

Políticas de Emprego no Brasil: Âmbito, História e Limitações

por Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Embora o Brasil disponha de instituições de mercado de trabalho consolidadas desde os anos 40, as políticas para ajudar os trabalhadores desempregados a encontrar emprego só começaram na década de 70. Isso foi possível graças à criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Antes disso, havia apenas um mecanismo de compensação para trabalhadores que perdiam seus empregos, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), bem como uma assistência para desempregados de alcance muito limitado.

A criação do SINE deu-se em conformidade com os princípios da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para fornecer uma ampla gama de serviços, como central de empregos, orientação vocacional, formação profissional e um banco de dados de indicadores do mercado de trabalho. As agências do SINE, no entanto, tornaram-se agências de emprego e, até 1993, o número de trabalhadores empregados via tais agências permanecia bastante pequeno. O seguro-desemprego foi introduzido em 1986, como um benefício para trabalhadores demitidos sem justa causa. Esperava-se que sua cobertura fosse ser muito maior do que a assistência anteriormente prestada aos desempregados.

O seguro-desemprego e o SINE, no entanto, careciam dos recursos necessários para lidar com a dimensão do desemprego, limitando assim o número de potenciais beneficiários—os que estavam desempregados involuntariamente. Além disso, não havia coordenação entre o seguro-desemprego, os serviços empregatícios oferecidos pelo SINE e os serviços de treinamento profissional/vocacional. Por isso, não se pode dizer que o Brasil dispunha de um sistema público de emprego no final da década de 1980, apesar da existência de uma série de serviços e benefícios.

Desde 1990, duas importantes mudanças têm favorecido a consolidação de um sistema público de emprego no Brasil: a criação de um regime de financiamento, através do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a consequente expansão da cobertura dos benefícios e serviços.

O FAT criou uma das fontes primárias de receita: as contribuições fiscais do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Também criou uma fonte secundária: os juros sobre investimentos em empréstimos de capital. Embora parte da receita tenha sido desvinculada a partir de 1994, em um esforço de redução do déficit nominal do governo, essas fontes não só permitiram a expansão da cobertura do seguro-desemprego, mas também financiaram a expansão do SINE e da oferta de cursos de formação vocacional e de aperfeiçoamento.

Em 2009, o Ministério do Trabalho relatou que havia 7,39 mil indivíduos cobertos pelo seguro-desemprego e cerca de seis milhões de trabalhadores registrados no SINE. Mas apenas pouco mais de um milhão de pessoas encontraram emprego através deste sistema. Quanto aos cursos de formação, o FAT financiou 3,6 milhões de cursos para trainees em 2001, mas os cursos eram curtos demais e não havia qualquer controle da qualidade de seu conteúdo. Isto levou a uma reformulação do programa, que foi retomado em 2007 com muito menos recursos e que, até o final do ano, tinha formado apenas 118 mil alunos.

O Programa de Geração de Renda e Emprego (PROGER) foi uma nova abordagem criada pelo FAT, com o objetivo de apoiar as microempresas através de linhas de créditos especiais. Esperava-se que o PROGER criasse novos empregos e que, ao mesmo tempo, aumentasse a renda dos pequenos empresários. O programa começou com 92 mil operações de crédito em 1996 e chegou a quase 1,66 milhões de operações em 2008. As avaliações de impacto têm mostrado que a linha de crédito para investimento teve impactos positivos sobre o emprego, principalmente no curto prazo. Mas a linha de crédito para o capital de giro, um mecanismo de crédito cuja quota de desembolso total do PROGER tem crescido nos últimos anos, não teve efeito algum.

Uma possível explicação para isto é o fato de uma das características do programa não ter sido implementada. A concessão de crédito deveria ter sido associada à assistência técnica e ao treinamento e, na maioria dos casos, não foi isso o que aconteceu. Na prática, portanto, o PROGER nunca foi realmente integrado aos outros componentes do sistema público de emprego, permanecendo basicamente um programa de crédito para pequenas empresas, tradicional e independente.

O sistema público de emprego no Brasil ainda enfrenta dois problemas, existentes desde que o sistema foi criado. O primeiro é a integração, decorrente da dificuldade de associar benefícios e serviços (central de emprego, formação vocacional e linhas especiais de crédito) e de associar os diferentes serviços prestados pelo sistema. O segundo é a cobertura, já que o programa é mais eficaz ao alcançar trabalhadores do setor formal do que trabalhadores com empregos precários, não-assalariados e independentes.

A pesquisa em Gonzalez (2010) coloca três desafios para o futuro do sistema público de emprego: (i) superar a natureza reativa das políticas de emprego em relação ao ciclo econômico, dada a predominância de políticas passivas focadas na oferta de trabalho; (ii) oferecer mais proteção e serviços aos segmentos mais vulneráveis da população em idade ativa (grupo este em que mulheres e jovens encontram-se sobre-representados); e (iii) tratar dos problemas de coordenação, que tendem a se agravar ainda mais à medida que novos programas são criados fora do âmbito do FAT.

Referências:

Gonzalez, Roberto (2010). "Employment Policies in Brazil: History, Scope and Limitations", *IPC-IG Working Paper*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.