores e governo federal). A comissão teria a incumbência de “elaborar, no prazo de 120 dias improrrogáveis, anteprojeto de lei de Seguro-Desemprego” (art. 12). No entanto, não houve elaboração de qualquer plano ou anteprojeto. O próprio FAD não chegou a ter alguma efetividade digna de reconhecimento.

Em 1966, o governo federal implementou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como forma de indenização compensatória pelo fim da garantia de estabilidade ao trabalhador que permanecesse por mais de 10 anos com o mesmo empregador. Embora sua justificativa fosse a proteção do trabalhador demitido, ele impunha um ônus financeiro muito brando sobre a dispensa imotivada, na forma de multa de 10% sobre o saldo em conta do trabalhador.⁶ Com isso, ele funcionou como um mecanismo facilitador da demissão por parte das empresas, o que favoreceu o crescimento da rotatividade da força de trabalho no país (FAGNANI, 2005).

Outros fundos públicos foram criados sob a justificativa dupla de financiar programas sociais e mobilizar recursos para investimentos. Entre eles estão o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), provenientes de contribuições sociais de natureza tributária calculadas sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas. O argumento era que tais fundos assegurariam a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, com um benefício anual de um salário-mínimo àqueles empregados com pelo menos cinco anos de inscrição no programa e com rendimento médio mensal inferior a cinco salários-mínimos. Uma parcela dos recursos era repassada ao BNDES para financiar investimentos de infraestrutura e de modernização das bases produtivas no país, tornando-se, desde então, um o principal instrumento de *funding* para as operações de crédito do banco (SILVA, 2019b).

A principal reforma social ocorrida no governo militar, contudo, foi no âmbito previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Tal mudança promoveu a unificação do sistema com a fusão dos institutos previdenciários existentes à época, garantindo ao governo federal o controle central sobre a previdência e enfraquecendo seriamente o poder corporativo dos sindicatos. Em termos operacionais, os

⁶ O empregado poderia resgatar o depósito feito em seu nome pela empresa em casos de demissão injustificada, doença grave, aposentadoria, morte (o depósito iria pra família), ou para a aquisição de casa própria.

benefícios (aposentadoria, pensão, assistência médica) tornaram-se uniformes em todo o território nacional. Outra alteração relevante foi a passagem do regime de capitalização, vigente até então, para o regime de repartição, com contribuição e benefício definidos previamente.

No início da década de 1970, a estrutura previdenciária incorporou novas categorias sociais, tais como: trabalhadores rurais,⁷ trabalhadores domésticos e autônomos. Porém, essa extensão de direitos teve pouco impacto redistributivo no tocante à cobertura do sistema previdenciário, uma vez que o acréscimo relativo dessas duas categorias no sistema previdenciário foi bastante modesto (CARDOSO Jr, 2013).

Em 1974, o governo federal optou por desmembrar o Ministério do Trabalho e Previdência Social em duas estruturas distintas. Com isso, a temática do trabalho configurou-se como um domínio específico na agenda governamental, o que favoreceu posteriormente a introdução de novos programas de proteção dos trabalhadores e promoção ao emprego, conforme defendido nas convenções da OIT.

Na política econômica, surgiu o desafio de manter o ritmo de crescimento em um cenário de crise internacional após o “choque do petróleo” de 1974. Para isso, foi anunciado ainda em 1974 o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). No tocante à questão social, o plano assumia a necessidade de intervenção governamental para a melhoria dos indicadores, ao expressar que “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si só, resolva o problema da distribuição de renda” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 31).

Entre as novidades assumidas com o II PND estava a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), via Decreto nº 76.403/1975, na estrutura do Ministério do Trabalho. Tal iniciativa também se enquadrava como um esforço brasileiro em atender às convenções da OIT, mais especificamente a Convenção 88/1948. A missão do Sine consistia em prover serviços para dinamizar o mercado de trabalho no país, dentre os quais: treinamento e aperfeiçoamento de trabalhadores; recolocação laboral; programas especiais visando o bem-estar do trabalhador, entre outros.

Contudo, uma série de fatores, como a falta de uma fonte estável de financiamento, restringiu a capacidade estatal de alcançar os objetivos previstos para o Sine. Soma-se o fato de que, enquanto a economia brasileira crescia em ritmo acelerado durante quase toda a década de 1970, não havia grandes pressões para a instauração de um sistema eficiente de atendimento do público em busca de emprego, uma vez que as grandes cidades mantinham fluxos ascendentes de contratações (SILVA, 2018a).

O II PND foi oficialmente encerrado em 1979, ano em que também foi decretado o fim do sistema de bipartidarismo, abrindo espaço para um novo cenário político nacional e de reorganização do associativismo civil. Paralelamente, surgiu um movimento autônomo suprapartidário que ficou conhecido como “Diretas Já”, e logo se tornou uma mobilização popular de proporções inéditas no Brasil. O movimento apoiava o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 05/1983, que tinha como objeto restaurar as eleições diretas para presidente da República. Apesar do apoio popular, a PEC foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em 1984.

⁷ A inclusão dos trabalhadores rurais se deu com a criação do Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), em 1971.

O resultado levou a uma eleição indireta para presidente, em 1985. Porém, pela primeira vez desde 1964, não houve a indicação de um militar. O deputado Tancredo Neves, lançado pela oposição, foi o vencedor, mas uma doença dias antes da posse o impediu de assumir a presidência, vindo a falecer logo em seguida, no dia 21 de abril de 1985. José Sarney, seu vice, foi empossado presidente da República, encerrando o ciclo dos governos militares.

Para fins de uma avaliação agregada da cobertura de seguridade social no país até esse período, tendo como base a evolução do trabalho registrado, as informações sobre demonstram um inequívoco crescimento. Segundo Kerstenetzky (2012), a parcela da população assegurada pela previdência social saltou de 6% nos anos 1940 para próximo a 20% no início dos anos 1980 (49% do total da PEA), representando um crescimento médio anual superior ao crescimento da população total e da PEA.

No entanto, a ampliação da cobertura previdenciária foi ainda tímida perante o número de trabalhadores 'desfiliados' no país, para usar um termo de Castel (1998). Ao menos metade da PEA mantinha-se sem nenhum vínculo previdenciário. Uma situação conjuntural agravante veio com o estrangulamento externo no início dos anos 1980, influenciado pelo segundo choque internacional dos preços do petróleo e pela elevação dos juros nos Estados Unidos. Como resultado, uma forte recessão econômica atingiu o país, levando à queda do PIB em mais de 7 p.p. entre 1981 e 1983. O Brasil passou a conviver com um padrão de crescimento econômico com média anual reduzida de variação, o que limitou o potencial de investimento público, e, conseqüentemente, a capacidade de aperfeiçoamento da cobertura da seguridade social.

Já os arranjos criados no campo das políticas de mercado de trabalho ao longo de todo o período militar lograram pouco êxito. A experiência do FAD foi insuficiente para a construção de um SPE, de modo que o Sine ficou praticamente relegado ao ativismo dos governos estaduais. As propostas de criação de um programa nacional de seguro-desemprego também não prosperaram. Entretanto, a problemática que se configurou a partir do agravamento da crise econômica e de seus efeitos sobre o nível de emprego e distribuição de renda foi determinante para o retorno do debate em torno dessa questão, já em um contexto de abertura democrática no país.

1985 a 1990

O período de 1985 a 1990 foi de forte efervescência política e social, caracterizado por uma transição democrática que consolidou o retorno dos governos civis após duas décadas de controle autoritário dos militares. Inicialmente, vale lembrar que essa transição ocorreu em um momento de instabilidade macroeconômica, traduzindo-se na incapacidade de geração de empregos que atendessem a demanda interna crescente. Nesse contexto, a hipótese do "desemprego em massa" começou a ser admitida como resultante de dois movimentos conjuntos: *i)* a incorporação da força de trabalho tanto de jovens entrando em idade ativa quanto da migração de trabalhadores de regiões predominantemente rurais para os grandes centros urbanos; e *ii)* um contingente de trabalhadores que ficou sem emprego devido à crise econômica e a conseqüente retração dos investimentos.

Em resposta, o presidente José Sarney lançou o Plano Cruzado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284/1986, afirmando em seu preâmbulo dispor sobre o “sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, [e] as medidas de combate à inflação”. Na prática, tratava-se de um plano econômico que ambicionava garantir a estabilidade monetária e lançar as bases para um novo ciclo de desenvolvimento no país.

Embora os resultados do Plano Cruzado em termos de estabilização monetária tenham ficado distantes dos planejados, a lei também tinha outra finalidade: permitir que a política de seguro-desemprego entrasse na agenda governamental, após anos de meras menções formais.

As bases do programa refletiam, em grande medida, as orientações presentes nas próprias normativas anteriores da OIT. Conforme expresso no Decreto-Lei nº 2.284/1986, ele visava “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador” (art. 25). O benefício financeiro previsto seria de até quatro parcelas, cujo valor seria entre 0,7 e 1,5 salário-mínimo, desde que o trabalhador não contasse com outra renda nem usufruísse de benefício previdenciário. Cabia ao indivíduo comprovar a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses, bem como ter contribuído para a previdência social durante pelo menos 36 meses nos quatro anos anteriores. Esperava-se que essa assistência pudesse ser conectada a uma rede de serviços já previstos no âmbito do Sine, configurando, assim, a emergência de um modelo de SPE no Brasil.

No entanto, a combinação de critérios restritivos de elegibilidade (cerca de 50% dos trabalhadores demitidos no Brasil não cumpriam os requisitos exigidos) e instabilidade quanto às fontes de financiamento comprometeu a efetividade inicial do programa. Sua cobertura em relação ao total de demitidos sem justa causa não chegou a 5% em 1986, e no ano seguinte foi de 10,9%. Ademais, não houve uma estratégia clara de articulação operativa do seguro-desemprego com a rede de agências de intermediação e colocação laboral (AZEREDO, 1998).

Tais questões foram discutidas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instalada no início de 1987, resultando em inovações importantes na nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988. Pela primeira vez, o conceito de “seguridade social” foi inserido no texto constitucional (art. 194), com dimensões programáticas desenhadas de maneira sistêmica para assegurar direitos básicos de cidadania e cobertura dos riscos sociais. Para seu financiamento, ficou estabelecido um modelo de contribuições de natureza tripartite (participação de trabalhadores, empregadores e governo), cabendo à União a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

O Programa Seguro-Desemprego foi tratado, juntamente com as demais políticas de mercado de trabalho, no capítulo das Disposições Constitucionais Gerais (art. 239), que dispôs sobre suas diretrizes de execução e fontes financiadoras. Ficou definido que os recursos seriam provenientes dos fundos PIS-Pasep, direcionados a um novo fundo com regras específicas. Havia ainda a previsão de uma “contribuição adicional” de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor, mas esse parágrafo nunca foi regulamentado.

O referido artigo garantiu também a assistência financeira do Abono Salarial, no valor de um salário-mínimo anual.⁸ As condições estabelecidas para seu recebimento foram: trabalhadores inscritos no PIS-Pasep por pelo menos cinco anos, com rendimento médio mensal de até dois salários-mínimos, empregados por pelo menos um mês no ano de referência.

Desde sua instituição, o seguro-desemprego tornou-se o eixo organizador das políticas de trabalho no Brasil, contribuindo para a diminuição do vácuo de proteção social em relação aos países de capitalismo avançado (KERSTENETZKY, 2012). Com sua gradativa popularização, houve de imediato uma considerável expansão de sua cobertura. A taxa de habilitação subiu para 82% em 1989, em um universo de requerentes que superou a casa de um milhão de trabalhadores. A cobertura em relação ao total de demitidos manteve uma trajetória de crescimento, alcançando 15,5% em 1988 e 19,1% em 1989 (AZEREDO, 1998).

A regulamentação do artigo 239 da CF/1988 veio com a Lei nº 7.998/1990, que levou, enfim, à instituição de um modelo próprio de SPE no Brasil. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional corrigia algumas lacunas da proposta de 1986, eliminando restrições mais severas ao acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego. Entre as principais mudanças estavam: i) o período de espera de 60 dias após a demissão para requerimento do benefício foi reduzido para sete dias após a dispensa; ii) a exigência de comprovação do pagamento à previdência social de pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos foi diminuída para 15 meses de emprego nos últimos 24 meses; e iii) concessão de benefício ao trabalhador desempregado por um período máximo de quatro meses, de forma contínua ou alternada a cada período de 12 meses, contados a partir da data da dispensa que deu origem à primeira habilitação no período, contra 18 meses previstos pela legislação anterior. A comprovação de salário recebido de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativo a cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa foi mantida. Outra inovação refere-se à regra de definição dos benefícios, com a introdução do salário-mínimo como piso do valor das parcelas, e o maior valor igual a três salários-mínimos.

Também foram estabelecidas as diretrizes de integração entre os benefícios financeiros ao trabalhador em situação de desemprego por demissão imotivada e a oferta de serviços intermediação e qualificação profissional. As agências do Sine passaram a contar com novos canais de financiamento via Ministério do Trabalho, possibilitando, inclusive, a criação de programas específicos de qualificação a nível nacional, ao longo dos anos 1990. Tais mudanças convergiam com a Convenção nº 168/1988 da OIT, indicando que o país caminhava em conformidade com as normas internacionais (SILVA, 2018a).

Toda essa reestruturação teve como base central a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que estabeleceu um mecanismo de financiamento consistente com os objetivos previstos pela própria Lei nº 7.998/1990. As fontes de arrecadação seguiram aquelas já listadas na CF/1988, tendo o PIS-Pasep como principal instrumento.

Vale ressaltar que nem todo o recurso arrecadado via PIS-Pasep é destinado aos programas relacionados ao FAT, pois foi definido que 40% do saldo líquido anual seria repassado na forma de empréstimo ao BNDES. A ideia presente é que essa relação de

⁸ Para análises específicas do Abono Salarial no Brasil, ver Silva, Amorim e Russo (2020) e Silva *et al.* (2021).

complementaridade institucional entre FAT e BNDES pudesse gerar um arranjo de apoio ao financiamento do investimento no Brasil, com a disponibilização de linhas de empréstimos de longo-prazo em condições mais favoráveis para sua viabilização (SILVA, 2019b).

Em consonância com as diretrizes da OIT, a Lei nº 7.998/1990 criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com a representação paritária de organizações ligadas aos trabalhadores, aos empregadores, e órgãos da estrutura estatal. Ao CODEFAT foi destinada a incumbência de tomar as decisões estratégicas sobre os programas em torno do FAT, acompanhar suas operações e responder pelas fontes de receita e obrigações que lhes são atribuídas (SILVA, 2019a).

Com esse conjunto de inovações, a composição do SPE em vigor desde então no país, com suas principais ações e respectivas condições de acesso, pode ser conferido no Quadro 2.

Quadro 2 - Características dos principais programas de trabalho e renda

NOME	DESCRIÇÃO
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: <i>i)</i> pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; <i>ii)</i> pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e <i>iii)</i> cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário-mínimo (SM).
Abono salarial	Benefício assegurado aos empregados que recebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS-Pasep e que tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior. Valor definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o valor do SM.
Intermediação de emprego	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de fornecer informações gerais.
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, via bancos públicos oficiais.

Fonte: Silva (2018a).

Com isso, pode-se dizer que o Brasil passou a dispor desde então de um arranjo complexo que envolve a criação de novos direitos aos trabalhadores, bem como uma série de políticas públicas para efetivá-los. Ao longo dos anos seguintes, outras “camadas”

normativas surgiram para complementá-lo, tais como: a introdução do pescador artesanal, do trabalhador doméstico e do trabalhador resgatado em situação análoga à escravidão como potenciais beneficiários do seguro-desemprego; a possibilidade de utilização de excedentes de caixa do FAT para financiar programas de microcrédito para geração de trabalho e renda; o lançamento de programas de formação profissional integradas às agências do Sine, como o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), em 1996, e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em 2003; a diversificação das estratégias de intermediação de emprego, inclusive com o uso de internet. Porém, as disputas políticas em torno de sua regulação, sobretudo no que tange às regras de financiamento via FAT, mantiveram-se ativas, resultando em mudanças normativas no decorrer dos anos em termos de acesso e valores de benefício do seguro-desemprego e abono salarial, de viés restritivo, com destaque para a Lei nº 13.134/2015.⁹

Considerações finais

O processo histórico de construção institucional do SPE no Brasil é resultado de múltiplas determinações que acompanharam o próprio desenvolvimento do mercado de trabalho assalariado. A participação ativa do país na agenda deliberativa da OIT foi um fator explicativo relevante, dado seu potencial de difusão no plano da regulação do trabalho por meio de suas convenções. Contudo, o que se observou é que a aderência e o enquadramento dessas deliberações por parte do sistema jurídico e da estrutura burocrática ocorreu de forma tortuosa, para além de sua mera ratificação, inserindo-se em um jogo de disputas e interesses que moldou a dinâmica político-organizativa nacional. Por isso, foi possível observar que a disseminação dos padrões regulatórios da OIT está sujeita a uma série de fatores diretamente associados aos contextos (sociais, políticos, econômicos) dos seus países-membros, bem como da existência das capacidades estatais necessárias internas a cada um.

O caso brasileiro revelou-se exemplar, ao expor um conjunto de particularidades inseridas na complexidade inerente aos processos de intervenção estatal, sobretudo pelo fato de a regulação laboral ser uma área delicada (em termos de disputa de interesses) e estratégica (em termos de reprodução dos fatores de produção) para o funcionamento de uma economia de mercado.

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, principalmente nos grandes centros urbanos.

A promulgação da CF/1988, que introduziu o seguro-desemprego como componente do sistema de seguridade social (art. 7º, inciso II, dos Direitos Sociais), possibilitou a estruturação de um modelo de financiamento consistente que possibilitasse a articulação de outros serviços públicos, sob a coordenação tripartite do CODEFAT. Nesse sentido, em que pese o caráter tardio da experiência brasileira na comparação internacional, foi

⁹ Para uma análise da trajetória de implementação dos programas associados ao SPE no Brasil até os anos mais recentes, ver Cardoso Jr (2013) e Silva (2018a; 2018b).

adotado um arranjo complexo e inovador para a operacionalização de programas de proteção aos trabalhadores.

Contudo, algumas questões valem ser problematizadas. Os programas mantêm um vínculo forte com o assalariamento formal, herança da matriz corporativa adotada desde o início do período Vargas. Mesmo com avanços importantes nos anos posteriores, como a inserção de categorias geralmente caracterizadas como informais (pescadores artesanais, empregadas domésticas e trabalhadores resgatados de situação análoga à escravidão), uma vasta parcela da população economicamente ativa manteve-se descoberta, dada a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro. Quanto à estratégia de financiamento, embora o FAT tenha elevado o potencial de cobertura da seguridade social no país, ele foi criado sobre uma base de tributação regressiva, apoiada em contribuições sobre o resultado operacional bruto de empresas que, de alguma forma, são inseridas como custo no cálculo do preço final dos bens e serviços ofertados.

Por fim, vale ressaltar que, se por um lado as inovações normativas nesse período de transição democrática possibilitaram a ampliação da proteção social no Brasil, por outro, a autonomia prevista pelo arranjo institucional de financiamento e coordenação das políticas de mercado de trabalho foi sendo comprometida, em função do conjunto de ingerências interpostas ao longo dos anos. Apesar dessa questão extrapolar os objetivos aqui traçados, existe um acervo considerável de pesquisas que exploraram essa dinâmica operacional e as implicações político-econômicas envolvidas nas decisões em torno do FAT e que podem servir de base para novos estudos acerca da efetividade institucional do SPE no Brasil atual e de seus desafios futuros.

Referências

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: ABET, 1998.

BARRADAS, A. M. S. **Fábrica PIPMO**. 1986. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, 1986.

CAMPOS, A. G. Setenta anos da CLT. In: KREIN, J. D. *et al.* (Orgs.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: FPA, 2013.

CAMPOS, A. G. **Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2024).

CARDOSO, A. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CARDOSO Jr, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, R. **A metamorfose da questão social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1985.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964 a 2002)**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

GOMES, A. C. **Burguesia e trabalho**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

JARDIM, F. A. **Do desempregado ao desemprego**. São Paulo: USP, 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

LARAIA, M. F. **Direito fundamental ao trabalho digno e o contrato de trabalho intermitente**. 2018. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge Press University, 2010.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2007. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2007.

PRETTI, G. **Direito internacional do trabalho e Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil**. São Paulo: Icone, 2009.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, ano 24, n. 65, p. 99-112, out. 2018b.

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do CODEFAT. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil**: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto do Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, nº 76)

SILVA, S. P. *et al.* Caracterização socioeconômica de beneficiários do Abono Salarial no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 72, 2021.

VIANNA, M. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

SOUZA, P. H. **A desigualdade vista do topo**. Brasília: UnB, 2016. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, 2016.

ZAPATA, S. R. **As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2016.

Submetido em: 19/11/2021

Aprovado em: 27/12/2021



Esta obra está licenciada com uma Licença
[Creative Commons Atribuição – Não Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)