TRAJETÓRIA E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL[1]

Roberto Véras de Oliveira[*]

A experiência brasileira com políticas públicas orientadas mais diretamente ao tema do emprego é tardia, se comparada àquela dos países centrais. É recente também a experiência do país com a adoção de formas mais participativas de gestão pública, não só na área do trabalho e emprego, mas também nos campos da saúde, educação, criança e adolescente, desenvolvimento rural, entre outros.

Com a realização de dois congressos nacionais, em 2004 e 2005, ambos centrados na proposta de construção no país de um sistema público de emprego, trabalho e renda[2], o debate público sobre o tema foi posto em outro patamar, particularmente porque pela primeira vez passou-se a discutir, não só sobre como incrementar as políticas públicas referidas a esse campo, como também sobre como as articular sistemicamente entre si. Considere-se, por outro lado, que todo esse processo ocorre em um momento no qual essa área de políticas públicas vem sofrendo importantes mudanças em âmbito global[3].

Levando-se em conta a trajetória de construção das políticas de emprego no Brasil, assim como os novos cenários configurados especialmente a partir dos anos 1980, no que se refere aos padrões de relações de trabalho que, sob fortes disputas, vêm se impondo, que desafios atualmente se coloca quanto ao esforço de construção de um *sistema público de emprego, trabalho e renda* no país? É sobre isso que versa a reflexão que aqui se propõe.

O presente texto está estruturado nas seguintes partes. Após esta apresentação, segue um tratamento histórico sobre as políticas públicas de emprego nos países centrais. Na seqüência, também sob uma perspectiva histórica, busca-se reconstituir os momentos mais marcantes da construção das políticas públicas de emprego no Brasil. Por fim, foca-se sobre o novo cenário que se inaugura, quanto a isso, a partir de 2003, com ênfase nas novas possibilidades e desafios que se apresentam.

---

[1] Artigo originalmente publicado em: *Sá, Márcio; Helal, Diogo; Ferraz, Adilson; Silva, Jaílson (orgs.). Trabalho: questões no Brasil e no Agreste Pernambucano. Recife: Editora Universitária UFPE, 2013*.

[*] Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFCG/PB

[2] Envolvendo representantes empresariais, sindicais e das três esferas de governo, de todas as regiões do país.

[3] A esse respeito, uma das principais referências mundiais é o estudo de Castel (1998).

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NOS PAÍSES CENTRAIS: CAMINHOS PERCORRIDOS E MUDANÇAS ATUAIS

As chamadas *políticas de emprego* sempre estiveram marcadas pela imprecisão conceitual e pelo debate político (Barbosa e Moretto, 1998; Dedecca et al., 2007). Em primeiro lugar, todas as políticas públicas, econômicas (macroeconômica, agrícola, industrial) e sociais (educação, saúde, previdência, habitação, assistência social) têm sempre importantes repercussões sobre a dinâmica do mercado de trabalho.

Algumas delas, entretanto, orientam-se mais diretamente para tal fim: é onde se situam as políticas de emprego propriamente ditas. Quanto a estas, tanto podem ser concebidas em sintonia com as políticas econômicas (quando se encontram orientadas para a busca do pleno emprego) e integradas às políticas sociais (quando alcançam um caráter mais amplo e abrangente, a exemplo da Previdência Social), como podem ser tomadas independentemente de ambas (nestes casos, restringindo-se a ações isoladas nas áreas do seguro-desemprego, da intermediação de mão de obra, da qualificação profissional etc). Também, podem situar-se, ou não, em articulação com as políticas de regulação das relações de trabalho, que tratam da legislação trabalhista e da estrutura de representação e negociação sindical.

Em quaisquer casos, quanto à sua concepção, encontram-se tencionadas por duas referências principais, ora complementando-se, ora contradizendo-se mutuamente: a *eficiência* e a *eqüidade* (Ortega *et al*., 2006). Quando se trata de perseguir prioritariamente uma melhora da "competitividade" do sistema produtivo, aproximam-se da racionalidade e dos critérios do mercado. Entretanto, quando se referenciam, sobretudo, na busca da geração de trabalho e na redistribuição justa da renda, aproximam-se da racionalidade própria da luta por direitos sociais e de cidadania.

As políticas de emprego são, ainda, classificadas como *ativas* ou *passivas*. São consideradas *ativas* as que atuam sobre a oferta e a demanda por emprego e trabalho: a intermediação e a qualificação profissional (atuação na oferta), o fomento ao microcrédito, o incentivo ao trabalho autônomo, a criação de frentes de trabalho, a criação de emprego no setor público e os subsídios públicos à contratação privada (atuação na demanda). As consideradas *passivas* são as que se voltam a compensar temporariamente, através de assistência financeira, a perda do emprego: seguro-desemprego, principalmente; programas de assistência; redução do tempo de

aposentadoria, manutenção de jovens no sistema escolar, redução da jornada de trabalho, fomento à migração (Azeredo, 1998; Thuy *et al.*, 2001; Ortega *et al.*, 2006).

Historicamente, as políticas públicas de emprego foram e continuam sendo fortemente influenciadas pelo contexto macroeconômico (FREYSSINET, 2004). Para cada país e para cada momento histórico, as ênfases e opções no campo das *políticas de emprego* foram diversas, fazendo-as evoluir diversamente para a construção de *sistemas públicos de emprego* em âmbitos nacionais. As primeiras iniciativas com o propósito de lidar com o quadro generalizado de "vulnerabilidade de massa" (CASTEL, 1998), trazido com o desenvolvimento do capitalismo em sua fase industrial, surgiram entre fins do século XIX e começo do século XX, nos países mais industrializados, por meio de algumas formas de seguros sociais: para cobrir acidentes de trabalho, doenças e velhice e o próprio desemprego. Tais iniciativas evoluíram para a previdência social, o seguro saúde e o seguro desemprego. Ao lado disso, instituíam-se formas de regulação das relações de trabalho (proibição do trabalho infantil, redução da jornada de trabalho, descanso semanal etc) e o Estado passava a atuar sobre o desemprego através da realização de obras públicas (empreendendo, por exemplo, a construção de estradas, pontes, ferrovias, infra-estrutura urbana etc).

As *políticas públicas de emprego* ganharam maior importância nas primeiras décadas do século XX, sob um contexto de desemprego em massa, com o *crack* da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, e a crise mundial que se seguiu. Em 1919, havia sido criada a Organização Internacional do Trabalho - OIT, circunstância em que o desemprego fora eleito por governos e representantes de trabalhadores e empresários como o tema central de sua segunda Convenção.

Mas a constituição de *serviços públicos de emprego*, incluindo ações de assistência ao desempregado, intermediação de mão-obra, informações e estatísticas sobre o mercado de trabalho e ações de qualificação profissional, só adquiriu maior relevância após a Segunda Guerra Mundial, quando, sob fortes taxas de crescimento econômico, predominam os compromissos nacionais do *pleno emprego*. Um impulso decisivo quanto às estratégias governamentais para lidar com temas como desenvolvimento, emprego e proteção social foi a iniciativa do Governo de Franklin Roosevelt, dos EUA, que ficou conhecida como o *New Deal*. Tratou-se de um conjunto muito amplo de medidas, tomadas a partir de 1933, que passou pelo controle de preços industriais e agrícolas (com o fim de favorecer a retomada da produção), por uma política de créditos públicos para a agricultura, pela realização de um vasto programa de

obras públicas (visando a geração de emprego), por incentivos à recuperação industrial e pela criação de um seguro-desemprego. Tais medidas estiveram inspiradas nas idéias de John Keynes, favoráveis a uma maior intervenção do Estado na economia, ao mesmo tempo sob fortes controvérsias quanto aos seus motivos e conseqüências sociais, políticas e econômicas (LIMONCIC, 2003).

As *políticas públicas de emprego* não mais visavam enfrentar um desemprego de tipo *estrutural*, mas fundamentalmente de tipo *friccional*. As políticas passaram a articular-se com os sistemas de relações de trabalho, sob os marcos da negociação coletiva e das legislações trabalhistas, e com as políticas de bem-estar social (serviços públicos de educação, saúde, previdência, entre outras), referenciadas enquanto *direitos sociais* e de acesso universal. Vivia-se o momento da "idade de ouro" do capitalismo e do "compromisso fordista" (Lipietz, 1991).

A referência principal desse período foi a Convenção 88 da OIT, de 1948, que propôs a adoção de serviços públicos e gratuitos de emprego com as seguintes características: organizados como sistemas nacionais; compostos de escritórios descentralizados territorial e administrativamente, mas sob a coordenação de um órgão central; dotados de controle social, através da constituição de comissões tripartites (com representações de governos, trabalhadores e empregadores), paritárias, nacionais, regionais e locais e de caráter consultivo; incluindo serviços de emprego e de orientação profissional para os jovens; prevendo condições de funcionamento independentes de governos e a cooperação entre os serviços públicos e os escritórios de agenciamento privados.

Entretanto, com a crise econômica mundial desencadeada a partir do final dos anos 1970 e com as mudanças técnicas e organizacionais no sistema produtivo que se lhe seguiram, recolocando o problema do desemprego *estrutural* e da precarização das relações de trabalho (Pochmann, 2001), as políticas de bem estar, em geral, e as *políticas públicas de emprego*, em particular, passaram a sofrer importantes mudanças.

Sob a expectativa de que a crise e o desemprego de que dela resultara era de natureza temporária, inicialmente ocorreu um aumento dos gastos sociais, particularmente para o atendimento aos desempregados (seguro desemprego), sem aumento correspondente das receitas. Cresceu o número de beneficiários, os valores dos benefícios e o tempo de manutenção do benefício (Azeredo, 1998).

Mas, com a persistência e intensificação desse cenário, com a configuração de uma "nova questão social" e já em um quadro de crise das bases de sustentação do

Welfare State (Castel, 1998), as *políticas públicas de emprego* são submetidas a forte pressão, resultando em reorientações diversas. Esping-Andersen (1995) identifica três grupos de países, quanto às respostas a tal situação. O primeiro, constituído dos países escandinavos, aponta para uma expansão do emprego público, combinando-a com a qualificação, o subsídio para contratação no setor privado e incentivo ao pequeno negócio.

EUA, Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Canadá optam por uma orientação mais liberal, flexibilizando o mercado de trabalho, de modo a tornar a economia mais "competitiva" e mais apta a gerar emprego. Apesar da pressão sobre os sistemas de proteção social, estes não são desestruturados, mas reorientados no sentido da restrição de gastos sociais e da *focalização* (concentrando-se nos públicos mais vulneráveis), quebrando o princípio da *universalidade*. Nesses casos, a contrapartida da redução das taxas se desemprego tem sido uma crescente precarização das relações de trabalho.

Os países da Comunidade Européia atuam configurando uma dualização do mercado de trabalho: preservam um núcleo de trabalhadores com proteção social, mas promovem a exclusão social, especialmente entre jovens, mulheres e homens com mais de 55 anos. A resistência a uma liberalização mais radical, por parte desses, tem tido como contrapartida altas taxas de desemprego.

Em geral, todos foram obrigados a adotar medidas de flexibilização do mercado de trabalho e a cortar benefícios. Em todos os casos, fica evidente o quanto a questão do emprego tornou-se o núcleo central das políticas sociais (Azeredo, 1998). Ganhou cada vez mais ênfase o discurso da integração das *políticas públicas de emprego*. Entretanto, quanto mais se dissociam da política econômica, tanto mais enfatizam as políticas ativas. Sob a orientação de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, recai sobre as *políticas públicas de emprego* a responsabilidade por desempenhar o papel que antes cabia em primeiro lugar às políticas econômicas (Dedecca *et al.*, 2007).

Ao lado da adequação dos critérios de acesso ao seguro desemprego (ampliando sua cobertura e tornando-o mais seletivo) e da adoção de programas emergenciais e assistenciais em proporção cada vez maior, ganham ênfase as seguintes políticas ativas (sob tendências diversificadoras, descentralizadoras e focalizadoras): formação profissional, serviços de intermediação de mão-de-obra, subsídios à contratação pelo

setor privado, políticas voltadas aos jovens, programas de ajuda ao trabalho autônomo e à organização de cooperativas, desregulamentação do mercado de trabalho.

Fala-se em uma "ativação" das políticas passivas[4]. Sobressai o discurso da "empregabilidade", para o qual ao Estado não cabe mais assegurar o emprego, mas contribuir com a empregabilidade do trabalhador, através da oferta de serviços cada vez mais orientados para as necessidades individuais de cada um (com destaque para a qualificação). Cresce a adoção de um modelo empresarial de gestão dos *sistemas públicos de emprego* (da igualdade de direitos à igualdade de oportunidades, por meio das seguintes medidas: profissionalização dos serviços; conversão dos beneficiários de "sujeitos de direitos" em "usuários/clientes"; gestores tornados "gerentes"; adoção de modelo de gestão por resultados; terceirização dos serviços públicos para agentes privados; interação com serviços privados (com ou sem fins lucrativos); conversão do desempregado em "desempregado empreendedor" (Hansen, 2004; Ortega *et al.*, 2006).

Por outro lado, com as dificuldades de integração que, em geral persistem, e com as diferenças de ênfase e de arranjo institucional existentes entre as experiências em curso, não se pode falar senão em *sistemas públicos de emprego* em construção (Azeredo, 1998). Atualmente, esses sistemas encontram-se situados entre o paradigma da flexibilidade e a resistência à precarização do mercado de trabalho (Dedecca et al., 2007).

2 SOBRE O CARÁTER TARDIO E FRAGMENTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL

No que se refere ao Brasil, na condição de país capitalista periférico, produziu-se um contraste, visto que a industrialização, o processo de assalariamento e a instituição da proteção social se estabeleceram, correspondentemente, em caráter tardio, parcial e precário. No caso brasileiro, produziu-se, nesse contexto, uma clara discrepância nas condições de trabalho e de vida entre trabalhadores rurais e urbanos, "nortistas" e "sulistas", da indústria e dos serviços, qualificados e não-qualificados, assalariados e autônomos, formais e informais.

Quando a indústria e o mercado de trabalho ganhavam relevância na economia brasileira, os países centrais do capitalismo já haviam ingressado no paradigma

[4] Ortega *et al* (2006) se refere mais especificamente aos discursos empresariais e governamentais.

taylorista-fordista. Entretanto, o país só virá a sentir claramente seus efeitos a partir do final da década de 1950, com a implantação das indústrias automobilística e de eletro-eletrônicos. Mesmo assim, o padrão industrial resultante desse novo ciclo econômico só parcialmente pôde ser caracterizado como *fordista*. Lipietz, (1989), se referindo a casos como o do Brasil, usou a denominação "fordismo periférico". Sob fortes contrastes entre as condições de trabalho propiciadas por indústrias "modernas" e "tradicionais", indústria e serviços, cidade e campo, Centro-Sul e Norte-Nordeste, o mercado de trabalho brasileiro adquiriu, historicamente, as marcas da dualidade, da heterogeneidade e da flexibilidade, tornando-se constitutivamente precário (Azeredo, 1998; Pochmann, 2001).

Apesar disso, algumas medidas de proteção ao trabalhador vinham sendo tomadas desde o começo do século XX[5]. São exemplos: a lei de proteção contra o acidentado, em 1919; a criação de caixas de aposentadoria e pensão, em 1923; a criação do seguro contra a doença, em 1927. Porém, foi com o Estado Novo que o mercado de trabalho passou por sua mais ampla estruturação, com: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; a lei de sindicalização, em 1931; a instituição da carteira profissional e a regulamentação da jornada de trabalho de 8 horas, em 1932; a lei da assistência e previdência social, em 1934; a consolidação das leis trabalhistas na CLT, em 1943; sob uma demanda crescente do processo de industrialização por qualificação profissional, foram criados o Senai e o Senac, na década de 1940 – vindo a compor mais tarde o "Sistema S" (passando a incluir, ainda, Sesc, Sesi, Senat, Senar, Sest e Sebrai); entre outras medidas.

Aliado a isso, foi instituído o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO, em 1963, sob a responsabilidade do MEC para complementar as ações de formação profissional já desenvolvidas pelo Sistema S e pelas escolas técnicas públicas; foi criado, em 1965, o Fundo de Assistência ao Desempregado para dar suporte a um auxílio-desemprego; foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966; no mesmo ano, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, com o objetivo de flexibilizar o processo de demissão; em 1974, o PIPMO passa à alçada do Ministério do Trabalho, vindo a desenvolver ações de

[5] Sobre o desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil, ver por exemplo: Azeredo (1998); Barbosa e Moretto (1998); Pochmann (1998); Moretto *et al*. (2003); Fausto *et al*. (2003); Brasil (2004 e 2005); Todeschini (2005 e 2007).

qualificação, aperfeiçoamento e especialização; em 1975, foi criado o Sistema Público de Emprego – SINE.

Em um contexto de crise de emprego e de redemocratização do país, a partir dos anos 1980 várias medidas concorrem para, pela primeira vez na história do país, colocar-se a possibilidade de construção de um sistema público de emprego: em 1986, foi instituído o seguro-desemprego, medida consolidada e ampliada com a Constituição de 1988, quando também foi criado, para viabilizá-lo financeiramente, o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A partir de 1990, com a adoção no país das medidas de liberalização e privatização da economia (desencadeadas com o governo Collor), a *reestruturação produtiva* se intensificou. Associando-se às mudanças na gestão do trabalho no interior das empresas, e no sentido de favorecer a sua *flexibilização*, sucede-se, ao longo da década, um conjunto articulado de ações governamentais visando a *desregulamentação* das relações de trabalho. Frente a um crescente desemprego, argumentava-se que com isso seriam reduzidos os custos com encargos sociais, incentivando-se as contratações e favorecendo-se a sua formalização.

Particularmente os Governos Collor e FHC adotaram a estratégia de iniciar esse processo por partes, e não a partir de uma reforma de conjunto. Objetivavam, de um lado, restringir a participação do Estado na regulação do direito individual do trabalho e, por outro, limitar o poder sindical quanto à negociação coletiva e ao direito de greve (Oliveira, 2002). Algumas dessas medidas: lei das cooperativas profissionais (desobrigando-as de verificar os encargos trabalhistas), de 1994; desindexação salarial, em 1995; restrição do poder de fiscalização do MTE, em 1995; denúncia da convenção 158 da OIT, em 1996 (a qual limitava a dispensa imotivada); restrição do exercício da greve dos servidores públicos; liberação do trabalho aos domingos, em 1997; instituição do trabalho por tempo determinado, do trabalho voluntário (sem encargos sociais e trabalhistas), do "banco de horas", do trabalho por tempo parcial, da suspensão do contrato de trabalho, em 1998, etc. Em 1998, o governo, reunindo várias dessas medidas e incluindo outras, apresentou a PEC 623, propondo mudanças na legislação sindical e na contratação coletiva (Krein, 2001). Não obstante o caráter constitutivamente flexível e precário das relações de trabalho no país, se impôs o discurso da *desregulamentação*.

A relação entre a sociedade e o Estado esteve profundamente marcada, ao longo dos anos 1990, pela tensão entre dois paradigmas. De um lado, a referência das lutas e conquistas travadas sobretudo nos anos 1980, cuja expressão mais emblemática foi a

Constituição “Cidadã”, a qual instituiu direitos sociais e políticos em um patamar inédito no país, assim como previu a constituição de espaços de participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas. De outro lado, sob os efeitos das investidas das políticas *neoliberais*, se colocou a referência da Reforma do Estado, por meio de uma operação que combinou, em uma mão, um processo de desresponsabilização crescente do Estado quanto à prestação de serviços públicos sociais previstos constitucionalmente à sociedade e, em outra, um esforço de conversão de *sujeitos políticos* em “parceiros” do Estado (adquirindo a denominação de “terceiro setor”) na execução (focalizada e precarizada) de tais serviços. As instituições não estatais passam a ser solicitadas a participarem da execução de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado, no que concerne a financiamento e a gestão dos serviços públicos (Dain e Soares, 1998). Nesse registro, os referidos serviços perdem o sentido de *direitos sociais*, convertendo-se em *negócios privados* e objetos de uma *nova filantropia social* (Telles, 1999).

Foi sob tal tensão que sucessivas ações governamentais foram implementadas. No que diz respeito mais especificamente às *políticas de emprego*, algumas merecem destaque. Por ocasião da Constituição de 1988, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, inicialmente, para viabilizar o financeiramente do Seguro Desemprego (uma das mais importantes conquistas sociais daquela edição da Carta Magna). Em 1990, foi instituído o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, com o propósito de gerir os recursos do FAT, em termos colegiados e de modo tripartite e paritário, contando com representantes dos Trabalhadores, dos Empregadores e do Governo. Os representantes dos trabalhadores são indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações. Na medida em que foi aumentando o número de centrais sindicais, cresceu também o número de representantes de cada bancada, mas sempre observando-se o caráter paritário do órgão. A presidência do CODEFAT é exercida em sistema de rodízio, entre as três bancadas. Em 1994, começam a ser constituídas, por Resolução do CODEFAT, as comissões estaduais e municipais de emprego, com composição também tripartite e paritária. Na verdade, não cabe ao CODEFAT criar Conselhos/Comissões, mas determinar critérios para que sejam, por esse, reconhecidas, uma vez criadas pelos respectivos poderes executivos estaduais e municipais. Os representantes dos trabalhadores, nesses casos, são indicados pelas centrais sindicais, federações de trabalhadores e alguns sindicatos de maior destaque na respectiva região. A partir de

1994, os recursos do FAT passaram a financiar, além do Seguro-Desemprego, diversas políticas, tidas como de emprego/trabalho, a exemplo de programas de micro-crédito, por meio do PROGER e, a partir de 1996, do PRONAF. Em 1995, também contando com recursos do FAT, foi instituído o Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, com a meta de atingir no final da década cerca de 20% da PEA.

São inúmeros os balanços que se podem fazer do desempenho desses programas. Aqui, no entanto, nos interessa destacar os seguintes aspectos:

a) as políticas públicas de emprego, que foram formuladas de maneira mais sistêmica a partir do início dos anos 90, tiveram um caráter fundamentalmente reativo, diante do quadro de crise estrutural do emprego e como contraface da opção por uma política macroeconômica orientada prioritariamente para a estabilização monetário-fiscal6;

b) desenvolveram-se paralelamente ao tratamento dado pelo próprio governo à normatização das relações de trabalho, marcada, de um lado, conforme já tratamos, por sucessivas investidas no sentido da flexibilização e, de outro lado, por um esforço sistemático de desqualificação da proposição, apresentada pelas centrais sindicais, no sentido da constituição, no país, de um "sistema democrático de relações de trabalho";

c) resultaram de um processo contraditório, marcado, tanto por um claro esforço de desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais, como por um diverso e difuso movimento, por parte da sociedade civil organizada, visando ampliar a participação quanto à formulação e gestão das políticas públicas;

d) tomados em si, tais programas estão marcados por inúmeras fragilidades, particularmente pela incapacidade de atuarem de maneira efetivamente articulada7.

Sob tal perspectiva, as políticas públicas de emprego não poderiam senão ter uma natureza *compensatória* e *focalizada*.

---

[6] "Desde os anos 90, a postura oficial do governo de desvincular as questões relativas à geração de emprego da política macroeconômica, marcada pela rápida e pouco seletiva abertura comercial, pela forte dependência de financiamentos externos, tem sido um dos fatores decisivos para a adoção de um tipo de política social com caráter reativo, voltada basicamente para a correção pontual das distorções do mercado de trabalho" (DIEESE, 2001, p. 260).

[7] "O Brasil tem muito a avançar em relação ao tema do trabalho. Até agora não conseguiu constituir uma política pública do trabalho capaz de enfrentar adequadamente as novas bases do problema do desemprego. É o caso, por exemplo, da ausência de u serviço público nacional de atenção ao emprego. O país possui algumas instituições e programas voltados ao mercado de trabalho, porém sem capacidade de atuação de maneira articulada e integrada no acolhimento do desempregado, o que limita sua efetividade e sua eficácia" (POCHMANN, 2001).

3 UM NOVO CENÁRIO SE INAUGURA A PARTIR DE 2003: NOVAS POSSIBILIDADES E DESAFIOS

O novo governo, através do MTE, parte do reconhecimento de que a política de estabilização iniciada em 1994, apoiada na abertura econômica e na estratégia deliberada de apreciação cambial, impactou negativamente no mercado de trabalho, aprofundando o problema do desemprego, ampliando o grau de informalidade e provocando uma queda significativa na evolução real dos rendimentos. Admite o problema do emprego como uma questão social. Considera que a reversão desse quadro passa fundamentalmente pela "retomada sustentável do crescimento econômico, resultado tanto de uma mudança da política econômica como da realização das reformas necessárias para o desenvolvimento do país" (MTE, 2003: 19).

Compreende, ainda, que ao Estado também está reservada a tarefa de "implementar ações no sentido tanto de minorar os problemas sociais causados pelo desemprego como de criar formas de estimular e complementar a atuação do mercado para a geração de trabalho, emprego e renda" (MTE, 2003: 20). Reforça, com isso, a necessidade de constituição de um Sistema Público de Emprego: "A entrada do trabalhador neste sistema deve permitir-lhe o acesso ao seguro-desemprego, à qualificação profissional e ao serviço de intermediação de emprego, congregando ações federais, estaduais e municipais, públicas e privadas" (MTE, 2003: 20). O Sistema Público de Emprego deve estar integrado às políticas de desenvolvimento econômico e social.

De outra parte, como uma ação igualmente indispensável, traz para a agenda política o debate sobre a democratização das relações trabalhistas. A constituição do Fórum Nacional do Trabalho – FNT se inscreve nessa perspectiva, ao buscar, "por meio do processo participativo, envolver representantes de trabalhadores, de empregadores e de governo, trazer respostas às demandas discutidas pela própria sociedade, mediante a assunção de compromissos mútuos de solução negociada de conflitos" (MTE, 2003: 22). A problemática também se viu redimensionada com as mudanças, no sentido positivo, expressas nos indicadores do mercado de trabalho: elevação da taxa de emprego, do grau de formalização dos contratos de trabalho, dos níveis salariais etc. (Krein e Moretto, 2005; Baltar et al, 2009)[8].

[8] Conforme matéria publica na *Folha Online*, no dia 22/01/2009: "O IBGE avaliou o comportamento do mercado de trabalho entre 2003 e 2008. O levantamento mostra que o nível de formalização pulou de

No âmbito das *políticas públicas de emprego*, várias medidas foram tomadas. Em 2003, foi criado o PNQ, em substituição ao PLANFOR. Em 2004, foi criado o Programa do Primeiro Emprego. Em 2004 e 2005, embalado pela ampliação das políticas, assim como pelo crescente interesse em articulá-las entre si, o Ministério do Trabalhe e Emprego organizou, respectivamente, o I e o II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, envolvendo gestores de políticas de trabalho, membros de comissões de emprego, intelectuais e organizações representativas da sociedade. Ambos os referidos Congressos incluíram momentos preparatórios nos grandes Municípios e em todos os Estados da Federação. Constituíram-se, assim, em momentos de mobilização e discussão privilegiados sobre a formulação de um horizonte mais estratégico para as políticas de emprego/trabalho no país. Diante de uma trajetória tardia e fragmentada de construção das políticas públicas de emprego no Brasil, tais congressos colocaram-se o desafio prioritário de criar as condições da integração sistêmica das funções de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, formação profissional, orientação profissional, certificação profissional, políticas específicas para a juventude, programas de geração de emprego, trabalho e renda, sistema de informação sobre o mercado de trabalho.

Apesar da importância adquirida pelo sistema CODEFAT e da efetiva participação das três bancadas nos seus diversos níveis de constituição, representando uma experiência bem contrastante com a prática histórica da gestão pública no país, de caráter marcadamente autoritário, as dificuldades e limitações dessa experiência têm sido bem flagrantes. Um dos aspectos mais positivos a realçar é o de que o CODEFAT vem atuando com bastante regularidade e tomando decisões que efetivamente influenciam na gestão dos recursos do FAT. Entretanto, ao mesmo tempo, mesmo no que se refere ao CODEFAT, há limitações, como a forte interferência do Governo Federal na destinação e gestão desses recursos (por exemplo, o órgão não tem controle sobre a parte dos recursos do FAT que é destinada ao BNDES). Mas as limitações e fragilidades se encontram mais fortemente localizadas nas Comissões Estaduais e Municipais de trabalho/emprego (e ainda mais enfaticamente nestas últimas): suas atribuições institucionais não são claras; não há recursos previstos para a sua instalação, nem para financiar os membros no desempenho de suas atividades, nem tampouco para

---

49% para 53,4% em 2008. Junto a isso, cresceu também o contingente de trabalhadores que contribuíram para a Previdência Social. Em 2003, 61,1% da população ocupada fazia essa contribuição; essa proporção subiu para 64,1% no ano passado".

propiciar uma formação mais sistemática de seus representantes (não obstantes bem avaliadas experiências nacionais e locais de formação); há sempre muita interferência do Poder Executivo; a representação sindical nem sempre é efetiva e sua atuação nem sempre ocorre em bases unificadas; até o momento esses órgãos não se constituíram em espaços com visibilidade pública em um patamar suficiente para canalizarem as demandas sociais, convertendo-as em objeto de negociação social.

Mesmo sob o Governo Lula, quando o elemento da participação, do controle e da negociação sociais se colocaram em um outro patamar, inclusive no campo da regulação das relações de trabalho (com a constituição do Fórum Nacional do Trabalho), mas também das políticas públicas de emprego/trabalho (com os avanços na formulação e articulação de um projeto de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda), o sistema CODEFAT se manteve com dificuldades de se afirmar como um espaço efetivo de controle social e as organizações sindicais não tem conseguido empreender uma forma de participação que consiga pressionar positivamente esse espaço no sentido de sua publicização e que consiga estabelecer uma ponte entre o mesmo e as lutas sindicais. Por outro lado, as *políticas públicas de emprego, trabalho e renda* não superaram sua condição histórica fragmentada e seu caráter "de programa", não se constituindo, ainda, em "políticas de Estado". Apesar dos avanços, ainda, não é possível se falar na existência de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no país, nem em uma dinâmica de participação e controle sociais mais efetivo.

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. *A Condição Humana*, São Paulo, Forense Universitária. 1999.

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

BALTAR, P.; KREIN, D.; LEONE, E. Economia e mercado de trabalho no Brasil. In: Leite, M. e Araújo, A. (orgs.). O trabalho reconfigurado: ensaios sobre Brasil e México. São Paulo: Annablume. 2009.

BARBOSA, A.; MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*, São Paulo, ABET. 1998.

BRASIL. *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*, São Paulo, MTE, Codefat e Fonset. 2004.

_____. *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*, São Paulo, MTE, Codefat e Fonset. 2005.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes. 1998.

CODEFAT, *Resoluções*, www.mte.gov.br. Consulta: 18/02/2006.

COSTA, C. *et al*. "Controle social da política pública de trabalho, emprego e renda no Brasil: desafios e potencialidades", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Novo momento para as comissões de emprego no* Brasil? São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação. 2007.

DAGNINO, E. "A Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil", en Dagnino, E. (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra. 2002.

DAIN, S. e SOARES, L. "Reforma do Estado e Políticas Públicas: Relações Intergovernamentais e Descentralização Desde 1988", En Oliveira, M. (ed.), *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*, Campinas, IE/Unicamp. 1998.

DEDECCA, C. *et al*. "Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Novo momento para as comissões de emprego no* Brasil? São Paulo, Unitrabalho. 2007.

DIEESE. A Situação do Trabalho no Brasil. São Paulo, Dieese. 2001.

FAUSTO, A. *et al*. *Políticas públicas de trabalho e renda: na América Latina e no Caribe*, t. 1 e 2, Brasília, FLACSO/Brasil; Editora Abaré, 850 p. 2003.

HANSEN, H. "Tendências do sistema público de emprego no mundo", en MTE (ed.), *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*, São Paulo, MTE, Codefat e Fonset. 2004.

KREIN, Dari. O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90. Dissertação de Mestrado, FE/UNICAMP, Campinas. 2001.

KREIN, Dari. Moretto, Amilton. O crescimento da formalização do emprego: como explicá-lo? Anais do IX Encontro Nacional de Estudos do Trabalho - ABET: Recife. 2005.

LIMA, A. "A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das Resoluções do Codefat", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação. 2007.

LIMONCIC, Flávio. Os inventores do New Deal: Estado e sindicato nos Estados Unidos dos anos 1930. Tese de Doutorado, UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

LIPIETZ, A. "Fordismo, fordismo periférico e metropolização", *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 2, nº 10. 1989.

_____. *Audácia: uma alternativa para o século 21*, São Paulo, Nobe. 1991.

MORETTO, A. *et al* "Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil", En: Proni, M. e Henrique, W. (ed.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*, São Paulo, Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp. 2003.

TEM. "Orientação Estratégica e Programas: Plano Plurianual 2004/2007". Brasília. 2003.

OLIVEIRA, M. A. Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da Era Vargas ao Governo FHC. Campinas, Tese de Doutorado, Instituto de Economia/Unicamp. 2002.

OIT, *Convenções*, www.ilo.org. Consulta: 16/02/2007.

ORTEGA, A. *et al*. *Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch. 2006.

POCHMANN, M. "As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes", en Oliveira, Marco Antônio de (ed.), *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*, Campinas, IE/Unicamp. 1998.

_____. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*, Campinas, Boitempo. 2001.

PONTUAL, P. "A formação de conselheiros como política estratégica: relato e reflexões sobre a experiência da Unitrabalho", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Novo momento para as comissões de emprego no* Brasil? São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação. 2007.

RIBEIRO, N. e KRAUSE, S. "Participação e representação política nas comissões/conselhos de trabalho, emprego e renda: a democracia participativa em

construção", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Novo momento para as comissões de emprego no* Brasil? São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação. 2007.

SANTOS, Boaventura de S. "A flexinsegurança". En: http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/188en.php. Consulta: 15/08/2007.

SAUL, A. *et al* ."Síntese avaliativa dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs – 2003/2005", en Saul, A. e Freitas, C. (eds.), *Políticas públicas de qualificação*: desafios atuais, São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação. 2007.

TATAGIBA, L. "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil", en Dagnino, E. (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra. 2002.

TELLES, V. *Direitos Sociais: Afinal do Que se Trata?* Belo Horizonte, Editora UFMg. 1999.

THUY, P. *et al*. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*, Madrid, OIT e Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España. 2001.

TODESCHINI, R. Desafios para a construção do sistema público de emprego, trabalho e renda, Brasília, SPPE/MTE. 2005.

_____. "A construção do sistema público de emprego no Brasil e a gestão tripartite", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Novo momento para as comissões de emprego no* Brasil? São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação. 2007.

VERAS DE OLIVEIRA, R. "O PNQ e as Perspectivas e Desafios da Política Pública de Qualificação na Paraíba", en Véras de Oliveira, R. (ed.), *Qualificar para Quê?* Qualificação para Quem? São Paulo, Unitrabalho; Campina Grande: Edufcg. 2006.

_____. (ed.) *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*, São Paulo, Unitrabalho/A+ Comunicação, v. 1 e 2. 2007.