

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil

Texto para Discussão, No. 2562

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2020) : O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil, Texto para Discussão, No. 2562, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2562

**O PARADIGMA DE SISTEMA PÚBLICO
DE EMPREGO DA OIT E A SUA
CONSTRUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL**

Sandro Pereira Silva



2562

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, maio de 2020

O PARADIGMA DE SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO DA OIT E A SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

Sandro Pereira Silva¹

¹Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: E65; H53; I39; J38; J23.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A OIT E A CONSTRUÇÃO DAS BASES DO SPE.....	8
3 DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL AO SPE NO BRASIL.....	19
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS	43

SINOPSE

Este estudo consiste em um esforço de análise sobre o processo de constituição do paradigma do Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil, tendo como referência auxiliar o modelo programático proposto a partir das deliberações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Trata-se, portanto, de analisar a relação entre duas trajetórias: o sequenciamento deliberativo que estabeleceu um quadro propositivo de programas articulados e voltados ao enfrentamento da problemática do desemprego; e o sequenciamento institucional de formação de um modelo brasileiro de SPE. A abordagem utilizada visou evidenciar os principais fatos institucionais que levaram a esse sistema de proteção social específico, que com o tempo foi se descolando do sistema previdenciário geral para contar com um arranjo próprio de financiamento, coordenação e operacionalização. Para isso, verificou-se como as decisões no plano internacional foram recebidas internamente e como o Estado brasileiro foi se instrumentalizando, desde a formação de uma institucionalidade trabalhista e previdenciária nos anos 1930 até os desdobramentos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), para dar respostas aos compromissos assumidos ao longo do tempo.

Palavras-chave: Sistema Público de Emprego; Organização Internacional do Trabalho; Fundo de Amparo ao Trabalhador; políticas sociais; mercado de trabalho.

ABSTRACT

This study consists of an effort to analyze the process of constitution of the paradigm of the public employment system (SPE) in Brazil, having as a reference the programmatic model proposed from the deliberations of the International Labor Organization (ILO). Therefore, it is a matter of analyzing the relationship between two trajectories: the deliberative sequencing that established a propositional framework of articulated programs aimed at tackling the problem of unemployment; and the institutional sequencing of the formation of a Brazilian model of SPE. The approach used was intended to highlight the main institutional facts that led to this specific social protection system, which over time was detaching itself from the general social security system to have its own financing, coordination and operationalization arrangements. For this, it was verified how the decisions at the international level were received internally and how the Brazilian State was being instrumentalized, since the formation of a labor and social security institution in the 1930s until the consequences of the Federal Constitution of 1988 (CF/1988), to respond to commitments made over time.

Keywords: public employment system; International Labor Organization; Worker Support Fund; social policy; job market.

1 INTRODUÇÃO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), sediada em Genebra (Suíça), é uma pessoa jurídica de direito público internacional, constituída por Estados signatários do Tratado de Versalhes ou qualquer outro membro das Nações Unidas que aceite formalmente seus princípios. Criada em 1919, a OIT tem atuado na difusão de padrões de regulação trabalhista que garantam direitos sociais básicos aos trabalhadores (Laraia, 2018).

A difusão desses padrões ocorre fundamentalmente por meio de convenções aprovadas durante suas conferências anuais. Entre as temáticas historicamente tratadas, encontram-se diretrizes voltadas à questão do desemprego, que com o tempo foi deixando de ser um problema da esfera privada para se tornar item de regulação pública, sobretudo no cenário pós-Segunda Guerra Mundial. O conjunto dessas diretrizes estrutura o que se convencionou chamar de Sistema Público de Emprego (SPE), assumido como um paradigma de intervenção estatal na medida em que engloba parâmetros regulatórios frente a uma problemática de bem-estar social específica.

Um SPE pode ser caracterizado como um arcabouço normativo que engloba um conjunto de ações a serem adotadas pelos governos nacionais, em economias de mercado, com o propósito de articular benefícios financeiros e serviços públicos para ajustar a oferta nas diversas profissões com as possibilidades vigentes de emprego (Borges, 2003). Seu modelo básico pode ser descrito a partir da articulação de duas estratégias orientadoras: *i*) políticas ativas de mercado de trabalho, entre as quais se encontram ações de formação e qualificação profissional, intermediação de emprego e incentivos (na forma de subsídios ou renúncia fiscal) à contratação de grupos específicos de trabalhadores; e *ii*) políticas passivas ou compensatórias, cuja principal ação seria a garantia de renda temporária para situações de perda imotivada do vínculo empregatício.

Nessa perspectiva, a proteção ao risco social do desemprego se integra a um sistema ampliado de seguridade, juntamente com saúde, previdência e educação básica. Contudo, os modelos programáticos adotados compõem experiências institucionalmente diversas de acordo com cada contexto nacional, dadas as características locais da sociedade, do mercado de trabalho e do tipo de impacto verificado nas estruturas produtivas. O patamar de desenvolvimento econômico e o padrão de inserção de cada país na divisão

internacional do trabalho são, portanto, elementos fundamentais para determinar o grau de construção institucional de seu respectivo SPE.¹

No caso brasileiro, o modelo adotado deriva de uma longa trajetória, que parte da formação de uma institucionalidade trabalhista e previdenciária nos anos 1930 e vai até os desdobramentos do arcabouço de direitos sociais propiciado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo permeada pela própria relação do país com as decisões da OIT. Esse processo envolveu, por um lado, o desenvolvimento de capacidades específicas por parte do Estado para exercer a função reguladora e interventora no plano econômico, e, por outro, uma progressiva especialização de políticas de mercado de trabalho em relação a outras categorias de política previdenciária.

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

2 A OIT E A CONSTRUÇÃO DAS BASES DO SPE

A OIT surgiu como resultado de uma trajetória de negociações e acordos internacionais no campo dos direitos sociais e trabalhistas. O primeiro grande evento, considerado um marco nessas negociações, foi a Conferência Internacional do Trabalho, em Berlim,

1. As experiências verificadas a partir do início do século XX mostram que os modelos regulatórios adotados apresentam elementos comuns para garantir a praticabilidade de uma intervenção dessa natureza, tais como: o desemprego deve ser involuntário; o candidato deve estar apto e disponível para o trabalho; o desempregado deve estar disposto a aceitar um emprego considerado compatível com suas habilitações; e os benefícios devem ser na forma de prestações pecuniárias, com tempo e valores definidos nacionalmente, e não devem ser acumuláveis com outras prestações previdenciárias.

em 1890. A Conferência de Berlim, como ficou conhecida, contou com a presença de treze países,² e suas discussões já apontavam para a criação de uma entidade central de mediação da regulação do trabalho nos diferentes contextos nacionais, além de subsidiar os países-membros no tratamento da temática.

Dando maior relevância aos assuntos tratados, o imperador alemão Guilherme II assinou a aprovação dos chamados Atos de Proteção dos Trabalhadores, que visava garantir melhores condições de trabalho e regulamentar o emprego de mulheres e crianças nas fábricas. O imperador também solicitou apoio ao papa Leão XIII, que respondeu com a encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, fazendo um apelo em busca de ações de enfrentamento à situação precária dos trabalhadores, classificada como reflexo da falta de ética e da moral humanística própria do liberalismo econômico em curso. A encíclica trazia a defesa do direito de sindicalização dos trabalhadores e da intervenção do Estado visando melhor distribuição de renda, embora não abrisse mão da defesa da propriedade privada. Em 1901, durante nova reunião em Bruxelas, foi criada a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores (*International Association for Labour Legislation – IALL*),³ uma espécie de embrião da OIT, que nos anos seguintes foi recebendo a adesão de novos países (Casella, Accioly e Silva, 2010; Natusch, 2019).

Já no contexto pós-Primeira Guerra Mundial, em 1919, ocorreu a assinatura do Tratado de Versalhes, cuja parte XIII abordou especificamente a constituição da OIT,⁴ com o propósito ambicioso de fomentar “a justiça social e assegurar aos indivíduos um regime de

2. São eles: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Suécia.

3. A IALL, com sede na cidade holandesa de Basel, tinha como objetivo declarado aproximar pessoas e grupos que atuavam, em diferentes partes do mundo, para criar e fortalecer mecanismos de proteção aos trabalhadores, facilitando a troca de informações sobre diferentes legislações locais por meio de um periódico trilingue e pela realização de congressos internacionais. A associação encampou propostas pelo fim do trabalho noturno para mulheres na indústria e pela proibição do uso de fósforo branco na fabricação de palitos de fósforo, buscando concordância global quanto a essas questões. O trabalho da entidade esvaziou-se a partir da Primeira Guerra Mundial, levando ao encerramento definitivo das atividades em 1925, mas sua existência foi fundamental para abrir caminho para a OIT (Natusch, 2019).

4. O Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, surgiu como um pacto de paz e foi assinado por um conjunto heterogêneo de países, entre os quais estavam: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália, Japão, Bélgica, Bolívia, Brasil (sancionado posteriormente no país pelo Decreto nº 3.975, de 11 de novembro de 1919), China, Cuba, Equador, Grécia, Guatemala, Haiti, Hejaz, Honduras, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Bolívia, Portugal, Romênia, Estado Servo-Croata-Esloveno, Sião, Tchecoslováquia e Uruguai. A Alemanha, coagida a assinar após sair como grande derrotada da guerra, foi incluída no grupo das potências associadas (Casella, Accioly e Silva, 2010).

trabalho realmente humano” (Zapata, 2016, p. 17).⁵ A OIT passou então a figurar como o principal agente da internacionalização do direito do trabalho (Martins, 2003).

Administrativamente, a organização é formada por três instâncias de decisão, conforme descrito a seguir.

- Conferência Internacional do Trabalho ou Assembleia Geral: constituída de representantes dos Estados-membros e realizada ao menos uma vez ao ano para a tomada de decisões e pactuações.
- Conselho de Administração: composto por 56 membros (28 representantes dos governos, 14 dos empregados e 14 dos empregadores), possui função executiva e se reúne ao menos três vezes ao ano, em Genebra, para decidir entre outras coisas as datas das conferências e a dinâmica das comissões.
- Repartição Internacional do Trabalho (RIT): tem função de secretaria da OIT, sendo responsável pela publicação e divulgação dos termos e regras adotados pela entidade (Pretti, 2009).

Sua composição, além de autoridades estatais dos países-membros, também envolve representantes de organizações empresariais e de trabalhadores, de forma paritária, que atuam de maneira independente para deliberação de questões de interesse comum. Os três seguimentos estão presentes em todas as instâncias de decisão da entidade. Após o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, tornou-se a primeira agência especializada da recém-formada Organização das Nações Unidas (ONU). Destaca-se ainda o fato de ela permanecer como único órgão com uma estrutura de governança tripartite pertencente à ONU.

Desde o início de sua operação, a OIT vem pautando em sua agenda a criação de matrizes propositivas a serem disseminadas em seus países-membros para a construção de políticas nacionais. Essas matrizes são projetadas no sentido de favorecer um processo de desenvolvimento econômico que respeite em suas bases os direitos sociais do conjunto dos trabalhadores. As proposições adotadas precisam ser aprovadas em suas assembleias anuais – as conferências internacionais do trabalho –, para então serem

5. A primeira conferência da OIT foi realizada em Washington, ainda em 1919, terminando com a aprovação de seis convenções, cobrindo questões referentes à jornada de trabalho em fábricas, desemprego, proteção da maternidade, trabalho noturno para mulheres, idade mínima e trabalho noturno para pessoas jovens em fábricas.

publicadas na forma de convenções e, em segundo plano, de recomendações. Após suas publicações, cabe a cada país signatário traçar os meios pelos quais essas proposições serão implementadas em seus territórios.

As convenções da OIT consistem nos principais instrumentos de regulamentação internacional das relações trabalhistas, estabelecendo padrões mínimos a serem respeitados. Elas são classificadas como tratados-leis,⁶ isto é, são comparáveis às leis, na medida em que “formulam regras ou princípios, de ordem geral, destinados a reger certas relações internacionais; estabelecem normas gerais de ação; confirmam ou modificam costumes adotados entre nações” (Sussekind, 2000, p. 86). Diferentemente das recomendações (de caráter sugestivo),⁷ as convenções criam obrigações para os Estados que as ratificam, e se submetem ao regime geral dos tratados no direito internacional (Husek, 2009). Elas entram em vigência doze meses após o registro de suas ratificações pelos Estados-membros na RIT, e uma vez colocadas em prática, seu prazo é indeterminado.⁸

Ressalte-se que, após entrarem em vigor, essas convenções podem ser submetidas à denúncia ou à revisão. Denúncia é o aviso dado ao Estado que não tem interesse de continuar aplicando uma determinada norma internacional, podendo ser realizada apenas no decurso do décimo ano. Já a revisão é a alteração da norma internacional, que deve ir se adaptando à realidade econômica e social de cada país. Há ainda as possibilidades de reclamação e queixa, a primeira sendo usada pelos representantes dos empregadores e trabalhadores para acusar um não cumprimento da convenção ratificada; e a segunda, a forma de um Estado-membro informar à OIT que outro Estado-membro não está cumprindo as regras preestabelecidas (Pretti, 2009).

6. Tratado é uma norma jurídica escrita e celebrada entre Estados para adoção de soluções pactuadas sobre eventuais conflitos. As convenções são consideradas tratados multilaterais abertos, de caráter normativo, podendo ser ratificados a qualquer tempo pelos países-membros, sem limite ao número de partes.

7. As recomendações destinam-se a sugerir normas que podem ser adotadas por qualquer uma das fontes formais do direito do trabalho nacional, tendo em vista que o assunto tratado não permite a imediata adoção de uma convenção. Possuem duas características básicas: *i)* são facultativas, ou seja, servem apenas como indicação aos Estados-membros; e *ii)* normalmente têm a finalidade de complementar as disposições de uma convenção da própria OIT.

8. Após a aprovação da convenção pela Conferência Internacional do Trabalho, os países signatários deverão submetê-la em até dezoito meses ao órgão competente no seu respectivo país (Constituição da OIT, art. 189, § 5º, alínea b), que no caso brasileiro é o Congresso Nacional (Pretti, 2009).

Ao longo do primeiro centenário da OIT, foram aprovadas e publicadas 189 convenções.⁹ Elas tornaram-se precursoras de numerosos tratados de direitos humanos, entre os quais estão a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e os Pactos das Nações Unidas, de 1966. Sob a perspectiva doutrinária, as convenções adotadas pela organização podem ser tipificadas com base em três modalidades: *i*) autoaplicáveis: quando suas disposições não requerem regulamentação complementar, passando a gerar efeitos a partir de sua ratificação; *ii*) de princípios: que dependem, para sua efetiva aplicação, da adoção de leis ou outros atos regulamentares;¹⁰ e *iii*) promocionais: que fixam determinados objetivos e estabelecem programas que devem ser atendidos pelos Estados signatários. Nesse sentido, tanto aquelas consideradas de princípios quanto as promocionais não se transformam automaticamente em lei, “sendo indispensável, para isso, que a legislação nacional adote suas disposições por meio de leis próprias” (Zapata, 2016, p. 125).¹¹

Para o monitoramento das regras aprovadas junto aos seus países signatários, a OIT dispõe de comissões que, em caso de necessidade, acionam os meios estatutários de advertência e cobrança. Contudo, ela não conta com mecanismos de punição, o que a diferencia de outros organismos multilaterais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC). Ainda assim, o modelo adotado atua sobre a opinião pública mundial, despertando a conscientização acerca da relevância de suas normas e causando constrangimentos institucionais para o caso de descumprimentos de certas regras (Antonio e Ervolino, 2016).

No tocante ao enfrentamento do desemprego, há um inequívoco avanço em termos de convergências regulatórias. Logo em sua Convenção nº 2 (Convenção sobre o Desemprego), aprovada na primeira Conferência Internacional do Trabalho, em 29 de outubro de 1919, foi proposta a instituição de serviços públicos sob o controle de uma autoridade central (Convenção nº 2, art. 2º), com base em dois tipos de programas: intermediação de força de trabalho (agências públicas de colocação)

9. A aprovação de uma convenção exige um mínimo de dois terços dos votos favoráveis entre os delegados presentes. Todas as convenções e recomendações aprovadas pela OIT estão disponíveis em: <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12010:0::NO::>>.

10. “Normalmente, essas convenções são aprovadas simultaneamente com recomendações complementares, contendo proposições destinadas a propiciar a aplicação dos princípios gerais” (Zapata, 2016, p. 104).

11. “Convém destacar que, na hipótese de conflito entre lei doméstica e convenção, deverá prevalecer sempre a norma mais favorável ao trabalhador, por ser um princípio previsto no item 8º do art. 19 da Constituição da OIT” (Zapata, 2016, p. 128).

e seguro-desemprego.¹² Os sistemas nacionais de gestão desses programas, que deveriam ter caráter público e participação dos trabalhadores e empregadores em modelos tripartites de supervisão e acompanhamento, seriam estruturados de acordo com as condições de cada país.¹³

A essa época, já estavam em curso as primeiras experiências de programas de seguro-desemprego no mundo, que aos poucos foram se difundindo. Segundo Ferraz e Oliveira (2015, p. 7):

do ponto de vista da sua implementação, o seguro-desemprego surgiu, inicialmente, na cidade de Ghent, na Bélgica, em 1901, organizado com base na adesão voluntária por parte dos trabalhadores e dirigido pelos sindicatos. Em âmbito nacional, a primeira iniciativa de criação de um seguro-desemprego, ainda nos moldes estabelecidos pelo modelo surgido em Ghent, deu-se na França, em 1905. Ainda antes da Segunda Grande Guerra, o seguro-desemprego foi adotado na Noruega (1906), Dinamarca (1907), Finlândia (1917), Bélgica (1920), Itália (1919), Áustria (1920), Irlanda (1920), Austrália (1920), Polônia (1924), Alemanha (1927) e Nova Zelândia (1930). Nos Estados Unidos, a política se expandiu para todos os estados da Federação entre 1932 e 1937, mas somente em 1966 foi adotada uma regulamentação nacional.

Em 1934, a Convenção nº 44 abordou novamente a questão dos serviços de emprego, sob influência da crise do capitalismo mundial de 1929.¹⁴ Ela tratou sobre proteção aos desempregados, em virtude das graves implicações da crise no aumento global do desemprego involuntário. Para isso, havia a sugestão de um sistema de seguro obrigatório, combinado com seguro voluntário e programas de assistência social em caráter complementar. A convenção estabelecia ainda, pela primeira vez, a necessidade de integração entre a concessão de benefícios monetários e a oferta de cursos profissionalizantes.¹⁵

12. Além da Convenção sobre o Desemprego, outras cinco convenções foram aprovadas na primeira Conferência Internacional do Trabalho, influenciadas pelas principais reivindicações do movimento operário do final do século XIX e início do XX, são elas: sobre as horas de trabalho, sobre a proteção à maternidade, sobre o trabalho noturno para as mulheres, sobre o salário mínimo (SM) e sobre o trabalho noturno para jovens.

13. Ao todo, 29 países ratificaram a Convenção nº2 até 1934. Na América Latina, além do Brasil, também não ratificaram: a Bolívia, o Paraguai e o Peru.

14. Vale ressaltar que em 1934 foi instituído, no Uruguai, o primeiro programa de seguro-desemprego da América Latina.

15. A convenção definiu que o período mínimo de cobertura do treinamento não deveria ser inferior a 78 dias de trabalho, indicando como preferência um período maior do que 158 dias.

No mesmo ano, foi aprovada a Recomendação nº 44, com sugestões básicas a países que já possuíam programas de seguro-desemprego, inclusive com a proposta de assistência complementar para indivíduos em situação de desemprego involuntário mesmo após esgotado o direito ao benefício, para evitar a proliferação de situações de indigência nos países. Quanto aos países que não possuíam programas de seguro-desemprego obrigatório, recomendava-se que “deveriam tomar-se medidas para implementar, tão breve quanto possível, um sistema desse gênero” (Recomendação nº 44, art. 1º, tradução nossa).¹⁶ O cenário de instabilidade político-diplomática com a iminência de uma nova grande guerra no continente europeu, no entanto, não favoreceu a aderência a essas propostas. Ao fim, somente quatorze países ratificaram a Convenção nº 44.

A OIT realizou sua 26ª conferência em 1944, na Filadélfia, na qual se aprovou a Recomendação nº 67, que tratava sobre a conveniência de se adotarem novas medidas para garantir os meios de vida das populações, “mediante a unificação dos sistemas de seguro social, a extensão desses sistemas a todos os trabalhadores e suas famílias, incluindo as populações rurais e os trabalhadores independentes” (Recomendação nº 67, tradução nossa).¹⁷ Os sistemas de seguridade propostos deveriam ser organizados com base em um seguro social obrigatório na forma de uma assistência financeira aos trabalhadores, com prestações fixadas por lei, para o caso de situações de incapacidade de trabalho, desemprego involuntário ou de morte do chefe da família. A OIT também destacou a conveniência de representação dos segurados nos órgãos oficiais de coordenação dos programas compreendidos pelos sistemas nacionais de seguridade social (Recomendação nº 67, art. 27), reforçando o caráter participativo de suas diretrizes.

A atuação da entidade ganhou novo impulso no cenário pós-guerra, sobretudo com duas novas e importantes convenções: a Convenção nº 88/1948 e a Convenção nº 102/1952. A primeira avançou nas diretrizes para serviços de emprego, de caráter público e gratuito, para “colaborar na administração do seguro-desemprego e da assistência-desemprego” (Convenção nº 88, art. 6º).¹⁸ Ela estabeleceu parâmetros para o enfrentamento do desemprego em um mundo em reconstrução, indicando a

16. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312382:NO>.

17. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312405:NO>.

18. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235132/lang--pt/index.htm>.

constituição de uma rede de instituições que intermediassem de forma eficiente a relação entre demandantes e ofertantes de força de trabalho (Borges, 2003). Também previu a manutenção de comissões consultivas que garantissem a participação de empregadores e trabalhadores nos respectivos canais de decisão.

Segundo Jardim (2009), a Convenção nº 88 surgiu em um momento em que se discutia a passagem de uma sociedade de seguros para uma sociedade de seguridade, sob influência do Relatório Beveridge, de 1942. Isso exigia a adoção de novas estratégias para o enfrentamento do desemprego, combinando benefícios monetários contributivos e não contributivos. Por isso, tal normativa trouxe consigo uma relação de complementaridade entre um paradigma de intervenção governamental – o SPE – e as perspectivas globais de promoção de pleno emprego e proteção social que ascenderam com grande vigor no imediato pós-guerra, que Offe (1984) chamou de *welfare state* keynesiano. Para esse propósito, a estrutura responsável deveria ser constituída por agentes públicos, dotados das capacidades institucionais necessárias que lhes garantissem certa autonomia frente a eventuais mudanças de governo.

Já a Convenção nº 102/1952 estabeleceu normas mínimas para a seguridade social, ou seja, um conjunto de serviços a ser garantido mediante medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Além de tratar de temas como serviços médicos, aposentadoria e auxílio-doença, ela apontou critérios para o que chamou de prestações de desemprego, como a quantidade de parcelas e o cálculo de seus valores. Essas prestações deveriam ser destinadas aos indivíduos aptos e dispostos ao trabalho, mas que se encontrassem impossibilitados de obterem emprego adequado.¹⁹ Tal convenção define também como meta a cobertura da proteção a, no mínimo, 50% da totalidade dos assalariados de cada país signatário.

Ainda conforme a Convenção nº 102, o custo das prestações e as despesas administrativas devem ser financiadas coletivamente por meio de contribuições ou de impostos, ou por ambos conjuntamente, sendo que a parcela de contribuição a cargo dos trabalhadores não deve ultrapassar 50% do total das receitas para aplicação do programa. Em termos de administração, embora o governo seja apontado como

19. A Convenção nº 102 não restringe o benefício ao desemprego involuntário, mencionando apenas a necessidade de ter havido uma suspensão da remuneração (Ferraz e Oliveira, 2015).

responsável, o princípio do tripartismo também é reforçado, ao se levar em conta que os segurados e, eventualmente, os empregadores e as autoridades públicas deverão participar da administração dos sistemas, nas condições que forem estabelecidas (Convenção nº-102, art. 72).²⁰

A produção de novos enquadramentos normativos para a formação de políticas de emprego manteve-se na agenda da OIT. Em 1964, foi aprovada a Convenção nº 122, também conhecida como Convenção sobre Política de Emprego. Esta convenção tinha como objetivo “estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, de elevar os níveis de vida, de atender às necessidades de mão de obra e de resolver o problema do desemprego e do subemprego” (Convenção nº 122, art. 1º).²¹ Porém, seus artigos não fornecem um detalhamento de estratégias possíveis para alcançá-lo, apenas ressaltam que cada país deverá moldar suas políticas diante de seus respectivos contextos nacionais, visando ao maior volume de emprego para a população disponível. Nessa convenção também se reafirmou a necessidade de representação dos interesses classistas nos canais de decisão.

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

A formação profissional voltou a ser tratada de maneira mais extensa com a Recomendação nº 150/1975.²² Por esse mecanismo, os países-membros deveriam “pôr em prática políticas e programas completos e coordenados no campo da orientação e

20. Esses princípios relacionados à defesa do tripartismo estão reunidos em outras normas posteriores, como no Convênio nº 121/1964, sobre prestações por riscos profissionais (art. 24), ou no Convênio nº 128/1967, sobre prestações por invalidez, velhice e morte (art. 35), ou ainda no Convênio nº 130/1969, sobre assistência à saúde e prestações monetárias de doença. Também da OIT, há os convênios nºs 24 e 25, e a Recomendação nº 29/1997, que tratam especificamente do seguro-doença. Os convênios nº 35 a nº 40, de 1993, tratam dos seguros de velhice, invalidez e morte, também destacando a participação dos interessados.

21. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235572/lang--pt/index.htm>.

22. A Recomendação nº 150 foi substituída, posteriormente, pela Recomendação nº 195, em 2004.

formação profissional, que guardem uma relação estreita com o emprego” (Recomendação nº 150, art. 4º, tradução nossa).²³ Os objetivos apontados eram: assegurar acesso ao emprego produtivo; promover o espírito criador; proteger os trabalhadores contra o desemprego; proteger os trabalhadores ocupados contra tarefas e situações que atinjam sua integridade física, mental e moral; garantir maior participação de todos os atores nas definições das exigências de trabalho; e fomentar um desenvolvimento com maior igualdade de oportunidades. Para alcançar tais resultados, foram listadas diversas possibilidades de atuação, com base na Convenção nº 117/1962.

À medida que essas normativas foram sendo editadas e ratificadas, diversos países passaram por reformas significativas em seus sistemas de bem-estar social. No entanto, os primeiros sinais de esgotamento desse período, conhecido como os “trinta anos gloriosos”, com as crises do petróleo e o endividamento público a partir de meados dos anos 1970, trouxeram elementos novos de disputa político-ideológica nesse novo contexto do capitalismo mundial (Kerstenetzky, 2012).

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

Com esse sentimento, dois instrumentos aprovados nos anos 1980 surgiram como resposta a esse novo consenso liberal, mais tarde conhecido como Consenso de Washington. O primeiro é a Recomendação nº 169/1984, que já em seu preâmbulo afirmava tratar-se de uma estratégia contra a “deterioração das oportunidades de emprego na maioria dos países industrializados e dos países em desenvolvimento”, além de expressar “a convicção de que a miséria, o desemprego e a desigualdade de oportunidades são inaceitáveis do ponto de vista humano e de justiça social” (Recomendação nº 169, tradução nossa).²⁴

23. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:12090680806074::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y:>.

24. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312507:NO>.

O chamado setor não estruturado – basicamente empreendimentos familiares e informais, seja no meio urbano ou rural – também foi lembrado pela Recomendação nº 169/1984, sendo reconhecida sua importância na geração e manutenção de postos de trabalho por meio das “atividades econômicas realizadas à margem das estruturas econômicas institucionalizadas” (Recomendação nº 169, tradução nossa).²⁵ Para essa parcela presente na dinâmica econômica real, fundamentalmente nos países em desenvolvimento, são indicadas mais oportunidades de acesso a recursos financeiros, mercados, infraestrutura, formação e conhecimentos técnicos adequados para suas atividades, visando buscar progressivamente sua integração ao setor estruturado da economia. Outro fator ressaltado foi a capacidade de investimento da própria estrutura estatal, seja no sentido de diminuir assimetrias internas para a indução do desenvolvimento regional, seja via promoção de obras e serviços públicos que gerem novos postos de trabalho e melhorias na infraestrutura nacional.

O segundo instrumento citado foi a Convenção nº 168/1988, em substituição à convenção do desemprego de 1934. A mensagem passada pela OIT foi que, em um cenário de crise, a solução deveria ser aprofundar – e não reprimir – os sistemas nacionais de proteção e promoção do trabalho produtivo. Entre os pontos indicados estão: cobrir a contingência de desemprego parcial; aumentar a cobertura (pelo menos 85% do conjunto de assalariados); incrementar o valor das indenizações (reposição salarial não inferior a 50%); reduzir a duração do prazo de espera; ampliar a duração das parcelas; garantir a assistência médica aos beneficiários e seus dependentes; e estender progressivamente a promoção do emprego produtivo. Essa convenção também estabeleceu indicações de proteção e cálculo de indenizações, benefícios e contribuições. Ademais, chamou-se a atenção para a necessidade de incluir grupos sociais que não podem ser assistidos por ainda não terem passado por uma experiência laboral (denominados novos solicitantes de emprego), caso principalmente de jovens e de pessoas que, por algum motivo, são forçadas a deixar a condição de inatividade.

Portanto, a OIT não ficou alheia ao debate ideológico que permeou o ambiente de transformações em curso no capitalismo global. Se por um lado ela buscou difundir diretrizes para a manutenção de direitos sociais em um contexto de reestruturação

25. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312507:NO>.

produtiva e tecnológica, por outro, era evidente que havia limites para o grau de intervenção estatal proposto, pois o paradigma do SPE assenta-se na manutenção da economia de mercado (Gimenez, 2001; Moretto, 2007).

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

3 DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL AO SPE NO BRASIL

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

A CF/1988 (art. 5º, § 1º) estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata após sua aprovação, vinculando as entidades públicas e privadas. Pelo fato do trabalho ser elencado como direito social no *caput* do art. 6º, as garantias a ele atinentes também possuem aplicação imediata. No caso das convenções da OIT, após o ato de aprovação, elas passam a ter *status* de lei ordinária, entrando em vigor após a publicação oficial, certificando sua existência (Laraia, 2018).²⁶

Para que isso aconteça, é necessária a promulgação de um decreto legislativo, realizada pelo presidente do Senado Federal e publicada posteriormente no *Diário Oficial da União*, quando se iniciam, a partir de então, os procedimentos cabíveis para sua vigoração no ordenamento jurídico nacional. Quando a promulgação do texto convencional não fixa o início de sua vigência, considera-se o prazo de 45 dias da Lei de Introdução ao Código Civil (Pretti, 2009).²⁷

26. "Convencionou-se que o início da vigência do tratado ou da convenção internacional será após a sua publicação no Diário Oficial, eis que a torna pública e esclarece a data em que a norma entra em vigor, consoante art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" (Laraia, 2018, p. 48).

27. A Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 inseriu em seu § 3º, art. 5º, que os tratados e convenções internacionais são equivalentes a uma EC, devendo, portanto, respeitar a Constituição vigente (Pretti, 2009).

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

QUADRO 1
Brasil: convenções da OIT sobre SPE ratificadas e não ratificadas

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

Fonte: OIT/Brasil.
Elaboração do autor.

Desse modo, o objetivo desta seção foi analisar a trajetória de construção institucional do SPE no Brasil, tendo como referência o sequenciamento das deliberações da OIT. Com esse rastreamento histórico, buscou-se identificar e contextualizar a formalização desse sistema, seus pontos de inflexão e os processos de incorporação dos riscos a serem objetos de proteção social, a partir dos diferentes contextos de condução política do Estado brasileiro.

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

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

3.1 1930 a 1945

A trajetória de inserção das políticas de mercado de trabalho (proteção e promoção ao emprego) no Brasil possui um longo histórico. Ela se origina no contexto ampliado de regulação trabalhista nos anos 1930, e com o tempo vai se descolando e ganhando institucionalidade própria dentro do debate sobre seguridade social (Vianna, 1998; Carvalho, 2002; Cardoso, 2010; Maringoni, 2013).

Isso não implica dizer que nada havia sido realizado antes de 1930. Houve, sim, intensas manifestações sociais e disputas políticas em torno da formação de uma gênese da regulação trabalhista e previdenciária no Brasil, como bem demonstram Gomes (2014), Carvalho (2002) e outros autores. Ou seja, as ideias de proteção social já povoavam o ambiente simbólico e pragmático das demandas de uma classe operária ainda em formação. Um marco importante foi a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que determinou a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os empregados da empresa ferroviária nacional. Surgia, então, o embrião da regulação pública para esse tipo de organização em uma mesma empresa, que aos poucos foi tomando o papel exercido pelas ligas mutualistas.

Esse modelo foi sendo adotado por diferentes empresas, de forma que até meados dos anos 1930 já existiam cerca de 140 CAPs no país, correspondendo conjuntamente a cerca de 200 mil associados. O financiamento dessas organizações se dava pelo aporte de recursos por trabalhadores e empregadores. Embora fossem sujeitas à regulação estatal, havia pouca capacidade de fiscalização em suas atividades, o que favorecia inclusive a ocorrência de fraudes e desvios (Malloy, 1986; Gomes, 2014).

Com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República por meio de um golpe de Estado, em 1930, iniciou-se uma inflexão nos arranjos de proteção social no Brasil, que passou de uma matriz mutualista e eminentemente privada para uma com forte intervenção estatal. Em termos de estrutura institucional, logo no início do governo Vargas foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433/1930). Em 1932, foi estabelecida a jornada de trabalho de oito horas para o comércio e a indústria e a regulamentação do trabalho feminino, que proibia o trabalho noturno para as mulheres e decretava a igualdade de salários com relação aos homens para cargos de mesma função. No mesmo ano foi criada a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), via Decreto nº 21.175/1932, ainda vigente como dispositivo de registro

formal de emprego no país. Em 1936, instituiu-se o SM (Lei nº 185), estabelecendo oficialmente uma remuneração mínima a todos os trabalhadores adultos formalmente empregados (Carvalho, 2002).²⁸

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

Outros dois campos de normatização foram fundamentais para se entender o desencadeamento dos processos sociopolíticos da época. O primeiro refere-se à questão sindical, que consistia no núcleo da estratégia corporativista de articulação do governo federal. O modelo adotado foi influenciado pelo positivismo e corporativismo, que expressam a necessidade de o Estado exercer seu protagonismo – papel de regulação e arbitramento – para garantir a harmonia nas relações entre capital e trabalho. Nesse caso, a figura do sindicato não poderia ter somente a função de órgãos de interesses classistas, mas, sim, de agentes de cooperação entre as duas classes e o Estado. Embora a filiação sindical não fosse obrigatória, o governo influenciava os trabalhadores, excluindo os que não se sindicalizassem de certas vantagens expressas em lei.²⁹ O financiamento dessa estrutura foi garantido com a instituição do imposto sindical, criado em 1940, que consistia na contribuição individual compulsória referente a um dia de trabalho a ser descontado anualmente na folha de pagamento.³⁰

28. O SM já era previsto pela CF/1934, e sua regulamentação se deu com o Decreto-Lei nº 399/1938. Todavia, somente com a aprovação da primeira tabela efetiva de valores, em 1940, por meio do Decreto-Lei nº 2.162, é que o SM foi realmente implementado.

29. “Por exemplo, só os sindicalizados faziam jus à proteção do governo em caso de perseguição por parte dos empregadores; só os sindicalizados podiam recorrer às comissões e juntas de conciliação e julgamento criadas em 1932; só os sindicalizados tinham direito a férias e podiam beneficiar-se da legislação previdenciária” (Carvalho, 2002, p. 116).

30. “Do total arrecadado, 60% ficavam com o sindicato da categoria profissional, 15% iam para as federações, 5% para as confederações. Os 20% restantes formavam um Fundo Social Sindical, na prática utilizado pelo Ministério do Trabalho para as mais diversas finalidades” (Carvalho, 2002, p. 121).

O segundo ponto refere-se às ações ligadas à Previdência Social, com destaque para a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizados em torno de categorias profissionais. De modo geral, todos os IAPs previam seguros em caso de acidente de trabalho e pensão por morte do assegurado,³¹ embora as estruturas de cada um e seu *mix* de benefícios variassem de acordo com cada categoria profissional. O modelo de financiamento e governança baseava-se no tripartismo, com a participação de empregadores, empregados e a representação do Estado, o que não ocorria anteriormente com as CAPs (Malloy, 1986).

Em termos de cobertura social, o arcabouço institucional promovido pelo governo Vargas interviu diretamente sobre o vácuo de proteção social característico da legislação brasileira até então. Entretanto, essa reorientação estava voltada somente ao público inserido na dinâmica formal do mercado de trabalho, de modo que o sistema instituído mantinha a exclusão de um denso contingente de trabalhadores por não comportar autônomos, domésticos e trabalhadores não sindicalizados.³² Foi o início do processo classificado de “cidadania regulada” (Santos, 1985, p. 75), no qual a condição ocupacional credenciava o indivíduo a uma série de direitos aos quais não lhe caberia acesso fora dessa relação.

Sob tal condição, não havia uma sistemática de intervenção na esfera pública diretamente voltada à categoria de desempregado. Conseqüentemente, entre os riscos cobertos pelos seguros sociais que começaram a ser instituídos, não constava o risco do desemprego. Mesmo no discurso oficial da época, é comum encontrar um termo em francês (*chômage*) para designar uma situação involuntária de desemprego. Um caso ilustrativo é o discurso de Luiz Augusto Rego Monteiro, representante do Brasil na II Conferência do Trabalho dos Estados da América, em 1940, conforme citado por Jardim (2009, p. 98).

Entre os problemas relativos aos seguros sociais, os Estados Unidos (que, nos congressos pan-americanos, era o único país em que já havia seguro-desemprego) apresentaram projeto de resolução referente ao seguro contra o desemprego; a conferência o aprovou, a despeito da

31. O primeiro IAP constituído foi o dos trabalhadores marítimos (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – IAPM), em 1933.

32. Esse projeto foi iniciado com o país sendo essencialmente rural, com 70% das famílias residindo no campo, grande parte sob regimes de parceria ou posse de pequena propriedade de terra. Com relação à população em idade ativa, apenas um terço era composta por trabalhadores assalariados, e 3% de proprietários (Cardoso, 2010).

oposição da Bolívia e das restrições feitas pela delegação brasileira. Justificando sua posição, Monteiro reitera uma interpretação diversas vezes expressa desde os anos 1930, inclusive nas participações do Brasil nas conferências da OIT: “acompanho o voto já manifestado pelo meu colega representante do Brasil no seio da Comissão de Seguros Sociais, afirmando que o problema de seguro dos trabalhadores em *chômage* não é um problema que interesse às nações latino-americanas. Expressivamente este problema não terá ambiente no Brasil, onde o trabalho humano é sempre solicitado para o maior desenvolvimento da sua produção. Não constitui este meu voto qualquer restrição ao sistema de seguros sociais obrigatórios, cuja extensão e magníficos resultados no Brasil são de todos conhecidos. (...) O meu voto apenas atinge esse problema restrito do ‘*chômage*’ que felizmente não se verifica no meu país”.

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

3.2 1946 a 1964

Com a queda de Vargas no final de 1945, o Brasil adentrou uma breve experiência liberal-democrática. Seus marcos institucionais foram a eleição e posse do presidente Eurico Gaspar Dutra, em 1946, e a promulgação de uma nova constituição, no mesmo ano (CF/1946).

Com a CF/1946, a estrutura institucional de proteção social e regulação trabalhista, iniciada em 1930, foi basicamente mantida, incorporando algumas inovações. Entre elas está a inserção, pela primeira vez em um texto constitucional, da “assistência aos desempregados” (art. 157, inciso XV), como instrumento voltado para a melhoria da condição dos trabalhadores, a ser obedecido pela legislação do trabalho e da Previdência Social. Com isso, a alternativa do seguro-desemprego, que a essa época já despontava como realidade em diversos países, tornou-se uma possibilidade jurídica no Brasil.

Contudo, tal previsão constitucional não chegou a ser regulamentada. Em contraste, o governo Dutra ficou marcado por sua dura repressão à ascensão do movimento sindical,

inclusive com a abolição do direito de greve ainda em 1946. Até o final de seu governo, 234 sindicatos haviam sofrido intervenção federal (Maringoni, 2013).

Em 1950, Getúlio Vargas voltou à Presidência da República, dessa vez eleito por voto popular. Seu governo foi marcado pelo restabelecimento de uma estratégia nacional-desenvolvimentista. As capacidades de intervenção do Estado na economia foram ampliadas, com criação de empresas públicas, entre elas a Petrobras. Também foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE),³³ para atuar como canal de formulação e financiamento de grandes projetos de investimento no país.

Em 1952, o governo propôs um reajuste de 100% para recuperar o poder de compra do SM, cujo último reajuste havia sido em 1943. Apesar da forte resistência por parte do empresariado, Vargas assinou o decreto de reajuste no dia 1º de maio de 1954. Porém, isso foi tomado pelas forças opositoras como uma grande provocação, reforçando o clima de conspiração contra o presidente. Em meio à pressão política, Getúlio Vargas se suicidou em 24 de agosto de 1954. Sua morte foi sucedida de intensa reação popular, o que demonstrava que suas ideias e seu estilo de governo mantinham forte aderência junto ao proletariado urbano no Brasil.

Após um breve, porém conturbado, período até o final do mandato, Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito presidente para o período 1956-1961. Em seu governo, JK se equilibrou em duas grandes forças sociais da época: uma ascendente burguesia industrial, favorecida pela estratégia de industrialização por substituição de importações, mas que mantinha alianças estratégicas com setores econômicos internacionais; e o sindicalismo urbano, que ganhava força com a aceleração do emprego industrial e de serviços (Carvalho, 2002).

No plano das políticas sociais, JK tentou levar à frente a unificação e centralização dos sistemas de proteção previdenciária comandados pelos IAPs. Para isso, o governo promulgou a Lei nº 3.807, também conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Pelo novo regulamento, os institutos existentes se subordinavam a um esquema geral de funcionamento e financiamento, e a cobertura da proteção social

33. Em 1982, quando começou a atuar também na área de infraestrutura social, o banco passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Silva, 2019b).

passava a ser estendida a todos os trabalhadores urbanos formalizados no Brasil, ficando de fora apenas os domésticos e os ministros religiosos. Porém, a proposta não apenas não avançou na regulação de um seguro-desemprego como teve poucos efeitos práticos, sucumbindo aos interesses em torno da burocracia dirigente dos IAPs.

Nas eleições de 1960, o candidato vencedor foi Jânio Quadros, que compôs uma coligação opositora a JK. Para vice-presidente, foi reeleito João Goulart, que pertencia à outra chapa em disputa. Essa estranha composição foi ainda mais emblemática devido à inesperada renúncia do presidente Jânio Quadros apenas sete meses após sua posse. Com a renúncia aceita pelo Congresso Nacional, a posse caberia ao vice-presidente, o trabalhista João Goulart.

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

No meio rural, já havia nessa época uma considerável organização dos trabalhadores, como consequência do surgimento das ligas camponesas, o que lhes permitiu emergir como uma nova força social importante no cenário político nacional. A maior aproximação do governo Goulart com esses grupos foi determinante para a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), em 1963, uma primeira tentativa de estender ao campo a legislação social e sindical, fora da lógica contributiva. Porém, o ETR teve pouca efetividade, principalmente em virtude de seu distanciamento da realidade das situações de trabalho no campo, uma vez que foi desenhado com base no trabalho assalariado urbano (Kerstenetzky, 2012).

Em termos de serviços de emprego, o governo de João Goulart lançou no mesmo ano o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI), por intermédio da Lei nº 4.272. Ele tinha como objetivo fazer a preparação profissional de um contingente expressivo de trabalhadores para atender em curto espaço de tempo as necessidades crescentes da indústria nacional. O programa foi inserido na estrutura

do Ministério da Educação, e sua execução ficava por conta de uma rede de parceiros formadores (serviços nacionais de aprendizagem, escolas técnicas, universidades, sindicatos e as próprias indústrias). Esses parceiros recebiam recursos para realizar cursos de curta duração, visando gerar competências aplicáveis ao processo produtivo. Além disso, era previsto o encaminhamento dos alunos a vagas de emprego em empresas conveniadas. Embora tenha sido proposto como um programa de existência transitória, o PIPMOI passou por algumas mudanças em seu conteúdo normativo, sendo inclusive mantido posteriormente pelos governos militares.

O Brasil vivia um momento de expressivo crescimento da força de trabalho urbana. Porém, mesmo com a Previdência Social apresentando um crescimento importante em termos de cobertura da população economicamente ativa (PEA) em relação à década anterior, a trajetória de incorporação ainda era tímida, de modo que um imenso contingente populacional permanecia excluído da proteção social. Ademais, o paradigma do SPE, difundido pela OIT, praticamente não havia avançado no país até então.

No plano econômico, o comportamento do produto interno bruto (PIB) não mais apresentava o vigor do governo JK, e a inflação aproximava-se dos 100% ao ano. Tal conjuntura, juntamente com o cenário de descontentamento das elites, serviu de insumo para uma nova quebra institucional do sistema político brasileiro. O golpe militar foi consubstanciado em 31 de março de 1964, encerrando os propósitos reformistas do governo Goulart. Como consequência, toda a estrutura de Estado foi marcada por um forte viés autoritário e centralizador, que refletiu diretamente na condução posterior das políticas sociais no país.

3.3 1964 a 1984

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

associativismo e à atuação dos sindicatos. Em 1969, já sob a presidência do general Emílio Garrastazu Médici, foi promulgada uma nova Constituição (CF/1969), que incorporava os AIs editados.

No plano econômico, o combate à inflação foi uma das bandeiras centrais de atuação. Para isso, o SM tornou-se uma variável de ajuste de liquidez na economia, sofrendo constante queda de seu valor real. As taxas iniciais de crescimento econômico mantiveram-se baixas até 1967, quando se iniciou uma inflexão, com o PIB do país passando a crescer a taxas historicamente altas. Até 1974 o crescimento se manteve robusto, com uma média anual acima de 10%. A inflação, por sua vez, se manteve relativamente moderada.³⁴

O crescimento econômico, por seu turno, implicou aumento da oferta de empregos nos grandes centros urbanos, atraindo um amplo contingente populacional para as principais metrópoles do país. Isso permitiu certa relativização da queda dos salários, já que a renda média familiar continuou estável devido ao aumento de pessoas da família empregadas. Houve ainda forte alteração na composição setorial do emprego no país, com queda da ocupação no setor agrícola de 54% para 30% do total nesse mesmo período e elevação da ocupação industrial de 13% para 24%. Já o setor terciário assumiu a posição de principal empregador, ao crescer sua participação de 33% para 46% do total de ocupação no país (Carvalho, 2002).

O período, contudo, coincide com uma época de repressão violenta e deturpação dos direitos civis e políticos no país. O governo usou o bom desempenho da economia para criar um ufanismo conservador na sociedade, favorecido pelo constante controle da mídia. Outro ponto relevante é que o crescimento econômico se deu de forma extremamente concentrada, beneficiando a população de maneira desigual e gerando mais concentração de renda (Souza, 2016).³⁵

34. Esse momento ficou conhecido na história como o milagre econômico (Bielschowsky, 2004).

35. "Em 1960, os 20% mais pobres ganhavam 3,9% da renda nacional. Em 1980, sua participação caíra para 2,8%. Em contraste, em 1960 os 10% mais ricos ganhavam 39,6% da renda, ao passo que em 1980 sua participação subira para 50,9%. Se subirmos na escala de renda, cresce a desigualdade; em 1980 sua participação era de 16,9%. Se os pobres não ficaram muito mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos" (Carvalho, 2002, p. 169).

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

Primeiramente, vale ressaltar que o governo manteve as ações de formação profissional do PIPMOI, criado no governo João Goulart. A partir de 1965, o programa abriu a possibilidade de pagamento de ajuda de custo a trabalhadores desempregados selecionados pelos balcões de emprego da época. O pagamento correspondia a 80% do SM e era feito por um período máximo de seis meses. Dessa forma, funcionou como uma espécie de seguro-desemprego para esses alunos, embora tivesse um caráter assistencial e não de seguro. Em 1972, o governo ampliou o programa para todos os setores da economia, alterando seu nome para Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO). Estima-se que, em toda sua vigência, foram atendidos cerca de 2,6 milhões de trabalhadores. No entanto, sua relevância na agenda de governo começou a decair já nos anos finais da década de 1970, sendo extinto oficialmente em 1982 (Barradas, 1986).

Outro destaque refere-se à Lei nº 4.923/1965, que criou o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), de periodicidade anual, com informações sobre admissões e dispensas de empregados de todas as empresas brasileiras. Ele forneceria subsídios para um plano de assistência aos trabalhadores, a ser elaborado após a promulgação da lei, favorecendo aqueles que, “após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa” (Brasil, 1965, art. 5º). Para o financiamento desse benefício assistencial, a lei autorizava o Poder Executivo a constituir um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), composto pelos seguintes recursos: *i*) contribuição das empresas sobre a folha de salários; e *ii*) dois terços da contribuição sindical.³⁶

36. Com relação ao FAD, houve um processo claro de esvaziamento de suas capacidades. Apenas em 1966, foram baixadas duas medidas que praticamente desfiguraram a intenção original de instituí-lo. O Decreto nº 58.155/1966 restringiu a utilização do FAD aos trabalhadores despedidos de empresas que passavam por dificuldades financeiras (falência ou fechamento total ou parcial). Já a Portaria nº 368/1966 autorizou a concessão e o pagamento de assistência ao desempregado apenas em caso de dispensa pela mesma empresa de mais de cinquenta empregados. Além disso, foram instituídas normas burocráticas como barreiras adicionais ao acesso, com destaque para a seleção pelo sindicato do desempregado apto a receber o auxílio e o limite do número máximo de concessões mensais (Fagnani, 2005).

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

Em 1966, o governo federal implementou um novo instituto que assumiu um peso significativo na regulação das relações de trabalho no Brasil. Trata-se do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), uma forma de indenização compensatória pelo fim da garantia de estabilidade ao trabalhador que permanecesse por mais de dez anos com o mesmo empregador. Embora sua justificativa fosse a proteção do trabalhador demitido, ele impunha um ônus financeiro muito brando sobre a dispensa imotivada, na forma de multa de 10% sobre o saldo em conta do trabalhador.³⁷ Com isso, ele funcionou na prática como um mecanismo facilitador da demissão por parte das empresas, o que favoreceu o crescimento da rotatividade da força de trabalho no país (Fagnani, 2005).³⁸

Outros fundos públicos de poupança compulsória foram criados sob a justificativa dupla de financiar programas sociais e mobilizar recursos para financiar investimentos (públicos e privados). Entre eles, vale destacar o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), provenientes de contribuições sociais de natureza tributária calculadas sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas, criados respectivamente pelas Leis Complementares (LCs) nº 7 e nº 8, de 1970. O argumento era de que tais fundos assegurariam a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, com a introdução de um benefício anual no valor de 1 SM àqueles empregados com pelo menos cinco anos de inscrição no programa e com

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

38. Mais tarde, conforme disposto no art. 7º, inciso III, da CF/1988, o acesso ao fundo se consolidou como direito constitucional a trabalhadores urbanos e rurais, com seus recursos advindos de contribuições mensais por parte dos empregadores em nome de seus empregados, no valor equivalente a 8% dos salários (o que daria um salário integral por ano), e a multa sobre o saldo em caso de dispensa imotivada foi elevada de 10% para 40% (Azeredo, 1998).

rendimento médio mensal inferior a 5 SMs. Em contrapartida, uma parcela dos recursos era repassada ao BNDES para financiar investimentos de infraestrutura e de modernização das bases produtivas no país, desde então o principal instrumento de *funding* para as operações de crédito do banco (Silva, 2019b).

A principal reforma social ocorrida no governo militar, contudo, foi no âmbito previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Tal mudança promoveu a unificação do sistema com a fusão dos institutos existentes à época, garantindo ao governo federal o controle central sobre a previdência e enfraquecendo seriamente o poder corporativo dos sindicatos, com o fim dos IAPs. Em termos operacionais, os benefícios (aposentadoria, pensão, assistência médica) tornaram-se uniformes em todo o território nacional. Outra alteração relevante foi a passagem do regime de capitalização, vigente até então no modelo dos IAPs, para o regime de repartição, com contribuição e benefício definidos previamente.

No início da década de 1970, a estrutura previdenciária incorporou novas categorias sociais. Em 1971, houve a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), que garantiu direitos previdenciários a esses trabalhadores até então desprovidos de cobertura. Para seu financiamento, a contribuição não advinha diretamente dos empregadores – no caso, os proprietários rurais – e beneficiários, mas, sim, de 2% da comercialização de produtos agrícolas e 2,4% da folha de pagamento de empresas urbanas (Pochmann, 2008).

Além dos trabalhadores rurais, outras duas categorias incluídas no sistema de proteção social foram: os trabalhadores domésticos e os autônomos, em 1972 e 1973, respectivamente. Porém, essa extensão de direitos teve pouco impacto redistributivo no tocante à cobertura do sistema previdenciário da época. Como pontuou Cardoso Júnior (2013, p. 205):

no caso dos trabalhadores domésticos, o número de contribuintes saltou de 350 mil para 790 mil entre 1973 e 1988. Em termos percentuais, essa cobertura significou salto modesto em relação ao total de contribuintes da Previdência Social no período: de 2,9% em 1973 para 3,2% em 1988. No caso dos trabalhadores autônomos, o número de contribuintes passa de 911 mil em 1973 para algo como 1,9 milhão em 1988. Em termos percentuais, isto representou avanço também modesto frente ao conjunto de contribuintes: de 7,8% em 1973 para apenas 7,9% em 1988. Comparativamente, basta verificar que o universo de trabalhadores assalariados contribuintes passou de pouco mais de 10 milhões em 1973 para a casa dos 23 milhões em 1988.

Para um melhor acompanhamento desse arranjo institucional cada vez mais complexo, o governo optou por desmembrar, em 1974, o Ministério do Trabalho e Previdência Social em duas estruturas distintas. Com isso, a temática do trabalho configurou-se como um domínio específico na agenda governamental, o que, na prática, favoreceu a introdução posterior de novos programas de proteção aos trabalhadores e promoção ao emprego, conforme defendido nas convenções da OIT.

Na política econômica, surgiu o desafio de manter o ritmo de crescimento em um cenário de crise internacional após o “choque do petróleo” de 1974. Para isso, foi anunciado ainda em 1974 o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Ele partia de um reconhecimento do Brasil como uma potência emergente e fixava a renda *per capita* acima de US\$ 1 mil em 1979, o que significava dobrar a renda média da década anterior. No tocante à questão social, o plano assumia a necessidade de intervenção governamental para a melhoria dos indicadores, ao expressar que “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si só, resolva o problema da distribuição de renda” (Castro e Souza, 1985, p. 31).

Entre as novidades assumidas com o II PND estava a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), pelo Decreto nº 76.403/1975, dentro da estrutura do Ministério do Trabalho. Tal iniciativa também se enquadrava como um esforço brasileiro em atender às convenções da OIT, mais especificamente a Convenção nº 88/1948. A missão do Sine consistia em prover serviços para dinamizar o mercado de trabalho no país, tais como: treinamento e aperfeiçoamento de trabalhadores; recolocação laboral; segurança e higiene do trabalho; cadastramento e orientação profissional de imigrantes; e programas especiais visando ao bem-estar do trabalhador. Para subsidiar a estrutura desse sistema com novas informações, foi criado um novo cadastro anual a ser preenchido pelas organizações empregadoras, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), via Decreto nº 76.900/1975, em complementação aos dados do CAGED.

Contudo, uma série de fatores restringiu a capacidade estatal de alcançar os objetivos previstos para o Sine. Entre eles estão: fonte de financiamento frágil e instável, limites da própria estrutura federalista à proposta de gestão descentralizada, e a falta de um programa de seguro-desemprego que pudesse criar um elo mais forte entre a estrutura estatal e o público de interesse. Soma-se a isso o fato de que, enquanto a

economia brasileira crescia em ritmo acelerado durante quase toda a década de 1970, não havia grandes pressões para a instauração de um sistema eficiente de atendimento do público em busca de emprego, uma vez que as grandes cidades mantinham fluxos ascendentes de contratações (Silva, 2018a).

O II PND foi oficialmente encerrado em 1979, ano em que também foi decretado o fim do sistema de bipartidarismo, abrindo espaço para um novo cenário político nacional e de reorganização do associativismo civil. Paralelamente, começou a florescer um movimento autônomo suprapartidário que ficou conhecido como Diretas Já, que logo se tornou uma mobilização popular de proporções inéditas no Brasil. Como bastião jurídico, o movimento apoiava a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983, cujo objetivo era restaurar as eleições diretas para presidente da República. Apesar do apoio popular, a PEC foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em votação ocorrida em 25 de abril de 1984.

O resultado disso foi uma eleição indireta para presidente, em 1985. Porém, pela primeira vez desde 1964, não houve a indicação de um militar. A oposição lançou o deputado Tancredo Neves, com larga experiência de atuação parlamentar. Tancredo foi o vencedor, mas uma doença dias antes da posse o impediu de assumir a presidência, vindo a falecer logo em seguida, em 21 de abril de 1985. José Sarney, seu vice, foi empossado presidente da República, encerrando o ciclo dos governos militares.

As informações resultantes de uma avaliação agregada da cobertura de seguridade social no país até esse período, tendo como base a evolução do trabalho registrado, demonstram seu inequívoco crescimento. As tabelas 1 e 2 apresentam uma síntese desse processo a partir dos anos 1940. Primeiramente, é possível identificar um crescimento considerável da PEA, com queda nos índices de desemprego e uma elevação significativa do emprego com registro (crescimento médio anual bem superior ao crescimento da população total e da PEA). Percebe-se também um crescimento da população assegurada pela previdência, saltando de 6% nos anos 1940 para próximo a 20% no início dos anos 1980 (49% do total da PEA).

TABELA 1
Evolução da PEA, da condição de ocupação e do desemprego (1940 e 1980)

Itens	1940	1980	Varição absoluta anual (1 mil)	Varição relativa anual (%)
População total (1 mil)	41.165,3	119.002,3	1.945,9	2,7
PEA (1 mil)	15.751,0	43.235,7	687,1	2,6
	(100%)	(100%)	-	-
PEA ocupada	93,7%	97,2%	686,6	2,6
Empregador	2,3%	3,1%	24,4	3,3
Conta própria	29,8%	22,1%	121,5	1,8
Sem remuneração	19,6%	9,2%	22,3	0,6
Assalariado	42,0%	62,8%	513,4	3,6
Com registro	12,1%	49,2%	484,2	6,2
Sem registro	29,9%	13,6%	29,3	0,6
Desempregado	6,3%	2,8%	5,5	0,5

Fonte: Pochmann (2008).

TABELA 2
Evolução da cobertura previdenciária da população brasileira (1945-1983)

Anos	População (%)	PEA (%)	População total (milhões)	População diretamente coberta (milhões)	Taxa de crescimento (%)
1945	6,0	-	45,6	2,9	-
1950	6,8	20,8	51,9	3,5	20
1960	7,4	23,1	70,2	5,2	49
1970	9,0	27,0	93,1	8,4	62
1983	19,8	49,0	126,4	25,0	200

Fonte: Kerstenetzky (2012).

No entanto, a ampliação da cobertura previdenciária alcançou um contingente populacional ainda tímido perante o número de trabalhadores “desfiliaados” no país, para usar um termo de Castel (1998). Pelo menos metade da PEA mantinha-se sem nenhum vínculo previdenciário.

Uma situação conjuntural agravante veio com o estrangulamento externo no início dos anos 1980 que interrompeu o fluxo de recursos provenientes do exterior, influenciado pelo segundo choque internacional dos preços do petróleo e pela elevação abrupta dos juros nos Estados Unidos no final dos anos 1970. Como resultado, uma forte recessão econômica atingiu o país, levando a uma queda do PIB de mais de 7 pontos percentuais (p.p.) entre 1981 e 1983. As relações com o exterior também se deterioraram, com um vultoso *deficit* nas transações correntes, crescimento da dívida e queda das reservas internacionais (Castro e Souza, 1985). Essa conjugação de indicadores

desfavoráveis limitou o potencial de investimento público e, conseqüentemente, a capacidade de aperfeiçoamento da cobertura da seguridade social.

As transformações decorrentes da crise deflagrada no início dos anos 1980 também modificaram a trajetória de expansão do mercado de trabalho, traduzindo-se na incapacidade de geração de empregos necessários para atender à demanda interna crescente. Nesse contexto, a hipótese do desemprego em massa começou a ser admitida como resultante de dois movimentos conjuntos: *i*) a incorporação da força de trabalho tanto de jovens entrando em idade ativa quanto de trabalhadores migrantes de regiões predominantemente rurais para os grandes centros urbanos; e *ii*) um contingente de trabalhadores que ficou sem emprego devido à crise econômica e a conseqüente retração dos investimentos produtivos (Pochmann, 2008).

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

3.4 1985 a 1990

O período de 1985 a 1990 foi de forte efervescência política e social, caracterizado por uma transição democrática que consolidou o retorno dos governos civis após duas décadas de controle autoritário dos militares. Duas ocorrências foram fundamentais para a dinâmica institucional analisada neste estudo: *i*) a conquista de avanços importantes em termos de regulação do mercado de trabalho e de novos direitos sociais após amplo debate durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC); e *ii*) a construção de um SPE, com diretrizes de operação estabelecidas e fontes estáveis de financiamento.

Inicialmente, vale lembrar que essa transição ocorreu em um momento de instabilidade macroeconômica iniciada no começo dos anos 1980, em que as taxas de crescimento caíram fortemente com relação à década anterior e a inflação manteve-se fora de controle. A elevação do *deficit* público comprometeu a capacidade de financiamento do Estado, situação que se agravou com a ruptura dos fluxos de

financiamento externo, o que se traduziu na incapacidade de geração de empregos que atendesse à demanda interna crescente.

Nesse contexto, o presidente José Sarney lançou o chamado Plano Cruzado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, afirmando em seu preâmbulo dispor sobre o sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego e as medidas de combate à inflação. Na prática, tratava-se de um plano econômico que ambicionava garantir a estabilidade monetária e lançar as bases para um novo ciclo de desenvolvimento no país.

Embora os resultados do Plano Cruzado em termos de estabilização monetária tenham ficado distantes dos planejados (Modiano, 1990), a lei permitiu que a política de seguro-desemprego entrasse finalmente na agenda governamental, após anos de meras menções formais. As bases do programa foram regulamentadas pelo Decreto nº 92.608/1986, refletindo, em grande medida, as orientações presentes nas próprias normativas anteriores da OIT.

Conforme expresso no Decreto-Lei nº 2.284/1986, o Programa do Seguro-Desemprego tinha como finalidade “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador” (Brasil, 1986, art. 25).³⁹ O benefício financeiro previsto seria de até quatro parcelas, desde que o trabalhador não contasse com outra renda nem usufruísse de benefício previdenciário. Cabia ao indivíduo comprovar a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses, bem como ter contribuído para a Previdência Social durante pelo menos 36 meses nos quatro anos anteriores. O valor mensal seria calculado da seguinte forma: 50% da média salarial dos últimos três meses de trabalho, sem exceder 1,5 SM, nem ser menor que 70% do SM. Esperava-se que essa assistência financeira pudesse ser conectada a uma rede de serviços já previstos no âmbito do Sine, configurando assim a emergência de um modelo de SPE no Brasil aos moldes das diretrizes disseminadas pela OIT.

No entanto, a combinação de critérios restritivos de elegibilidade (cerca de 50% dos trabalhadores demitidos no Brasil não cumpriam os requisitos exigidos) com a

39. O decreto-lei que criou o seguro-desemprego foi regulamentado por meio do Decreto nº 92.608, de 29 de abril de 1986, e o benefício começou a ser pago em julho desse mesmo ano (Azereido, 1998).

instabilidade das fontes de financiamento comprometeu bastante a cobertura inicial do programa. Do início de sua vigência, em julho de 1986, até o final de 1987, somente 885 mil trabalhadores foram atendidos. Sua cobertura em relação ao total de demitidos sem justa causa não chegou a 5% em 1986, e no ano seguinte foi de 10,9%. Ademais, não foi estabelecida uma estratégia clara de articulação operativa do seguro-desemprego com a rede de agências de intermediação e colocação laboral (Azeredo, 1998).

Tais questões foram discutidas no âmbito da ANC, instalada no início de 1987, resultando em inovações importantes na nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Além de assegurar conquistas anteriores, a CF/1988 afirmou a valorização do trabalho humano como fundamento da ordem econômica (art. 170, *caput*) e o valor social do trabalho como fundamento da própria República (art. 1º, inciso IV). Ela também inovou em uma série de direitos, entre os quais se destacam: *i*) universalização da previdência, com a inclusão definitiva dos trabalhadores rurais; *ii*) universalização da educação fundamental e média; *iii*) estabelecimento de um sistema nacional de saúde pública gratuita; *iv*) designação do SM como piso nominal para os benefícios constitucionais; e *v*) participação e controle social nas políticas públicas (Fagnani, 2005; Coelho, 2016).

Pela primeira vez, o conceito de seguridade social foi inserido no texto constitucional (art. 194), com dimensões programáticas desenhadas de maneira sistêmica para assegurar direitos básicos de cidadania e cobertura dos riscos sociais. Os princípios norteadores para sua sustentação foram: universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversificação da base de financiamento;⁴⁰ e gestão democrática e descentralizada da administração dos programas. Para seu financiamento, ficaram estabelecidas contribuições de natureza tripartite (participação de trabalhadores, empregadores e governo),⁴¹ cabendo à União a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

40. Essa medida, de diversificar a base de financiamento para além da fonte tradicional das folhas de salário, tinha como objetivo não só estabilizar a receita da seguridade social, dada sua sensibilidade aos ciclos econômicos, mas também ampliar sua incidência nos setores tecnologicamente mais avançados, com maior produtividade e menor utilização de força de trabalho.

41. As contribuições sociais receberam um tratamento constituinte especial, conforme consta no art. 149.

O Programa Seguro-Desemprego foi tratado, juntamente com as demais políticas de mercado de trabalho, no capítulo das disposições constitucionais gerais (art. 239), que dispôs sobre suas diretrizes de execução e fontes financiadoras. Ficou definido que os recursos seriam provenientes dos fundos PIS/PASEP, direcionados a um novo fundo com regras específicas. Havia ainda a previsão de uma contribuição adicional de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor (art. 239, § 4º).⁴² No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.

Destaca-se também que o referido artigo garantiu a assistência financeira do abono salarial, no valor de 1 SM anual. As condições estabelecidas para seu recebimento foram: trabalhadores inscritos no PIS/PASEP por pelo menos cinco anos, com rendimento médio mensal de até 2 SMs, empregados por pelo menos um mês no ano de referência.⁴³

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

A regulamentação do art. 239 da CF/1988 ocorreu pouco depois de sua promulgação, com a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Essa foi a principal estrutura normativa que levou, enfim, à instituição de um modelo próprio de SPE no Brasil. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional corrigia algumas lacunas da

42. Ao propor que os empregadores arcassem com parte do custeio do seguro-desemprego, pagando um tributo calculado com base na rotatividade, a CF/1988 se inspirou na prática americana de *experience rating*, derivada do Social Security Act de 1935. O fundamento desta prática estava na assertiva de que as empresas que respondem por mais dispensas de empregados, por induzir a mais dispêndios com seguro-desemprego, devem arcar com mais recursos em seu financiamento (Ipea, 2011).

43. "Até então, o PIS/PASEP garantia o abono anual aos trabalhadores que recebessem no último ano até cinco salários mínimos e que fossem cadastrados há pelo menos cinco anos. Os patrimônios anteriormente acumulados do PIS/PASEP foram preservados, bem como as regras de saque vigentes (com exceção da retirada por motivo de casamento). A partir da promulgação da nova Carta, os 'depósitos nas contas individuais dos participantes' foram vedados, vingando a proposta inicial da Cretad [Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa] da criação de 'fundos patrimoniais coletivos'" (Fagnani, 2005, p. 246).

proposta de 1986, eliminando restrições mais severas ao acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego. Entre as principais mudanças estavam: *i)* a redução do período de espera de sessenta dias após a demissão para requerimento do benefício para sete dias após a dispensa; *ii)* a diminuição da exigência de comprovação do pagamento à Previdência Social de pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos para quinze meses de emprego nos últimos 24 meses; e *iii)* a concessão de benefício ao trabalhador desempregado por um período máximo de quatro meses, de forma contínua ou alternada a cada período de doze meses, contados a partir da data da dispensa que deu origem à primeira habilitação no período, contra dezoito meses previstos pela legislação anterior. A comprovação de salário recebido de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativo a cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa, foi mantida.

O valor das parcelas, por sua vez, passou a ser calculado segundo três faixas salariais: para os trabalhadores com renda até 3 SMs (cerca de 80% dos desempregados), o valor corresponderia a 80% do salário médio dos últimos três meses; com renda de 3 a 5 SMs, é garantido um mínimo de 68% do salário médio dos últimos três meses; acima de 5 SMs, o valor do benefício passa a ser igual a 3 SMs. Já o SM foi introduzido como piso do valor das parcelas.

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

Toda essa reestruturação teve como base a criação do FAT, que estabeleceu um mecanismo de financiamento consistente com os objetivos listados pela própria

Lei nº 7.998/1990.⁴⁴ As fontes de arrecadação seguiram aquelas já previstas na CF/1988, tendo o PIS/PASEP como principal instrumento.

Vale ressaltar que nem todo o recurso arrecadado via PIS/PASEP é destinado aos programas relacionados ao FAT, pois foi definido que 40% do saldo líquido anual seria repassado na forma de empréstimo ao BNDES. A ideia presente era a de que essa relação de complementaridade institucional entre FAT e BNDES pudesse gerar um arranjo de apoio ao financiamento do investimento (formação bruta de capital fixo) no Brasil, com a disponibilização de linhas de empréstimos de longo prazo em condições mais favoráveis para sua viabilização. Por sua vez, tais investimentos contribuiriam para a geração de novos empregos e maior dinamização do mercado de trabalho (Silva, 2019b).

Outro fato importante a ser relatado é que a Lei nº 7.998/1990 criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com a representação paritária de organizações de trabalhadores, empregadores e órgãos da estrutura estatal. Ao Codefat foi destinada a incumbência de tomar as decisões estratégicas sobre os programas envolvidos em torno do FAT, tais como: acompanhar suas operações e responder pelas fontes de receita e obrigações que lhes são atribuídas (Silva, 2019a).

A composição do SPE em vigor desde então no país, com suas principais ações e respectivas condições de acesso, pode ser conferida no quadro 2.

44. "O texto aprovado foi fruto de amplo acordo entre os deputados José Serra (PSDB-SP) [Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo], Paulo Paim (PT-RS) [Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul] e Jorge Uequet (PSDB-RS), o Ministério do Trabalho e o BNDES. Entretanto, em janeiro de 1990, no crepúsculo de sua gestão, o presidente da República sancionou a Lei nº 7.998/1990, vetando parcela dos dispositivos do projeto de lei formulado pelo Congresso Nacional, descaracterizando-o. Sarney vetou os artigos que permitiam ao BNDES administrar recursos do FAT. Com os vetos, os recursos continuaram a ser administrados pelo Tesouro Nacional. (...) Essa forma de gestão dos recursos do FAT pelo Tesouro Nacional, no contexto de inflação crescente em 1990 e 1991, implicou substancial perda de recursos para o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego, na medida em que esses recursos eram repassados com atraso e sem correção monetária" (Fagnani, 2005, p. 399).

QUADRO 2

Características dos principais programas de trabalho e renda

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

Fonte: Silva (2018a).

Com esse conjunto de inovações, o Brasil passou a dispor de um arranjo complexo que envolve a criação de novos direitos aos trabalhadores, bem como uma série de políticas públicas para efetivá-los. Ao longo dos anos seguintes, outras camadas normativas surgiram para complementá-lo, entre as quais estão: a introdução do pescador artesanal, do trabalhador doméstico e do trabalhador resgatado em situação análoga à escravidão como potenciais beneficiários do seguro-desemprego; a possibilidade de utilização de excedentes de caixa do FAT para financiar programas de microcrédito para geração de trabalho e renda; o lançamento de programas de formação profissional integrados às agências do Sine, como o Planfor, em 1996, e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em 2003; e a diversificação das estratégias de intermediação de emprego, inclusive com o uso de internet. Destaca-se ainda uma significativa reforma nas regras de acesso e valores de benefício do seguro-desemprego e abono salarial, de viés restritivo, com a Lei nº 13.134/2015.⁴⁵

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Após uma série de iniciativas legislativas frustradas, o primeiro programa de seguro-desemprego no Brasil surgiu apenas em 1986, em um cenário de grave crise econômica em que o Estado se viu pressionado frente à problemática do desemprego em massa, principalmente nos grandes centros urbanos. A promulgação da CF/1988, que introduziu o seguro-desemprego como componente do sistema de seguridade social (art. 7º, inciso II, dos Direitos Sociais), viabilizou a estruturação de um modelo de financiamento consistente que possibilitasse a articulação de outros serviços públicos, sob a coordenação tripartite do Codefat. Nesse sentido, em que pese o caráter tardio da experiência brasileira em relação aos países de capitalismo avançado, foi adotado um arranjo complexo e inovador para a operacionalização de programas de proteção aos trabalhadores.

Contudo, algumas questões valem ser problematizadas. Os programas mantêm um vínculo forte com o assalariamento formal, herança da matriz corporativa adotada

desde o início do período Vargas. Mesmo com avanços importantes nos anos posteriores, como a inserção de categorias geralmente caracterizadas como informais (pescadores artesanais, empregadas domésticas e trabalhadores resgatados de situação análoga à escravidão), uma vasta parcela da PEA manteve-se descoberta, dada a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro. Quanto à estratégia de financiamento, embora o FAT tenha elevado o potencial de cobertura da seguridade social no país, ele foi criado sobre uma base de tributação regressiva, apoiada em contribuições sobre o resultado operacional bruto de empresas privadas e públicas que, de alguma forma, são inseridas como custo no cálculo do preço final dos bens e serviços ofertados.

Por fim, vale ressaltar que, se por um lado as inovações normativas nesse período de transição democrática possibilitaram a ampliação da proteção social no Brasil, por outro, a autonomia prevista pelo arranjo institucional de financiamento e coordenação das políticas de mercado de trabalho foi aos poucos sendo seriamente comprometida, em função do conjunto de ingerências interpostas ao longo dos anos. Apesar dessa questão extrapolar os objetivos aqui traçados, existe um acervo considerável de pesquisas que exploraram essa dinâmica operacional e as implicações político-econômicas envolvidas nas decisões em torno do FAT (Silva, 2018a; 2018b; 2019a; 2019b) e que podem servir de base para novos estudos acerca da efetividade institucional do SPE no Brasil atual e de seus desafios futuros.

REFERÊNCIAS

ANTONIO, G. H. B. de; ERVOLINO, I. Transformações político-institucionais dos Estados latino-americanos na década de 1990: um debate sobre instituições incentivadoras de políticas. **Revista Perspectivas**, v. 48, p. 47-68, 2016.

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

BARRADAS, A. M. S. **Fábrica PIPMO**: uma discussão sobre a política de treinamento de mão-de-obra no período de 1963-1982. 1986. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: 1930 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o Sistema Nacional de Emprego. **Revista da ABET**, v. 3, n. 1, p. 92-113, 2003.

BRASIL. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 13537, 29 dez. 1965. Seção 1.

_____. Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mar. 1986.

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

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**: ensaios de interpretação da história recente. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

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

CASELLA, P. B.; ACCIOLY, H.; SILVA, G. N. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

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

COELHO, A. F. C. Tributação, democracia e desigualdade na América Latina: o que podemos aprender com o Brasil? **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 16, n. 64, 2016.

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

FERRAZ, A.; OLIVEIRA, T.; Mercado de trabalho e programa seguro-desemprego. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 14., 2015, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: ABET, 2015.

GIMENEZ, D. M. **Política de emprego no capitalismo avançado**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

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

HUSEK, C. R. **Curso básico de direito internacional público e privado do trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2011.

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

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

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

MALLOY, J. M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARINGONI, G. A longa jornada dos direitos trabalhistas. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, v. 10, n. 76, 2013.

MARTINS, A. **Manual didático de direito do trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MODIANO, E. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. *In*: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

NATUSCH, I. O mundo se une para promover o trabalho decente: há 100 anos, nascia a OIT. **Revista DMT em Debate**, 29 out. 2019. Disponível em: <<http://www.dmtemdebate.com.br/o-mundo-se-une-para-promover-o-trabalho-decente-ha-100-anos-nascia-a-oit/>>.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

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

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1985.

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)**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

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

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

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

SOUZA, P. H. G. F. de. **A desigualdade vista do topo:** a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SUSSEKIND, A. **Direito internacional do trabalho.** São Paulo: LTr, 2000.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

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

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmiento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

