

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO**

RAFAELLA LIMA DOS SANTOS

**Mercado de Trabalho Brasileiro: Sistema Público de Emprego (2003-2014)**

Osasco

2020

RAFAELLA LIMA DOS SANTOS

**Mercado de Trabalho Brasileiro: Sistema Público de Emprego (2003-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento do Departamento de Economia da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, da Universidade Federal de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Murilo Leal Pereira Neto  
Coorientador: Profa. Dra. Claudia Tessari

Osasco  
2020



Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Unifesp Osasco e Departamento de Tecnologia da Informação Unifesp Osasco, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S237m Santos, Rafaella Lima dos

Mercado de Trabalho Brasileiro: Sistema Público de Emprego (2003-2014) / Rafaella Lima dos Santos. – 2020.  
90 f.

Dissertação (Mestrado em Economia e Desenvolvimento) - Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, 2020.  
Orientador: Murilo Leal Pereira Neto.  
Co-orientador: Cláudia Alessandra Tessari.

1. Mercado de trabalho. 2. Políticas públicas. 3. Sistema público de emprego. 4. Economia brasileira. 5. Mudanças institucionais. I. Pereira Neto, Murilo Leal, II. Tessari, Cláudia Alessandra, III. Dissertação - Unifesp/EPPEN. IV. Título.

CDD 331.12

SANTOS, Rafaella Lima dos Santos. **Mercado de Trabalho Brasileiro: Sistema Público de Emprego (2003-2014)**. Dissertação (Mestrado) apresentada à Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_  
Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_  
Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_  
Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_  
Assinatura \_\_\_\_\_

À classe trabalhadora que sonha e luta.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho, sem dúvida, foi uma das maiores superações que precisei enfrentar. É o resultado de alguns anos em que muitas vezes acreditei que não seria possível ver o seu fim e gostaria de agradecer o apoio e incentivo de inúmeras pessoas que, de uma forma ou de outra, auxiliaram nos momentos em que ele se desenvolveu.

Primeiramente, ao professor Murilo Leal Pereira Neto, que não desistiu de acreditar e me auxiliar nesse processo, me incentivando nos momentos de dificuldade, que foram muitos e principalmente por suas palavras “vamos junto”, me mostrando um valor que vai muito além da escrita da dissertação.

Aos professores Claudia Tessari e André Roncaglia, que são as pessoas que lembram o motivo da docência, revelando um lado humano que foi de extrema importância para acreditar na vida acadêmica que somada as dificuldades da vida pessoal, não me fizeram sucumbir.

Ao querido mestre, Paulo Daniel, que sempre foi exemplo de como deve ser um professor, acreditando em seus alunos e incentivando seus sonhos. Obrigada por acreditar mais em mim do que eu mesma e impulsionar para que esse mestrado fosse realidade para uma aluna que sempre precisou trabalhar para pagar seus estudos e jamais achou que seria possível se dedicar integralmente a isso. Sempre que pisar em uma sala de aula, lembrarei de suas palavras: Fé na vida! Fé no que virá!

Aos meus colegas de mestrado, Juliana e Vinicius, por dividirem os momentos difíceis e principalmente os intervalos onde o riso parecia despreocupado.

A minha amiga e irmã, Viviane, que contagia com sua alegria e nunca me deixou desistir da vida, sempre mostrando o quanto uma mulher pode ser forte, e ao querido Cássio (in memoriam) que nos ensinou a não aceitar menos do que merecemos.

A minha querida amiga, Mayara Rachid Xavier, que se tornou tão importante, exatamente no período em que estava ingressando no mestrado. Principalmente pela parceria em acreditar e correr atrás da mudança do mundo, mesmo quando as

condições sociais nos impedem de muito, mostrando sentido em cada leitura e cada escrita e que é possível sim ser forte e meiga, que a luta algumas vezes pode ser apenas espalhar palavras de incentivo na forma de amor e companheirismo.

Ao meu amado irmão Lucas, por me ensinar todos os dias o que é o amor. Obrigada por escolher viver essa vida ao meu lado, faço minhas as suas palavras: por você, tudo. A minha cunhada, Jaqueline, que sempre me faz rir com suas histórias e vivências do dia-a-dia amenizando quando os problemas pareciam sufocar, obrigada por dividir isso e nossa vivência sonhadora.

Aos meus pais, Valdinei e Lindinalva que me ensinaram a viver no pouco e sonhar com muito. Desde sempre me mostrarem as dificuldades de se inserir no mercado de trabalho e o quanto é necessário lutar com garra para permanecer nele, mas sem deixar de perder a fé e a ternura navida, se preocupando em me mostrar mais uma vez -e sempre que necessário- o valor que a vida tem.

Como diria Dom Paulo Evaristo Arns: “De esperança em esperança”, é o que se resume os agradecimentos desse trabalho.



Não digam que fui rebotalho, que vivi à  
margem da vida.  
Digam que eu procurava trabalho, mas fui  
sempre preterida.  
Digam ao povo brasileiro que meu sonho era  
ser escritora, mas eu não tinha dinheiro para  
pagar uma editora.

(Jesus, Maria Carolina de, 1960)

## RESUMO

SANTOS, Rafaella Lima dos. **Mercado de Trabalho Brasileiro: Sistema Público de Emprego (2003-2014)**. 2020. 90 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2020.

Este estudo procura analisar a formação do Sistema Público de Emprego no Brasil, considerando os contextos socioeconômicos em que se estruturou o mercado de trabalho e o papel do Estado na formulação de políticas voltadas para a regulação das relações de trabalho e, especialmente, para a proteção dos trabalhadores. Primeiro buscamos algumas linhas de interpretação teórica para a causa do desemprego, para que fosse possível entender as origens do Sistema Público de Emprego a partir da criação da OIT e como isso se desdobra no Brasil, após analisarmos a expansão e regulamentação do mercado de trabalho brasileiro entre 2003 e 2014, para assim entender quais foram as mudanças institucionais ocorridas nas relações de trabalho para tentar entender se as melhorias desse período tratam apenas de um subproduto do crescimento econômico ou o desenho institucional também mudou apontando para uma possível alteração qualitativa no mercado de trabalho.

Palavras-chave: Mercado de trabalho; Políticas públicas; Sistema público de emprego; Economia brasileira; Mudanças institucionais.

## **ABSTRACT**

SANTOS, Rafaella Lima dos. Public Employment System (2003-2014). 2020. 90 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2020.

This study seeks to analyze the formation of the Public Employment System in Brazil, considering the socioeconomic contexts in which the labor market was structured and the role of the State in the formulation of policies aimed at the regulation of labor relations and, especially, for the protection of the workers. First, we look for some theoretical interpretation lines for the cause of unemployment, so that it was possible to understand the origins of the Public Employment System from the creation of the ILO and how it unfolds in Brazil, after analyzing the expansion and regulation of the Brazilian labor market. between 2003 and 2014, in order to understand the institutional changes that occurred in labor relations to try to understand if the improvements of this period are only a by-product of economic growth or the institutional design has also changed pointing to a possible qualitative change in the labor market.

Keywords: Labor market; Public policy; Public employment system; Brazilian economy; Institutional Changes

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTD	Agenda Nacional de Trabalho Decente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEF	Caixa Econômica Federal
CFMO	Conselho Consultivo de Mão-de-Obra em Conselho Federal de Mão-de-Obra
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONATRAE	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DRT	Delegacias Regionais do Trabalho
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MEC	Ministério da Educação
MPE	Micro e Pequena Empresa
MPT	Ministério Público do Trabalho
MT	Ministério do Trabalho
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIA	População em Idade Ativa
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra
PIS	Programa de Integração Social

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PNMPO	Programa Nacional de Micro Crédito Produtivo Orientado
PSI	Programa de Substituição de Impostação
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresa
SENAC	Sistema Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAES	Secretária Nacional de Economia Solidária
SENAI	Sistema Nacional de Aprendizagem
SENAR	Serviço Nacional de Formação Rural Profissional
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
SESI	Serviço Social da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SPE	Sistema Público de Emprego
SPETR	Sistem Público de Emprego Trabalho e Renda

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1 SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO: PROCESSO DE FORMAÇÃO NA EUROPA E NO BRASIL</b>	<b>17</b>
1.1 O emprego no Capitalismo	17
1.2 Organização Internacional do Trabalho e o Sistema Público de Emprego	22
1.3 Surgimento do sistema público de emprego no Brasil	26
1.3.1 Criação, estruturação e políticas para o mercado de trabalho brasileiro	26
<b>2 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL DE 2003 A 2014</b>	<b>37</b>
2.1 Mercado de Trabalho brasileiro a partir dos anos 2000	39
<b>3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NOS GOVERNOS LULA E DILMA</b>	<b>60</b>
3.1 Mudanças nas Instituições Públicas do Campo do Trabalho	61
3.1.1. Perspectivas Para o Novo Governo	62
3.2 Instituições Públicas	65
3.2.1 O campo da proteção do trabalho	65
3.2.2 O combate ao trabalho escravo	68
3.2.3 O Simples nacional	71
3.2.2 O Fundo de Amparo ao Trabalhador	75
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação propõe-se a analisar a formação do Sistema Público de Emprego no Brasil, considerando os contextos socioeconômicos em que se estruturou o mercado de trabalho e o papel do Estado na formulação de políticas voltadas para a regulação das relações de trabalho e, especialmente, para a proteção dos trabalhadores.

Reconstituímos, em linhas gerais, a situação internacional, após a Primeira Guerra, em que emerge com força a chamada “questão social”, dando origem a órgãos como a Organização Internacional do Trabalho e acompanhamos a incorporação, por autoridades brasileiras, das preocupações contemporâneas com a prevenção dos conflitos e da luta de classes por meio de uma legislação trabalhista e social.

As Resoluções e Recomendações da OIT encontraram no Brasil um mercado de trabalho com características específicas: a herança do passado escravista, rebaixando o horizonte de direitos e o padrão de sociabilidade; a fragmentação regional em vários mercados locais; a falta de interesse da classe dominante no fortalecimento de um arcabouço de regras e formas institucionais que permitissem uma maior estruturação e regulamentação das relações de trabalho.

O foco de nosso interesse, porém, estava em trazer esta problemática para a análise do desempenho dos governos Lula e Dilma em relação à estruturação do Sistema Público de Emprego. Considerando as origens e compromissos do Partido dos Trabalhadores com a classe que vive do seu trabalho, era válido indagar sobre as possíveis diferenças entre seus governos e administrações anteriores no que diz respeito à questão urgente do trabalho, do emprego e da renda.

Optamos, então, por recorrer ao referencial do pensamento institucionalista para fazer um balanço das instituições criadas, consolidadas ou modificadas no período em questão, voltadas para o mundo do trabalho. Considerando os condicionamentos macroeconômicos e as conjunturas desfavoráveis, que muitas vezes exigem medidas pragmáticas contrárias ao próprio programa de um

determinado partido ou coalizão de governo, avaliamos como interessante e promissor nos dedicarmos a uma análise institucional, a fim de avaliar melhor a intencionalidade dos governantes no período estudado em relação ao mercado e às relações de trabalho.

No capítulo 1 resumimos brevemente algumas linhas de interpretação teórica sobre as causas do desemprego, comparando as perspectivas de Marx, Keynes e Kalecki. Sintetizamos, ainda, o pensamento de Pochmann sobre os “elementos-chave” na determinação da quantidade e da qualidade dos empregos. Reconstituímos as origens do Sistema Público de Emprego, desde a criação da OIT, em 1919, visando evitar o agravamento da instabilidade social, bem como suas repercussões no Brasil. Concluímos que no Brasil o Sistema Público de Emprego foi sendo improvisado com respostas pontuais aos problemas que o desenvolvimento capitalista ia criando, sem uma estruturação, propriamente, de um Sistema Público.

No Capítulo 2, analisamos o processo de expansão e regulamentação do mercado de trabalho entre 2003 e 2014, considerando os fatores macroeconômicos determinantes, com o crescimento do emprego formal, com registro em carteira de trabalho, embora se tratassem de empregos mal remunerados. De toda forma, verifica-se uma reversão da tendência dos anos 1990 de flexibilização e deterioração dos direitos trabalhistas.

No Capítulo 3 nos debruçamos sobre a questão central da pesquisa: a avaliação das mudanças promovidas no arcabouço institucional regulador das relações de trabalho. Para tanto, avaliamos brevemente algumas instituições, como a Secretaria Nacional de Economia Solidária, o Forum Nacional do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, a adoção do Simples Nacional e dos programas ligados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), como Proger e Pronaf.



## 1 SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO: PROCESSO DE FORMAÇÃO NA EUROPA E NO BRASIL

### 1.1 O emprego no Capitalismo

As causas geradoras do desemprego no capitalismo encontram interpretações diversas, conforme a perspectiva teórica dos autores. Segundo Marx (1975), o próprio processo de aceleração da acumulação capitalista gera um excedente de mão de obra, pois o aumento da produtividade implica uma redução do número de trabalhadores em relação aos meios de produção com os quais trabalham (BOTTMORE, 1988, p. 69). Ou seja, a demanda do trabalho não é determinada pelo volume do capital global, mas pela componente variável que cai progressivamente. O crescimento da força de trabalho que está incorporada no componente variável, ocorre de acordo com o crescimento do capital global, mas em proporção continuamente decrescente. Como destaca Gimenez:

Dessa maneira, requer-se uma acumulação acelerada do capital global em progressão crescente, para absorver um número adicional de trabalhadores, que por sua vez, tendem a ser menos aproveitados, já que a própria acumulação crescente e a centralização capitalista, convertem-se numa forte mudança da composição orgânica do capital, reiterando o decréscimo de seu componente variável em relação ao componente constante. Os efeitos dessa dinâmica destacada por Marx, do decréscimo do componente variável do capital acelerado pelo seu crescimento global, podem manifestar-se de diversas formas. Por vezes, pode aparecer como crescimento absoluto da população trabalhadora acima da capacidade de absorção do crescimento global como componente variável. Entretanto, é a acumulação capitalista que produz constantemente uma população supérflua ou subsidiária, pelo menos no que se refere ao seu aproveitamento direto no processo de acumulação de capital (GIMENEZ, 2001, p.13).

Essa população supérflua, que é formada a partir do excedente da mão de obra, é na verdade mostrada como os desocupados que não foram incorporados à

lógica da exploração capitalista, mas ainda assim estão prontos para servir ao capital.

Keynes (1996), em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, nos mostra uma nova visão sobre o emprego da força de trabalho e o excedente de mão de obra que é formado no capitalismo, polemizando com a ideia dos que afirmavam que o desemprego se dava pela recusa dos trabalhadores em aceitar a diminuição dos salários:

O argumento de que o desemprego que caracteriza um período de depressão se deva à recusa da mão-de-obra em aceitar uma diminuição dos salários nominais, não está claramente respaldado pelos fatos. Não é muito plausível afirmar que o desemprego nos Estados Unidos em 1932 tenha resultado de uma obstinada resistência do trabalhador em aceitar uma diminuição dos salários nominais, ou de uma insistência obstinada de conseguir um salário real superior ao que permitia a produtividade do sistema econômico. Amplas são as variações porque passa o volume de emprego sem que ocorra mudança aparente nos salários reais mínimos exigidos pelo trabalhador ou em sua produtividade. O trabalhador não se mostra mais intransigente no período de depressão que no de expansão, antes pelo contrário. Também não é verdade que a sua produtividade física seja menor. Estes fatos, emanados da experiência, constituem, 'prima facie', o motivo para pôr em dúvida a adequação da análise clássica (KEYNES, 1996, p. 53).

Portanto, ele questiona a tendência de equilíbrio natural entre oferta e demanda da mão de obra, ocorrendo o desemprego involuntário no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão de obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente (KEYNES, 1996).

Keynes defende, então, que o nível em que nada incita os empresários em conjunto a aumentar ou reduzir o emprego, dependerá do montante do investimento corrente e que esse dependerá do incentivo para investir que recebem, principalmente em relação a taxa de juros. Assim, o desemprego que acaba por aumentar o excedente da mão de obra está ligado aos investimentos.

O que concluímos dessas rápidas observações, de forma bastante simples, é que Marx observa uma tendência estrutural do capitalismo que produz desempregados e Keynes, que o livre funcionamento do capitalismo produz desempregados por conta da instabilidade em realizar investimentos. Ambos demonstram ser da dinâmica estrutural de funcionamento da economia capitalista, a tendência de produzir contingentes excedentes de mão de obra (GIMENEZ, 2001).

Por sua vez, Kalecki traz as questões de excedentes de mão de obra e obtenção do pleno emprego, olhando para os aspectos políticos de cada país e principalmente as questões sociais. Portanto, a obtenção do pleno emprego só se daria em condições históricas que permitissem a intervenção, o planejamento e a administração pública dos investimentos, reduzindo a instabilidade provocada pelas incertezas da decisão capitalista em investir e ainda permitissem superar a resistência social dos empresários em relação ao controle do governo e efeitos políticos que vão na contramão dos seus interesses de classe.

Podemos concluir estas breves observações sobre Kalecki ressaltando que, para o autor, os problemas de mão de obra, não estão apenas relacionados com os problemas econômicos encontrados, mas antes de tudo, com as questões políticas e sociais, olhando para a formação histórica relacionada ao mercado de trabalho.

Como observado, a variável emprego/desemprego é elemento importante para o funcionamento do capitalismo. Para Pochmann (1998), a qualidade e a quantidade de emprego da força de trabalho no capitalismo contemporâneo são determinadas, fundamentalmente, por elementos sobre os quais discorreremos aqui.

O primeiro elemento, são as políticas macroeconômicas, que são diferentes em cada nação, sendo o comportamento da demanda agregada o que determina a força de trabalho.

Podemos observar isso, com o fim da Segunda Guerra. A partir de então, o Sistema Público de Emprego começa a ter objetivos e funções mais eficazes, sendo a principal função, definida com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ser parte integrante de uma política nacional que visa assegurar o pleno emprego e aproveitar os recursos produtivos de cada país (MORETTO, 2007). Inicia-se um processo da defesa do pleno emprego utilizando as forças produtivas,

que era o resultado histórico do compromisso para se pensar em políticas macroeconômicas voltadas para o bem-estar social.

O segundo elemento destacado por Pochmann (1998) para a determinação da quantidade e da qualidade do emprego em uma economia capitalista refere-se ao paradigma técnico-produtivo, ou seja, o processo de produção e ao tipo de trabalho, que estabelece as condições operacionais de uso do trabalho e do capital nas atividades mercantis. Isso pode ser observado no caso do Brasil, como será demonstrado no próximo capítulo, que demorou a começar a estruturar um mercado de trabalho e encontrava grandes dificuldades de mão de obra qualificada, inserindo assim políticas voltadas à qualificação. Como destaca Carvalho (1999), na sociedade capitalista, interessa ao capital dispor de uma força de trabalho qualificada para a produção e, à força de trabalho, dispor das qualificações que lhe permitam sua inserção vantajosa no mercado de trabalho.

O terceiro elemento-chave está relacionado às políticas de bem-estar social criadas pelos governos no sistema capitalista, visando resolver o problema de como inserir a população e, principalmente, como manter a sobrevivência de quem se encontra fora do mercado de trabalho, que é uma forma de manter o crescimento econômico.

Uma vez constituídos os grandes fundos de financiamento público ou privado e organizados os institutos governamentais ou não governamentais, que estabelecem o acesso às garantias mínimas de proteção social, as políticas de bem-estar passam a definir o grau possível de incorporação da classe trabalhadora aos frutos do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, as políticas de bem-estar social podem se mostrar funcionais à sustentação do crescimento econômico, gerando novas formas de ocupação e de ganhos de renda nos segmentos não mercantis da economia (POCHMANN, 1998, p. 127).

O quarto elemento para a determinação do emprego, está relacionado às relações de trabalho, ou seja: quem busca que sejam inseridos parâmetros regulatórios no mercado de trabalho? Conforme destaca Moretto (2007), o início do Sistema Público de Emprego (SPE) se dá exatamente com a necessidade de melhorar as relações trabalhistas, já que não existia uma proteção aos

trabalhadores, as próprias empresas faziam o trabalho de recrutar e somente quando se tem uma classe operária, com a atuação de grêmios, e posteriormente sindicatos, é que começa a ser percebida essa necessidade de um serviço público.

O último elemento destacado por Pochmann (1998) na determinação da quantidade e da qualidade do uso da força de trabalho no capitalismo contemporâneo diz respeito às políticas de emprego. Para o autor, o papel dessas políticas pode ser tanto o de orientar a redução dos desajustados nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial quanto o de equacionar os problemas de qualificação profissional, de alocação de mão de obra, das condições e relações de trabalho, do tempo de trabalho, dentre outros. Essas políticas no Brasil foram aplicadas de forma compensatória, como destaca

As políticas de emprego, ademais de seu inicial e restrito uso no Brasil, são aplicadas, muitas vezes, sem levarem consideração as especificidades nacionais, regionais, setoriais e locais. Um grande esforço parece estar sendo realizado nos anos 90, porém com resultados pouco satisfatórios frente aos desafios do alcance do pleno emprego no Brasil. Nesse sentido, torna-se interessante observar comparativamente o grau de articulação dos elementos-chave da determinação do emprego no País em dois períodos: o padrão de industrialização nacional e o de especialização competitiva (POCHMANN, 1998, p. 137).

Para Offe (1989), as políticas não são somente objetivos globais de emprego, qualificações e mobilidade, elas cada vez mais procuram influenciar positivamente a situação no mercado de segmentos específicos da força de trabalho. O problema político do mercado de trabalho está, para o autor, relacionado não só com o crescimento global da demanda por força de trabalho, mas também em se pensar na distribuição equilibrada e justa da demanda nas categorias dos trabalhadores que mais sofrem com os problemas encontrados no mercado de trabalho.

Portanto, o que podemos concluir é que o emprego está relacionado a uma variável dependente da reação da sociedade frente ao fenômeno histórico da subutilização do trabalho, que pode ser observado muito claramente no Brasil. É necessário que haja um conjunto de ações coordenadas e articuladas pelas políticas macroeconômicas, olhando para os cinco elementos-chave apontados, quais sejam,

além de medidas macroeconômicas, o paradigma técnico produtivo, as políticas de bem-estar social, o sistema de relações de trabalho e as políticas de emprego para que possa haver o uso pleno da força de trabalho. Esse conjunto está diretamente ligado ao papel do Sistema Público de Emprego.

## **1.2 Organização Internacional do Trabalho e o Sistema Público de Emprego**

A criação do sistema público de emprego está ligada ao desenvolvimento da indústria, principalmente em economias que já tinham mercado de trabalho mais estruturado, pensando na necessidade de uma proteção social aos cidadãos, garantindo direitos fundamentais. Nesse contexto, em 1919, foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Fundada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem como objetivo promover a justiça social. Ganhadora do Prêmio Nobel da Paz em 1969, a OIT é a única agência das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores de 183 Estados-membros participam em situação de igualdade das diversas instâncias da Organização. A OIT é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (Convenções e Recomendações) As Convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico” (OIT, 1919).

Portanto, sua criação se dá quando os países aliados começam a perceber que o trabalho não poderia ser comparado a uma mercadoria e que a paz universal dependia da justiça social, de acordo com a Constituição da OIT, que foi elaborada em sua criação. Sua Constituição reconhecia a necessidade da regulação da contratação e uso da força de trabalho, estabelecendo as jornadas de trabalho e um salário adequado para a sobrevivência do trabalhador. Além disso, por conta do período, precisava-se estabelecer mecanismos para atuar contra o desemprego,

proteção aos trabalhadores em situação de enfermidade e contra acidentes de trabalho, essa proteção deveria se estender para mulheres, crianças, idosos e pessoas que eram incapacitadas de trabalhar, através de pensões. Os países membros deveriam, ainda, dar liberdade aos sindicatos e organizar o ensino técnico-profissional (OIT, 1919).

As convenções e recomendações que começam a ser adotadas, o são de acordo com o momento histórico em que estão sendo criadas, refletindo a necessidade do período. Uma das primeiras propostas, então, diz respeito ao Sistema Público de Emprego (SPE), que seria um instrumento para alcançar os objetivos que são propostos pela OIT, que ajudaria na estruturação do mercado de trabalho.

É na Convenção nº 2, de 1919, que se fala na constituição do Sistema Público, sendo então suas funções a criação de um sistema de agências públicas de colocação gratuitas sob o controle de uma autoridade nacional, com a participação de empregadores e trabalhadores em comitês consultivos sobre o funcionamento das agências. A Recomendação nº 1<sup>1</sup>, de 29 de outubro de 1919, trata, por sua vez, diretamente do enfrentamento ao desemprego. Ainda nessa recomendação, se mostra a necessidade de um sistema de seguro desemprego, seja pelo Estado, ou por atividades associativas que pagassem indenizações aos associados (OIT, 1919). O artigo IV da mesma Recomendação orienta que os governos coordenem obras públicas para ajudar a diminuir o desemprego. Para Moretto (2007), essa proposta de obras públicas não se coloca na perspectiva que, na década de 1930, Keynes vai defender na Teoria Geral, ou seja, de impulso à demanda agregada, mas antecipa, em certa medida, a necessidade da intervenção do Estado para enfrentar o desemprego.

Essas recomendações decorriam, muito mais, de uma ação humanitária do que da proposta de um novo modelo de gestão da economia. Esse impulso humanitário refletia as decisões do Tratado de Versalhes, em que foi criada a OIT, como mostrado na citação acima, mas as normas não questionavam o sistema econômico da época de sua criação, pois se achava que o desemprego era um problema inevitável e parte do funcionamento normal do sistema econômico e não manifestação de um funcionamento defeituoso, acreditando que a existência de um

---

1 Essa recomendação foi cancelada na Conferência Geral da OIT realizada em 2002.

“contingente de mão de obra de reserva” era uma forma de garantir o equilíbrio das forças econômicas. Face a esse quadro, a OIT buscava contribuir para a manutenção da paz com justiça social, como fica claro no preâmbulo de sua própria Constituição, sem mudanças estruturais no sistema socioeconômico:

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão de obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio ‘para igual trabalho, mesmo salário’, à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas; ... e que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios(...) AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, movidas por sentimentos de justiça e humanidade e pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, visando os fins enunciados neste preâmbulo, aprovam a presente Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1919).

É a partir desse momento que se inicia o Sistema Público de Emprego, associado, portanto, a duas questões principais, uma vindo da necessidade de uma ação humanitária, visando tornar o mercado de trabalho mais humanitário e transparente, sendo o Sistema Público de Emprego um serviço estatal que mediará as relações entre trabalhadores e empregadores. A outra questão associada à criação da OIT é a percepção de que o desemprego agrava a pobreza, propiciando o conflito social e apesar de acreditarem que era consequência do ciclo econômico, alguns reformadores sociais apontavam que o desemprego poderia ser resolvido com esses instrumentos que atuavam na demanda e oferta de trabalho.

A orientação que se encontra nas Recomendações da OIT, era no sentido de regular a força de trabalho gerada pelo capital, uma vez que o desemprego



aumentava cada vez mais a instabilidade social, que não traduzia o objetivo de Paz Universal que se procurava na época.

Em síntese, pode-se dizer que nesse primeiro momento – da criação da OIT em 1919 até o fim da II Guerra – as normas e diretrizes dadas pela OIT estavam em grande medida influenciadas pelo pensamento liberal sobre o mercado de trabalho. A essa diretriz, contudo, associa-se a visão humanista da Igreja, o crescimento dos movimentos sociais, sobretudo pelo fortalecimento dos sindicatos e dos partidos de esquerda, que ampliaram suas lutas por melhores condições de trabalho e de vida... Somente ao fim da II Guerra é que se verifica um reposicionamento com a mudança na postura dos governos que passam a adotar uma política econômica voltada para a busca do pleno emprego. Mudança essa diretamente ligada à crise dos anos trinta e a incapacidade de a teoria econômica ortodoxa explicar e apontar soluções para o desemprego massivo (momento do fim da guerra. A Declaração da Filadélfia, como ficou conhecida, estabeleceu quatro ideias fundamentais, que constituem valores e princípios básicos da OIT até hoje: que o trabalho deve ser fonte de dignidade; que o trabalho não é uma mercadoria; que a pobreza, em qualquer lugar, é uma ameaça à prosperidade de todos; e que todos os seres humanos tem o direito de perseguir o seu bem estar material em condições de liberdade e dignidade, segurança econômica e igualdade de oportunidades. No final da guerra, nasce a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de manter a paz através do diálogo entre as nações. A OIT, em 1946, torna-se sua primeira agência especializada (OIT, 1919).

Desde sua criação, os membros tripartites (sendo eles o governo, o empregador e o empregado) da OIT adotaram 189 Convenções Internacionais de Trabalho e 205 Recomendações sobre diversos temas, sendo eles emprego, proteção social, recursos humanos, saúde e segurança no trabalho<sup>2</sup>

---

2 Informação disponível em <<https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>>. Acesso em 10/12/2019.

. Muitas das primeiras recomendações foram revistas e/ou canceladas, de acordo com a época em que se pensava o período e as necessidades do mercado de trabalho.

No Brasil, a OIT começa sua representação em 1950, atuando com programas e atividades que têm refletido os objetivos da organização, principalmente nesse período, refletindo os esforços para a qualificação profissional da grande massa de trabalhadores que então se forma, e veremos ao longo desse capítulo sobre as medidas adotadas pelo Governo para a estruturação de um Sistema Público de Emprego.

### **1.3 Surgimento do sistema público de emprego no Brasil**

#### 1.3.1 Criação, estruturação e políticas para o mercado de trabalho brasileiro

No Brasil, a estruturação do mercado de trabalho ocorre de forma tardia, já que existia uma grande facilidade de se conseguir força de trabalho até então. Inicialmente através de escravos e depois com o enorme número de imigrantes. Em 1917 e 1919, o movimento sindical organizou algumas greves reivindicando melhores condições de trabalho e o Estado alterou a concepção liberal que assumira em relação ao mercado de trabalho desde a Constituição de 1891. Porém, a questão social sempre estava ligada ao código civil e somente depois de 1920 é que a direção da economia começa a mudar e se vê a necessidade de estruturar o mercado de trabalho. Com a assinatura do Tratado de Versalhes, no qual o governo se comprometia com a proteção do trabalhador, começam a aparecer mudanças que serão firmadas a partir do Governo Vargas. Ainda na década de 20, são aprovadas leis como a Lei Elói Chaves, de caixas de aposentadoria e pensão, lei sobre acidentes de trabalho, férias e o código de menores, além da criação do Conselho Nacional do Trabalho (VIANNA, 1999).

A partir de 1930, o Brasil passa por profundas mudanças, deixando de ser uma economia baseada na produção agrária para se tornar uma economia industrial. Podemos dizer que o mercado de trabalho brasileiro se consolida e nacionaliza nesse período (Em que a oferta da mão de obra seria intensificada, resultante tanto das mudanças que estavam acontecendo no campo, por conta das transformações tecnológicas, como da ausência de uma reforma agrária, constituindo-se, então, a mão de obra, com os descendentes de escravos libertos e um grande número de imigrantes no país).

A evolução das políticas de mercado de trabalho está fortemente ligada à formação do mercado de trabalho e do sistema social do país. É tarefa quase impossível falar de um sem mencionar o outro. Portanto, podemos dizer que as políticas sempre estiveram conectadas ao Sistema Público de Emprego e que sua ausência no período anterior se deu por conta da facilidade com que os empregadores conseguiam mão de obra, primeiramente com o trabalho escravo e posteriormente com as políticas de incentivo à imigração (MORETTO, 2007).

Antes de 1930, existiam indústrias de bens de consumo no país, mas a maioria era destinada para o mercado interno da classe baixa, sendo insuficiente para dar início ao desenvolvimento da industrialização. Portanto, não existia um interesse de estruturar o mercado de trabalho e, por conta da economia que era predominantemente agrícola, não havia uma necessidade até então, nem por parte dos empregadores que tinham uma grande oferta de mão de obra, e nem por pressão da sociedade, para uma maior proteção social.

Diante da economia e da política, de acordo com Cardoso de Mello (1998), o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil é tardio e por isso o mercado de trabalho, também, é estruturado de forma tardia. Também segundo Moretto:

...não era possível, ou melhor, não era do interesse das classes dirigentes a criação de uma institucionalidade para organizar e estruturar o mercado de trabalho. Apesar de iniciativas isoladas de alguns parlamentares, o predomínio político das oligarquias agrárias regionais impedia a implementação de normas mais civilizadas de exploração do trabalho que, até meados do século XX, foi predominantemente agrícola. Nos países que já tinham passado pela revolução industrial, onde a indústria e a urbanização tinham um papel preponderante, a preocupação com a organização do mercado de trabalho tornara-se uma questão importante para responder às reivindicações dos trabalhadores organizados em sindicatos e dos partidos de esquerda. Assim, já no início do século XX, a Inglaterra procurava organizar um

serviço público de emprego para, entre outras coisas, evitar o deslocamento do trabalhador de porta em porta em busca de um posto de trabalho, bem como introduzira um benefício para os trabalhadores desempregados. No Brasil, não havia pressão social para que o Estado fizesse a regulação, assim como não era uma necessidade econômica (MORETTO, 2007, p.142)

A proteção ao trabalhador no Brasil, então, começa a ganhar forma nesse período, juntamente com o mercado de trabalho que também começa estruturar-se, atrelado ao projeto de industrialização do país, executado no Governo Vargas, com diversas regulamentações referentes à jornada, inclusão de trabalhadores, proteção às mulheres, inclusive com a criação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Apesar desse avanço, não se cria um Estado de Bem-estar Social, essas conquistas estavam restritas a algumas categorias, não se estendendo aos trabalhadores rurais, por exemplo, mas havia leis de proteção com direitos mínimos. Além disso, diferente das economias de capitalismo avançado, não chegamos a ter uma política de pleno emprego, as políticas eram ligadas ao projeto de industrialização e crescimento da economia. Todas essas mudanças culminam na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), promulgada em 1943 (FAUSTO, 1995).

Na Constituição de 46, a assistência ao trabalhador desempregado toma forma de Lei (artigo 157- inciso XV), garante-se a estabilidade no emprego se fortalece a indenização nos casos de demissão (artigo 157-inciso XII). Porém, o seguro desemprego só é implantado de fato nos anos 80, mas a legislação brasileira já apontava para isso desde a Constituição de 1934. Com a CLT o trabalhador passou a receber uma indenização pela demissão, mas não garantia estabilidade alguma no período em que ele ficaria desempregado.

Após golpe de 64, o governo aplica reformas liberais tornando o mercado de trabalho mais flexível. Em 1966 é aprovado no Congresso Nacional o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que coloca fim à estabilidade para pessoas que estão na mesma empresa há mais de dez anos, podendo ser demitidos a qualquer momento, sem justa causa, de acordo com as necessidades do empregador. O argumento utilizado era de que o trabalhador teria uma conta vinculada ao seu contrato de trabalho e a medida era para sua proteção, funcionando como um seguro-desemprego. Começa também uma política salarial,

aumentando as diferenças entre quem trabalha dentro da fábrica e os cargos administrativos, além disso, com a nova política de contenção de gastos, o salário mínimo não sofreu reajuste e ao longo de todo o governo militar foi se deteriorando (MORETTO, 2007).

Ainda nos anos 60 é instituído o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensa de Empregados<sup>3</sup> que institui um plano de assistência aos desempregados. Para que isso ocorra, é criado o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que tinha seus recursos através da folha de pagamento dos trabalhadores, descontando 1% e parte da arrecadação sindical<sup>4</sup>, porém esse benefício atingia uma pequena parcela dos trabalhadores, sendo restringido aos demitidos por empresas que eram fechadas, com inúmeras limitações de quem de fato receberia esse dinheiro. Com a criação do FGTS, a demissão ganha uma flexibilidade maior e os recursos do FAD vão se reduzindo consideravelmente, já não se atingia muitos trabalhadores e sua cobertura se torna ainda menor. Somente na Constituição de 1967 é que o seguro desemprego se torna um direito integrado à previdência social, mas ainda assim existia um descaso por parte das autoridades com o mercado de trabalho e esse direito só vai acontecer de fato em 1986 (AZEREDO, 1998).

A partir de 1971, o MEC amplia o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), para atender a formação a todos os setores da economia, sendo transformado em um órgão do Departamento de Ensino Médio, atrelado aos supletivos e em 1975 passa a ser vinculado ao Ministério do Trabalho<sup>5</sup>. No ano seguinte, em 1976, o governo transformou o Conselho Consultivo de Mão de Obra em Conselho Federal de Mão de Obra (CFMO)<sup>6</sup>.

O I PND (1972/1974) tinha em seus objetivos a geração de empregos através da alocação de recursos em setores que gerariam mais mão de obra, como a construção civil e os serviços. Durante o II PND (1975/1979), ainda se encontravam medidas para o mercado de trabalho (MORETTO, 2007).

---

3 BRASIL. Lei 4.923/65, de 23 de dezembro de 1965. Diário Oficial da União – Seção 1, de 29/12/1965, P. 013537

4 BRASIL. Lei 4.589, de 11 de dezembro de 1964. Diário Oficial da União – Seção 1, de 17/12/1964, P. 11559^

5 BRASIL. Decreto nº 75.081 de 12 de dezembro de 1974. Diário Oficial da União - Seção 1, de 13/12/1974, Página 14305

6 BRASIL. Decreto nº 77.362 de 01 de abril de 1976. Diário Oficial da União - Seção 1, de 2/4/1976, Página 4283

Em 1975, é criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), que está de acordo com a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para atender aos desempregados com menor qualificação profissional, orientando sobre empregos disponíveis e realocando-os no mercado trabalho. É somente nesse período, com a instituição do SINE, que se tem no país um Sistema Público de Emprego, que é implementado de forma tardia.

O SINE era estruturado no Ministério do Trabalho, e supervisionado por um órgão central, a Secretaria de Empregos e Salários e havia órgãos setoriais, como as agências e serviços federais de empregos<sup>7</sup>.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo militar estava se esgotando, aliado à crise da dívida externa que se inicia nos anos 80. O crescimento que o país viveu nas décadas anteriores, com elevação do PIB, na verdade fez com que a renda estivesse concentrada nas mãos de poucos, ampliando assim as desigualdades sociais, aparecendo, então, nesse período fortes demandas sociais com as quais o novo governo precisaria lidar.

De 1981 a 1983, a política econômica estava inteiramente voltada para a questão da dívida externa, que fez com que a inflação se tornasse ainda mais intensa. Pela primeira vez o problema do desemprego era algo muito forte no país e a partir desse momento se viu o quanto o sistema de proteção ao trabalhador desempregado não era eficaz, assim a única alternativa era a informalidade. O único mecanismo que de fato existia era a indenização por justa causa e começam a aparecer novamente discussões sobre se pensar um projeto consistente de seguro desemprego (AZEREDO, 1998).

Em 1984 a economia começa a se recuperar com a elevação dos preços, em 1985 assume o governo da Nova República, que coloca em prática o Plano Cruzado para conter a inflação, apresentando bons resultados no começo, mas não alcançando seus objetivos e, em seguida vêm, então, outros planos de estabilização, sendo eles o Cruzado II, Bresser e Verão. A recuperação econômica, permitiu a recuperação dos empregos, aumentando assim o número de carteiras assinadas. Porém, o crescimento dos empregos não acompanhou o ritmo do

---

<sup>7</sup> BRASIL. Decreto nº 76.403 de 08 de outubro de 1976. Diário Oficial da União - Seção 1, de 8/10/1976

crescimento das áreas urbanas, crescendo também nesse período o emprego por conta própria que acaba por desvalorizar os trabalhos assalariados.

Na década de 1970, por exemplo, houve a geração líquida de 17,2 milhões de postos de trabalho, dos quais 34,3% ofereciam remuneração mensal de até 1,5 salário mínimo e 16,9%, rendimento acima de cinco salários mínimos mensais. Nos anos 1980, o país criou 18,1 milhões de novas ocupações, sendo 25,4% com remuneração de até 1,5 salário mínimo mensal e 33,1% de cinco ou mais salários mínimos mensais. Na faixa das ocupações sem remuneração, houve a geração equivalente a somente 0,7% do total das ocupações, número que, nos anos 1970, foi menos que 0,4% (POCHMANN, 2012, p. 26).

Em 1986 o governo brasileiro lança o Plano Cruzado e, como parte do plano está a preocupação social, é criado então o seguro-desemprego, para dar uma assistência financeira ao trabalhador desempregado por um período, por conta da demissão sem justa causa ou a paralisação das atividades que poderia ocorrer pelo seu empregador. No ano de lançamento, os custos ficaram por conta do Orçamento Geral da União, posteriormente seu financiamento ocorreria através do FAD, mas ficou definido que uma comissão tripartite deveria decidir como se daria esse financiamento, seguindo os moldes das economias de industrialização avançada.

Apesar de toda essa mobilização, o seguro desemprego só cobriria uma parcela de 17% dos trabalhadores desempregados, isto porque existia uma série de exigências para que houvesse a habilitação para receber o benefício, como ter contribuído por 36 meses nos últimos quatro anos, ter recebido salário nos últimos seis meses de pessoa jurídica, não possuir outra fonte de renda própria, entre outras. Estes requisitos acabavam por prejudicar os trabalhadores de baixa renda e com qualificação menor, que tinham uma rotatividade muito grande e acabavam oscilando entre o emprego com carteira assinada e um emprego informal, por conta da necessidade de receber alguma renda. Os trabalhadores de baixa renda e não especializados, portanto, muitas vezes, não apresentavam as qualificações necessárias para obter o benefício (AZEREDO, 1998).

A comissão tripartite nunca se reuniu e o financiamento se deu com recursos do Tesouro e com recursos da contribuição sindical. Portanto, as restrições que acabavam fazendo com o que o programa tivesse uma cobertura muito baixa, se davam por não haver orçamento suficiente para abranger mais trabalhadores. Esta

questão só é resolvida com a Constituição de 1988<sup>8</sup>, onde se definiu que a receita do PIS-PASEP é que financiaria o programa. Em 1990, quando de fato ocorre sua implementação, o programa é regulamentado<sup>9</sup>

---

8 Artigo 239 das Disposições Constitucionais Gerais.

9 BRASIL. Lei 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Diário Oficial da União – Seção 1, de 12/01/1990, P. 874



e se cria então o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Esse é o eixo para a organização das políticas de mercado de trabalho. O seguro-desemprego estava ligado diretamente à qualificação de mão de obra e à recolocação no mercado de trabalho, através do SINE e foi de extrema importância para as políticas de mercado de trabalho, como salienta Moretto:

A existência de um fundo específico para o financiamento e uma lei de seguro-desemprego que permitia o uso de recursos para atividades de intermediação de mão de obra e reciclagem profissional, representou a possibilidade de um avanço sem precedentes para as políticas de mercado de trabalho. No entanto, na primeira metade da década de 1990 pouco avanço ocorreu nessas duas últimas políticas. Esse fato decorreu, em grande medida, da falta de uma estratégia clara, tanto de curto como de longo prazo para essas políticas, refletindo-se em incertezas sobre as ações a serem desenvolvidas. Um aspecto dessa ausência de estratégia está relacionado com o repasse de recursos para o SINE executar suas atividades. (MORETTO, 2007, p. 168)

A partir de 1990, o governo inicia um conjunto de reformas econômicas e planos para a estabilização da inflação, que acabam por cada vez mais mergulhar o país em uma recessão. O desemprego começa a crescer, esperava-se que isso fosse temporário e se revertesse assim que a economia voltasse a reagir, porém não foi o que aconteceu. A economia começa a se recuperar em 1993 e permanece crescendo até 1997, quando volta a cair, nesse período os empregos gerados não eram suficientes para absorver todos os trabalhadores que estavam desempregados e nem os trabalhadores que ingressavam no mercado de trabalho. Começou a crescer o emprego informal, por conta própria, e principalmente o emprego doméstico no Brasil (MORETTO, 2007).

O que se percebe é que a falta de estruturação do mercado de trabalho brasileiro deixou raízes profundas que começavam a aparecer nesse momento. Com a implantação do Plano Real, em 1994, a economia começa a se estabilizar através da valorização excessiva da moeda nacional, porém a desestruturação do mercado de trabalho só aumenta. Com a sobrevalorização cambial, o processo de abertura tornava a vida das empresas nacionais muito difícil. Os produtos nacionais eram mais caros que os importados, tornando uma concorrência quase impossível,

principalmente para as pequenas empresas que não tinham apoio nenhum do governo para sobreviverem.

O setor industrial tenta se adaptar à abertura comercial que refletiu uma reestruturação produtiva desse setor. A recuperação industrial não foi acompanhada pela recuperação dos empregos, atividades agrícolas estavam em baixa desde modernização do campo que fez as pessoas migrarem para a cidade e o setor de serviços fica sobrecarregado para manter o nível de emprego. Toda essa situação, trouxe uma nova organização do trabalho, baixando os salários, aumentando a sobrecarga de período trabalhado (MORETTO, 2007).

Com o número de desempregados subindo, o SINE (Sistema Nacional de Emprego) não foi capaz de atender todos os que solicitavam o seguro desemprego. Como o programa precisava ser implementado, depois da reformulação da lei de 1990, o Ministério do Trabalho cria uma rede para auxiliar nesse processo. As Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a habilitar o trabalhador desempregado, sendo a CEF responsável também pelo pagamento (POCHMANN, 1998).

A partir de 1993, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) decide reestruturar o SINE, que tinha como funções: a intermediação de mão de obra, a implementação de um seguro-desemprego, a reciclagem e formação profissional, a geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho e a promoção de projetos de emprego e renda, estipulando critérios de desempenho dos convênios com finalidade de repasse dos recursos do FAT, criando também um serviço de expansão da intermediação de mão de obra e habilitação do seguro desemprego (AZEREDO, 1995).

A preocupação com qualificação profissional esteve presente no mercado de trabalho brasileiro desde o início da industrialização. Mesmo com a criação do SINE, o sistema S foi o instrumento mais utilizado para a execução dessa qualificação, portanto o Ministério de Trabalho nunca esteve ligado ou tão preocupado com essa questão. Somente em 1994 quando é prevista<sup>10</sup>

---

10 BRASIL. Lei nº 8.900/94 de 30 de junho de 1994. Diário Oficial, de 01/07/1994, P. 9773

a utilização dos recursos do FAT para a qualificação é que o foco das políticas de qualificação começa a mudar, ganhando importância a intermediação de mão de obra.

Em 1994 é criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) para o enfrentamento do desemprego. Era focado em micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, e iniciativas de produção do setor informal que não tinham acesso ao crédito, concedendo o crédito necessário a essas empresas como forma de gerar emprego e renda. Inicialmente o programa atendia os lugares de maiores índices de desemprego, que estava concentrado na área urbana, mas no ano seguinte o programa é estendido para a área rural com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Em 1995 é implementado o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor)<sup>11</sup> que visava qualificar a população para a organização industrial do período, esse plano ocorreu de forma descentralizada e em parceria com diversas instituições, entendendo que os brasileiros não possuíam qualificação para os empregos que eram oferecidos pelas indústrias (POCHMANN, 1998).

O objetivo principal do Planfor era qualificar e requalificar 20% da população economicamente ativa a partir de 1999, atendendo tanto os trabalhadores participantes do seguro desemprego, como os não participantes, os que corriam risco de perder seus empregos, sejam eles do setor informal ou a população em desvantagem social, sendo sua maior atuação junto aos adolescentes, jovens, mulheres e idosos (MT, 1996).

Os cursos de qualificação profissional não tiveram uma pesquisa do que os novos empregos que estavam surgindo de fato precisavam, ou seja, não foram criados de acordo com a demanda gerada pelas empresas, mas eram ofertados de acordo a instituição que os oferecia, fosse ela pública ou privada. Por sua vez, os Planos Estaduais de Educação não definiam prioridades ao escolher os cursos, ou seja, não havia informação suficiente da demanda de cada região por algum curso técnico específico. Com isso, os cursos cresceram muito mais do que a criação das Comissões de Emprego, fazendo com que os cursos fossem executados fora do que fora estabelecido pelo Codefat, já que era necessária uma fiscalização das ações e a participação da comunidade (AZEREDO, 1998).

---

11 Seu primeiro nome foi Plano Nacional de Educação Profissional, sendo alterado depois.

Outros programas além do Planfor, Proger e Pronaf foram criados como o Programa Agente Jovem, o Primeiro Emprego, o Programa de Economia Solidária, além das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego que eram exigências do Codefat para a fiscalização dos planos de qualificação.

As políticas de mercado de trabalho que começaram a ocorrer a partir de 1990 foram resultado da criação e estruturação do FAT. A partir de então é que começam a se constituir políticas de proteção e apoio ao trabalhador mais eficientes que fazem com que o país caminhe para Sistema Público de Emprego. Porém, todas as mudanças que ocorreram e a melhora nas políticas de emprego não foram suficientes para reduzir o desemprego nesse período, sendo as políticas criadas focalizadas em grupos vulneráveis socialmente, sem se pensar em políticas que mexeriam com essa estrutura, como por exemplo do ensino, já que era um grande problema no Brasil, tendo níveis muito elevados de analfabetos.

A meta do Planfor ao ser implementada era de qualificar 20% da População Economicamente Ativa (PEA), mas não foi alcançada e se consegue atingir somente 3% (MORETTO, 2007). Não se levou em consideração as especificidades de nosso país e como seria a efetivação no mercado de trabalho que havia se formado recentemente, sem contar, principalmente, com a população que tinha em nosso país que ainda sofria com o analfabetismo e que seria a mão de obra disponível (GUILHON, 2005).

Durante os anos 90, o mercado de trabalho brasileiro foi marcado por baixos investimentos produtivos, que não acompanhavam o crescimento da população, aliado à isso, não existiam políticas voltadas para a preocupação do bem-estar social, o sistema de relações trabalhistas se mostrava ainda muito autoritário, sem confiança nas relações tanto das empresas, como dos trabalhadores, fazendo com que crescessem os empregos informais e precários que eram firmados por contratos individuais (POCHMANN, 1998).

Podemos dizer que o mercado de trabalho foi se adaptando às mudanças pelas quais a economia brasileira passava. As políticas que eram implementadas pareciam na verdade uma improvisação frente aos problemas que iam aparecendo, sempre relacionados às altas taxas de desemprego que eram encontradas em dados momentos, sem a estruturação de um sistema público de emprego.

O Brasil não possui um sistema público de emprego propriamente, conforme a experiência internacional, com capacidade de reunir um conjunto articulado de atividades voltadas para o desempregado (intermediação de mão de obra, formação profissional e assistência financeira). Apesar da inexistência de um sistema, o país possui alguns serviços que operam desarticuladamente e com baixa eficácia, buscando responder às necessidades de alocação de mão de obra, de educação profissional, de seguro-desemprego e de geração de emprego e renda (POCHMANN, 1998, p. 139).

Somente com uma crise de desemprego é que podemos identificar a questão social como um problema que precisava de atenção, abrindo assim para a melhora nas políticas do mercado de trabalho. O que se percebe é que a introdução das políticas, tanto no cenário internacional como no Brasil, não reduz o desemprego e nem ajuda a estruturar o mercado de trabalho, dadas as condições econômicas em que se tem a elevação do desemprego. É necessário pensar no modelo econômico que pode fazer com que o mercado de trabalho possa ser estruturado novamente.

## 2 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL DE 2003 A 2014

No capítulo anterior, olhamos para o Brasil a partir dos anos 1970, quando se articulam uma série de políticas voltadas para a estruturação do mercado de trabalho, caminhando-se para a formação de um SPE (Sistema Público de Emprego). O sistema público é uma resposta aos padrões que passam a ser estabelecidos pela OIT, levando-se em conta as questões sociais que se formam com um mercado de trabalho não estruturado, além das exigências do desenvolvimento econômico nacional. Este mercado, porém, organizara-se tardiamente, como vimos no capítulo 1, e apresentava grandes desigualdades regionais, precária formalização e marcas de um passado escravista, com grandes distorções de remuneração e acesso a empregos de qualidade, conforme a raça e o gênero.

Este capítulo analisará as causas macroeconômicas do dinamismo do mercado de trabalho a partir de 2003, para se compreender posteriormente no Capítulo 3, o desenho institucional do SPETR (Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) nos governos Lula e Dilma.

O Brasil começa a ter altas taxas de crescimento, no ano de 2003, refletindo-se no aumento do PIB. Esse crescimento beneficiou-se do aumento das exportações, impulsionadas pela conjuntura externa favorável aos países exportadores de commodities; beneficiou-se também da ampliação do consumo interno e do investimento. (HIRATUKA, BALTAR E ALMEIDA, 2007).

A economia passou a crescer de forma sustentada a partir de 2004, inicialmente puxada pela demanda externa (BALTAR, 2015), mas logo a seguir também impulsionada por medidas voltadas para a recuperação do crédito, que ampliou o consumo das famílias, e pela retomada dos investimentos produtivos, também beneficiados pelo barateamento de bens de capital importados, devido à valorização cambial.

O mercado financeiro doméstico teve sua ampliação favorecida pela aplicação de capital estrangeiro e elevação dos empréstimos internacionais, o que fez com que as empresas, como alternativa, comecem a articular a colocação de títulos e a aquisição de propriedades, obtendo financiamento em moeda nacional. O aumento da entrada de capital estrangeiro permitiu ao país manter a acumulação de reservas. Com isso, a moeda nacional continuou sua tendência de valorização, fazendo que as taxas de inflação caíssem e o PIB tivesse um crescimento acelerado quando comparado com o período anterior, levando à ampliação do consumo e do investimento (BALTAR et al., 2010).

Quanto às políticas de emprego, começaram a ganhar consistência nos anos 1990, com a criação do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que permitiu a expansão do seguro-desemprego e o desenvolvimento de programas públicos de formação de mão de obra. Entretanto, diante de um período de baixo crescimento econômico, como da década de 90, ficaram evidentes as limitações das políticas de emprego, também afetadas por restrições ao gasto e ao investimento público que contribuiriam para o baixo alcance dessas políticas (MENDONÇA, 2003).

O crescimento que o país começou a experimentar permitiu o aumento do número das ocupações e dos empregos formais, que se expressaram em uma forte elevação a partir de 2004, principalmente com o aumento real do salário mínimo, o que não acontecia há alguns anos. Com todas essas condições, as rendas das famílias também começam a aumentar, estimulando mais ainda o consumo e o mercado nacional. Por conta dos empregos formais, o acesso ao crédito se dava de forma mais fácil, ocorriam também alterações institucionais, as taxas de juros estavam mais baixas e era maior o tempo de pagamento, alterando, assim, os fatores determinantes na sustentação do crescimento econômico.

A principal estratégia do Governo Lula foi o crescimento com inclusão social. Nesse período, como afirma Dal Chiavon (2003)<sup>12</sup>, as ações e políticas do Ministério do Trabalho foram construídas tendo como princípio básico que a melhor política de inclusão social é pela via do trabalho, associando a renda ao trabalho.

---

12 Eva Maria Cella Dal Chiavon foi Secretária Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de 2002 à 2005.

Há que se destacar que todos os programas previstos no Plano de Ação 2003 tomaram forma, a começar pelo Programa Primeiro Emprego, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Fórum Nacional do Trabalho, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e a autorização de novas linhas de créditos para os programas de geração de emprego e renda do FAT. Ademais, intensificou-se a luta pela erradicação do trabalho escravo e do trabalho realizado por crianças, além do aumento da fiscalização do trabalho (DAL CHIAVON, p. 17, 2003)

Portanto, pode-se afirmar que o governo Lula buscou o crescimento sustentável por meio do estímulo ao trabalho, à democratização do acesso ao crédito e inclusão social e do fomento à economia solidária.

## **2.1 Mercado de Trabalho brasileiro a partir dos anos 2000**

Para Dedecca e Rosandiski foi a recuperação do setor externo que permitiu que as empresas conseguissem manter seu nível de atividade e gerassem emprego, para eles, por outro lado, o que acabou impedindo o PIB de crescer mais foi a política macroeconômica que estava focada em conter a inflação e na abertura comercial que acabava restringindo o consumo e a atividade econômica do país. Por conta da recuperação, o mercado de trabalho também começa a se recuperar.

A recuperação presente mostra ser possível carregar simultaneamente elevações do produto e da ocupação, em especial do emprego formal. É refutada, na prática, a tese da “inempregabilidade”, bem como é reafirmada aquela da importância do crescimento fundado na produção e no consumo internos. Foi restabelecida, portanto, a possibilidade de recuperar o mercado nacional de trabalho, inclusive de seu segmento formal. Felizmente, parece que o país está superando a tese referente ao fatalismo do desemprego e da destruição do mercado formal de trabalho, mostrando ser possível que o crescimento articulado a políticas setoriais e sociais favoreçam novamente o dinamismo do mercado nacional de trabalho. A particularidade da recomposição do mercado de trabalho no presente, comparativamente ao observado no Plano Real, diz respeito às características da recuperação econômica, que tem estimulado, a partir das exportações, a atividade produtiva interna, com baixo impacto, até o presente momento, sobre as importações (DEDECCA E ROSANDISKI, 2006, p. 89).



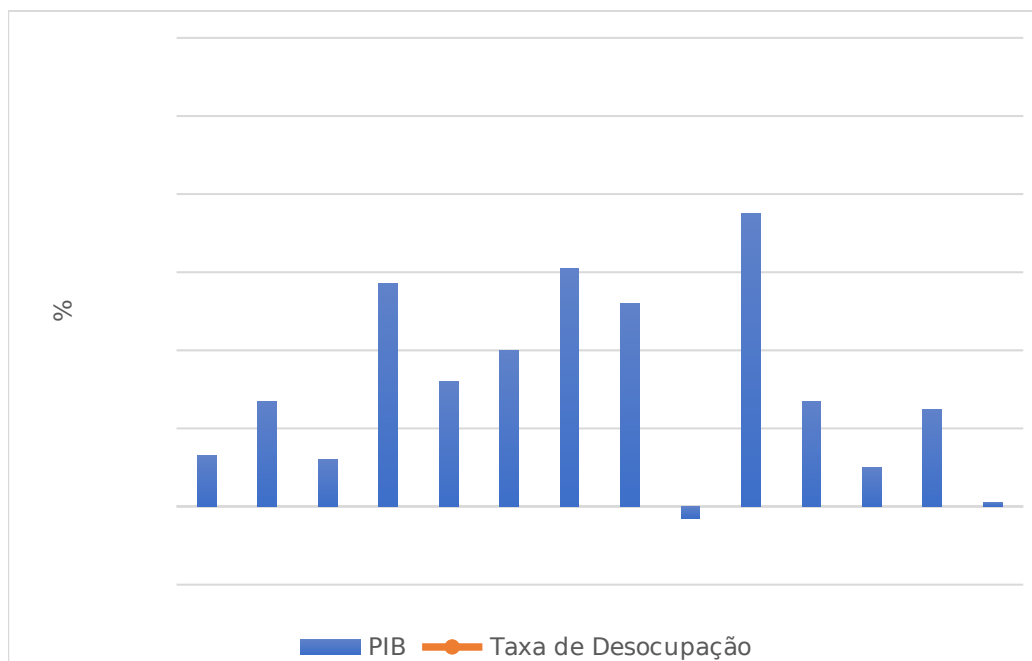
Os anos 90 haviam sido marcados pela informalização e, como consequência, a arrecadação de impostos e contribuição social foram diluídas em processo mais amplo de intenso aumento da dívida pública que ocorreu nos anos 90. Esse processo somente seria revertido a partir de 2003 com o crescimento econômico o qual contribuiu para reverter o quadro de informalidade e para elevar o poder de compra da população, como destaca Baltar:

A reativação do mercado de trabalho foi um dos principais determinantes da relativa melhora na condição socioeconômica da população brasileira desde que o prolongado boom internacional de commodities passou a favorecer o desempenho econômico dos países em desenvolvimento dotados de recursos naturais. No Brasil, um crescimento do produto interno bruto (PIB) mais vigoroso e com inflação mais baixa, a partir de 2004, aumentou a geração de empregos assalariados, contribuiu para a formalização dos contratos de trabalho e elevou o poder de compra, diminuindo as diferenças de renda entre os trabalhadores. (BALTAR, 2014, p. 436).

O crescimento vivido a partir de 2003 que, como visto, se intensificou pelas vias da exportação, contribuiu para ampliar o mercado doméstico e consequentemente, o investimento privado. É esse aumento do mercado doméstico que contribuiu para a diminuição da taxa de desemprego. Essa retomada de crescimento, aliado ao consumo e o aumento dos empregos formais, fez com que o quadro de baixa arrecadação de impostos e contribuições sociais se revertisse e, mesmo com uma elevada meta de superávit primário, os gastos públicos ainda puderam dispor de forte crescimento. Com isso, se expandiram os gastos sociais os quais, por sua vez, foram importantes para a manutenção interna de bens e serviços e para o aumento dos investimentos públicos. Além do mais, os juros básicos da economia puderam ser reduzidos, facilitando-se o acesso ao crédito (CALDAS 2015).

Esse novo período é marcado pela queda da taxa de desemprego, pela a ampliação do assalariamento, pelo avanço da formalização dos vínculos de emprego e pelo aumento do rendimento médio real do trabalhador. Todos esses, fatores são responsáveis pelo crescimento do PIB e do emprego, por uma melhora do perfil distributivo da renda e pela diminuição da pobreza (OLIVEIRA, 2015).

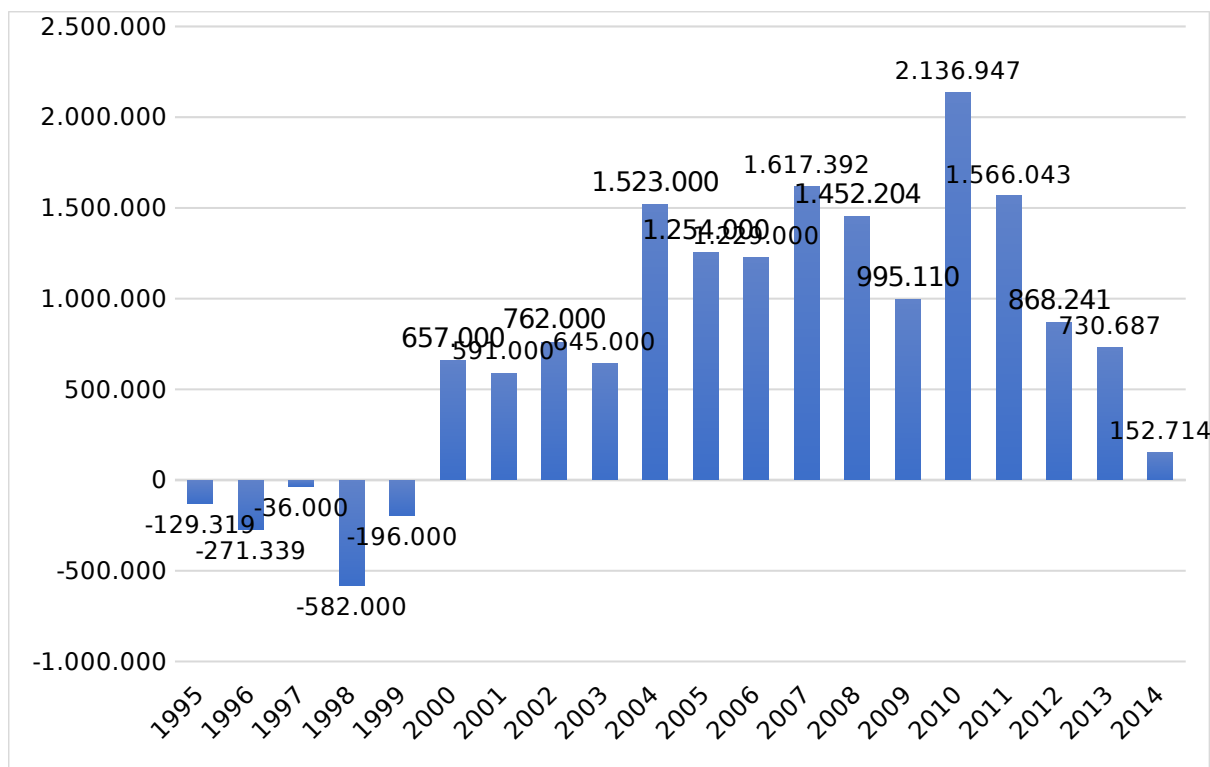
**Gráfico 1 – Evolução da Taxa de Desocupação e do Crescimento do PIB  
Brasil – 2001-2013**



Fonte: PNAD/PME-IBGE. Elaboração própria.

Observação: Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD utilizados para a elaboração dos gráficos desta seção consideram apenas as pessoas de 15 anos ou mais de idade. Em 2010, ano censitário, a PNAD não foi realizada.

A retomada do crescimento do PIB em 2004 não diminuiu imediatamente a taxa de desocupação. Como podemos observar no Gráfico 1, a redução mais significativa começa a ocorrer em 2006. Porém, em 2004 já se inicia um processo de formalização nas relações de trabalho e a taxa de desocupação foi menor que nos três anos anteriores, marcando 9,0%. Em 2004, ocorre a criação de 1,523 milhão de empregos formais, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e como pode ser observado no Gráfico 2, esse número jamais havia ocorrido anteriormente.

**Gráfico 2 – Geração líquida dos postos formais de trabalho**

Fonte: CAGED, elaboração própria.

Observação: Em 2010, ano censitário, a PNAD não foi realizada.

Entre 2003 e 2013, a População Economicamente Ativa (PEA) – que representa o estoque de oferta de trabalho disponível no mercado - apresentou crescimento em ritmo muito semelhante àquele da População em Idade Ativa (PIA)<sup>13</sup>. O crescimento da PEA foi puxado pela expansão do emprego, assim o número de desocupados começa a cair. Esses dados nos mostram como a dinâmica do crescimento da economia brasileira é fortemente puxada pelo crescimento do consumo e emprego. (IPEA, 2014).

Pode-se explicar essa taxa – a qual só começa a cair em 2006, apesar do crescimento apresentado em 2004 – pela política adotada pelo Governo. Como podemos observar, os dados da PEA e de ocupados no Gráfico 3 foram muito

13 O IBGE considerava indivíduos em idade ativa aqueles com 10 anos ou mais de idade. A partir de 2011 a metodologia da PNAD foi alterada e passou a considerar em idade ativa os indivíduos com 15 anos de idade ou mais.

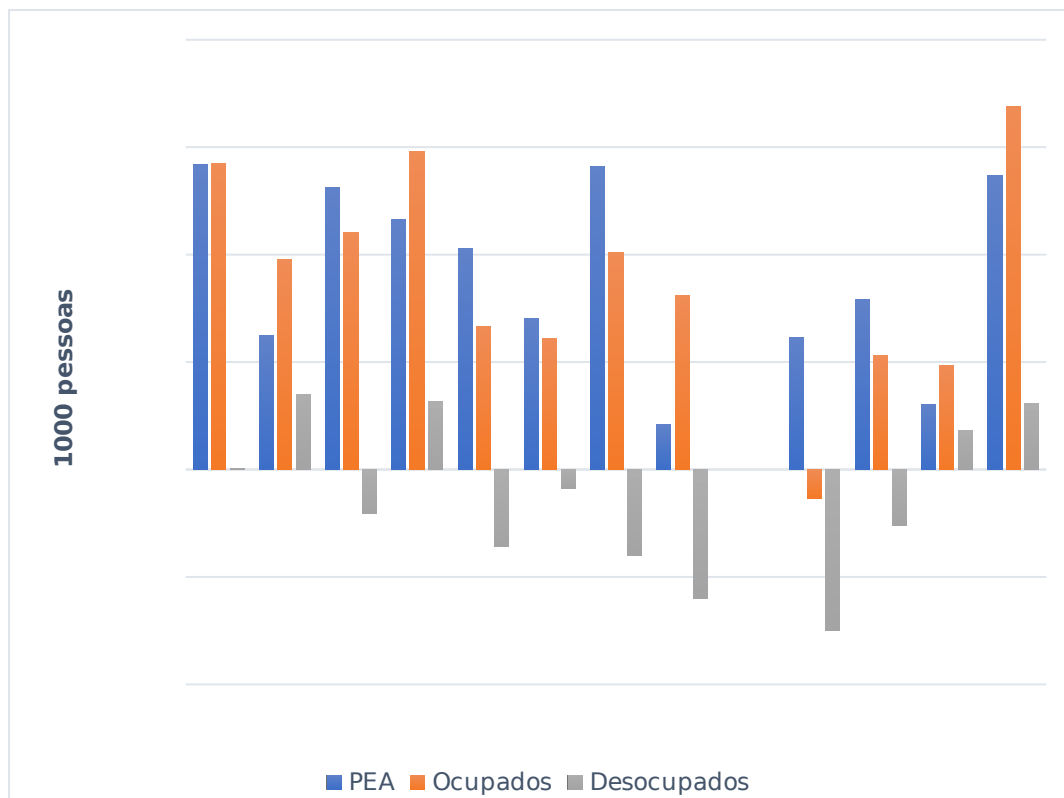
parecidos, o que fez com que a taxa de ocupados estivesse estável, resultando na taxa de ocupação desse período em 9,1%, como visto no Gráfico 2. Em 2003 a criação de postos de trabalho começa a diminuir com maior intensidade e apesar da diminuição da PEA também ter ocorrido, isto se deu em menor intensidade que a diminuição dos postos de trabalho, fazendo com que a taxa de desocupação subisse nesse período para 9,7%. Em 2004, puxada pelo crescimento econômico, a taxa de desocupação passou de 9,7% para 9,0%, gerando o maior número de postos de trabalho até o período.

Em 2005, perante a preocupação de um crescimento econômico superior ao potencial da economia brasileira o qual geraria pressões inflacionárias, adotaram-se políticas econômicas restritivas com impacto direto no nível de emprego:

...as preocupações com um crescimento econômico mais elevado, superior, em tese, ao crescimento potencial da economia brasileira, e com os possíveis impactos inflacionários daí decorrentes, precipitaram a adoção de uma política monetária mais restritiva, com o intuito de desaquecer a economia e, mediante a valorização da taxa de câmbio, controlar os preços. Nesse cenário, diminuiu, em 2005, o ritmo de criação de novas ocupações, ainda que esta tenha se mantido em um alto patamar (2,3 milhões), ao passo que a entrada de pessoas no mercado de trabalho acelerou-se significativamente (3,0 milhões), ainda reflexo, provavelmente, do crescimento econômico registrado no ano anterior. (OLIVEIRA, 2015, p. 157).

A partir de 2006, o governo adota uma nova postura, tanto fiscal quanto monetária. O mercado de trabalho mantém a trajetória de expansão, com a geração de 1,254 milhão de empregos formais em 2005 e mais 1,229 milhão em 2006, culminando com um novo recorde, de pouco mais de 1,600 milhão postos formais de trabalho em 2007 com os novos investimentos em infraestrutura. Nesse mesmo ano, foram ampliados os programas do Bolsa Família, tanto o número de famílias que recebiam os benefícios, como também o aumento dos valores reais (MATTOS, 2015). Podemos concluir, portanto, que é no ano de 2006 que o número de desocupados como proporção da População Economicamente Ativa (PEA) diminuiu de maneira significativa, já que nesse período começa a ocorrer uma elevada geração de postos de trabalho, passando a taxa de desocupação de 8,5% em 2006 para 7,2% em 2008.

**Gráfico 3 – Evolução da População Economicamente Ativa, do Número de Ocupados e Desocupados**



Fonte: PNAD-IBGE, elaboração própria.

Observação: A PNAD normalmente não é realizada em anos censitários, com o que não se dispõe de seus dados para o ano de 2010

Em 2008, porém, diante de temores de retomada da inflação, o BC volta a aumentar a Selic, a partir de abril, poucos dias antes da quebra do Banco Lehman Brothers, que deflagraria a crise financeira internacional. De todo modo, o PIB cresce não desprezíveis 5,0% e o mercado de trabalho ainda gera 1,540 milhão de postos formais, quantidade menor do que a de 2007, mas superior às de 2006 e de 2005.

O governo reage à crise financeira mundial com políticas anticíclicas, não piorando o cenário, pois havia um acúmulo de reservas que havia acontecido e que permitiram, pelo menos por um tempo, passar por esse momento de crise. As medidas adotadas, no entanto, não foram suficientes para impedir uma pequena retração do PIB em 2009, mas pelo menos mantiveram um ritmo positivo de criação de postos formais de trabalho, conforme destaca Mattos:

Entre as medidas anticíclicas destacam-se decisões de ampliação do Programa Bolsa Família, além de uma ampliação de investimentos públicos. Decidiu-se também pelo aumento da liquidez, mediante a redução do compulsório dos bancos, o que viabilizou a ampliação do crédito interno. Do ponto de vista da política fiscal, as autoridades econômicas optaram por manter as despesas primárias em 2009 e 2010, apesar da queda (inicial) da arrecadação. O "ajuste" se deu pela redução do superávit primário, que caiu para uma média de 1,3% do PIB no biênio 2009-2010, contra 2,4% no triênio 2006-2008. Houve aumento das despesas correntes, e manutenção da regra de aumento real do salário mínimo, o que permitiu a ascensão das despesas com a Previdência, com o abono salarial e com o seguro-desemprego - com impactos positivos sobre o consumo. Importante também foi a expansão da oferta de crédito por parte dos bancos públicos, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e, notadamente, o BNDES. Essas medidas não impediram a ocorrência de uma pequena retração do PIB em 2009, mas pelo menos mantiveram um ritmo positivo de criação de postos formais de trabalho: no ano, apesar da retração de 0,2% do PIB, foram gerados 995 mil postos formais de trabalho. Como resultado dessas medidas anticíclicas, em 2010, o PIB atingiria a taxa de crescimento de 7,5%, o que promoveu a geração líquida de 2.136 milhões de postos formais de trabalho no ano. (MATTOS 2015, p.71)

A recuperação pós-crise 2008/2009 foi bastante rápida, tanto que o produto interno cresceu 7,5% em 2010, sem que houvesse maiores pressões inflacionárias, impulsionada pela retomada do consumo e, sobretudo, do investimento. Conforme lembra Cacciamali (2016), a geração de emprego formal entre 2010 e 2013 foi ainda mais vigorosa do que no período 2004-2008, continuando o processo de redução da informalidade no mercado de trabalho e de elevação real do rendimento do trabalho.

Essa rápida recuperação de primeiro fez parecer que o Governo estava com a economia sob controle. Como Cacciamali destaca, não eram percebidos os

problemas estruturais que o país carregava que, aliados às políticas macroeconômicas, levariam a uma recessão econômica após esse período.

O governo Dilma Rousseff, que substituiu o governo Lula da Silva em 2011, insistiu na política de expansão da demanda por meio do aumento do consumo e crédito subsidiado, a despeito do arrefecimento do comércio internacional, da queda do preço das *commodities*, dos sinais de esgotamento da atividade econômica interna e da aceleração do aumento da dívida pública. As expectativas quanto à recuperação, e até expansão, dos investimentos subsidiados foram frustradas, e a sobrevalorização da taxa de câmbio vazou o aumento da renda real para importações. A crise econômica se alastra com a aceleração da alta do déficit público, o aumento da inflação e elevada desvalorização cambial. A política monetária, via aumento da taxa de juros, foi insuficiente para conter a alta da inflação e, juntamente com a queda de arrecadação e aumento das despesas públicas, acelerou significativamente o aumento do déficit fiscal, que passou a ter aumento exponencial. Por sua vez, esse quadro aprofundou a queda da atividade econômica acarretando recessão que se prolongou até 2016, com perspectivas negativas para 2017 (CACCIAMALI 2016, p.111).

Analisando os dados desse período de crise, a taxa de desocupação passa de 7,8% em 2008, para 8,3% em 2009. Com a redução do crescimento econômico, ocorreu a desaceleração da criação de vagas, diminuindo a entrada de pessoas no mercado de trabalho. Apesar disso, porém, o governo conseguiu manter a dinâmica do mercado de trabalho nesse período.

Com o aumento da arrecadação de impostos, após a crise internacional de 2008, o Brasil pode investir, além dos benefícios sociais e previdenciários que já estavam ocorrendo, em gastos públicos de infraestrutura, prestando apoio às empresas através do BNDES para o enfrentamento da crise no período (DEDECCA E LOPREATO, 2013).

As atitudes perante a crise que o Governo toma, são rápidas, ativando principalmente as políticas públicas, mas sem grandes alterações na política econômica, mantendo, no geral, a mesma linha de atuação que vinha seguindo, com exceção de algumas alterações na política fiscal.

No plano específico da política fiscal, realizou a desoneração tributária de setores com alta articulação para frente e para trás na cadeia produtiva (linha branca, automobilístico e material de construção), com a intenção de evitar a desaceleração do consumo. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) criou uma linha de crédito com taxas de juros subsidiadas (PSI), na tentativa de recuperar o ritmo de investimento depois do colapso do final de 2008. A atuação do BNDES também se mostrou crucial para lidar com a situação de crise de grandes empresas: respondeu à demanda de capital e exerceu o papel de coordenador das soluções de socorro às companhias em dificuldade, evitando, assim, a ocorrência de falências e o desencadear de expectativas negativas. (...) os bancos públicos assumiram a tarefa de sustentar a expansão do crédito, ocupando o lugar deixado pela retração das operações dos agentes privados. Simultaneamente, deram suporte às instituições com problemas de caixa, comprando carteiras de crédito ou participação no capital, de modo a evitar o contágio no sistema bancário. (DEDECCA E LOPREATO, 2013: p.12-13).

Dedecca e Lopreato (2013), consideram, portanto, que foi o investimento público que foi responsável por manter o crescimento a partir de 2006 e que permitiu às diversas empresas passarem pela crise de 2008. Para Correa e Santos (2013) o aumento dos investimentos nesse período retomou com mais vigor o papel histórico do Estado brasileiro de responsabilizar-se pela infraestrutura da economia.

Os dados apresentados pela Pesquisa Mensal de Emprego (Gráfico 1) mostram que o impacto negativo da crise internacional sobre a taxa de desocupação, apesar de intenso, teve curta duração, como destaca Oliveira:

...após atingir 6,8% em dezembro de 2008, na ocasião o mais baixo patamar registrado pela série histórica, iniciada em 2002, a taxa de desocupação aumentou expressivos 32,4% em apenas três meses, alcançando 9,0% em março de 2009. A partir de então, e desconsiderando as usuais oscilações cíclicas, a taxa de desocupação imprimiu um movimento de queda consistente, em um cenário de crescimento econômico muito baixo a partir de 2011, como já dito. Em dezembro de 2014, por exemplo, a taxa de desocupação medida pela PME-IBGE situou-se em 4,3%, igualando o menor valor registrado pela série histórica, em dezembro do ano anterior... (OLIVEIRA 2015, p. 154).

Com a crise de 2008, o mercado internacional fica mais competitivo, o governo brasileiro volta a subir a taxa de juros em 2010 e o Real volta a se valorizar.



A exportação passa a ser sustentada somente pelas commodities, o que começa a ser insuficiente para manter o superávit do Balanço de pagamentos. Apesar da diminuição do ritmo em que a economia vinha crescendo, isso não interrompeu seu crescimento, apresentando aumento médio anual de 1,8% entre 2010 e 2014, conforme Tabela 3. Por conta dos investimentos na construção civil, esses setores absorveram grande parte da população e se beneficiaram com manutenção da demanda doméstica, já que se manteve o consumo das famílias, de acordo com Baltar:

Com a inflação algo maior que a verificada em 2003-2008 (médias anuais de aumento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA de 5,3% e 5,6% respectivamente), mas muito menor que a observada em 1999-2003 (média anual de 8,9%), a política de sustentação da atividade econômica conseguiu dar continuidade à melhora do mercado de trabalho em 2008-2012, evitando desaceleração ainda maior no consumo das famílias. A taxa de desemprego atingiu 5,5% da PEA em 2012, a proporção de ocupados com emprego assalariado ampliou-se para 77,3% e o grau de formalização dos contratos de trabalho alcançou 79,5%. (BALTAR 2014, p. 454).

Para Baltar (2010) é preciso ressaltar que apesar das elevadas taxas de crescimento pelas quais o Brasil passou durante esse período, tendo avanços significativos na estrutura ocupacional e de rendimentos, olhando em perspectiva histórica, esse crescimento não é extraordinário, pois esses impactos que ocorreram no mercado de trabalho são apenas o início de um processo que deveria ter ocorrido para alterar a estrutura negativa que as políticas econômicas dos governos neoliberais deixaram no país e que parecem cada vez mais distantes de serem superadas. Esse processo então é mais amplo e demorado, haja vista a precarização do mercado e das relações de trabalho, além da necessidade de amenizar os problemas de um mercado de trabalho de um país subdesenvolvido que passou por uma estagnação de mais de 25 anos do PIB, além da estrutura ocupacional histórica que gerou problemas estruturais, como já visto, gerou problemas estruturais, tais como a informalidade, precariedade e baixos salários.

Ano	Variação do PIB total
2008	5,1 %
2009	-0,1 %
2010	7,5 %
2011	4,0 %
2012	1,9 %
2013	3,8 %
2014	0,5 %

**Fonte:** IBGE (2015), elaboração própria.  
Obs.: Variação do PIB em relação ao ano base.

Para Mattos (2015) em 2011, no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), não havia espaço para a valorização do câmbio, o qual havia sido um dos fatores decisivos, nos anos anteriores, para conciliar inflação baixa com crescimento econômico, apesar de ter mantido ainda alto superávit primário e juros muito elevados. Assim, durante o primeiro mandato, o que se fez foi ampliar os programas de transferência de renda que era o que mantinha certo dinamismo na geração de postos de trabalho. Começa a ocorrer uma queda nos empregos formais. Essa queda se dá não somente pela conjuntura internacional, mas também por medidas adotadas para conter as pressões inflacionárias, as quais acabaram por abortar o crescimento do crédito que acabaram abortando o crescimento do crédito, provocando uma desaceleração do consumo privado.

Com esse cenário, a taxa de desocupação em 2011 foi de 6,8%, representando uma diminuição perante a taxa de 8,3% de 2009. Essa queda, apesar de todos os fatores econômicos e medidas que estavam sendo adotados, pode ser explicada pela expansão do PIB em 2010, conforme pode-se observar na Tabela 3.

Conforme destaca Mattos (2015), entre 2011 e 2013 o Banco Central manteve um ciclo de redução da taxa de juros, o qual culminou na desvalorização da taxa de câmbio. O que era esperado com isso, é que com essas ações, ocorresse uma retomada do investimento no setor privado, mas não foi o que ocorreu já que as medidas adotadas no início do mandato eram políticas muito restritivas e já havia se iniciado uma forte redução da demanda agregada.

O setor privado, então, precisou rever sua capacidade produtiva e ajustar-se à demanda do período, marcada pela desaceleração do consumo e do crédito. Como resultado da redução dos investimentos, a economia estava se enfraquecendo, mas o mercado de trabalho ainda apresentava algum dinamismo, já que as medidas adotadas no período Lula, como o aumento real do salário mínimo e com a expansão do crédito, continuaram atuando, impulsionando o consumo das famílias (MATTOS, 2015).

Em 2012, temos um crescimento da PEA em quase 1,0 milhão, de acordo com dados da PNAD, e acompanhado disso, foram gerados cerca do 1,6 milhão de postos de trabalho, o que foi capaz de absorver a PEA, reduzindo mais uma vez a taxa de desocupação.

Em 2013, temos uma diminuição na geração de postos de trabalho que, diferentemente de 2012, não foi capaz de absorver a PEA, aumentando o número de trabalhadores desocupados, de 6,2% para 6,5%, como podemos observar pelos dados apresentados nos Gráficos 1 e 2.

Em 2014, apesar do baixo crescimento do PIB e do número de postos de empregos formais diminuir, ocorreu uma redução na taxa de desocupação, já que o setor não formal pode ter contribuído para a diminuição das taxas de desemprego (IPEA 2014), com isso, nesse ano se registrou a menor taxa de desocupação da série histórica desde 2002, alcançando o nível de 4,3%.

Para Oliveira (2015) as razões que levaram à redução das taxas de desocupação são aquelas subjacentes ao movimento de desaceleração da População Economicamente Ativa. O autor realiza uma análise da taxa de atividade e a separa em dois períodos, sendo o primeiro entre 2001 e 2005 onde há um aumento quase que contínuo da taxa de atividade, onde mais de 2/3 da População

em Idade Ativa (PIA) participava do mercado de trabalho. No segundo período, a partir de 2006, há um processo de redução dessa taxa.

Analisando conjuntamente os comportamentos da ocupação e da População Economicamente Ativa é possível concluir que: i) entre 2002 e 2005, as oscilações positivas e negativas da taxa de desocupação, devem-se, em boa medida, às elevadas taxas de crescimento da PEA, uma vez que a geração de postos de trabalho foi significativa em quase todo o intervalo de tempo em questão; ii) entre 2006 e 2008, período de sucessivas quedas da taxa de desocupação, o menor incremento da PEA foi de fundamental importância, posto que a geração de novas ocupações, em termos médios, não diferiu significativamente do período anterior; e iii) a manutenção das taxas de desocupação em um baixo patamar no triênio 2011-2013, em um cenário de desaceleração expressiva da geração de postos de trabalho, deve-se essencialmente a uma forte contração da taxa de expansão da PEA. (OLIVEIRA, 2015, p. 159)

Como podemos observar, o que os autores destacaram, é que o crescimento da economia foi um fator importante para melhorar a situação dos trabalhadores. Foi com o crescimento que foi possível a manutenção da ocupação e dos salários que há muito tempo não tinham um aumento real. Com isso os empregos formais no período também cresceram e conseqüentemente aumentaram a arrecadação de impostos e as contribuições sociais, ajudando a diminuir as desigualdades do período. Por conta do período que vivemos com o crescimento do mercado de commodities, mesmo diante da crise de 2008, o governo conseguiu, através dos investimentos públicos, manter o desemprego baixo, as taxas de ocupação elevadas e o crescimento mantido dos empregos formais.

Os primeiros indícios de recessão econômica surgiram em 2014, mas é apenas no ano seguinte que os impactos negativos sobre o mercado de trabalho se aprofundaram. Essa recessão, atingiu o mercado de trabalho destruindo empregos assalariados, formais e informais (Tabela 2). Os empregos formais, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), perderam 1,6 milhão de postos de trabalho registrados celetistas nesse ano, número que praticamente iguala o total de postos criados entre 2012 e 2014.

**Tabela 2** - Ocupados por posição de ocupação: participação no total de ocupados e taxa de crescimento. Brasil. Regiões metropolitanas, 2009 a 2015

Ano	Empregado com registro (%)	Empregado sem registro (%)	Conta própria (%)	Empregado com registro (var. % a.a.)	Empregado sem registro (var. % a.a.)	Conta própria (var. % a.a.)
2009	49,4	19,0	18,8	2,5	-2,8	0,7
2010	51,1	18,0	18,3	7,0	-1,6	1,5
2011	53,2	16,7	17,8	6,3	-5,2	-0,5
2012	53,8	15,9	17,7	3,5	-3,2	1,4
2013	54,8	14,4	18,0	2,6	-7,7	1,8
2014	55,3	13,3	18,7	0,8	-8,3	4,3
2015	54,5	13,2	19,5	-2,9	-2,3	2,1
2010-2013	53,2	16,2	17,9	4,8	-4,4	1,0
2014-2015	54,9	13,2	19,1	-1,1	-5,4	3,2

**Fonte:** Cacciamali (2016), a partir da Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE/PME)

Apesar do crescimento que ocorre depois da crise de 2008, nos anos seguintes começamos a perceber que o mercado de trabalho mostra taxas de declínio que foram muitas vezes contidas, por conta das políticas que foram adotadas desde que assume o presidente Lula, porém só essas políticas não são suficientes para manter o dinamismo do mercado de trabalho e, como afirma Mattos, um dos principais desafios que se colocavam era a dificuldade da atividade econômica para gerar ganhos de produtividade:

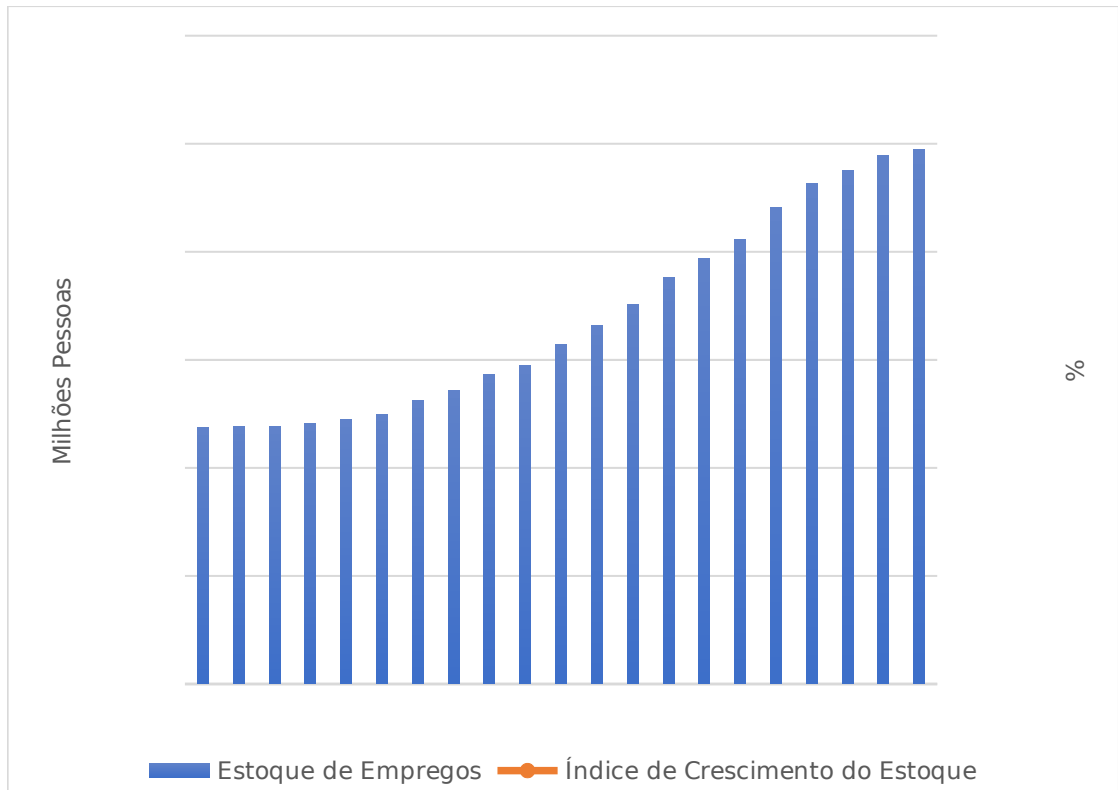
O forte dinamismo na geração de postos de trabalho concentrou-se em empregos de baixos rendimentos, o que parece refletir, de modo geral, dificuldade da atividade econômica para gerar ganhos sustentáveis de produtividade e, em especial, para promover expansão sustentada das atividades industriais. Um dos principais desafios que se colocam para os formuladores de política econômica brasileira e, por conseguinte, para o nosso mercado de trabalho, é justamente recuperar a capacidade de crescimento da indústria, setor de atividade responsável pelo espalhamento de ganhos de produtividade para toda a atividade econômica e que reúne postos de trabalho com salários acima da média dos demais setores. (MATTOS, 2015, p. 79).

O crescimento econômico foi iniciado pelo crescimento das exportações e dá as bases para que posteriormente haja a expansão do mercado interno na forma de consumo e investimento. Apesar de o cenário internacional ter favorecido o crescimento econômico que vemos a partir de 2003, há de se olhar também para as ações do Estado voltadas para as políticas públicas que contribuem para o crescimento do emprego, políticas estas voltadas para o trabalhador e para o mercado interno, como a valorização do salário mínimo, aumento das transferências de rendas, aumento do acesso ao crédito para as famílias e principalmente a formalização dos empregos que contribuíram para manter esse dinamismo do mercado de trabalho mesmo em um cenário internacional de crise, como foi em 2008, permitindo a manutenção doméstica e a continuidade do crescimento econômico por mais algum período.

Diante das evidências apresentadas, é lícito supor que a maior abrangência das políticas sociais brasileiras nos anos 2000, associada ao processo de valorização do salário mínimo e de formalização dos vínculos de emprego, foram fundamentais para que a pressão sobre o mercado de trabalho exercida pela População em Idade Ativa diminuísse no período e, com isso, as taxas de desocupação. Isto porque elas permitiram aos arranjos familiares, de posse de uma renda média mais elevada, redefinirem a inserção de seus membros no mercado de trabalho, sobretudo, dos jovens. (OLIVEIRA, 2015, p.161).

Outro fator importante a destacar é que uma das principais características do emprego no Brasil nesse período é o expressivo aumento do emprego com registro em carteira, o que chamamos de emprego formal. Como destacado durante o capítulo, entre 2003 e 2014, houve um maior investimento nas questões sociais e um maior acesso da população a um conjunto de políticas sociais e trabalhistas que contribuíram para o aumento da formalização, além da mudança na legislação e maior fiscalização que passa a ocorrer.

**Gráfico 4** – Evolução do Estoque dos Empregos Formais e do seu Índice de Crescimento – 1994-2014



Fonte: RAIS/MT, elaboração própria.

No Gráfico 4 podemos observar a evolução do emprego formal a partir de 1994 até 2014. Nos anos 1990, apesar de haver um crescimento, ele é baixo. O período em que mais se expressa esse crescimento é de 2003 a 2014, nesse último ano há um estoque de 49,5 milhões. Esse número, em relação a 1994, mais que dobrou.

Sobre o aumento da formalização dos empregos gerados nos anos 2000, existe uma questão importante que está atrelada a esse fenômeno que é a criação de empregos com baixa remuneração, portanto apesar do número expressivo de aumento de empregos, esses empregos eram com salários baixos.

Podemos considerar empregos formais ou protegidos no Brasil, os empregos com registro em carteira, portanto somente os trabalhadores que possuem o registro conseguem ter acesso ao sistema de seguridade social e aos direitos trabalhistas inscritos no arcabouço legal, portanto, como destaca Baltar (2010), o emprego sem registro em carteira é considerado ilegal, mas é muito frequente no mercado de trabalho brasileiro, dadas as condições em que se estrutura o mercado de trabalho brasileiro desde seu início.

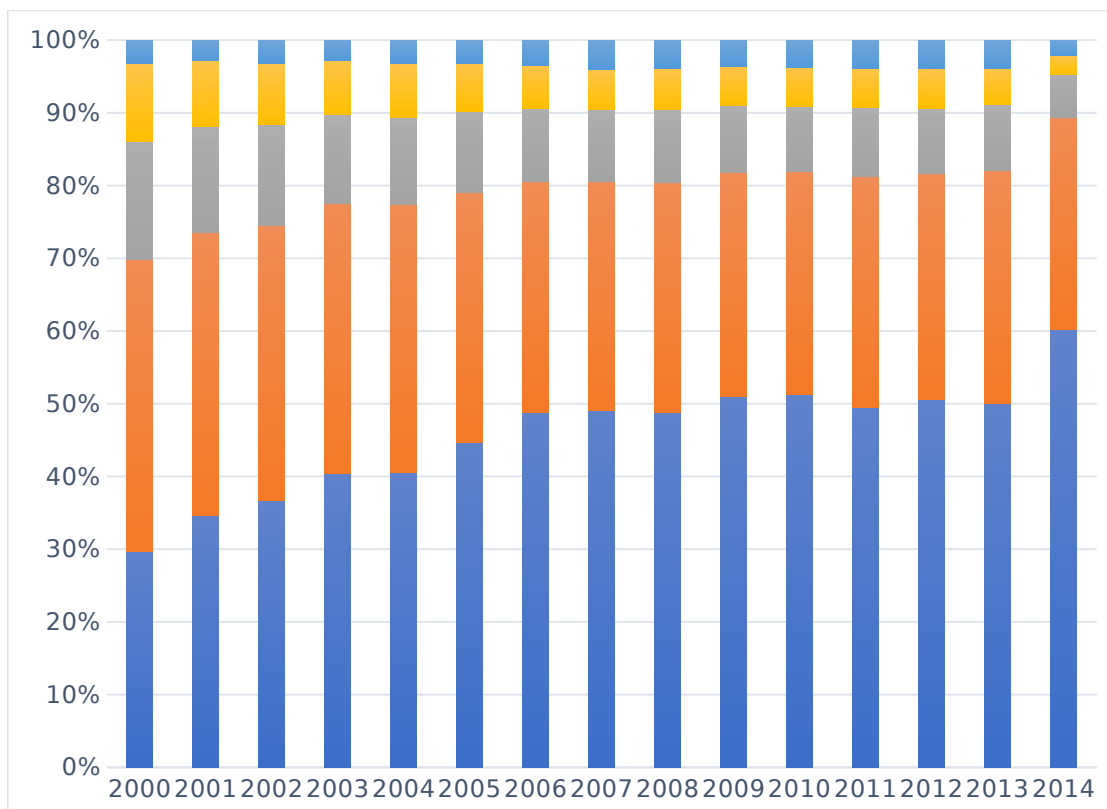
...o crescimento da formalização significa que um contingente maior de trabalhadores está teoricamente protegido, sendo-lhe assegurada a previdência social e a proteção em caso de doença, acidente, desemprego. Além disso, há na legislação uma série de direitos trabalhistas – entre os quais podem ser citados o décimo terceiro salário, as férias, a licença maternidade e paternidade, o descanso semanal remunerado, o salário mínimo – que só estão garantidos para os que têm registro em carteira. (BALTAR, 2010, p. 17).

Nos anos 1990, iniciou-se um processo de flexibilização das relações de trabalho, onde as empresas possuíam liberdade nas formas de contratação. Porém, a partir de 2003, com o melhor desempenho da economia e a maior atuação das instituições públicas, os sindicatos passaram a ajudar a diminuir a fraude e realizar uma pressão e fiscalização das empresas para contratarem conforme a legislação vigente. Apesar dessa formalização, o mercado de trabalho ainda é bastante desfavorável para o trabalhador, principalmente em relação à força de trabalho e informalidade. Essa evolução de empregos formais que se vivencia, em sua grande maioria, se dá através do aumento da contratação por prazo indeterminado, que é responsável por quase 95% do total dos empregados formais. (BALTAR, 2010).

Como podemos observar com essas informações, ocorre uma enorme rotatividade dos empregos. Ao analisar os dados do Gráfico 5, podemos verificar como o aumento da formalização vem acompanhado de empregos com baixas remunerações.

**Gráfico 5** - Distribuição dos empregos segundo faixas de salários mínimos  
Brasil – 2000-2014



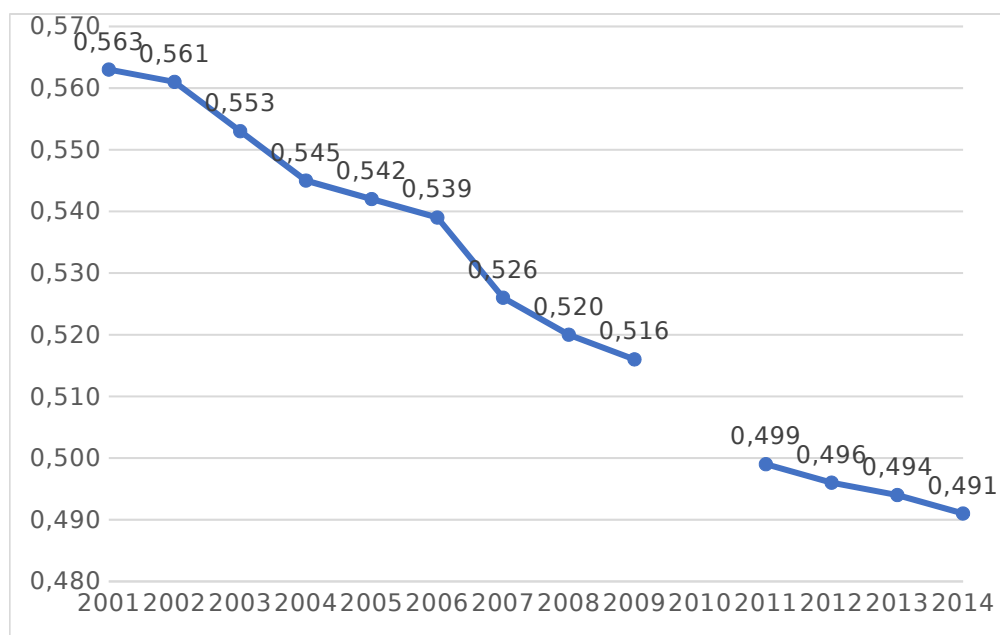


Fonte: DIEESE, elaboração própria.

Como destaca Oliveira (2015), existe um conjunto de fatores que podem explicar a formalização e os rendimentos dos trabalhadores, chamando a atenção para o papel da política de valorização do salário mínimo que temos a partir de 2003, ajudando com um aumento dos salários de base do setor formal do mercado de trabalho, além disso, o processo de formalização contribuiu para crescimento do rendimento médio real do trabalhador, como podemos observar no Gráfico 5 a evolução desde 2000.

A última mudança que iremos destacar, relacionada ao mercado de trabalho, está na distribuição menos desigual dos rendimentos do trabalho, comparado ao período anterior. A partir de 2003, há uma queda no índice de Gini<sup>14</sup>, que é o indicador de desigualdade dos países. Como pode ser observado no Gráfico 6, o índice passa de 0,563 em 2001 para 0,491 em 2014.

14 O índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 o número apresentado por determinado país, revela a presença de maiores níveis de desigualdade.

**Gráfico 6 – Índice de Gini no Brasil – 2001-2014**

Fonte: PNAD, IBGE.

Observação: A PNAD normalmente não é realizada em anos censitários, por essa razão não há dados para o ano de 2000 e 2010.

Soares (2010) destaca que essa diminuição da desigualdade que é medida pelo índice de Gini, tinha um ritmo bastante acelerado se for comparado com os parâmetros de processos da desconcentração da renda que os países desenvolvidos vivenciaram em seus “anos dourados”, no imediato pós-guerra. Porém, para que haja patamares aceitáveis de desigualdade, seria necessário que essa queda continuasse por um período bem mais extenso.

Esse processo da alteração do mercado de trabalho brasileiro, aumento real dos salários e diminuição de desigualdades, ocorreu de formas bem distintas entre todo o país, como destaca Oliveira:

...é importante considerar que a nova dinâmica do mercado de trabalho aqui analisada se manifestou de maneira bastante diversa pelo território brasileiro. Ainda que os maiores beneficiários desse processo tenham sido os trabalhadores das regiões mais pobres, notadamente os residentes no Norte e Nordeste do País, as desigualdades persistem e ainda são bastante expressivas. Caso a esta dimensão regional, considere-

se os aspectos de gênero e raça, as desigualdades tornam-se ainda mais pronunciadas. (OLIVEIRA, 2015, p. 180).

Essa nova dinâmica pela qual o mercado de trabalho passa é um processo de reconfiguração, passando por diversas mudanças do que foi vivenciado nos anos anteriores, principalmente se comparado aos anos 1990, quando predominava a flexibilização e deterioração das relações trabalhistas.

A estruturação do mercado de trabalho brasileiro nesse período está fortemente ligada ao crescimento econômico que vivenciamos a partir de 2003, porém houve muitos avanços no campo da regulação social nesse período. É certo que ainda haveria muitos campos para mudanças no mercado de trabalho, principalmente tratando de empregos por gênero, condições salariais, a precariedade do trabalho, informalidade, desigualdades, redução da pobreza, entre outros tantos aspectos. Porém, a partir dos anos 2000 se inicia um processo de mudança, com o olhar mais voltado ao trabalhador e não somente para o mercado.

Uma avaliação mais consistente do grau de comprometimento das políticas públicas dos governos Lula e Dilma com mudanças qualitativas da relação do trabalhador com o mercado de trabalho requer uma análise das instituições ativas na área. No Capítulo três olharemos para algumas dessas instituições, pois, como destaca Fonseca (2011, p. 160), as políticas instrumentais podem não evidenciar a intencionalidade de seus formuladores, não ocorrendo o mesmo com instituições criadas, extintas ou alteradas. Assim, pretende-se descrever e analisar as mudanças institucionais promovidas no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no período Lula-Dilma para que se tenha elementos do entendimento do processo de geração de empregos nesse período citado. Afinal, tratou-se de um subproduto do crescimento econômico, gerando empregos precários, de baixa remuneração ou o desenho institucional também mudou e apontava para uma possível mudança qualitativa no mercado de trabalho?

### **3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

No capítulo anterior, buscamos mostrar o cenário econômico do período escolhido, que vai de 2003 até 2014, além de mostrar como isso influenciou no mercado de trabalho, melhorando seus indicadores e a atuação do governo no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, já que, como observado, a dinâmica desses indicadores não decorre somente do crescimento da economia.

As políticas instrumentais não “são capazes de evidenciar a intencionalidade, dificultando que de sua formulação ou execução se possam depreender claramente as intenções de seus formuladores, o mesmo não ocorre com instituições criadas,

extintas ou alteradas”. Ao olhar para as instituições, há então, uma maior facilidade de identificar as intenções, os planos e projetos, conforme colocado por Fonseca:

As instituições são fundamentais na reconstrução histórica porque moldam experiências nacionais e regionais concretas, possibilitando diferentes conformações históricas, necessariamente vinculando-as à forma de inserção no ambiente social e econômico. Assim, cada nação em seu curso histórico cria estruturas institucionais próprias para os diferentes mercados (de bens, de trabalho, de capital, de terra), e estas moldam tipos peculiares de comportamento empresarial e governamental (FONSECA, 2003, p. 135).

Portanto, trabalharemos aqui abordando a intencionalidade e a consciência do governo, principalmente analisando como as instituições se alteraram nesse período, a fim de avaliar se tais alterações confirmam o discurso do crescimento sustentável do trabalho. Como destaca Caldas:

Parece ser consenso para alguns autores o papel que o poder público teve na regulação, fiscalização e promoção da atividade econômica e das relações de trabalho no Brasil durante o período de retomada do crescimento, garantindo que o crescimento da economia e da ocupação se traduzissem em maior geração de empregos formais e em maiores salários. (CALDAS, 2015, p. 21).

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar as mudanças institucionais que ocorreram no período, vinculadas ao mercado de trabalho, que foi uma preocupação destacada na Carta ao Povo Brasileiro em 2002 (LULA DA SILVA, 2002).

### **3.1 Mudanças nas Instituições Públicas do Campo do Trabalho**

Durante o período estudado, as instituições públicas tiveram um papel importantíssimo, principalmente para o crescimento do emprego formal que não se daria somente com o crescimento econômico em curso. Como destaca Baltar:

... a evolução positiva de alguns indicadores do mercado de trabalho brasileiro (em especial, como o crescimento da formalização dos vínculos de emprego e a elevação da renda média e dos que estão na base da estrutura de remuneração) está relacionada fundamentalmente com a dinâmica econômica e a mudança no ambiente político. Porém, também é necessário destacar a contribuição das políticas públicas, da regulação social do trabalho, do papel das instituições públicas e da atuação sindical. Certamente, o crescimento econômico colaborou para que estes fatores institucionais apresentassem um caráter virtuoso, no sentido de uma maior estruturação do mercado de trabalho. Em paralelo, a necessidade de responder a demandas sociais no campo do emprego e dos rendimentos, num contexto de forte tensão política, levou o Governo a adotar políticas que indicassem uma preocupação com os setores mais pobres da população. Ou seja, a explicação para a recuperação do emprego formal e dos salários, ao longo da década, também compreende a importância do arcabouço legal, das políticas públicas e do movimento sindical. (BALTAR et al, 2010, p. 17)

Portanto, o que percebemos é que somente olhar para o crescimento econômico não explicaria como se deu o fenômeno do emprego formal, dada a estrutura ocupacional e as práticas trabalhistas herdadas dos anos 1990 (KREIN e BALTAR, 2013), sendo necessária a atuação do Estado.

### 3.1.1. Perspectivas Para o Novo Governo

De acordo com o Programa de Governo lançado em 2002, uma das estratégias para o crescimento da economia era aumentar os investimentos públicos e estimular os investimentos privados nas áreas de infraestrutura social, caracterizados pelo o Governo como requisitos essenciais ao desenvolvimento econômico sob critérios de equidade e que seriam uma das fontes mais relevantes para a geração de novos empregos.

O programa afirma uma necessidade de mobilização dos trabalhadores e instituições para que o desenvolvimento nacional ocorra:

Nosso governo pretende construir estratégias próprias de crescimento do País, articulando investidores, trabalhadores e instituições nacionais com esse objetivo. Há muito tempo o Brasil precisa desse esforço consciente, de modo a erguer-se com sua própria fisionomia no mundo global. Havia condições para essa grande mobilização nacional nos últimos oito anos? Claro que sim. Mas, infelizmente, as políticas escolhidas foram outras. Ao contrário do que foi feito, nosso governo buscará mobilizar a sociedade em favor do crescimento, aproveitando toda a capacidade técnica, empreendedora e criadora do povo (PROGRAMA OFICIAL DO GOVERNO LULA, p. 12, 2002).

O que se esperava do desenvolvimento é que a criação de empregos e a geração de renda impulsionaria a economia, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações.

Outro ponto levantado foi a Reforma Trabalhista necessária para que houvesse uma legislação que assegurasse a participação de todos.

A construção de uma legislação trabalhista verdadeiramente moderna somente será possível se no seu processo de discussão for assegurada a participação dos diferentes setores sociais interessados. A garantia dessa participação é de responsabilidade do Estado. Entretanto, a peça fundamental para que ocorra esse movimento é a liberdade sindical, instituto fundamental para a consolidação da democracia. Os desafios colocados hoje para o mundo do trabalho requerem soluções cada vez mais duradouras, que somente serão alcançadas com o reconhecimento de que os conflitos são parte constitutiva das relações entre capital e trabalho. A garantia e o estímulo ao diálogo, às negociações e ao fortalecimento das instituições representativas do patronato e dos trabalhadores devem integrar, de forma relevante, as políticas de Estado (PROGRAMA OFICIAL DO GOVERNO LULA, p. 12, 2002).

Com isso, é possível observar que a preocupação era de inserir mais pessoas, principalmente as que se encontravam em maior vulnerabilidade social, no mercado de trabalho, procurando primeiramente que houvesse uma proteção social e fiscalização mais eficiente e que houvesse a participação popular, fortalecendo seus representantes.

Dal Chiavon (2003) define que é possível perceber um novo conceito do mundo do trabalho, onde se procurava defender a universalização do mundo do trabalho, aliado ao novo modelo de desenvolvimento quando é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Este órgão começa o diálogo com setores das atividades que, tradicionalmente, são excluídos e têm baixa representatividade na definição de políticas públicas: desempregados, autônomos, pequenos produtores rurais e urbanos, trabalhadores informais e redes de economia solidária.

Conforme destaca Almeida (2006), ficava explícito no Programa do Governo Lula que a reforma trabalhista estaria vinculada à reforma sindical e que ambas resultariam de um processo de entendimento das diferentes classes sociais promovido pelo Estado. Em 2003, através do Decreto n. 4.796, de 30 de julho de 2003 é criado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), buscando que houvesse uma interação com os representantes dos trabalhadores, empregadores e Governo Federal sobre a reforma sindical e trabalhista no Brasil. Um dos objetivos centrais, então, era promover a democratização das relações de trabalho através da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia.

O Fórum, então, legitimou a participação das três partes envolvidas, assegurando principalmente, que se modernizariam as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego, assegurando a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais.

Para a preparação do Fórum, ocorreram Conferências Estaduais que foram importantes para essa discussão coletiva da reforma sindical e trabalhista, apontada pelo novo Governo, como destaca Almeida:

As conferências tiveram como objetivo básico fomentar o debate em todo o país sobre os temas da reforma sindical e trabalhista, para subsidiar as negociações no FNT, mas não foram mesas de negociação e, por isso, não tiveram caráter deliberativo. As conferências produziram relatórios que indicaram pontos de consenso, recomendações e sugestões. Seus resultados foram encaminhados à Comissão de Sistematização, onde foram sintetizados e, inclusive, incorporados a propostas divergentes (ALMEIDA, 2006, p. 57).



Esses debates contavam com a presença dos membros do Tribunal Superior do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho, da Câmara de Deputados e do Senado Federal, que ouviam e atendiam as demandas dos membros de entidades da área tais como Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, a Associação Brasileira de Recursos Humanos, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), criando assim o que era necessário para se levar ao Fórum Nacional do Trabalho. O Fórum reuniu representantes do Governo, como base de apoio, além de representantes dos interesses dos trabalhadores, na figura dos líderes sindicais e, por fim, os empregadores que estavam separados por seus setores, sendo esses: instituições financeiras, instituições industriais, instituições de transportes, instituições comerciais, instituições rurais e outras.

Essas primeiras ações, mostram quais são as intencionalidades para os anos que seguiriam, buscando o diálogo entre o trabalhador, os empresários e o governo, servindo de base para a inclusão pela via do trabalho, parte inerente da orientação estratégica de buscar o desenvolvimento econômico com inclusão social (DAL CHIAVON, 2003).

## **3.2 Instituições Públicas**

### **3.2.1 O campo da proteção do trabalho**

Com o melhor desempenho da economia, as instituições públicas, junto com os sindicatos tiveram um papel muito importante para pressionar que as empresas contratassem na legislação vigente.

Um dos mecanismos que contribuíram para o aumento na formalização dos empregos foi a fiscalização. A Constituição de 1988 estabelece como competência da União: organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. Essa inspeção é

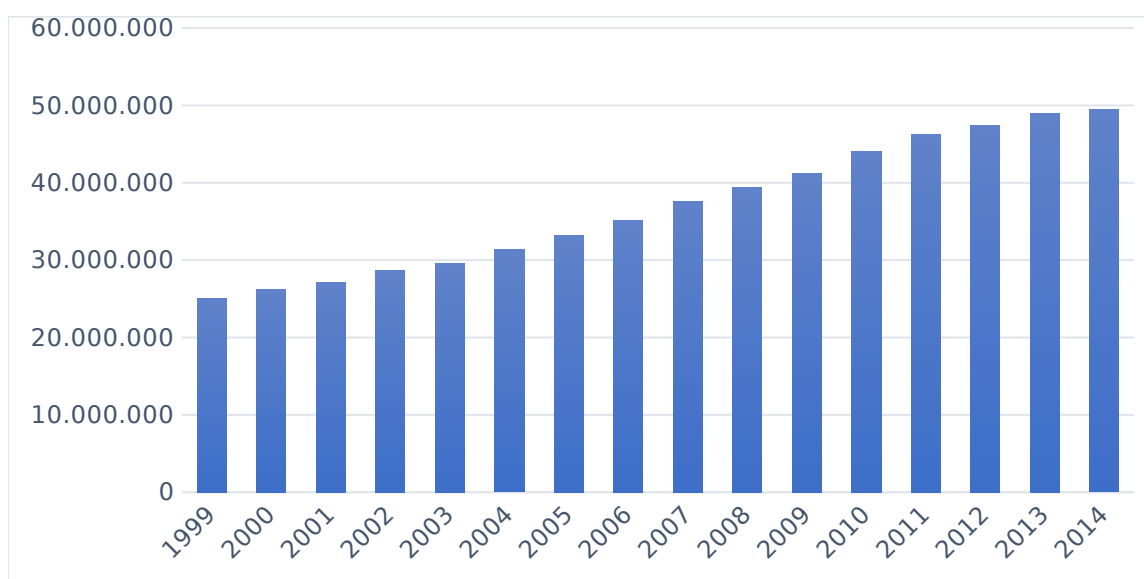
realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por meio dos Auditores Fiscais do Trabalho (NOBRE JR.; et al, 2008).

Durante os anos 90 se fortaleceram os mecanismos de negociação direta e solução privada para os conflitos trabalhistas, desestimulando a fiscalização dos convênios coletivos, sucateando cada vez mais o sistema de fiscalização do trabalho. Somente a partir de 1999, visando melhorar a arrecadação, foram pensadas novas formas de melhorar a fiscalização, principalmente através de incentivos do pagamento de encargos e à arrecadação do FGTS, iniciando um processo para reestabelecer os auditores fiscais (BALTAR, et al, 2010).

Esse aumento da fiscalização pode ser notado nos números da formalização do trabalho no Gráfico 7.

Segundo Nobre Jr. et. al (2008) a melhora na fiscalização, apesar de insuficiente, contribuiu para explicar o aumento dos empregos protegidos, o combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, assim como a elevação do depósito pelas empresas das contribuições sociais vinculadas à folha de pagamento.

**Gráfico 7 – Evolução dos postos formais de trabalho**



Uma segunda instituição relacionada ao mercado de trabalho e que deve ser destacada é o Ministério Público do Trabalho (MPT). Esse Ministério teve suas atribuições redefinidas na Constituição de 88 e seu processo de estruturação começa também nos anos 1990, atingindo seu auge durante o governo Lula. Essa instituição é um agente essencial para a defesa dos interesses sociais, atuando para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses coletivos e individuais indisponíveis. Como destaca Nobre Jr. et al (2008), o MPT não é subordinado a qualquer outro poder ou instituição da República e por isso possui autonomia para fiscalizar o cumprimento das leis e pode, também, atuar na solução de conflitos coletivos de trabalho. Baltar nos mostra onde se concentrou a atuação desse órgão:

A atuação do MPT concentra-se basicamente nas questões que envolvem coletivos de trabalhadores com reflexos nas relações sociais (tais como: erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, combate às formas de discriminação, fiscalização de cooperativas fraudulentas e garantia dos direitos fundamentais do trabalho, especialmente a formalização). Seus membros (os procuradores) têm a liberdade de tomar iniciativa de investigação para apurar denúncias e de dar encaminhamento judicial para qualquer questão que importe descumprimento da legislação social e que afete um coletivo de trabalhadores ou a sociedade. (BALTAR, et al, 2010, p.21)

Portanto, o MPT teve papel importante para a fiscalização do trabalho, atuando tanto em cooperativas fraudulentas, onde havia cooperados sem registro em carteira, como em diversos outros campos destacados no trecho acima, para que se cumprisse a legislação social.

A terceira instituição que passou por uma estruturação foi a Justiça do Trabalho, ramo especializado do poder judiciário, que está presente em todo o território nacional. De acordo com Baltar; et al. (2010), a cada ano a Justiça do Trabalho recebe cerca de dois milhões de reclamações trabalhistas e a função é examinar os processos para aplicar a legislação trabalhista, zelando pelos direitos que foram adquiridos. A contribuição para o aumento na formalização do trabalho se dá a partir de 2008, influenciado pelo debate da sociedade e a maior dinâmica do mercado de trabalho que vinha ocorrendo.

Um fator importante que mostra as mudanças nesse período é a função de produzir normas por meio da jurisprudência, reconhecendo a condição de empregados a trabalhadores informais, estagiários, cooperativados, pessoas jurídicas, quando são preenchidos os requisitos da relação de emprego: a existência de trabalho humano, pessoal, por conta alheia, não eventual, subordinado e remunerado e não somente quando há o registro em carteira, como era feito anteriormente, condenando qualquer tipo de relação de emprego, quando identificados os casos mencionados acima, reparando os direitos das relações do trabalho, principalmente pressionados por ações individuais dos sindicatos. Não é possível dimensionar o efeito dessa fiscalização, mas essas ações estimularam o aumento do emprego formal. (NOBRE JR., et al 2008).

Outro fator que podemos destacar é a fiscalização nas empresas de serviços terceirizados que ocorria muitas das vezes pela empresa contratante que estava em busca dos serviços. As empresas tomadoras de serviços não queriam acumular passivos trabalhistas futuros, adotando medidas preventivas, o que é observado em setores altamente terceirizáveis, tais como serviços de segurança privada e serviços de limpeza e conservação, setores nos quais a terceirização ficou acima da média do mercado de trabalho (BALTAR, et al, 2010).

Esses dois conjuntos de fatores que são visualizados na Justiça do Trabalho foram importantes, pois a flexibilização e desregulamentação de direitos perderam força nesse período, já que as empresas não queriam se arriscar. É claro que essas medidas não eram suficientes para toda a demanda apresentada e nem solucionaram todo o problema de flexibilização e trabalho informal que o Brasil apresenta, mas foi o início para se pensar a estruturação do mercado de trabalho e contribuiu na melhora dos indicadores do mercado de trabalho, principalmente quanto à formalização, como visto no Gráfico 2.

Para Simão (2009), os resultados foram mais expressivos nos setores de Serviço e de Comércio, apesar do crescimento deste tipo de contratação ter sido generalizado. Quando a autora analisa a relação do número de trabalhadores registrados por ação fiscal e o total de admitidos por setor na economia, ela nos mostra que, apesar do elevado número de registros no setor de serviços, os resultados mostram que o efeito da inspeção do trabalho é relativamente mais

significativo na agricultura e na construção civil, setores tipicamente mais vulneráveis à precarização das relações e dos contratos de trabalho.

### 3.2.2 O combate ao trabalho escravo

A política de combate ao trabalho escravo no Brasil começa a ganhar relevância na agenda política somente em 2003. Até 1990, as práticas estavam ligadas apenas ao campo jurídico-normativo, em 1940 é a primeira vez que o assunto aparece no Código Penal brasileiro, nos artigos 197 e 198, que tornam crime constranger alguém, mediante violência ou ameaça, “a trabalhar” ou a “celebrar contrato de trabalho”, e estabelecem pena de reclusão de dois a oito anos para esta prática. Portanto, seus desdobramentos eram muito limitados, sem uma capacidade estatal de se consolidar.

Ocorrem no Brasil, duas ratificações de Convenções da OIT, a primeira em 1957, referente a nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, e a segunda, em 1965, referente a nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado. Essas ratificações não mostram muitos efeitos, culminando no Artigo 149 do Código Penal que era muito genérico, não cumprindo com o objetivo de propor ações para diminuir “o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível” e, segundo a Convenção citada, de delimitar o que era de fato um trabalho escravo, melhorando o conceito de forçado ou obrigatório (ALMEIDA, 2018).

Em 1994, o MTE realiza uma Instrução Normativa, onde delimita os procedimentos para inspeção do trabalho, além de trazer um conceito de aliciamento de mão de obra, mostrando algumas estratégias para que as Delegacias Regionais do Trabalho pudessem atuar (BRASIL, 1994).

Nesse contexto, em 1995, por conta da publicação da Instrução Normativa, o Governo Federal criará o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), pertencente ao quadro da Secretaria de Fiscalização – atual Secretaria de Inspeção – do Trabalho, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, a quem competia

apurar as denúncias de exploração do trabalho escravo no meio rural. De acordo com Almeida, é essa medida que marca a federalização da política de combate ao trabalho escravo.

“O GEFM é composto por auditores-fiscais do Trabalho, agentes da Polícia Federal e procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), agregando eventualmente representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Na maioria dos casos, as operações do GEFM têm como ponto de partida o recebimento de uma denúncia. A instalação e a coordenação do GEFM em âmbito federal contribuem para minorar as pressões sobre a fiscalização local e preservar o sigilo da apuração das denúncias. Em linhas gerais, quando uma operação confirma a ocorrência de trabalho escravo, os trabalhadores são libertados e assistidos; além das multas, o explorador da mão de obra é obrigado a efetuar o pagamento de salários e encargos e das despesas de transporte relativas ao encaminhamento dos trabalhadores aos seus locais de origem” (ALMEIDA, 2008, p.115)

A partir de 1995 começam a ocorrer uma série de mudanças normativas, mas a política pública que começa a passar por um processo de institucionalização, esbarra nos desafios impostos pela realidade. Um dos pontos, é que a estrutura administrativa não era suficiente para consolidar tal política, isso começa a ser percebido no ano de 2003 em que o governo se compromete a enviar “medidas de prevenção que abarcam modificações legislativas, medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo no Brasil, além de medidas de sensibilização e informação da sociedade acerca do problema” (OIT, 2010, p. 29), visando erradicar as práticas análogas à escravidão, já que todas as medidas que haviam sido tomadas até então, visavam apenas combater (ALMEIDA, 2018).

Portanto, o que se percebia é que a institucionalização de tal política não cumpria com os objetivos propostos pela OIT, até mesmo do ponto de vista jurídico. Em 2003, é criada a Lei no 10.803, que mudava a redação do Artigo 149 do Código Penal, delimitando de forma objetiva o trabalho escravo.

Ainda em 2003, o Governo lança o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil e institui a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), se tornando uma das prioridades do Estado Brasileiro, abrangendo diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público,

entidades da sociedade civil brasileira e classe empresarial, totalizando 76 propostas, divididas em seis blocos, sendo eles: 1 - ações gerais; 2 - melhoria na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel; 3 - melhoria na estrutura administrativa da ação policial; 4 - melhoria na estrutura administrativa do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho; 5- ações específicas de promoção da cidadania e combate à impunidade; e, 6- ações específicas de conscientização, capacitação e sensibilização.

De forma simplificada, a política de implementação desse programa é sustentada em ações de fiscalização, inclusão dos trabalhadores liberados em políticas públicas compensatórias e criação de estruturas públicas e da sociedade civil de forma a criar um cenário que impeça a prática criminosa da submissão de trabalhadores à condição de escravos (ANTERO, 2008, p.798).

Em 2004, é criado o Código que ajudava a identificar os empregadores que cometiam as infrações, através da Portaria no 540/2004, aprimorando a punição aos envolvidos em práticas de trabalho escravo e incluindo os empregadores infratores em um cadastro. Esse cadastro incluía o empregador após a conclusão do processo administrativo e a saída só ocorreria após o pagamento de multas e se o mesmo permanecesse dois anos sem cometer nenhuma infração. Também é criada a Lei nº 10.608, pela qual o trabalhador resgatado dessa condição, passou a ter direito de receber três parcelas do seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo, e ser encaminhado para realizar cursos de qualificação profissional, como forma de se recolocar no mercado de trabalho.

Em 2010, a OIT, em sua avaliação sobre o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo destacou que 70% das 76 metas tinham sido atingidas total ou parcialmente e que o Brasil passava a ser “um exemplo a ser seguido na luta contra o trabalho escravo” (OIT, 2010).

### 3.2.3 O Simples nacional

Outra mudança para a qual devemos chamar atenção nesse período trata da maior formalização das empresas. Com o aumento dos gastos públicos e a maior oferta de crédito, havia um estímulo para que as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) começassem a se regularizar, já que elas estavam recebendo incentivos fiscais, como o Simples Nacional<sup>15</sup>, que diminuía a tributação e tornava o processo de abertura mais fácil, além da exigência da regularização fiscal e previdenciária para que essas empresas tivessem acesso ao crédito e pudessem participar de licitações públicas (BALTAR, 2010).

Com a formalização das empresas, muitos trabalhadores que com elas já possuíam vínculos de maneira informal, passam a ter registro em carteira, contribuindo para o aumento dos empregos formais no país.

Com a instituição de um regime de desoneração e simplificação tributária adotado para as micro e pequenas empresas do país, tem-se desde 1996 um fator explícito de incentivo à formalização e ao fortalecimento desses pequenos negócios (...) há indícios estatísticos fortes de que este sistema tributário simplificado tenha sido compatível com a ampliação das oportunidades legais de formalização dos pequenos empreendimentos e dos seus respectivos vínculos empregatícios. (CARDOSO JR., 2007, p. 33).

Para Cardoso Jr. (2007), o crescimento das MPEs foi importante para aumentar a formalização dos empregos, sendo criados cerca de 3,5 vínculos a cada novo estabelecimento. Ele também chama a atenção para o fato de que a criação e sustentação de empresas maiores que não usam o Simples, geram 13,2 novos vínculos, mas dependem muito mais da conjuntura macroeconômica, do que do próprio regime tributário.

Outro autor que destaca a importância da formalização das micro e pequenas empresas é Chahad (2006), sendo esta, para ele, uma das principais hipóteses para o crescimento dos empregos formais, já que as empresas que passam a declarar a RAIS:

---

15 “O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.” (Receita Federal. Simples Nacional. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Default.aspx>> Acesso em 29/11/2019.



o SIMPLES tem conduzido inúmeras empresas a adentrarem o mercado formal de trabalho, formalizando a relação de emprego de seus trabalhadores, e para muitas delas levando à criação de novas vagas de trabalho formal (CHAHAD, 2006: p.65).

Apesar do SIMPLES ter sido criado em 1996, esse movimento de aumento da formalização começa a partir de 1999 quando se nota que a desvalorização cambial começa a influenciar positivamente a estrutura produtiva. Só se tem um aumento significativa das MPEs a partir de 2003, como destaca Santos (2006), que é quando se vê números expressivos da queda da informalidade, mas o que só é possível atrelado ao crescimento econômico do período.

De fato, a redução da informalidade no segmento de pequenos negócios no país reflete os efeitos compostos de diferentes movimentos, num contexto de maior crescimento econômico e de abertura de maiores e melhores oportunidades, assim como de implementação de novas ou melhorias de antigas políticas públicas para o segmento de pequenos negócios: formalização de empresas e de empregadores, geração de novos empregos formais e formalização de muitos já existentes, redução (no meio agrícola) e formalização de trabalhadores por conta própria; destruição de ocupações informais, como no caso da expressiva redução do trabalho não remunerado e também do número de empregadores agrícolas. Em geral, foram essas tendências que contribuíram para a redução do peso dos ocupados em situação de informalidade do segmento dos pequenos negócios no conjunto da estrutura ocupacional. (SANTOS, 2012, p. 175).

Todos esses fatores levantados, como o aumento da oferta de crédito, ampliação dos gastos públicos com aumento da arrecadação de impostos, crescimento do PIB, que são decorrentes do crescimento econômico que o país começa a vivenciar a partir de 2003, culminam no aumento dos empregos a partir de 2004, se refletindo principalmente através dos incentivos para os pequenos empreendedores se formalizarem, gerando assim a formalização dos funcionários. (CALDAS, 2015).

O aumento no rendimento dos trabalhadores e aumento do acesso ao crédito, é outra mudança que podemos notar através das políticas a partir de 2003. Como destaca Baltar (2010), um aspecto fundamental para examinar o caráter das políticas adotadas por um governo está relacionado com as mudanças provocadas na distribuição da renda.

Como apresentado no capítulo anterior, um dos medidores utilizados para se verificar a desigualdade é o Índice de Gini que apresenta uma queda expressiva a partir de 2003, como podemos observar na Tabela 4, além do aumento do rendimento médio real do trabalhador.

A melhoria na distribuição de renda, a redução da pobreza e a elevação da renda média das famílias foram possibilitadas pela retomada do dinamismo econômico e pelo impacto que este teve sobre a elevação do nível do emprego assalariado, como explicitado anteriormente. Mas, se a elevação do emprego foi importante para incorporar um maior número de trabalhadores em uma ocupação remunerada – o que significou, em muitos casos, a renda necessária para que a família saísse da situação de pobreza absoluta (ou mesmo para alcançar a Classe C), não podem ser desconsiderados os efeitos decorrentes de outras políticas públicas (BALTAR, 2010, p. 24).

**Tabela 4** – Indicadores de desigualdade de renda e de pobreza

	<b>Desigualdade de Renda: Índice de Gini</b>	<b>Rendimento Médio Mensal Real de Trabalho (R\$)</b>
<b>2001</b>	0,563	1386
<b>2002</b>	0,561	1350
<b>2003</b>	0,553	1247
<b>2004</b>	0,545	1246
<b>2005</b>	0,542	1302
<b>2006</b>	0,539	1396
<b>2007</b>	0,526	1438
<b>2008</b>	0,520	1461
<b>2009</b>	0,516	1494

<b>2010</b>		
<b>2011</b>	0,499	1615
<b>2012</b>	0,496	1705
<b>2013</b>	0,494	1772
<b>2014</b>	0,491	1785

---

Fonte: PNAD-IBGE, elaboração própria.

Observação: A PNAD normalmente não é realizada em anos censitários, por essa razão não há dados para o ano de 2010.

Esses indicadores têm relação com a atuação sindical do período, pois, como destaca Baltar (2010), o movimento sindical contribuiu para a efetivação de direitos, incorporando mais trabalhadores na proteção social. Esse poder de pressão das entidades sindicais pela efetivação de direitos e ampliação da proteção social é maior nos períodos de crescimento econômico, por isso, a maior atuação no período.

### 3.2.2 O Fundo de Amparo ao Trabalhador

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e foi criado para se destinar ao custeio dos programas atrelados ao Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR), tais como Seguro Desemprego, Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. As fontes desse fundo são advindas do Programa de Integração Social (PIS)<sup>16</sup> e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)<sup>17</sup>. Na constituição Federal de 1988, no art. 239, se definiu que a

16 PIS – Programa de Integração Social criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970.

17 PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público foi instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

arrecadação do FAT<sup>18</sup> se daria através desses dois programas e seus recursos seriam direcionados para a execução do Programa Seguro Desemprego, do Abono Salarial e, no mínimo 40% ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES.

A Constituição Federal de 1988 definiu a criação de novos direitos, bem como uma série de políticas públicas para garanti-los à classe trabalhadora, porém, o estabelecimento e a gestão dessas normas e políticas nem sempre ocorrem de maneira harmoniosa, dado o próprio conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo. No campo das políticas de mercado de trabalho, em virtude da heterogeneidade estrutural da economia e das dimensões quase continentais que o país possui, são exigidas somas bastante elevadas de recursos para sua efetivação em todo o território nacional, bem como uma gestão eficiente que garanta a sustentabilidade financeira desses mecanismos (SILVA, 2018, p. 7).

Com a criação do FAT, se institui o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. Dentre as funções mais importantes do órgão, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas – no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT<sup>19</sup>.

O FAT é criado a partir da Lei no 7.998/1990 ressaltando que é um fundo contábil, de natureza financeira, com fontes de recursos baseadas na arrecadação do PIS/Pasep, cota-parte da contribuição sindical, receitas financeiras (correção

---

18 O art. 239 da Constituição ocorreu com a publicação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

19 Informações retiradas do Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador <<

monetária e juros) devidas pelos agentes aplicadores dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos e outras receitas patrimoniais ou outros recursos que lhe sejam destinados. Como destaca Silva (2018):

A Lei no 7.998/1990 expressa claramente que o FAT deve financiar o seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o abono salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais com baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, onde se destacam os programas de intermediação de emprego e de qualificação profissional (SILVA, 2018, p. 42)

O FAT poderia acumular recursos que viriam através do aumento da arrecadação do PIS/Pasep em momentos de elevação da atividade econômica, entendendo que os recursos que eram destinados para desempregados diminuem nesse período, já que há um aumento na demanda da força de trabalho. Em contrapartida, nos momentos de retração cíclica, esse acúmulo realizado no período anterior, em que se podia acumular, serviria para a proteção ao trabalhador desempregado funcionando de forma anticíclica, já que essa condição reativaria a economia (AZEREDO, 1998).

A partir de 2002, o FAT passa a ser utilizado nas principais ações do Governo Lula, estruturadas a partir de dois programas: o primeiro é o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), nas modalidades Urbanas e Rurais voltados principalmente para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia e o segundo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que promove a assistência financeira à agricultura familiar (BRASIL, 2011).

Esses dois programas estão diretamente ligados à população mais vulnerável, muito ligadas aos Programas de Economia Solidária que começam a se fortalecer em 2003. Com isso, o Governo institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado<sup>20</sup>, trazendo o conceito de microcrédito produtivo orientado se baseando no crédito concedido para o atendimento das necessidades

20 O PNMPPO foi criado como medida provisória através do decreto n°.5.288 de 29 de novembro de 2004 e em 2005 é convertido na lei 11.110 em 25 de abril de 2005

financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. Que ajudaria a fomentar a economia solidária, que foi uma das ações nos primeiros anos do Governo Lula, porém o FAT acaba entrando em um campo de disputa muito grande, como destaca Bilio:

Podemos entender que, além de promover políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, o FAT tem a “missão” de fomentar o desenvolvimento econômico (exportação, infraestrutura, entre outros) do país. É importante ressaltar o amplo quadro de disputa do fundo público do FAT. Enquanto temos atividades do PRONAF e do PNMPO que estão estreitamente relacionadas às políticas de estruturação de crédito e comercialização da população mais vulnerável, há outras estreitamente vinculadas ao agrobusiness e empresas transnacionais. Portanto, a problematização do acesso ao fundo público se torna uma temática da mais alta relevância para estruturação de lutas da classe trabalhadora (BILIO, 2011, p.4).

Conforme destaca Bilio, foi criado um “arranjo institucional” em torno do FAT que promove de forma descentralizada e focalizada a execução de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda.

A partir de 2008, por conta da crise global, como forma de alavancar a produtividade nacional, ocorreram elevações das desonerações tributárias do PIS/Pasep, essa decisão política do Governo, acabou por enfraquecer a capacidade de financiamento do FAT. Desde 1995, o fundo já não cobria todas as obrigações do FAT (incluindo os gastos com o seguro-desemprego, o abono salarial e outras despesas correntes, bem como as transferências ao BNDES), porém para esse desequilíbrio, as demais receitas cobriam as despesas, isso deixa de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado o primeiro déficit operacional do FAT. De 2012 a 2014, o Tesouro Nacional precisa aumentar o repasse para cobrir. Como destaca Silva:

Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional vigente, que se agravou com a elevação da DRU para 30%. Essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida clássica de corte de

despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, tem muito a ver com tendências bastante desejáveis para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo. A ocorrência de déficits nominais em exercício obriga que o Codefat tome a decisão de se desfazer de ativos de seu patrimônio, formado pelas disponibilidades financeiras que compõem a RML (operações extramercado) e pelas aplicações que o fundo realiza (SILVA, 2018, p. 51)

Por conta das dificuldades encontradas, o Tribunal de Contas da União solicitou ao Codefat, mediante os Acórdãos nos 4.380/2013 e 3.130/2014, a determinação de medidas a serem executadas com a finalidade de reverter essa trajetória de instabilidade. Para tal, foi emitido um ofício aos ministros da área econômica, mostrando a necessidade de restituição dos valores descontados pela Desvinculação das Receitas da União e das desonerações que ocorriam à contribuição do PIS/Pasep.

O FAT seguiu uma tentativa de estruturar um desenho institucional de sustentação financeira autônoma ao conjunto de programas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Como mencionado, o arranjo institucional se baseia em: programas de assistência financeira temporária e proteção aos trabalhadores formalizados (seguro-desemprego e abono salarial); programas de ativação do mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional); programas de microcrédito para a geração de trabalho e renda (Proger, Pronaf, entre outros) e financiamento de projetos de investimento para o desenvolvimento econômico. É esse arranjo que começa a mostrar falhas, principalmente por conta dos programas de seguro desemprego e abono salarial, diminuindo mais ainda o espaço para os programas de qualificação profissional. Como destaca Silva, à medida que o financiamento desses programas fica comprometido, a ideia originária de um sistema público de emprego integrado e mais abrangente se enfraquece, uma vez que seu sucesso está diretamente relacionado ao potencial de complementaridade entre os diferentes programas que o compõem. As mudanças institucionais percebidas ocorrem como forma de descaracterizar o modelo normativo original.

As mudanças no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda podem melhorar o desempenho das políticas de mercado de trabalho, mas são dependentes das mudanças que ocorrem nas políticas econômicas.

O mercado de trabalho passa por intensas modificações, diminuindo as taxas de desemprego, a informalidade, a desigualdade, o que por um lado se dá por conta da retomada do crescimento econômico apresentado no início dos anos 2000 que, como falado, se inicia com o crescimento da exportação e valorização do preço das commodities. Por outro lado, não se pode negligenciar, como este capítulo buscou resgatar, a atuação do Estado brasileiro na reestruturação do mercado de trabalho. É fato que muito se precisaria caminhar para dizer que temos um mercado de trabalho estruturado e isso se revela em muitos momentos, mas as mudanças destacadas neste capítulo, do ponto de vista institucional, mostram que desde o Programa de Governo apresentado, havia intenções de que o trabalhador fosse o foco e que o desenvolvimento econômico acontecesse com a inclusão.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, pode-se dizer que o Sistema Público de Emprego no Brasil foi sendo constituído a partir de respostas pontuais aos problemas que o desenvolvimento capitalista ia criando no país, sem uma estruturação, propriamente, de um Sistema Público. O objetivo que nos moveu nessa dissertação foi entender o grau de comprometimento e o desempenho dos governos Lula e Dilma em relação à (re)estruturação desse Sistema Público de Emprego.

A estruturação do mercado de trabalho brasileiro no período analisado esteve vinculada ao crescimento econômico que vivenciamos a partir de 2003, no entanto, as políticas macroeconômicas não respondem por si só pelas mudanças qualitativas que caracterizaram o mercado de trabalho do período.

Uma avaliação mais consistente das causas das mudanças deve requerer a análise das instituições ativas na área. Assim, nos debruçamos sobre a avaliação das mudanças promovidas no arcabouço institucional regulador das relações de trabalho. Afinal, a melhoria dos indicadores de emprego tratou-se de um subproduto do crescimento econômico - gerando inclusive empregos precários e de baixa remuneração - ou o desenho institucional também mudou apontando para uma possível alteração qualitativa no mercado de trabalho?

Tomando como ponto de partida que as instituições criadas, extintas ou modificadas podem evidenciar a intencionalidade de seus formuladores, não ocorrendo necessariamente o mesmo com as políticas instrumentais (tais como as políticas monetárias, cambiais e fiscais) e tomando como ponto de partida que cada

país em seu curso histórico cria estruturas institucionais próprias para os diferentes mercados (entre eles, o de trabalho) e que estas moldam o comportamento empresarial e governamental, consideramos que houve avanço no campo da regulação social nesse período.

No campo da proteção ao trabalho, por exemplo, o MTE foi fortalecido por meio dos Auditores Fiscais do Trabalho, o que permitiu a melhora na fiscalização, contribuindo para explicar o aumento dos empregos protegidos, o combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, assim como a elevação do depósito pelas empresas das contribuições sociais vinculadas à folha de pagamento.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) apesar de suas atribuições terem sido redefinidas na Constituição de 88 e seu processo de estruturação ter começado já nos anos 1990, atingiu seu auge durante o governo Lula. Essa instituição teve papel importante para a fiscalização do trabalho, atuando tanto em cooperativas fraudulentas, onde havia cooperados sem registro em carteira, como em questões que envolvem coletivos de trabalhadores, favorecendo a erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, o combate às formas de discriminação, e a garantia dos direitos fundamentais do trabalho, especialmente a formalização.

No campo da erradicação do trabalho escravo, foram adotadas medidas que abarcaram modificações legislativas, fiscalização e repressão do trabalho escravo no Brasil, além de medidas de sensibilização e informação da sociedade acerca do problema. Em 2003, o Governo Federal lançou o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil e instituiu a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), tornando-se uma das prioridades do Estado Brasileiro, abrangendo diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil brasileira e classe empresarial.

No campo da formalização das empresas, foi criado o Simples Nacional que, ao tornar mais fácil e menos oneroso o processo de abertura de micro e pequenas empresas ao mesmo tempo em que exigia regularização fiscal e previdenciária para que elas tivessem acesso ao crédito e pudessem participar de licitações públicas, favoreceu o crescimento da formalização do trabalho, visto que muitos trabalhadores que com elas já possuíam vínculos de maneira informal, passaram a ter registro em carteira.

A partir de 2002, o Fundo de Amparo ao Trabalhador passou a ser utilizado nas principais ações do Governo Lula, estruturadas a partir de dois programas: o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), nas modalidades Urbanas e Rurais voltados principalmente para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia; e, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que promoveu a assistência financeira à agricultura familiar. Esses dois programas estavam diretamente relacionados à população mais vulnerável, muito ligadas aos Programas de Economia Solidária que começaram a se fortalecer em 2003.

Assim, apesar do desempenho do mercado de trabalho ser dependente das mudanças que ocorreram nas políticas macroeconômicas, alterações institucionais puderam melhorar o desempenho das políticas de mercado de trabalho e não devem ser negligenciadas nas análises. No Brasil, nos anos dos governos Lula e Dilma, diminuíram-se as taxas de desemprego, a informalidade, a desigualdade, o que por um lado, se deu por conta da retomada do crescimento econômico apresentado no início dos anos 2000. Por outro lado, não se pode negligenciar a atuação das instituições na reestruturação do mercado de trabalho. É fato que muito se precisaria caminhar para dizer que temos um mercado de trabalho estruturado e isso se revela em muitos momentos, mas as mudanças do ponto de vista institucional destacadas nesta dissertação mostram que havia intencionalidade de que o desenvolvimento econômico tivesse o emprego como um dos pontos centrais bem como mostra que elas contribuíram, de fato, para a melhoria dos indicadores quantitativos e qualitativos do mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AREND, M.; FONSECA, P. D. I (1955-2005): **25 anos de catching up, 25 anos de falling behind**. Revista de Economia Política, v.32, n.1, p.33-54, jan./mar. 2012.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.

BALTAR, P. E. A. et al. **Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes**. In: DEDECCA, C. S. e PRONI, M. W. (Orgs.). Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido. Campinas, SP: IE-Unicamp. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006. cap. 2, p. 29-51.

BALTAR, P. E. A. et al. **Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira**. Carta Social e do Trabalho nº12. Campinas: CESIT-UNICAMP 2010.

BALTAR, P. E. A. et al. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. et al. (Orgs.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília, DF: IPEA, 2014. cap. 11, p. 643

BALTAR, P. E. A. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Texto para Discussão IPEA 2036. Brasília: IPEA, fev. 2015.

BARBOSA, N.; PEREIRA, S. J. A. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo e Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010.

BEVERIDGE, Willian (1988). **Pleno empleo em una sociedade libre**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BILIO, R. L. **A metamorfose na concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador: o deslocamento da responsabilidade pública para o mito do empreendedorismo**. In: Seminário Nacional da Pós Graduação em Ciências Sociais. Anais. Espírito Santo: UFES, 2011.

BRASIL. Instrução Normativa Intersecretarial no 1, de 28 de março de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, 1994.

CACCIAMALI, M.C.; TATEI F. **Mercado de Trabalho: Da euforia do ciclo expansivo e de inclusão social à frustração da recessão econômica**, Estudos avançados. vol.30 no..87 São Paulo Maio/Agosto 2016.

CALDAS, Guilherme. **O emprego formal no Brasil dos anos 2000: Um estudo da Relação Anual de Informações Sociais (2003-2013)**. Campinas, SP: [s.n.], 2016.

CARDOSO Jr., J. C. **De volta para o futuro? As Fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para a sua sustentabilidade temporal**. Texto para discussão nº1310. Brasília: IPEA, 2007.

CARDOSO de MELLO, J. M. **Capitalismo Tardio**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. (10ª edição).

CARLEIAL, L.; FERREIRA, C. **Estrutura produtiva e tecnologia: as possibilidades de um país subdesenvolvido no século XXI**. San Francisco: NYC, Lasa. 2013.

CARLEIAL, L. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff**. Estudos avançados. vol.29 no.85 São Paulo Setembro/Dezembro 2015.

CARVALHO, Celso do Prado Ferraz de. **A educação cidadã na visão empresarial: o telecurso 2000**. Campinas, 1999.

CHAHAD, J. P. Z. **O emprego formal no Brasil entre 1992-2006: comportamento, tendências atuais e suas causas explicativas**. In: JÚNIOR

MACAMBIRA (Org.). O Mercado de Trabalho Formal no Brasil. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2006. p.43-68.

**CHESNAIS, F. A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CORRÊA, P. V.; SANTOS, C. H. **Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural - avanços e limites.** In: CORRÊA, P. V. (Org.). Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. cap. 1, p.19-55.

**COSTANZI, R. N. Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda.** Texto para Discussão 1039, Brasília: Ipea, 2004.

COUTINHO, L. **Das políticas de recuperação à II Guerra Mundial.** Campinas: IE/UNICAMP, mimeo, s/d.

CROUCH, Colin. **Dividindo o espaço público: os Estados e os interesses organizados na Europa ocidental.** (1992).

DAL CHIAVON, Eva Maria C. **A geração de emprego, trabalho e renda como motor para o desenvolvimento.** IPEA. Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 22, 2003.

DEDECCA, C. S.; LOPREATO, F. L. C. **Brasil: perspectivas do crescimento e desafios do mercado de trabalho.** Textos para Discussão nº225. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP, 2013.

DEDECCA, C. S.; ROSANDISKI, E. N. **Recuperação econômica e a geração de empregos formais.** Parcerias Estratégicas. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia. n. 22, 2006.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930.** In: MOTA, Carlos G. (org). Brasil em perspectiva. Rio de Janeiro, Bertrand Brasi, p. 227-255, 1995.

FREYSSINET, J. **Evolução do sistema público de emprego na Europa. I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda.** São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. In: BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. v.1, p.239.

GIMENEZ, Denis M. **Políticas de emprego no capitalismo avançado**. UNICAMP, 2001.

GUILHON, M. V. M. **Avaliação do Planfor entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno de uma política: uma trajetória em direção à tecnificação**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

HIRATUKA, C.; BALTAR, C. & ALMEIDA, R. **Inserção brasileira no comércio mundial no período 1995-2005**. Boletim NEIT, IE-Unicamp, n. 9, Campinas, 2007.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, vários números.

IPEA. **Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**. Brasília: Ipea, Capítulo 7, 2006.

IPEA. **Tendências recentes do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014.

KALECKI, Michal. **Aspectos políticos do pleno emprego In Crescimento e Ciclos das Economias Capitalistas**. Hucitec, São Paulo, 1977.

KEYNES, Jonh M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Col. Os Economistas. Nova Cultural, São Paulo, 1996.

KREIN, J. D.; BALTAR, P. E. A. **A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil**. Caderno CRH. Salvador. v. 26 n. 68: 273-292 p. 2013.

MARX, Karl (1975). **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MARINI, R. M. **A dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000.

MATTOS, F. A. M. **Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho, Estudos avançados**. vol.29 no.85 São Paulo Setembro/Dezembro 2015.

MENDONÇA, Sérgio E. A. **Perspectivas do mercado de trabalho para os próximos anos**. IPEA. Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 22, 2003.

MORETTO, Amilton J. **Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil**. UNICAMP, 2001.

MORETTO, Amilton J. **O sistema público de emprego no Brasil: Uma construção Inacabada**. UNICAMP, 2007.

MT – Ministério do Trabalho. **PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional: nacionais, estaduais, emergenciais**. Brasil: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional, 1996.

MT – Ministério do Trabalho. **Relatório da Força-Tarefa sobre Políticas de Emprego: Diagnóstico e Recomendações**. Brasil: Ministério do Trabalho, 1998.

MYRDAL, G.. **El reto a la sociedad opulenta**. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 1977.

NOBRE JUNIOR, H; KREIN, J; BIAVASCHI, M. **A formalização dos contratos e as instituições públicas**. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; GANZ LÚCIO, Clemente [Org.]. Previdência Social: Como Incluir os Excluídos? São Paulo: LTR, 2008, p. 119-135.

OECD. **The OECD jobs study: facts, analysis, strategies**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1994.

OFFE, C.. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Constituição. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/centro-de-informacoes/documentos/WCMS\\_336957/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/centro-de-informacoes/documentos/WCMS_336957/lang--pt/index.htm). Acesso em 10/12/2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Convenções. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>. Acesso em 10/12/2019.



OLIVEIRA, MARCO A. **Reforma do Estado e Políticas de Emprego o Brasil.** FECAMP, 1998.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro.** Campinas, SP: [s.n.], 2015.

PEREZ, C. **Finance and technical change: a long-term view.** In: HANUCH, H.; PYKA, A. (eds). *The elgar companion to neoschumpeterian economics.* Cheltenham Edward: Elgar, 2004.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, MARCIO. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil.** In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 125-155, 1998.

POCHMANN, MARCIO. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século.** São Paulo: Contexto, 1999.

POCHMANN, MARCIO. **Nova classe média: o trabalho na base da pirâmide social brasileira.** São Paulo: Boitempo, 2012.

PRADO Jr., C. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 1992.

PRATES, D. M. **A alta recente dos preços das commodities.** *Revista de Economia Política*, São Paulo, 2007.

SANTOS, A. L. **Recuperação do emprego formal e baixo crescimento: impactos sobre o mercado de trabalho.** *Carta Social de do Trabalho* nº3. Campinas: CESIT-UNICAMP 2006.

SANTOS, A. L. **Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula.** In: SANTOS, A. L.; KREIN, J. D., et al. (Orgs.). *Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento.* Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SERRANO, F. **A mudança na tendência dos preços das commodities nos anos 2000: aspectos estruturais.** *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v.12, n.2, p.168-98, 2013.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: Uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Texto para Discussão, No. 2437, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018.

SIMÃO, A. R. A. **Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: Efeitos sobre a expansão do Emprego formal no período 1999-2007**. Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, Brasília, v. 39, p. 19-26, 2009.

SOARES, Sergei. **O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?** Revista de Economia Política, vol. 30, nº 3 (119), pp. 364-380, 2010.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.