

**O COLAPSO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL:
causas e perspectivas**

***THE COLLAPSE OF BRAZIL'S EMPLOYMENT POLICIES:
causes and prospects***

Marcelo Alvares de Sousa*

Resumo

O objetivo do artigo é debater o colapso das políticas de emprego no Brasil. A pesquisa analisa a execução físico-financeira das principais políticas ativas e passivas desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito do Programa de Seguro Desemprego, com base nos Relatórios de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no período 2004-2013. Os principais resultados sugerem uma situação de irrelevância das políticas ativas (com queda na quantidade de beneficiários e orçamentos estagnados ou decedentes) e de descontrole financeiro das políticas passivas (com crescimento na quantidade de beneficiários e um salto exponencial na execução orçamentária). A crise do Programa de Seguro Desemprego alcança a década de 2010, acompanhada de sinais de reforma das políticas ativas e de ausência de debate aprofundado sobre os rumos das políticas passivas.

Palavras-chave: Brasil. Políticas de emprego. Programa de Seguro Desemprego. Ministério do Trabalho e Emprego

Abstract

The objective of this article is to discuss the collapse of employment policies in Brazil. The research analyzes the performance of the main active and passive policies developed by the Ministry of Labor and Employment (MTE), under the Unemployment Insurance Program, based on the Support Fund for Worker's Management Report (FAT) in period 2004/2013. The main results suggest an irrelevance situation of active policies (with a drop in the number of beneficiaries and stagnant or declining budgets) and financial lack of passive policies (with growth in the number of beneficiaries and an exponential leap in budget execution). The crisis of the Unemployment Insurance Program reaches the decade 2010, accompanied by signs of reform in the active policies and lack of in-depth discussion on the directions of the passive policies.

Keywords: Brazil. Employment policy. Unemployment Insurance Program. Ministry of Labor and Employment.

* Doutor em Sociologia do Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB). Assessor de Inclusão Produtiva no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil. E-mail: marcelodesousa2005@gmail.com

Introdução

O presente artigo tem por objetivo debater a evolução recente das políticas de emprego no Brasil. Para tanto, serão analisadas as políticas ativas e passivas desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito do Programa de Seguro Desemprego, com base nos Relatórios de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no período 2004-2013¹. Desenvolvidas de modo descontínuo a partir dos anos 1950, as políticas de emprego brasileiras consolidam-se nos anos 1980-1990 e entram em colapso na década de 2000. Esse processo caracteriza-se pela irrelevância das políticas ativas e pela crise de sustentabilidade financeira das políticas passivas. As políticas ativas tenderam a apresentar baixa efetividade, em virtude de sua desconexão face à dinâmica do mercado de trabalho. Por sua vez, as políticas passivas caracterizaram-se por um arranjo institucional exitoso, que lhes possibilitou aderência às mudanças experimentadas pelo mercado de trabalho brasileiro a partir dos anos 2000, em particular o crescimento do assalariamento e da renda do trabalho, o que terminou por elevar exponencialmente sua necessidade de financiamento. A crise do Programa de Seguro Desemprego alcança a década de 2010 emitindo sinais contraditórios de reformas pontuais nas políticas ativas e de ausência de debate aprofundado sobre os desafios das políticas passivas.

Políticas de Emprego no Brasil: surgimento e consolidação (1950/1990)

O surgimento das políticas de emprego no Brasil data de 1957. Nesse ano, o Congresso Nacional ratificou a Convenção nº. 88, que trata da organização dos Serviços de Emprego, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa convenção orienta os Estados membros a constituir serviço público de emprego baseado no diálogo entre empregados e empregadores, com o objetivo de promover o encaminhamento dos trabalhadores para oportunidades de contratação mapeadas com o empresariado².

1 A série histórica do Relatório de Gestão do FAT compreende o período 2000-2013. No entanto, os relatórios 2000-2003 limitam-se a informações orçamentário-financeiras, sem dados de execução física, inviabilizando sua utilização no âmbito da presente análise.

2 A esse respeito ver OIT, Convenção 88/1948, art. 6. O economista Cláudio Dedecca situa o surgimento das políticas de emprego brasileiras nos anos 1940, com a criação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) em 1942 e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) em 1946 (DEDECCA, 2009, p. 68). Entretanto, entendemos que não se trata ainda propriamente de políticas de emprego, pois o Senai e o Senac são organismos paraestatais especializados em educação e qualificação profissional, de caráter corporativo, subordinados respectivamente à Confederação Nacional da Indústria (CNI) e à Confederação Nacional do Comércio (CNC), sem vinculação direta com o Poder Executivo.

As políticas de emprego brasileiras tornaram-se realidade cerca de 20 anos depois, em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Seu objetivo era promover a adequação entre a oferta e a demanda por força de trabalho e organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho. Constituído por uma rede de agências de identificação, orientação e colocação do trabalhador, o Sine surge sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho (BRASIL, 1975, art. 2 e 3).

A consolidação das políticas de emprego ocorreu na década seguinte, quando a Constituição Federal de 1988 instituiu o seguro desemprego e o abono salarial. O seguro desemprego encontra-se inscrito no capítulo dos direitos sociais e na seção relativa à previdência social, como forma de proteção dos trabalhadores urbanos e rurais contra o desemprego involuntário. O abono salarial situa-se no âmbito das disposições gerais e consiste no pagamento anual de um salário mínimo para o trabalhador que receber até dois salários mínimos mensais e for empregado de empresa contribuinte do Programa de Integração Social (PIS) ou servidor de órgão público contribuinte do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)³. O texto constitucional define que o financiamento do seguro desemprego e do abono salarial será garantido pela arrecadação do PIS-Papes (BRASIL, 1988, art. 7, inciso II; art. 231, inciso III; e art. 239, parágrafo 3)⁴.

Os anos seguintes assistiram à implementação desses direitos sociais. O abono salarial foi regulamentado em 1989, por meio da Lei nº 7.859. Além da exigência de percepção de até dois salários mínimos mensais e de vínculo com empresa/órgão contribuinte do PIS-Pasep, foram agregados mais dois requisitos: haver trabalhado pelo menos 30 dias no ano-base e estar cadastrado há no mínimo 5 anos no Fundo de Participação PIS-Pasep (BRASIL, 1989, art. 1, incisos I e II). A regulamentação do seguro desemprego ocorreu em 1990, por intermédio da lei nº 7.998. Esse ato criou o Programa de Seguro Desemprego, com a finalidade de (a) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado por dispensa sem justa causa e ao resgatado de regime de trabalho forçado e (b) auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, por meio de ações integradas de orientação, qualificação e colocação no mercado de trabalho (BRASIL, Governo Federal, Lei 7.998/1990a, art. 2)⁵.

3 Os contribuintes do Pasep são União, Estados, Distrito Federal, territórios e municípios; autarquias em geral (inclusive aquelas para fiscalização de profissões liberais); empresas públicas e subsidiárias; sociedades de economia mista e subsidiárias; fundações mantidas, instituídas ou supervisionadas pelo Poder Público; e quaisquer outras entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público (BRASIL, 1983, art. 14, incisos I a VI). Os contribuintes do PIS são pessoas jurídicas de direito privado (inclusive aquelas equiparadas a essas pela legislação do imposto de renda e aquelas definidas como empregadoras pela legislação trabalhista, como as entidades privadas sem fins lucrativos e os condomínios) (BRASIL, 1983, art. 15).

4 Para uma visão detalhada sobre a criação do seguro desemprego durante a Assembleia Constituinte e seus antecedentes, consultar Azeredo (1998).

5 É sintomático que a regulação da qualificação profissional ocorreu no âmbito da política educacional. A

Desse modo, na segunda metade do século XX, surgem e consolidam-se as políticas de emprego brasileiras. Tratou-se de processo descontínuo, iniciado nos anos 1950 e que se consolidou décadas mais tarde, nos anos 1980-1990, com a instituição e regulamentação do Programa de Seguro Desemprego, principal arcabouço institucional das políticas de emprego no Brasil.

A coordenação, supervisão e monitoramento do Programa de Seguro Desemprego é competência do Ministério do Trabalho, observadas as resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão tripartite e paritário. O financiamento do Programa é realizado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sendo operacionalizado financeiramente pelos bancos públicos federais. Seu desenho institucional consiste na oferta de políticas ativas e passivas de emprego para trabalhadores desocupados e para públicos especiais, por meio de uma rede de entidades conveniadas que abrange governos estaduais, prefeituras municipais e entidades privadas sem fins lucrativos. As políticas ativas são constituídas pelas ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional; as políticas passivas, pelo seguro desemprego e pelo abono salarial (CACCIAMALI, LIGIÈRO, MATOS, 2008, p. 8-11; BRASIL, 1990a, art. 10, 15, 19, 23; BRASIL, 1990b, art. 13).

Políticas de Emprego no Brasil: crise (2000/2010)

Entretanto, vinte anos após sua consolidação, as políticas de emprego brasileiras começaram a demonstrar sinais de colapso. A década de 2000 assistiu a um processo progressivo de irrelevância das políticas ativas e de descontrole financeiro das políticas passivas, situação essa ainda em aberto, cujos desdobramentos condicionam o debate atual sobre as políticas de emprego no Brasil.

Entre 2004 e 2013, as políticas ativas registraram queda na quantidade de pessoas beneficiadas (Tabela 1). Houve decréscimo de 5% no número de pessoas colocadas no mercado de trabalho pelo Sine, passando de 887,6 mil para 838,8 mil pessoas. Esse movimento descendente ocorreu apesar da elevação em 51% dos recursos destinados à intermediação de mão de obra, que passaram de R\$77,5 milhões (2004) para R\$117,2 milhões (2013) (Tabela 2).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) enquadrava a qualificação profissional no âmbito da educação profissional e tecnológica, definindo-a como cursos de formação inicial e continuada (BRASIL 1996, art. 39). A regulamentação da qualificação profissional data de 1997, tendo sido alterada em 2004, a partir de iniciativas do Ministério da Educação (Decreto nº 2.208/1997, revogado pelo Decreto nº 5.154/2004). O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), que abordaremos à frente, é regulado, financiado, coordenado e supervisionado pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

Tabela 1 - Programa de Seguro Desemprego: políticas ativas e passivas - execução física (mil) - 2004/2013

Políticas de Emprego	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Qualificação	142,4	113,5	173,3	117,6	188,5	115,1	144,6	101,4	34,0	16,0
Intermediação	887,6	827,6	877,2	980,8	1.068,1	1.076,2	1.246,2	943,0	725,4	838,7
Abono salarial	8.892,5	9.685,5	11.487,2	13.843,6	14.852,0	15.994,4	17.860,2	19.096,5	19.794,0	21.320,5
Seguro desemprego	4.752,8	5.245,5	5.592,7	5.670,1	6.528,8	6.855,9	6.739,1	7.720,3	7.775,0	7.720,3

Fonte: MTE/FAT, Relatório de Gestão (2004-2013).

Tabela 2 - Programa de Seguro Desemprego: políticas ativas e passivas - execução financeira (R\$ mi) - 2004/2013

Políticas de Emprego	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Qualificação	64,5	77,7	78,1	79,9	134,7	154,0	144,8	75,5	58,6	6,6
Intermediação	77,5	84,4	89,4	91,6	101,3	93,0	70,1	95,4	141,0	117,1
Abono salarial	2.286,8	2.755,1	3.987,0	5.120,3	5.975,3	7.564,5	8.758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7
Seguro desemprego	7.015,6	8.396,3	10.601,0	12.259,3	14.152,6	18.583,3	19.234,6	22.488,3	25.690,3	29.940,1

Fonte: FAT, Relatório de Gestão (2004-2013).

O Plano Nacional de Qualificação do Ministério do Trabalho (PNQ) descreveu trajetória descendente tanto na quantidade de beneficiários quanto em sua disponibilidade de recursos financeiros. O PNQ qualificou 142,4 mil pessoas em 2004 e apenas 16 mil em 2013, queda de 89%. A execução financeira foi paralisada: o exercício 2004 testemunhou execução de R\$64,5 milhões, ao passo que em 2013 a disponibilidade financeira limitou-se a 10% desse volume (R\$6,6 milhões).

Nesse mesmo período, as políticas passivas apresentaram crescimento na quantidade de beneficiários e um salto exponencial em sua necessidade de

financiamento. O seguro desemprego registrou crescimento de 64% na quantidade de trabalhadores habilitados, passando de 4,7 milhões para 7,8 milhões de beneficiários. O orçamento do programa expandiu-se 327% entre 2004-2013, saltando de R\$7,0 bilhões para R\$29,9 bilhões. O abono salarial beneficiava 8,9 milhões de trabalhadores em 2004, e alcançou 21,3 milhões em 2013, crescimento de 140%. O gasto partiu de R\$2,3 bilhões e atingiu R\$14,6 bilhões nesse período, perfazendo um crescimento de 541%.

Ao mesmo tempo em que as políticas ativas de emprego se degradavam, com público cada vez menor de beneficiários, as políticas passivas atingiram seu limite financeiro. Juntos, o abono salarial e o seguro desemprego demandaram recursos da ordem de R\$44,6 bilhões em 2013. Curiosamente, esse processo ocorreu em um momento em que o mercado de trabalho tanto brasileiro quanto latino-americano passava por mudanças estruturais positivas.

O mercado de trabalho latino-americano é historicamente marcado por alto índice de informalidade, desocupação e baixos salários. Entretanto, nos anos 2001-2011, registrou tendência de crescimento do emprego e queda do desemprego. A taxa de desocupação evoluiu de 9%, em 2005, para 7,3% em 2010, atingindo a mínima de 6,7% em 2011. Os salários reais aumentaram em média 2,1% ao ano entre 2006-2011, ao passo que os salários mínimos avançaram em média 3% ao ano no mesmo período. A proporção de trabalhadores formais cresceu de 55,9% em 2000 para 63,6% em 2011 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011, p. 42; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 44).

O mercado de trabalho brasileiro esteve conectado a esse movimento. O período 1999-2008 descreveu expansão do assalariamento no Brasil, em particular em razão da forte criação de empregos formais privados, que apresentaram crescimento médio anual de 6,6% (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010, p. 63). A taxa de desemprego alcançou, em 2012, seu então menor nível histórico (6,7%). O mesmo ocorreu com o grau de informalidade, que atingiu a mínima de 39,3% em 2012. O rendimento médio real apresentou crescimento contínuo entre 2004-2012, com média anual de 4,7% (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013, p. 5-10).

Desse modo, a primeira década do século XXI caracterizou-se, do ponto de vista do trabalho, por intenso processo de formalização, queda do desemprego e crescimento da renda. No entanto, as políticas de emprego seguiram caminho inverso. Conforme cresciam os níveis de emprego e renda dos trabalhadores, a *performance* das políticas de emprego deteriorou-se. Qual a razão desse fenômeno?

Em análise aguda da evolução recente das políticas de emprego brasileiras, o economista Carlos Alberto Ramos argumentou que a irrelevância atual das políticas ativas derivou de variáveis macroeconômicas. O crescimento econômico experimentado a partir da década de 2000 teria impulsionado a geração de empregos formais, tornando desnecessário um correspondente investimento nas políticas ativas de emprego (RAMOS, 2009, p. 38-46).

No entanto, o próprio processo de formalização e elevação da renda do trabalho gerou escassez de mão de obra qualificada. Tornaram-se recorrentes relatos

empresariais sustentando que a falta de profissionais dotados das qualificações necessárias era um obstáculo para a expansão de seus negócios. Setores econômicos distintos como construção civil, petróleo, turismo e tecnologia da informação apresentavam idêntico diagnóstico de falta de pessoal qualificado para preencher postos de trabalho existentes (BURNIER, GONÇALVES, 2012; RIBAS, FREITAS, 2012). Trata-se de um problema diante do qual as políticas ativas de emprego teriam um papel a cumprir, por meio dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra, por exemplo. No entanto, essas políticas beneficiaram cada vez menos pessoas no período. Por que isso ocorreu?

Nossa hipótese é que as mudanças estruturais experimentadas pelo mercado de trabalho brasileiro na primeira década do século XXI impactaram diferentemente as políticas ativas e passivas de emprego. As políticas ativas apresentaram baixa efetividade, cuja raiz está em sua desconexão face da dinâmica do mercado de trabalho; as políticas passivas demonstraram conexão exitosa com esse processo de mudanças, o que colocou em risco sua sustentabilidade financeira.

Programa de Seguro Desemprego: políticas ativas pouco efetivas, políticas passivas sintonizadas com o mercado de trabalho

O Sine é a principal estrutura institucional do Programa de Seguro Desemprego. O trabalhador dirige-se a uma unidade de atendimento com o objetivo de solicitar acesso às políticas ativas e passivas de emprego, à emissão da carteira de trabalho e às informações sobre direitos trabalhistas⁶. A rede de atendimento do Sine é constituída por 1399 unidades distribuídas em 791 municípios, sendo 1302 unidades vinculadas aos governos estaduais, 80 unidades dirigidas por prefeituras municipais e 17 unidades sob gestão de entidades privadas sem fins lucrativos (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2007, art. 1; SILVA et al., 2012, p. 28-30).

As principais políticas ativas do Programa de Seguro Desemprego são a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Essas políticas são operacionalizadas por meio de convênios diferentes e simultâneos com a mesma rede de executores. No caso da intermediação de mão de obra, os serviços são fornecidos pelas unidades do Sine dirigidas por governos estaduais, prefeituras municipais e entidades privadas sem fins lucrativos. No caso da qualificação profissional, o serviço é executado por entidades privadas sem fins lucrativos especializadas em qualificação

6 Apesar de citados na Resolução Codefat nº 560/2007, as ações de orientação profissional, certificação profissional e fomento a atividades autônomas não se encontram disponíveis para o público interessado, seja em escala, seja em estruturação. Há casos isolados de unidades do Sine que realizam ações de intermediação de trabalhadores autônomos ou de orientação profissional, mas não são serviços oferecidos em caráter nacional e institucionalmente estruturados. O mesmo se refere à certificação profissional, com registro de iniciativas piloto do Ministério do Trabalho e do Ministério da Educação, mas que não lograram alcançar consolidação ou escala.

profissional, subcontratadas por governos estaduais e prefeituras municipais ou conveniadas diretamente com o Ministério do Trabalho.

Essa estrutura segmentada gerou redes paralelas na oferta das políticas ativas. O acesso à intermediação de mão de obra ocorre por meio das unidades de atendimento do Sine; o acesso à qualificação profissional, por intermédio das entidades de qualificação. Para matricular-se nos cursos de qualificação profissional do PNQ, o trabalhador precisa procurar a rede de entidades de qualificação, que não se comunica com as unidades de atendimento do Sine, e vice-versa. Não há uma rotina de integração que possibilite aos beneficiários usufruir de ambas políticas segundo um protocolo institucional único (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 70-93).

Não obstante, a questão mais crucial reside no descolamento entre as políticas ativas de emprego e o mercado de trabalho. A oferta dos serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional ocorreu à revelia da dinâmica do mundo do trabalho.

Do ponto de vista da demanda, a quantidade de pessoas inscritas no serviço de intermediação de mão de obra entre 2004-2013 apresentou magnitude considerável, passando de 4,9 milhões para 7,1 milhões de usuários (Tabela 3).

Tabela 3 - Intermediação de mão de obra - inscritos e colocados (mil) - 2004/2013*

Intermediação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inscritos	4.872,8	4.977,6	5.148,7	5.593,2	5.987,8	5.894,7	5.499,1	3.941,9	6.457,6	7.170,4
Colocados	887,6	827,6	877,2	980,8	1.068,1	1.076,2	1.246,2	943,0	725,4	838,7

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social

*Informação relativa aos inscritos retirada do Relatório Anual Sine e informação relativa aos colocados extraída do Relatório Anual de Gestão do FAT – Exercício 2013.

O quantitativo de habilitados do seguro desemprego possui estatura semelhante (4,7 milhões em 2004 e 7,8 milhões em 2013). Entretanto, do ponto de vista da efetividade, o desempenho da intermediação de mão de obra foi modesto. No período, as unidades de atendimento do Sine contribuíram para a colocação média de 947,9 mil pessoas por ano, equivalente a 17% dos usuários inscritos. Isso significa dizer que, de cada 10 trabalhadores inscritos, menos de 2 conseguiram se colocar no mercado de trabalho por intermédio do Sine. Em um contexto de forte expansão do assalariamento e demanda crescente pelo serviço de intermediação de mão de obra, a probabilidade de o usuário do Sine ser colocado no mercado de trabalho mostrou-se inferior a 20%. Os trabalhadores tenderam a inserir-se no mundo do trabalho por meio de recursos próprios, à revelia dessa política de

emprego (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 91).

A situação da política de qualificação profissional é ainda mais crítica. O desempenho declinante do PNQ (apenas 16 mil pessoas capacitadas em 2013) conduziu ao colapso institucional do programa e à perda de protagonismo do Ministério do Trabalho na condução dessa política ativa. Em novembro de 2011, foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), coordenado e financiado pelo Ministério da Educação (MEC), responsável pela oferta, em escala nacional, de cursos de educação profissional de nível técnico e na modalidade de formação inicial e continuada (na qual se encaixa o PNQ). Dados do MEC indicam que, entre 2011 e 2014, o Pronatec realizou cerca de 2,8 milhões de matrículas na modalidade intitulada Bolsa Formação Trabalhador (cursos de formação inicial e continuada), com recursos estimados da ordem de R\$4,4 bilhões (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014). A magnitude de seus resultados, em comparação ao desempenho do PNQ, permite visualizar o grau de esvaziamento da política de qualificação profissional do MTE e a envergadura da liderança assumida pelo Ministério da Educação.

Desse modo, as políticas ativas do Programa de Seguro Desemprego caminharam em direção à irrelevância, sem capacidade para responder aos desafios impostos por um mercado de trabalho em mudança estrutural. O processo de expansão do emprego e escassez de trabalhadores qualificados não foi acompanhado pela intermediação de mão de obra (com baixo índice de colocação de trabalhadores) ou pela qualificação profissional (com capacidade limitada para ofertar cursos de capacitação). A pouca efetividade das políticas ativas conduziu a um descolamento crescente da dinâmica do mercado de trabalho, cujo ápice foi o colapso do PNQ e a perda de protagonismo do Ministério do Trabalho na política de qualificação profissional.

As políticas passivas de emprego responderam de outra forma à evolução do mercado de trabalho brasileiro. O crescimento consistente do número de beneficiários do seguro desemprego e do abono salarial indicou forte conexão dessas políticas com a dinâmica de expansão do assalariamento.

No período considerado, o seguro desemprego era direcionado para trabalhadores demitidos sem justa causa que possuísem relação de emprego de, no mínimo, 6 meses nos 3 anos anteriores à sua demissão⁷. A duração da assistência financeira variava de 3 a 5 meses, sendo permitida apenas uma habilitação a cada ciclo de 16 meses. Trabalhadores com vínculo empregatício anterior oscilando entre 6 e 11 meses tinham direito a 3 parcelas mensais; aqueles com 12-23 meses de vínculo prévio podiam receber 4 parcelas; e os trabalhadores com 24 meses ou mais de vínculo empregatício anterior possuíam direito a receber 5 parcelas. O valor do

⁷ As regras para habilitação do seguro desemprego foram alteradas pela Lei nº 13.134/2015, conforme discutiremos à frente. A Medida Provisória nº 665/2014, que originou a referida Lei, previa alterações no recebimento do abono salarial, as quais foram objeto de veto presidencial e remetidas para discussão no âmbito do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído pelo Decreto nº. 8.443/2015, com prazo de duração de seis meses após sua instalação.

seguro desemprego era calculado pela média aritmética do salário de contribuição dos três meses anteriores à dispensa, aplicada à tabela para cálculo do benefício, publicada anualmente pelo Ministério do Trabalho e corrigida com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE). Para ter acesso ao benefício, o trabalhador em situação de desemprego deveria protocolar sua solicitação em uma unidade de atendimento do Sine, da Superintendência Regional do Trabalho ou de entidade privada sem fins lucrativos conveniada. Caso o pedido fosse deferido, a primeira parcela era paga no prazo de 30 dias, após realizada a solicitação, por meio de depósito bancário em banco público federal (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2005, art. 5, 7 e 17; CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2013).

No intervalo em análise, o abono salarial consistia no pagamento anual de um salário mínimo para o empregado de órgão/empresa contribuinte do PIS-Pasep que recebia até 2 salários mínimos mensais, tinha trabalhado pelo menos 30 dias no ano-base e estava cadastrado há no mínimo 5 anos no Fundo de Participação PIS-Pasep. O órgão/empresa deveria informar anualmente ao Ministério do Trabalho a lista de empregados que atendiam aos requisitos para recebimento do benefício, por intermédio da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), registro administrativo instituído pelo Decreto nº 76.900/1975 e coordenado pelo MTE. O pagamento do abono é feito diretamente ao beneficiário, por meio de depósito bancário, saque em espécie ou na própria folha de pagamento. O cronograma de repasses do abono salarial é disciplinado anualmente por meio de Resolução do Codefat (BRASIL, 1989, art. 2).

As mudanças experimentadas no mercado de trabalho brasileiro na década de 2000 impulsionaram o crescimento dos beneficiários do seguro desemprego e do abono salarial. A forte expansão do assalariamento formal, o crescimento da renda dos trabalhadores, a ampliação do número de postos de trabalho na faixa até 2 salários mínimos e a elevação do valor real do salário mínimo foram as principais causas da expansão física e financeira das políticas passivas de emprego (AMORIM, GONZALEZ, 2009, p. 45-46; CARDOSO JR., GONZALEZ, MATOS, 2009, p. 154-156; MARINHO, BALESTRO, WALTER, 2010, p. 200).

A sensibilidade dessas políticas às mudanças que afetaram seu público indica que ambas possuem um arranjo institucional sintonizado com a evolução do mercado de trabalho. Para que as políticas ativas cheguem aos usuários, o Ministério do Trabalho descentraliza recursos para a rede de executores, que realiza processos licitatórios para ofertar os serviços. Trata-se de processo longo e moroso, condicionado pelos procedimentos rígidos da administração pública. As políticas passivas possuem uma institucionalidade mais enxuta, por meio da qual a renda é transferida diretamente para o beneficiário, sem mediações. No seguro desemprego, são necessários 30 dias para tramitar a solicitação e iniciar o pagamento. No caso do abono, as empresas indicam em registro administrativo do Ministério do Trabalho, uma vez ao ano, os empregados com direito à percepção do benefício. Esse desenho foi capaz de viabilizar o crescimento da quantidade de beneficiários das políticas passivas de emprego, acompanhando o aumento absoluto desse público dentro do mercado de trabalho.

Entretanto, o impacto financeiro dessa conexão levou o desenho atual das políticas passivas ao limite, minando sua sustentabilidade financeira. O total de beneficiários do seguro desemprego e abono salarial passou de 13,6 milhões para 29,1 milhões entre 2004 e 2013, o que representa aumento de 113%. Por sua vez, o gasto total de ambos programas saltou de R\$9,3 bilhões em 2004 para R\$45 bilhões em 2013, expansão de 379%. A quantidade de beneficiários das políticas passivas dobrou em 10 anos, enquanto o gasto quintuplicou no mesmo período. Como resultado, o custo expressivo das políticas passivas passou a ocupar o centro dos debates sobre as políticas de emprego (DE LORENZO, PEDROSO, 2013; NERY, ANDRADE, 2013; DOCA, 2014).

Políticas de Emprego no Brasil: considerações finais

As políticas de emprego brasileiras adentram a década de 2010 sob intensapressão. Trata-se de um conjunto de políticas maduras, surgidas nos anos 1950 e consolidadas nas décadas 1980-1990, que alcançaram os anos 2000 em um processo caracterizado pela irrelevância das políticas ativas e pelo descontrole financeiro das políticas passivas. Em um momento histórico de expansão do assalariamento e da renda nos mercados de trabalho brasileiro e latino-americano, as políticas de emprego caracterizaram-se pela baixa efetividade das políticas ativas (desconectadas da dinâmico mercado de trabalho) e pelo descontrole financeiro das políticas passivas (queconduz a questionamentos sobre sua sustentabilidade no médio e longo prazo). Essa situação tornou-se sintoma da necessidade de revisar o desenho existente das políticas de emprego.

Mesmo considerando a dimensão de sua atual crise, sustento que o Programa de Seguro Desemprego, principal arcabouço institucional das políticas de emprego no Brasil, é capaz de se reinventar, adequando-se à nova constelação do mercado de trabalho. Há indícios de que esse movimento de renovação está em andamento, ainda que de forma fragmentária e com diferentes velocidades.

O primeiro movimento de reforma das políticas de emprego pode ser identificado na qualificação profissional, com a criação do Pronatec em 2011. Seu surgimento introduziu avanços, ao promover a articulação da qualificação com a intermediação de mão de obra e o seguro desemprego. A legislação que instituiu o Pronatec alterou a institucionalidade do Programa, condicionando o recebimento do benefício à matrícula e frequência do trabalhador em curso de qualificação. O trabalhador que procura a unidade de atendimento do Sine para requerer o seguro desemprego é automaticamente pré-matriculado em curso do Pronatec e encaminhado para a entidade de qualificação profissional onde deverá confirmar sua matrícula e realizar o curso. O descumprimento dessa condicionalidade pode implicar o cancelamento do benefício (BRASIL, 1990a, art. 3 e 8, alterada pela Lei nº 12.513/2011).

Além disso, do ponto de vista do desenho operacional, o repasse de recursos no âmbito do Pronatec avançou em relação aos procedimentos do antigo PNQ. O programa do MTE baseava sua execução na descentralização de recursos via

convênio entre entes federados ou com entidades privadas sem fins lucrativos, que obrigavam a realização de processos licitatórios para contratar bens ou serviços. Por sua vez, a lei de criação do Pronatec dispensou a realização de convênios ou contratos para transferir recursos às instituições que realizam os cursos de qualificação. A descentralização financeira ocorre mediante procedimento simplificado, por meio da assinatura de Termo de Cooperação entre o MEC e as mantenedoras das unidades ofertantes. Essa desburocratização proporcionou agilidade ao financiamento da política, tornando sua execução continuada e sem as interrupções decorrentes de processos licitatórios morosos (BRASIL, 2011, art. 6, parágrafo 1; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2012, art. 1 e 6).

Há também movimentos de reforma da intermediação de mão de obra, ainda que sem resultados concretos. Entre 2008 e 2010, a dimensão orçamentária indicava priorização da política de qualificação profissional, com recursos superiores aos da intermediação (médias anuais de R\$88,1 milhões para intermediação e R\$144,5 milhões para a qualificação). A partir de 2011, após o surgimento do Pronatec, há uma inversão, por meio da qual a intermediação de mão de obra tornou-se a principal política ativa de emprego conduzida pelo Ministério do Trabalho. Os anos 2011-2013 assistiram ao crescimento orçamentário-financeiro da intermediação, alcançando os maiores níveis da série histórica (médias anuais de R\$118 milhões para intermediação e R\$44,7 milhões para qualificação).

Em 2012, a Universidade de Brasília finalizou estudo solicitado pelo Ministério do Trabalho, no qual propõe um modelo de custos a ser aplicado em toda a rede Sine, de forma flexível, adaptável às especificidades locais. Do ponto de vista da gestão, essa modelagem possibilitará instituir critérios objetivos para o repasse de recursos à rede de unidades de atendimento. Trata-se de uma lacuna básica da política que finalmente possui condições de ser sanada, possibilitando monitorar de forma objetiva o desempenho da rede (SILVA et al., 2012).

Adicionalmente, o Ministério do Trabalho tem estimulado processos de inovação tecnológica na intermediação de mão de obra. Em 2014, o MTE iniciou a operacionalização da autointermediação, por meio do Portal Mais Emprego⁸. Essa funcionalidade permite aos empregadores cadastrar vagas e aos trabalhadores inscreverem-se em busca de emprego. O sistema realiza automaticamente o cruzamento das informações, comunicando às partes, por meio eletrônico, o dia e hora em que o trabalhador deve se apresentar à empresa para participar de processo seletivo. Essa inovação, ainda recente e sem resultados consolidados, tem potencial para tornar o processo mais dinâmico e eficiente, diminuindo o custo da política, proporcionando informações em tempo real aos interessados e reduzindo a necessidade de deslocamento físico de trabalhadores e empregadores às unidades do Sine.

Por outro lado, não há indícios consistentes de reforma nas políticas passivas, a fim de que possam lidar com o novo contexto do mercado de trabalho brasileiro.

8 Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/spetr/portal-mais-emprego/>>.

Em 2015, o Governo Federal, sob a liderança do Ministério da Fazenda, instituiu a Lei nº.13.134/2015 (que altera a Lei nº.7.998/1990), cujo foco é reduzir o gasto com o seguro desemprego. A iniciativa federal tem sintonia com estudo do Banco Central do Brasil, o qual argumenta que tanto o crescimento da formalização quanto a taxa de rotatividade não seriam suficientes para justificar o aumento explosivo na concessão do seguro desemprego. A partir de modelagem econométrica, a pesquisa sugeria que pessoas inativas (desempregados que não estariam procurando emprego) e trabalhadores informais seriam beneficiários do seguro desemprego, o que caracterizaria uma irregularidade (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009, p. 20-23).

Nesse raciocínio, o crescimento do gasto seria contido por meio de medidas para restringir o acesso ao benefício, o que conforma o cerne da Lei nº.13.134/2015. A referida Lei ampliou de 6 para 12 meses o tempo mínimo de vínculo empregatício para que o trabalhador possa solicitar o benefício, considerando o período de 18 meses anteriores à sua demissão, além de solicitar comprovação de matrícula e frequência a curso de qualificação profissional do Pronatec ou da rede de educação profissional e tecnológica. Outra inovação introduzida foi um escalonamento no tempo mínimo de vínculo empregatício prévio necessário para requerer o benefício. Caso o trabalhador demitido sem justa causa faça uma segunda solicitação para recebimento do seguro desemprego dentro do período aquisitivo (até então de 16 meses, mas que a Lei nº. 13.134/2015 determinou deverá ser definido pelo Codefat), será exigido ao menos 9 meses trabalhados nos últimos 12 meses. Em caso de eventual terceira solicitação e seguintes, o trabalhador deverá ter trabalhado todos os 6 meses anteriores ao desligamento (BRASIL, 2015, art. 1).

Entretanto, para além de seu custo financeiro, há questionamentos de fundo que atingem as políticas passivas e que não foram abordados quando dos debates em torno da Lei nº.13.134/2015. O abono salarial é um programa de transferência de renda destinado a empregados pobres. Contudo, há dúvidas acerca de sua eficácia, visto consistir no repasse de um montante monetário pequeno e que exclui trabalhadores desocupados, empregados informais e trabalhadores autônomos. Além disso, a existência do Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda exitoso e abrangente, que beneficia tanto a população economicamente ativa quanto a inativa, sugere a obsolescência do abono salarial como instrumento para a superação da pobreza. Por sua vez, o seguro desemprego é dotado de um forte caráter pró-cíclico. Em seu desenho atual, a variável determinante do número de beneficiários não é a taxa de desemprego, mas a quantidade de pessoas que tiveram acesso a empregos formais e que foram demitidas. Nesse sentido, o programa tende a apresentar ampliação de gastos nos períodos de crescimento econômico e rigidez de gastos em períodos recessivos (CARDOSO JR.; GONZALEZ; MATOS, 2009, p. 154-156).

Os desafios existentes são potencializados pela ausência de debate entre os principais atores políticos (governo, trabalhadores e empregadores) sobre o destino das políticas de emprego, tanto ativas quanto passivas. A única medida adotada foi introduzir a qualificação profissional como condicionante para o recebimento do seguro desemprego. Esse vácuo é crítico, uma vez que as políticas passivas respondem pela quase totalidade do orçamento do Programa de Seguro Desemprego e a sustentabilidade financeira desse gasto está na ordem do dia.

A principal questão que se coloca para o Programa é superar a tendência a ser concebido como um conjunto de políticas isoladas. É primordial reformá-lo sob o princípio da ativação (*activation*), proporcionando centralidade para as políticas ativas em sua estrutura. Partindo desse princípio, faz-se imprescindível instituir conexões sistêmicas entre as políticas ativas e passivas, proporcionando serviços integrados de transferência de renda, orientação profissional, qualificação profissional, colocação no mercado de trabalho, assistência técnica para empreendedores e microcrédito produtivo orientado, a depender das necessidades individuais. Para tanto, o Programa de Seguro Desemprego deve adotar um perfil mais inclusivo, incorporando os empregados informais e os trabalhadores autônomos (por conta própria e associados) em seu público prioritário. Além disso, deve firmar-se como uma política anticíclica, a fim de estabilizar seus gastos dentro de parâmetros orçamentários razoáveis.

Nesse sentido, acredito que o Codefap continua a ser o fórum adequado para fomentar a renovação das políticas de emprego. O diálogo tripartite, envolvendo governo, trabalhadores e empregadores, ainda é a estratégia política mais adequada para criar consensos possíveis, que viabilizem o funcionamento eficiente e inclusivo do mercado de trabalho. Entretanto, é responsabilidade do Ministério do Trabalho e de seus parceiros sociais retomar o protagonismo e liderar o processo de reforma sistêmica das políticas de emprego brasileiras. Afinal, como o destino recente da qualificação profissional, do seguro desemprego e do abono salarial o comprovam, não existe vazio de poder na política.

Referências

- AMORIM, Bruno; GONZALEZ, Roberto. O seguro-desemprego como resposta à crise no emprego: alcance e limites. **Mercado de Trabalho**, Ipea, n. 40, p. 43-49, set. 2009.
- AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego**: a experiência brasileira. Campinas: Unicamp/Abet, 1998.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Relatório de Inflação**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 20-23, dez. 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em: 9 mar. 2014.
- _____. **Decreto nº 76.403**, de 8 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76403-8-outubro-1975-425022-norma-pe.html>>. Acesso em: 9 mar. 2014.
- _____. **Decreto nº 2208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2208-17-abril-1997-445067-norma-pe.html>>. Acesso em: 9 mar. 2014.
- _____. **Decreto nº 5.154**, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5154-23-julho-2004-533121-norma-pe.html>>. Acesso em: 9 mar. 2014.
- _____. **Lei nº 7.859**, de 25 de outubro de 1989. Regula a concessão e o pagamento do abono previsto no

§ 3º do art. 239 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7859.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. **Lei nº 7.998**, de 11 de janeiro de 1990a. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. **Lei nº 8.019**, de 11 de abril de 1990b. Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8019.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronetec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. **Lei nº 13.134**, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

BURNIER, José Roberto; GONÇALVES, Marco Antonio. Dificuldade de encontrar mão de obra qualificada afeta economia brasileira. **Jornal Nacional**, Rio de Janeiro, 13/08/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/index.html>>. Acesso em: 1 maio 2014.

CACCIAMALI, Maria Cristina; LIGIÉRO, Adriana Phillips; e MATOS, Franco de. Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão de obra. **Idéias e Tendências em Foco**, Fortaleza, v. 1, p. 9-48, 2008.

CARDOSO JR., José Celso; GONZALEZ, Roberto; MATOS, Franco de. Políticas públicas de trabalho e renda em um contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana (org.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho; Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 123-179.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR- CODEFAT. **Resolução nº. 467**, de 21 de dezembro de 2005. Estabelece procedimentos relativos à concessão do Seguro-Desemprego. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Resol/Res_467_05.html>. Acesso em: 31 jan. 2014.

_____. **Resolução nº. 560**, de 28 de novembro de 2007. Estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=106300>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

_____. **Resolução nº. 679**, de 29 de setembro de 2011. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional

de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/fundos/FAT_Res679.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

_____. **Resolução nº. 707**, de 10 de janeiro de 2013. Dispõe sobre o reajuste anual do valor do benefício seguro-desemprego. Disponível em:<<http://portal.mte.gov.br/codefat/legislacao.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

DE LORENZO, Francine; PEDROSO, Rodrigo. Mantega e centrais sindicais voltam a se reunir nesta semana. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 04 novembro 2013. Caderno Brasil.

DEDECCA, Cláudio. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana (org.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.p.49-75.

DOCA, Geralda. Gastos com seguro desemprego sobem 383% em 10 anos com ganho real do salário mínimo. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 12 julho 2014. Caderno Economia.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT. **Relatórios de Gestão 2004-2013**. Disponível em:<<http://portal.mte.gov.br/fat/relatorio-de-gestao-do-fat.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. **Resolução nº. 04**, de 16 de março de 2012. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011. Disponível em <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/base-legal>>. Acesso em: 9 mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a PNAD**. Brasília: Ipea, outubro 2013. (Série Comunicados do IPEA, 160)

MARINHO, Danilo; BALESTRO, Moisés; WALTER, Maria Inez (org.). **Políticas Públicas de Emprego no Brasil**: avaliação externa do Programa de Seguro Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **2a. Reunião do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional** (apresentação em power point), 18/8/2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Sistema Nacional de Emprego**: relatório anual (2004-2012). Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/sine/relatorio-anual.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2014.

NERY, Natuza; ANDRADE, Renato. Fazenda propõe limitar concessão de seguro desemprego e cortar parcelas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04 agosto 2013. Caderno Economia.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Convenção nº. 88/1948**. Disponível em <<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>>. Acesso em 09/03/2014.

_____. **Panorama Laboral 2010**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010.

_____. **Panorama Laboral 2011**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011.

_____. **Panorama Laboral 2012**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2012.

RAMOS, Carlos Alberto. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana (org.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho; Banco do Nordeste do Brasil, 2009.p. 29-48.

RIBAS, Sílvio; FREITAS, Jorge. Brasil vive apagão da mão de obra qualificada em setores em expansão. **Correio Braziliense**, Brasília, 1 maio 2012. Caderno Economia.

SILVA, César et al. **Estudo de Custos do Sistema Nacional de Emprego**. Brasília: MTE, 2012. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/imo/>>. Acesso em: 5 maio 2014.

Recebido em 19/06/2015

Aceito em 22/04/2016