

Amilton Jose Moretto*

Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil

Luiz Henrique Fernandes Vieira**

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil



Políticas contra o desemprego na agenda neoliberal: Brasil, 2015-2022



Recebido em: 29 fev. 2024

Aprovado em: 13 dez. 2024

Publicado em: 10 mar. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-6>

* Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Doutor em Desenvolvimento Econômico, Mestre em Economia Social e do Trabalho e graduado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: amilton.moretto@unila.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/7552154222422090>  <https://orcid.org/0000-0003-1922-8948>

** Professor e Analista de Políticas Públicas na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; Mestre em Educação e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: luhenrifv@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9661609187579972>  <https://orcid.org/0009-0001-2482-2442>

Resumo

O período entre 2015 e 2022 apresentou impactos negativos sobre o emprego e a proteção social do trabalho. Nesse período, a taxa média anual de desemprego (que anteriormente se situava na casa do 6%) subiu para um patamar de 11%, chegando ao pico de 14% em 2020. O crescimento do desemprego implicou graves consequências sociais, como aumento da pobreza e redução da renda. Nesse contexto, as políticas de austeridade impuseram restrição de acesso ao seguro-desemprego e flexibilização de direitos trabalhistas. Este artigo analisa o problema do desemprego nacional e as medidas de cunho neoliberal que foram adotadas nesse período no âmbito da política de emprego, que culminaram no aumento da desproteção contra o desemprego no Brasil, desproteção esta que pode ser entendida como um obstáculo para a construção de um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho. Desemprego. Política de Emprego.

Amilton Jose Moretto*

Federal University of Latin American Integration
Foz do Iguaçu, Parana, Brazil

Luiz Henrique Vieira**

Belo Horizonte's Town Council
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil



Policies against unemployment in the neoliberal agenda: Brazil, 2015-2022

Received: 29th Feb 2024

Approved: 13th Dec. 2024

Published: 10th Mar. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-6>

-
- * Professor at the Federal University for Latin American Integration, Latin American Institute of Economics, Society and Politics. PhD in Economic Development, MSc in Social and Labor Economics and BSc in Economics from the State University of Campinas. E-mail: amilton.moretto@unila.edu.br
 <http://lattes.cnpq.br/7552154222422090>  <https://orcid.org/0000-0003-1922-8948>
- ** Basic Education Teacher and Public Policy Analyst at the City Hall of Belo Horizonte. PhD in Economic Development from the State University of Campinas; MA in Education and BSc in Social Sciences from the Federal University of Minas Gerais. E-mail: luhenrifv@gmail.com
 <http://lattes.cnpq.br/9661609187579972>  <https://orcid.org/0009-0001-2482-2442>

Abstract

The period between 2015 and 2022 had negative impacts on employment and social protection of labor. During this period, the average annual unemployment rate (which previously stood at around 6%) rose to 11%, peaking at 14% in 2020. The increase in unemployment had serious social consequences, such as increased poverty and reduced income. In this context, austerity policies-imposed restrictions on access to unemployment insurance and flexibilization of labor rights. This article analyzes the problem of national unemployment and the neoliberal measures that were adopted during this period within the scope of employment policy, which culminated in the increase in the lack of protection against unemployment in Brazil, a lack of protection that can be understood as an obstacle to the construction of a socially inclusive development pattern.

Keywords: Labor Market. Unemployment. Employment Policy.

Introdução

Este artigo analisa os impactos no mercado de trabalho nacional da adoção de políticas neoliberais entre 2015-2022 e, em especial, examina a elevada desproteção contra o desemprego no Brasil, que pode ser entendida como um obstáculo para a transição a um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo.

Nesse período houve mudanças econômicas e políticas significativas no País, com repercussões importantes para o mercado de trabalho. No governo Dilma II, a aposta na adoção de uma política econômica ortodoxa para equacionar a crise fiscal provocou uma forte e duradoura recessão. O baixo desempenho da economia e as tensões políticas retiraram o apoio à Presidenta no Congresso Nacional. Após o *impeachment* em 2016, o governo Temer adotou uma agenda neoliberal (a chamada “ponte para o futuro”), cujo foco era a contenção do gasto público e a redução da intervenção do Estado na economia, com destaque para o famigerado “teto de gastos sociais”. Entre as reformas neoliberais aprovadas, a reforma na legislação trabalhista suprimiu direitos para flexibilizar ainda mais as normas, reduzindo o custo de contratação e demissão do trabalhador, buscando ampliar o nível de emprego e reduzir a informalidade.

A agenda neoliberal adotada por Temer foi mantida no governo Bolsonaro. O desmonte do Estado iniciado em 2016 ganhou novo ímpeto a partir de 2019 e só não foi mais fundo em decorrência da crise provocada pela pandemia em 2020, que obrigou o governo a ampliar o gasto para além do “teto” para garantir a sobrevivência da população que perdeu a renda em decorrência do isolamento social. De toda forma, pode-se argumentar que o retrocesso vivido no período recente deixou marcas sociais que levarão muito tempo para serem superadas (Proni; Oliveira, 2019).

A nova orientação da política econômica e o desmonte das políticas sociais a partir da redução do papel do Estado, deixando a condução das decisões relevantes às chamadas “forças de mercado”, num ambiente de forte

concorrência internacional, levou à desestruturação do mercado de trabalho nacional.

A pandemia expôs as mazelas sociais e a profunda desigualdade social. Um exemplo foi o fechamento das escolas pela necessidade de isolamento social, sendo que as crianças de famílias pobres não tinham condições de acompanhar atividades escolares remotas. No caso do mercado de trabalho a pandemia expôs a grande desigualdade nos níveis de proteção (ou vulnerabilidade) em momentos de crise.

Vários estudos buscaram captar as consequências da crise sanitária sobre o mercado de trabalho brasileiro a partir de diferentes ângulos de observação.¹ De forma geral, o que se observou foi a intensificação das assimetrias persistentes. As pessoas em atividades de menor qualificação e remuneração, sobretudo nas atividades de serviços prestados às famílias e às pessoas foram as mais atingidas, tais como trabalho doméstico, jardinagem, alimentação e hospedagem, entre outras. Por outro lado, as atividades de maior qualificação e que não dependiam da presença física no ambiente de trabalho puderam ser realizadas de forma remota. Em muitos casos, sobretudo para as mulheres mães, isso sobrecarregou as atividades domésticas e de cuidados, ao sobrepor essas atividades com o trabalho remunerado.

A sobrevivência da grande massa de trabalhadoras(es) em atividades de serviços, sobretudo os trabalhadores por conta própria, somente foi garantida com o pagamento do Auxílio Emergencial, pois não existem mecanismos de proteção para esses trabalhadores quando ficam sem

1 Em relação às mudanças tecnológicas e à polarização do mercado de trabalho, estudo de Rodrigues Rocha e Verzola Vaz (2023) analisando o emprego na indústria de transformação brasileira detectou polarização do emprego como resultado da introdução da tecnologia computacional nas tarefas rotineiras. Contudo, essa polarização estaria em sintonia com tendência observada em economias avançadas (p.e. na Alemanha e EUA) antes dos anos 1990 – e não com a verificada nas últimas décadas em países líderes na introdução de tecnologias de ponta –, como decorrência do baixo investimento em P&D realizado pelas empresas nacionais, especialmente do setor privado. Em relação a este aspecto, os autores destacam a falta de oportunidades, especialmente pelo fato de ter crescido a proporção de trabalhadores com ensino médio completo em todas as tarefas.

trabalho (o seguro-desemprego é privilégio de empregados formais demitidos sem justa causa).

Em suma, durante o período analisado, a deterioração do mercado de trabalho foi causada inicialmente pela recessão econômica, depois foi reforçada pela reforma trabalhista e então se agravou por causa da pandemia. Nesse contexto adverso, diminuiu bastante a eficácia das políticas destinadas a proteger os trabalhadores, em particular aquelas que pretendem combater o desemprego. Ao mesmo tempo, a agenda neoliberal procurou redefinir a estratégia de enfrentamento do problema. Mas a pandemia exigiu o adiamento dessa estratégia e a adoção de medidas protetivas minimamente eficazes.

Para estimular uma reflexão sobre as políticas de proteção contra o desemprego condizentes com a agenda neoliberal e sobre as consequências disto para reforçar um padrão de desenvolvimento socialmente excludente, este artigo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta breve discussão sobre a trajetória do mercado de trabalho e sua desestruturação no período analisado. Na segunda seção, apresentam-se as principais proposições de alteração do arcabouço de proteção contra o desemprego, destacando as medidas efetivadas e aquelas que não conseguiram apoio político. Na seção três, discute-se as iniciativas dos diferentes governos do período para evitar a demissão, buscando incentivos ao setor empresarial para a manutenção dos postos de trabalho no momento de crise. Na quarta seção, analisa-se o seguro-desemprego como principal instrumento de proteção contra o desemprego e sua importância dentro de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

1. O problema do desemprego e da subutilização da mão de obra: 2015-2022

Depois de uma década favorável ao mercado de trabalho, com

crescimento do emprego formal e da renda do trabalho, o período que se inicia com o segundo governo Dilma Rousseff marca a reversão dessa trajetória virtuosa. Num contexto internacional desfavorável, cedeu aos reclamos dos setores conservadores adotando uma política de ajuste fiscal, que retirou os estímulos ao crescimento econômico, abandonando, paulatinamente, o projeto social-desenvolvimentista. Essa política de cunho neoliberal, que levou a dois anos de recessão, intensificou-se com os governos que sucederam a presidenta após o impeachment (Oliveira; Amorim, 2022; Bastos, 2017; Carvalho, 2018).

Com o governo Temer o projeto liberalizante ganha força com o documento *Uma Ponte para o Futuro*. O argumento principal era que sem um ajuste de caráter permanente que sinalizasse um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não retomaria seu crescimento. Assim, o ajuste fiscal permitiria conter os gastos públicos e o controle da dívida pública e isso possibilitaria a redução da taxa de juros o que, por sua vez, se reverteria em investimentos e retomada da economia. Para tanto, defendia-se acabar com as vinculações constitucionais de recursos, bem como eliminar o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário-mínimo e, no que tange às negociações capital-trabalho, fazer prevalecer o negociado sobre o legislado, salvo quanto aos direitos básicos. Ainda que o projeto tenha sofrido grande oposição por parte dos trabalhadores, o governo conseguiu avançar em muitas medidas desejadas pelo setor empresarial, sobretudo, o mercado financeiro, destacando-se a Emenda Constitucional nº 95 que instituiu o “Teto de Gastos” limitando a expansão do gasto público pela variação da inflação.

O governo Bolsonaro, que assume em 2019, inicia o desmonte da política de proteção social construída desde a Constituição de 1988. A partir da adoção de uma política liberal, capitaneada pelo ministério da economia, buscou fortalecer o processo de financeirização ao mesmo tempo que tentava reduzir o papel do Estado brasileiro na economia e na política social, e a postura autoritária no campo político. Assim, o governo Bolsonaro aprofundou a política do governo Temer, com forte contração fiscal, principalmente pelo lado dos gastos correntes, baseado na tese da “contração fiscal expansionista” e elaborou um conjunto de políticas liberais com vistas à

“destravar” o espírito empresarial das amarras do Estado por meio da desregulamentação do mercado, permitindo que a iniciativa privada comandasse o processo econômico, inclusive no que se refere aos investimentos (Carneiro, 2019; Oliveira, 2022; Oreiro; Paula, 2019).

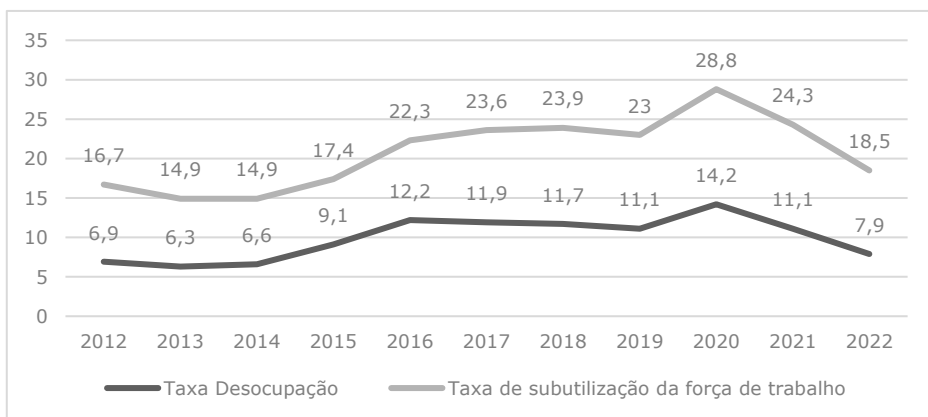
Os objetivos da redução do gasto público social, contudo, sofreram um revés com a pandemia do covid-19, que foi reconhecida como calamidade pública pelo Decreto Legislativo 6 de 2020. Mesmo a contragosto reconheceu o estado de calamidade pública, adotando, inicialmente, um conjunto de medidas contra cíclicas sem impacto fiscal, que incluiu a postergação do pagamento de impostos pelas empresas (FGTS e Simples), o adiamento e/ou redução de até 95% das contribuições previdenciárias patronais para empresas com até 100 trabalhadores, a antecipação do 13º salário aos aposentados, remanejamento de recursos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e, encaminhou ajuda financeira a estados e municípios no valor total de R\$ 16 bilhões. Diante do tamanho da crise, da insensibilidade do governo e da pressão social, o Congresso Nacional discutiu com o governo a possibilidade de criação de um auxílio. O ministério da economia, defendia um voucher de R\$ 200,00, mas as tratativas não avançaram e o Congresso tomou a iniciativa de criar o programa de auxílio emergencial temporário, no valor de R\$600, a ser pago aos trabalhadores desempregados, trabalhadores autônomos e informais.

Como resultado das reformas dos governos Temer e Bolsonaro, registre-se a reforma da previdência social; a autonomia do Banco Central; privatizações; reforma administrativa, desinvestimento nas áreas de meio ambiente, ciência, tecnologia, cultura e direitos humanos, além da redução das despesas sociais. Estas medidas, a despeito do discurso, não foram capazes de retomar o crescimento sustentado, refletindo-se no aumento do desemprego e das atividades informais.

A ineficácia das medidas econômicas adotadas revela-se pelo baixo ritmo de crescimento do produto – cerca de 1,2% a.a. – no período 2017-2022 após dois anos seguidos de recessão. Esse baixo desempenho impactou diretamente a elevação do desemprego e da subutilização da força de trabalho, sobretudo em relação ao período 2012-2014, quando se verificou

uma taxa baixa de desemprego. Conforme mostra a figura 1, a taxa média de desocupação que no 4º trimestre de 2014 se encontrava em 6,9%, em 2015 saltou para 9,1%, em 2016 a desocupação chegou a 12,2% e, em 2017 atingiu 11,9%. Em 2018, a taxa de desocupação apresentou uma taxa de 11,7%, em 2019 taxa de 11,1%. Em 2020, a desocupação subiu para 14,2%. Em 2021 para 11,1% e 2022 caiu para 7,9%, ou seja, o nível de desemprego gerado nos dois anos de recessão não foi compensado a partir de 2017, haja vista que no 4º trimestre de 2019, antes do impacto da Covid-19, a taxa foi de 11,1% da população ativa. Mas a desocupação, ainda que tenha apresentado, entre 2017-2019, pequena redução, esta foi acompanhada pelo aumento da subutilização da Força de trabalho, o que ajuda a explicar a lenta recuperação observada até o início da crise sanitária em 2020 (Oliveira; Amorim, 2022).

Figura 1 – Taxa Desocupação e Subutilização da Força de Trabalho. Brasil, 2012-2022.



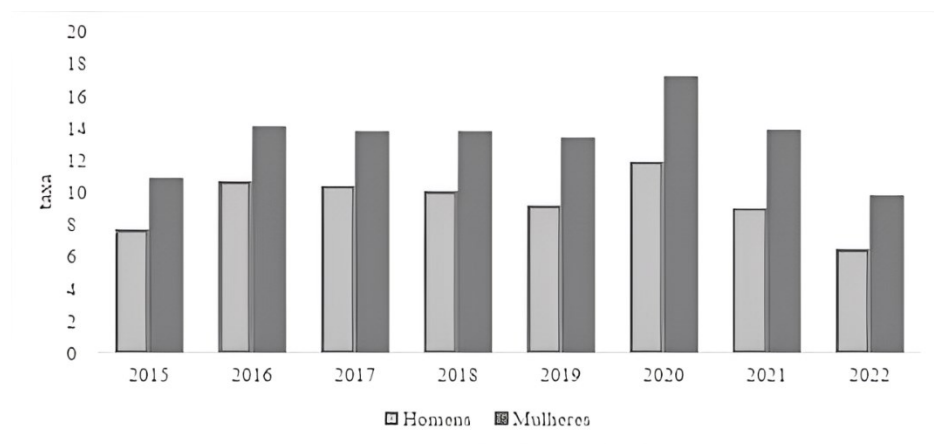
Fonte: IBGE, PNAD-Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

1.1 Perfil da desocupação

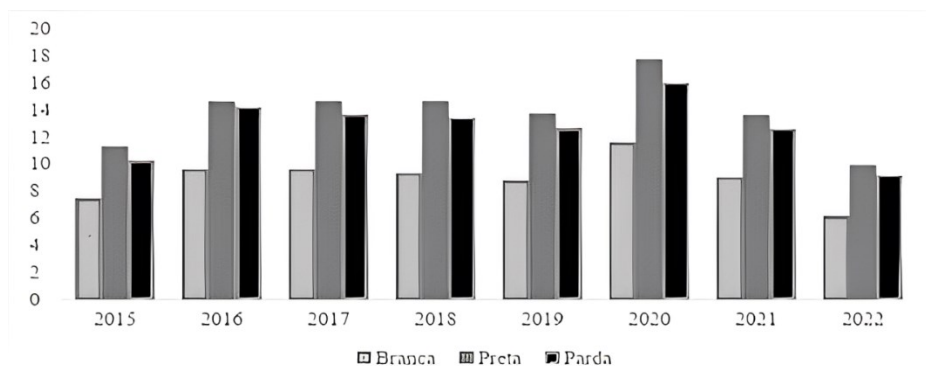
Aumento da desocupação, apesar de atingir a toda a população, impacta mais segmentos mais vulneráveis, como as mulheres, os negros e os jovens. Como se pode observar na figura 1, a taxa de desocupação entre as mulheres é sempre maior que a observada entre os homens. e isso não se alterou ao longo do período analisado, mesmo quando o desemprego masculino cresce ou diminui, o da mulher também cresce ou diminui, praticamente mantendo o diferencial.

Quando se observa a desocupação por cor/raça da pessoa trabalhadora (**Figura 2**), constata-se também a maior incidência entre aquelas de cor parda e preta, com esta última apresentando maior intensidade. Assim como observado entre homens e mulheres, aqui ocorre a mesma trajetória, ou seja, sempre que a desocupação cresce/diminui entre a população branca, cresce/diminui também entre a população negra (preta e parda), o que faz com que a taxa de desocupação entre pessoas pretas e pardas mantenha-se sempre maior que de pessoas brancas.

Figura 2 – Taxa de desocupação (média anual) segundo sexo. Brasil: 2015-2022.



Fonte: IBGE, PNAD Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

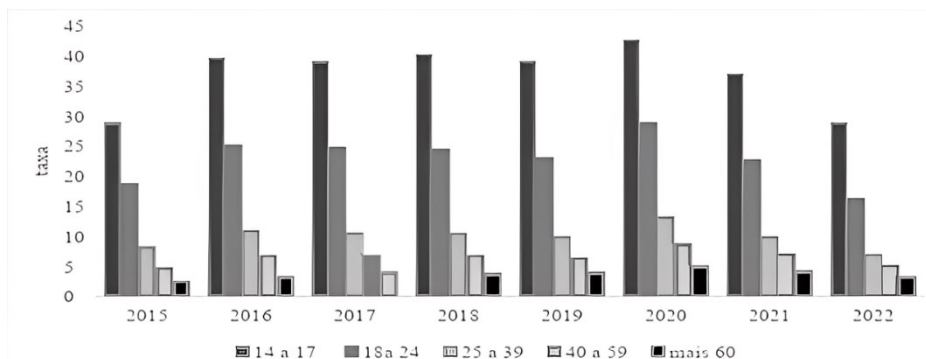
Figura 3 – Taxa de desocupação (média anual) por cor. Brasil: 2015-2022

Fonte: IBGE, PNAD Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

As diferenças nas taxas de desocupação também são observadas entre os diferentes grupos etários. Pode-se observar pela figura 3 que a taxa diminui à medida que se passa para uma faixa etária mais alta. Esta constatação, que é uma característica mesmo em mercados de trabalho bem estruturados, como das economias europeias, mostra que há um grande desafio a ser realizado pelos gestores públicos. Mesmo que se desconsidere a população jovem com idade entre 14 e 17 anos, entre aqueles com idade entre 18 e 24 anos a taxa de desocupação é bastante alta, bem acima da população adulta com 25 anos ou mais.

Os dados sobre a desocupação informam sobre um perfil já conhecido da população com dificuldades em se inserir no mercado de trabalho brasileiro. Essa é uma população feminina, negra e jovem. Mas essas características não são a única questão a ser equacionada em relação ao mercado de trabalho. Outro aspecto fundamental, que parecia que o bom momento da década de 2000 poderia tornar menos relevante e que, com as diretrizes da política econômica a partir de 2015 reverteu sua tendência, está relacionada com a informalidade do trabalho.

Figura 4 – Taxa de desocupação (média anual) por faixa etária. Brasil: 2015-2022.



Fonte: IBGE, PNAD-Contínua Trimestral, 2024. Elaboração nossa, 2024.

2. Proposições neoliberais de desmonte da proteção contra o desemprego

A adoção de medidas de contenção de gastos adotadas já no início do segundo governo Dilma Rousseff foi se intensificando após o impeachment e os governos Temer e Bolsonaro. O que se assistiu ao longo do período foi o desmonte das políticas de proteção social. Em movimento contrário às políticas desenvolvimentistas, Temer adotou o receituário neoliberal de medidas circunscritas ao funcionamento do mercado de trabalho: prorrogação do programa de proteção do emprego (com o nome de seguro-emprego), implementou uma reforma trabalhista, buscou substituir o seguro-desemprego pelo FGTS, aprovou a lei de reestruturação do Sine e criou um novo programa de qualificação profissional.

2.1 Restrições de acesso ao seguro-desemprego

Como medida de contenção de gastos públicos, o governo Dilma II, mesmo sob crítica dos partidos e movimentos de esquerda, alterou a política de seguro-desemprego tornando mais restrito o acesso. Em contraposição, o movimento sindical defendia a necessidade de serem realizadas melhorias no Sistema Nacional de Emprego (Sine), tornando este serviço mais efetivo na reinserção mais rápida da pessoa desempregada em novo posto de trabalho e, com isso, possibilitando a redução do número de parcelas pagas do seguro.² Ademais, o principal fator para o elevado número de pessoas seguradas, a elevada rotatividade presente no mercado de trabalho brasileiro, não era equacionada. Outros aspectos que passavam ao largo do problema eram a falta de integração do seguro-desemprego com a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional e subtração de receitas do FAT por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Na mesma toada, o governo Temer restringiu a concessão do seguro-desemprego, além de sugerir o pagamento do seguro-desemprego pelas pessoas trabalhadoras. A proposta consistia em substituir o FAT pelo FGTS no pagamento do seguro-desemprego. Dessa maneira, o saldo do trabalhador no FGTS e a multa de 40% paga pela empresa, seria repassada em 3 parcelas à pessoa demitida, substituindo-se o seguro-desemprego. Entretanto, dada a repercussão negativa da proposta, o governo recuou e engavetou a proposta.

Com o mesmo espírito, o governo Bolsonaro propôs medidas inovadoras para ampliar a desproteção, como extinguir o FAT, cobrar contribuição previdenciária sobre o benefício do seguro-desemprego; criar o seguro-emprego; transformar o seguro-desemprego em poupança precaucionária e reduzir progressivamente do valor das parcelas do seguro-desemprego.

2 Estudos do Codefat mostravam que melhoria do funcionamento do Sine poderia gerar uma economia de R\$ 2,5 bilhões por ano com a rápida recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

A proposta do seguro-emprego consistia na antecipação do seguro-desemprego para quem estivesse empregado e fosse elegível ao seguro em caso de demissão futura, por meio da criação de um “seguro-emprego” de R\$500 por mês. No caso da proposta de redução progressiva do seguro-desemprego, propunha-se a redução escalonada em 10% do valor da parcela a ser paga ao trabalhador demitido. A outra novidade proposta era a criação de uma poupança individual por meio da unificação do seguro-desemprego e FGTS e, dessa forma, os recursos do seguro-desemprego passariam a subsidiar a formação da poupança individual do trabalhador proporcional à duração da relação de trabalho.

2.2 Os aplicativos digitais no sistema nacional de emprego

Entre 2015-2022, o funcionamento do Sine foi alvo de muitas críticas, sobretudo, em virtude do baixo percentual de trabalhadores colocados no emprego formal. Em vista disso, o governo Dilma encaminhou um projeto de lei de reestruturação do Sine.³ O projeto inspirava-se nas mudanças que estavam em curso nos países desenvolvidos, especialmente nas políticas de apoio aos empregadores no processo de seleção e recrutamento de mão de obra.

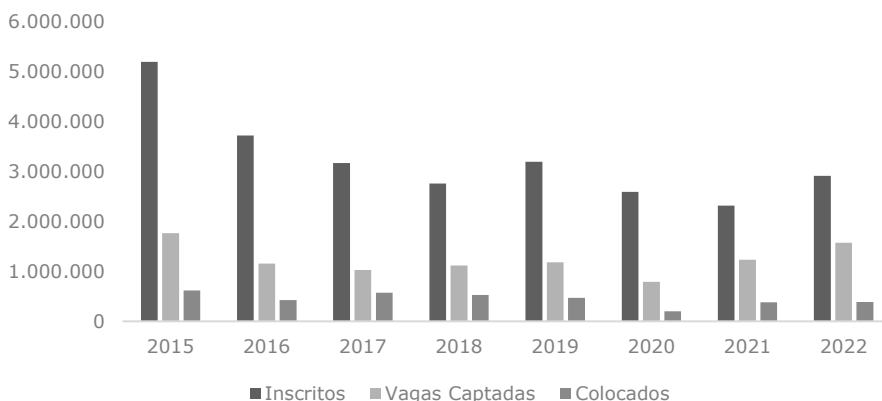
O projeto alterava a forma da transferência de recursos federais para estados e municípios para o financiamento do Sine, passando a União a custear as atividades do Sine por meio de transferências automáticas fundo a fundo. Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff essa mudança foi paralisada, mas, mesmo com a oposição do governo Temer, acabou sendo aprovada. Ainda no governo Temer foi implementado o Portal Emprega Brasil e lançado o aplicativo Sine Fácil cujo objetivo era reduzir o atendimento presencial nas agências do Sine.

3 Para um aprofundamento sobre as fragilidades do Sine, consultar Rossetto (2019).

A reestruturação tinha o objetivo de tornar o atendimento ao trabalhador integrado, com ações que articulassem orientação, qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, auxiliando a todos que buscassem manter-se empregado ou encontrar novo posto de trabalho e, indo além, apoiando iniciativas de empreendedorismo. No entanto, na prática tanto a utilização dos aplicativos quanto a reestruturação não resolveram o problema da integração da intermediação de mão de obra com o seguro-desemprego e a qualificação profissional.

No período 2019-2022, o gasto com a intermediação reduziu-se progressivamente, refletindo-se no processo de seleção e encaminhamento do trabalhador para o emprego. Os dados (Figura 5) mostram que diante do alto desemprego o Sine teve grande procura nos anos de 2015 e 2016. Diante de um mercado de trabalho restringido, verifica-se que sua capacidade de responder a demanda por um posto de trabalho de parte da população desempregada é bastante limitada, já que o número de vagas captadas é bem inferior ao número de inscritos. Apesar disso, mesmo as vagas captadas pelo Sine não são totalmente preenchidas, ou seja, há um baixo aproveitamento das vagas captadas.

Figura 5 – Intermediação de emprego. Brasil: 2015-2022.



Fonte: Relatório de Gestão do FAT, 2022. Elaboração nossa, 2024.

Diante da baixa efetividade do Sine, o governo Bolsonaro propôs implementar: (i) abertura dos dados da Sine para as empresas de IMO (Sine aberto); (ii) adoção de perfilização de trabalhadores por meio da personalização dos serviços de orientação profissional e de qualificação; (iii) atualização das plataformas digitais do Sine, com a incorporação de inteligência artificial e de técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*); (v) adoção do repasse fundo a fundo baseado no índice de gestão descentralizada do Sine (IGD-Sine); (v) adoção de pagamento pela recolocação do trabalhador no mercado de trabalho; a abertura de unidades de atendimento privadas do Sine (Barbosa Filho; Ferreira; Araújo, 2020)

Ademais, iniciou-se o processo de implementação da Inteligência Artificial com o objetivo realizar o pareamento (compatibilização) entre o perfil do trabalhador inscrito e o perfil da vaga captada, de forma a selecionar aqueles candidatos mais adequados para preencher as vagas disponibilizadas no portal do Sine. Apesar dessa iniciativa, o governo federal não fortaleceu as parcerias com os entes federados, o que levou alguns municípios a criar

experimentos próprios, como foi o caso da Prefeitura de Recife.⁴

Em consonância com a diretriz de redução do papel do Estado, no âmbito da intermediação de mão de obra, o governo federal abriu espaço para privatização da prestação dos serviços de intermediação, ampliando-se a oferta online e de autosserviço, fato que dificultava o acesso da população mais vulnerável aos serviços, seja pela falta de equipamentos adequados, seja pela falta de “letramento” digital.

Por um lado, essas medidas de atualização do serviço de intermediação, com a introdução de tecnologias digitais são necessárias e preparam o Sine para atender um público que dificilmente seria atingido, especialmente a parcela da população mais qualificada e, portanto, com maiores possibilidades de serem (re)colocadas em um posto de trabalho.

A isso se soma a ausência de recursos dirigidos para a rede Sine para tanto adequar sua estrutura física, como de pessoal para implementar um novo serviço digital. A iniciativa, nesse sentido, buscou, aparentemente, atender a demanda de empresas de intermediação e locação de mão de obra privadas que já atuavam com sistemas digitais, ampliando sua plataforma por meio do acesso dos inscritos na rede Sine.

2.3 Nova orientação para a qualificação profissional

Diante da importância crescente de se ter uma força de trabalho mais qualificada em resposta ao avanço acelerado das tecnologias digitais, ações

4 Em 2021, na perspectiva da utilização de plataformas digitais, a Prefeitura de Recife lançou uma plataforma online de intermediação de mão obra (atualmente a experiência está sendo disseminada para outros municípios) O *GO Recife* que adotou o conceito “*fi-gital*”, ou seja, suas ações reúnem tanto iniciativas digitais, como o aplicativo e o site que vão fazer o match de empregos e renda na cidade, como ações e serviços físicos, os cursos presenciais de empreendedorismo e qualificação disponibilizados por parceiros. *GO Recife* uma releitura das tradicionais agências de emprego, trazendo-a para o mundo digital. Nesta plataforma, além da busca de emprego, abria a possibilidade para que os trabalhadores autônomos pudessem divulgar seu trabalho e as empresas suas vagas de emprego. Além disso, o *Go Recife* ofertava vagas de formação, para aprendizagem ou aprimoramento profissional, permitindo a participação de capacitações, oficinas, cursos profissionalizantes e gratuitos, em diversas áreas.

voltadas para ampliar as competências e habilidades do(a) trabalhador(a) têm ganhado cada vez mais destaque e importância quando se fala em mercado de trabalho. O discurso sobre a necessidade de se aumentar a qualificação profissional ou qualificação socioprofissional perpassa os diferentes espectros político. Junto ao seguro-desemprego e a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional compõe a tríade da política de mercado de trabalho no Brasil. Entre 2015-2022, as principais ações voltadas para a qualificação da força de trabalho foram o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e suas variantes.

O Pronatec, criado em 2011, constituiu-se na principal ação governamental de qualificação profissional até 2017 e contava com recursos orçamentários fora da estrutura de financiamento do FAT, com sua gestão a cargo do Ministério da Educação. Ofertava cursos técnicos e profissionais gratuitos sob duas modalidades: curta duração (3 a 6 meses) e profissionalizante (1 a 3 anos), podendo estar associados ou não ao ensino médio.

Durante o governo Dilma Rousseff, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) tornou-se o principal executor do Pronatec, enquanto as ações do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) do Ministério do Trabalho foram esvaziadas. Como o PNQ era operacionalizado por meio de convênios com ONGs localmente, as ações de qualificação do PNQ só tiveram prosseguimento nos municípios em que o governo local alocou recursos próprios. Do total de cursos ofertados pelo Pronatec, a maior parte (cerca de 70%) eram de qualificação profissional, com os 30% restantes sendo de cursos em áreas técnicas de nível médio. Ademais, havia a preocupação de que o PRONATEC atendesse especialmente as pessoas com maior vulnerabilidade social, e que tinham maior dificuldade em se inserir no mercado de trabalho formal. Para tanto, buscou-se garantir o acesso a esses cursos às famílias beneficiárias do programa Bolsa Família e de estudantes da

Educação de Jovens e Adultos (EJA), reservando parte das vagas a esse público.⁵

A despeito do destaque dado ao PRONATEC como instrumento para elevar a qualificação da força de trabalho, o programa não estava imune a críticas e problemas na sua operacionalização. Dentre as críticas, estava o fato de que a maioria dos cursos ofertados pelo programa estavam concentrados em cursos de curta duração. Apesar de a maior parte da oferta ser de cursos de curta duração, um dos principais problemas apontados foi o alto nível de abandono dos cursos. Ou seja, mesmo sendo cursos de curta duração – até 36 meses – muitos dos educandos não chegavam a terminar o curso. Outro elemento de crítica centrava-se na ausência de números sobre “empregabilidade” dos egressos dos cursos do PRONATEC. Essa crítica destaca a necessidade de se aprimorarem a avaliação das políticas públicas, o que, neste caso, implicaria no acompanhamento dos egressos para verificar a trajetória destes no mercado de trabalho no período imediato à finalização do curso.

Em 2017, o PNQ passou se chamar Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil). O Qualifica Brasil tinha como objetivos promover a certificação, a empregabilidade e incrementar a produtividade e a renda do trabalhador. Os cursos mantiveram a execução por meio de parcerias com estados, municípios, consórcios de municípios e organizações não governamentais sem fins lucrativos. As ações de qualificação deveriam ser direcionadas prioritariamente para beneficiários do seguro-desemprego e trabalhadores desempregados cadastrados no Sine. A novidade do Qualifica Brasil foi a implementação de cursos integralmente à distância; parte à distância e parte presencialmente (sem prática profissional) e, parte à distância e parte presencialmente (com prática profissional), sendo que os cursos à distância seriam executados pela escola do trabalhador.

5 Sobre o funcionamento e desempenho do Pronatec, consultar Cassiolato e Garcia (2014). Para uma avaliação sobre o funcionamento e desempenho do Pronatec, consultar Laurentino e Alloufa (2019).

Com o objetivo de aumentar a produtividade retomou-se o debate dos anos 1990 sobre a necessidade de se ter um trabalhador mais qualificado para enfrentar os novos processos produtivos e tecnológicos. A empregabilidade passou ser vista como capital individual relacionado ao conjunto de conhecimentos, competências e habilidades profissionais que o trabalhador possui ou se dispõe adquirir para atender às demandas das empresas.

Durante o governo Bolsonaro, destacam-se as propostas do Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET) para a formação profissional: o programa bolsa treinamento profissional e o programa nacional de prestação de serviço civil voluntário, que se materializaram na elaboração da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego e na criação do Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego, que era de composição exclusiva de representantes de órgãos governamentais, sem a participação de representantes dos trabalhadores e do setor patronal.

A Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego buscava o alinhamento direto por meio de parcerias com o setor produtivo de vagas em cursos de qualificação profissional, condicionando o desembolso financeiro a resultados de empregabilidade ou de produtividade pelos contratados. A Estratégia de Qualificação propunha um novo paradigma para as políticas públicas de qualificação profissional, alterando a métrica de número de matriculados para o percentual de aumento da produtividade e número de egressos empregados.

Por meio dessa estratégia, o governo esperava estimular a geração de empregos, aumentar a produtividade do trabalho e reduzir a despesa com pagamento do seguro-desemprego. As propostas apresentadas estavam focalizadas nos trabalhadores formais, excluindo-se a população desempregada. Neste sentido, sobressai a preocupação fiscalista da proposta, qual seja, evitar que o trabalhador empregado e elegível ao benefício do seguro-desemprego, viesse a ser demitido sem justa causa, o que geraria uma despesa com o pagamento do benefício.

2.4 Reforma trabalhista

Sob o argumento de modernização das relações de trabalho, buscando dar maior flexibilidade, o governo Temer promoveu uma reforma trabalhista que caminhou na contramão dos avanços conquistados na Carta de 1988. Assim, em 2017 foi sancionada a reforma trabalhista que alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), retirando direitos trabalhistas e ampliando a desproteção da população trabalhadora.

A reforma trabalhista fragilizou não somente os direitos inscritos no arcabouço legal bem como esvaziou as instituições públicas responsáveis em assegurar a efetivação dos direitos trabalhistas. Nessa mesma perspectiva, enfraqueceu a fiscalização do Ministério do Trabalho e os sindicatos dos trabalhadores, alterando substantivamente as condições sob as quais se estruturava o mundo do trabalho (Krein *et al.*, 2018, p. 16).

A flexibilização das relações trabalhistas ocorreu quando a taxa de desemprego se encontrava elevada, ampliando a vulnerabilidade do trabalhador. Em outras palavras, a reforma ampliou o poder e liberdade do capital para determinar as condições de contratação, uso e remuneração do trabalho, amplificando o processo de precarização das relações de trabalho no país. O pressuposto do governo Temer para flexibilizar as normas da legislação trabalhista era que a menor rigidez reduziria custos e estimularia o setor empresarial a criar postos de trabalho. No entanto, o desemprego continuou elevado.

Na mesma direção, em novembro de 2021, no governo Bolsonaro, o GAET apresentou propostas para uma nova reforma trabalhista. Essas propostas retomaram a premissa sobre a ineficácia e inadequação das instituições do trabalho no Brasil.⁶ A alta informalidade e a excessiva rotatividade no emprego eram decorrentes da CLT que oferecia incentivos inadequados aos trabalhadores e geravam entraves ao invés de promover

6 A ideia de que as instituições do trabalho no Brasil eram “generosas” e ineficazes foi elaborada em estudos publicados na segunda metade dos anos 1990 (Amadeo; Camargo, 1996; Barros, 1997; Pastore, 1994).

emprego e renda. Para o GAET era necessário adequar a legislação para reduzir o custo de formalização do emprego para a empresa. A premissa era reduzir os direitos trabalhistas que teriam como resultado a elevação do nível de emprego, o relatório propunha: (i) diminuição do custo do trabalho e flexibilização das normas de trabalho. (ii) fomentar a qualificação do capital humano, (iii) oferecer tratamento diferenciado entre os trabalhadores.

Na direção do desmonte, o governo ensaiou extinguir o FAT e transferir seus recursos para pagar a dívida externa, propôs o fim do seguro-desemprego por meio da unificação com o FGTS. Redução do número de parcelas do seguro-desemprego e para os jovens e desempregados de longa duração forma apresentadas propostas sem direitos trabalhistas e previdenciários onde o trabalhador receberia somente uma bolsa e vale-transporte. O governo Bolsonaro, para efetivar essa agenda regressiva, extinguiu o Ministério do Trabalho, criou o GAET e apresentou a proposta de criação da carteira de trabalho verde-amarela

Na direção do desmonte da institucionalidade de proteção ao trabalhador, em 2019 o governo Bolsonaro extinguiu o Ministério do Trabalho. Tal iniciativa fragilizou as instâncias de fiscalização das normas do emprego, a agenda nacional de trabalho e o Conselho Nacional do Trabalho. Com a extinção do Ministério do Trabalho, os programas de proteção contra o desemprego que ficavam alocados no Ministério do Trabalho foram transferidos para Ministério da Economia.⁷ A transferência da política de proteção contra o desemprego para o Ministério da Economia significou uma mudança na diretriz das políticas de trabalho, passando-se da proteção contra o desemprego para o incentivo à produtividade e à competitividade. O foco se desloca do trabalhador para a empresa.

Sob o argumento da criação de novos postos de trabalho para jovens, população com alta taxa de desemprego, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 905 que criava a carteira verde e amarelo, alterando

7 O Codefat e o FAT também foram alocados no Ministério da Economia.

dispositivos da legislação trabalhista. A carteira verde e amarelo, em oposição a carteira azul, autorizava o trabalho aos domingos e feriados; o contrato de trabalho por prazo determinado para qualquer tipo de atividade para as pessoas com idade entre 18 e 29 anos; e permitindo que o pagamento antecipado do 13º salário e férias. A MP nº 905 estabelecia que os contratados na modalidade Verde e Amarelo poderiam ingressar no Programa Seguro-Desemprego, mas, neste caso, sobre o valor do benefício seria feito o desconto da contribuição previdenciária, além de reduzir a contribuição para o FGTS de 8% para 2% e a multa em caso de demissão sem justa causa de 40% para 20%. A edição dessa medida provisória foi bastante criticada por partidos de oposição e pelo movimento sindical que afirmavam que a carteira verde e amarela agredia os direitos básicos dos trabalhadores. Essa medida Provisória revelava a tônica do neoliberalismo: o argumento de gerar empregos à custa da supressão de direitos dos trabalhadores. Diante da falta de apoio político, a MP foi revogada em 2020.

Nova tentativa de flexibilizar as normas trabalhistas ocorrem em plena crise sanitária. Em 2021, o governo editou duas medidas provisórias (MP 1.045 e MP 1046) alterando a legislação trabalhista: facilitação para a adoção do teletrabalho; antecipação de férias individuais e flexibilização da concessão de férias coletivas; aproveitamento e a antecipação de feriados; aumento do período de compensação do banco de horas; a suspensão de exigências de exames de saúde e treinamentos vinculados às normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho; a suspensão da exigibilidade de recolhimento do FGTS (abril, maio, junho e julho de 2021). O movimento sindical se manifestou contra essas novas medidas, chamando-a de reforma trabalhista disfarçada, pois representava nova supressão de direitos, precarizando o trabalho, sob o argumento da manutenção dos empregos. Uma vez mais, o plenário do congresso Nacional rejeitou medida.

Ainda em 2021, diante do recrudescimento da crise de Covid-19, o governo relançou o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), sendo criados três programas: Programa Nacional de Serviço Social Voluntário; Programa de Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e o Programa de Incentivo ao

Primeiro Emprego para Jovens e Estímulo à Contratação (Priore). Esses programas tinham como característica comum o rebaixamento de direitos: contratos sem carteira assinada, sem direitos previdenciários, sem direito a férias, sem 13º salário e FGTS, e remuneração máxima de 2 salários-mínimos ou uma bolsa. Esses programas previam utilizar até 30% das receitas dos serviços nacionais de aprendizagem e uso complementar de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Segundo o ministério da economia, os programas visavam a inclusão de jovens e trabalhadores informais no mercado de trabalho formal por meio de bolsas de treinamento. Na prática, esses programas reeditavam a proposta da carteira verde e amarelo de se buscar ampliar a empregabilidade do segmento mais vulnerável da população trabalhadora, por meio da redução de direitos e precarização da mão de obra.

Tanto as apresentadas como as medidas que foram aprovadas e implementadas ao longo do período, visaram ampliar a flexibilidade da legislação do trabalho, guiando-se por uma diretriz neoliberal que advoga a menor intervenção do Estado nas relações trabalho, supondo-se que as partes envolvidas são simetricamente capazes de estabelecer um acordo que possa beneficiar ambas as partes. O que se verificou, contudo, foi a redução de direitos, a perda de poder de negociação dos sindicatos de trabalhadores e um mercado de trabalho mais precário, tanto em termos de rendimento auferido pela classe trabalhadora, como da proteção nos momentos de perda da ocupação.

3. Medidas de Proteção do Emprego e da Renda

No período analisado, algumas iniciativas foram realizadas para evitar a demissão do trabalhador, o que foi chamado de programas de proteção ao emprego. Nesse sentido, destaca-se o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), criado em 2015 durante o segundo governo Dilma Rousseff, e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) criado

em 2020 pelo governo Bolsonaro.

O Programa de Proteção ao Emprego (PPE) visava garantir postos de trabalho naquelas empresas que se encontravam em dificuldades diante da crise. Assim, o programa permitia à empresa reduzir a jornada de trabalho em até 30%, com diminuição proporcional do salário do trabalhador. Por outro lado, os trabalhadores afetados com redução de salário teriam uma compensação pecuniária equivalente a 50% do valor da redução salarial e limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego coberta pelo FAT. O programa teve pouco entusiasmo e adesão do setor empresarial, uma vez que a adesão implicava em contrapartidas pelos empregadores e o cenário econômico era de elevada incerteza.

O PPE constituiu-se como complemento aos instrumentos já existentes de proteção contra o desemprego: seguro-desemprego e *lay off*. Em 2016, o governo Temer renovou o programa de proteção ao emprego sob a denominação de Programa Seguro-Emprego (PSE), permitindo a contratação de idosos, estagiários, pessoas com deficiência e egressos do sistema prisional. Durante a pandemia do Covid-19, o governo Bolsonaro reeditou o programa com o nome de Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) com algumas mudanças.⁸

A diferença do BEm para o PPE era a permissão para suspensão temporária do contrato de trabalho. Segundo o ministério da Economia, em 2020, o BEm, pagou em complementação de renda aos trabalhadores de R\$33,5 bilhões. Os pagamentos eram proporcionais ao seguro-desemprego a que os empregados tinham direito em caso de demissão. Em 2022, o governo transformou o BEm em um programa permanente em caso de estado de calamidade pública. Todos esses programas tinham como objetivo preservar o emprego e reduzir o impacto social decorrente do aumento do desemprego.

8 Em 2020, os programas de proteção ao emprego sustentaram cerca de 50 milhões de empregos na OCDE. Esta adesão sem precedentes evitou um aumento do desemprego (Hijzen; Puymoyen; Salvatori, 2020).

Apesar de maior adesão ao programa de parte do setor empresarial, em comparação ao PPE do governo Dilma, dado que as contrapartidas eram bem menores, o impacto sobre a melhoria do emprego foi baixo, já que alguns setores tiveram que suspender as atividades, principalmente no caso de serviços pessoais. Para os trabalhadores desses setores, a proteção efetiva ocorreu com a criação do auxílio emergencial.

Em 2020, com o surgimento da pandemia da covid-19, o desmonte em curso de política de proteção do trabalho sofreu um revés, pois mesmo a contragosto,⁹ o governo Bolsonaro reconheceu o estado de calamidade pública e se viu obrigado a adotar medidas anticíclicas, que incluíram: postergação do pagamento de impostos pelas empresas (FGTS e Simples); adiamento e/ou redução de até 95% das contribuições previdenciárias patronais para empresas com até 100 trabalhadores; antecipação do 13º salário aos aposentados; remanejamento de recursos para o Sistema Único de Saúde e ajuda financeira a estados e municípios no valor total de R\$ 16 bilhões.

Porém essas medidas se mostraram insuficientes para o tamanho da crise econômica e social, haja vista que a crise do Covid-19 afetou o conjunto das atividades econômicas e a demanda por trabalho reduziu-se drasticamente em decorrência da necessidade do isolamento social, agravando a obtenção de renda e ampliando a condição de penúria da população mais vulnerável, sobretudo aquela ocupada nas atividades informais, como prestação de serviços às pessoas e famílias.

Diante da crescente insatisfação da sociedade civil com a gestão da crise sanitária pelo governo Bolsonaro, o governo viu-se obrigado a implementar em 2020 um auxílio emergencial de renda para a população

9 Ambiguidade do governo Bolsonaro se estendeu em seus posicionamentos contrários à vacinação da população contra a Covid-19, ao fechamento de escolas, restrição a atividades comerciais e imposição de limites à movimentação da população.

mais vulnerável e os trabalhadores informais.¹⁰ Inicialmente, o auxílio seria pago por 3 meses no valor de R\$ 600 aos desempregados sem seguro-desemprego, aos trabalhadores informais, microempreendedores e contribuintes individuais cuja renda familiar mensal *per capita* fosse de até 1/2 salário-mínimo ou a renda familiar mensal total fosse de até três salários-mínimos. Em setembro de 2020, o auxílio emergencial foi prorrogado até 31 de dezembro de 2020, pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$300. Em março de 2021, o auxílio emergencial foi novamente prorrogado, pago em 4 parcelas mensais, no valor de R\$250. Estima-se que o auxílio emergencial repassou cerca de R\$359 bilhões para 68 milhões de pessoas.¹¹ Em outubro de 2021, o governo encerrou o auxílio emergencial e instituiu o Auxílio Brasil (nome novo para o Bolsa Família,) visando atender 17 milhões de famílias. Indicadores do Ministério da Cidadania mostraram que os programas de transferência de renda tiveram impacto positivo em 2020, contendo a extrema pobreza em cerca de 80%.¹²

Ao longo do período 2015-2022, inúmeras proposições relativas à proteção contra o desemprego foram feitas e algumas implementadas. Contudo, uma característica marcante foi o reduzido debate social sobre essas iniciativas, alijando sobretudo as representações dos trabalhadores na discussão e decisão das medidas que afetavam o conjunto da sociedade.

10 A Lei do Auxílio Emergencial de Renda adveio do Projeto de Lei n.º 9.236/17, oriundo da Câmara dos Deputados que propunha alterações adicionais no artigo 22º que versava sobre parâmetros de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) prescritos na Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 sobre a organização da Assistência Social.

11 Público que se inscreveu na plataforma digital da CAIXA, os cidadãos inscritos no Cadastro Único e os beneficiários do Bolsa Família. Auxílio emergencial: quanto custou, quantos ganharam? (Disponível em: <https://economia.uol.com.br/stories/auxilio-emergencial-quanto-custou-quantos-ganharam/>. Acesso em: jan. 2024).

12 O estudo “De Olho na Cidadania – Vol. 2 - Potência dos Programas Sociais e Evolução da Extrema Pobreza: O que a PNAD e a PNAD covid 19 revelam”, produzida pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, do Ministério da Cidadania. os programas de transferência de renda, o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e, o Auxílio Emergencial, conseguiram e conseguem fazer conseguiram reduzir em 30% a extrema pobreza em 2020.

Apesar da falta de participação e diálogo social, a sociedade se organizou em resistência às medidas que lhes retiravam direitos e precarizavam o trabalho. Com apoio dos partidos de oposição, dos movimentos sociais e sindicais impediu-se um maior retrocesso social. Sem essa mobilização social, as proposições neoliberais de redução de direitos do trabalho e desmonte da proteção contra o desemprego certamente teriam melhor sorte na sua efetivação.

4. Cobertura e grau de proteção do Seguro-desemprego

O programa Seguro-desemprego nas suas várias modalidades é o principal instrumento de proteção contra o desemprego, ainda que se constitua em uma cobertura de curto prazo, com o pagamento de até 5 parcelas do benefício, permite que à pessoa que perde seu emprego, obter uma renda que lhe possibilite a sobrevivência até encontrar uma nova colocação no mercado de trabalho.

O problema do seguro-desemprego é que ele protege somente parte dos trabalhadores, ou seja, somente aquela parcela que está inserida no mercado formal de trabalho e que permanece nesta condição por um período que permita habilitar ao recebimento do benefício em caso de demissão involuntária. A população ocupada fora do mercado formal, geralmente a mais vulnerável, com baixa qualificação e baixa escolaridade, não tem acesso ao benefício.

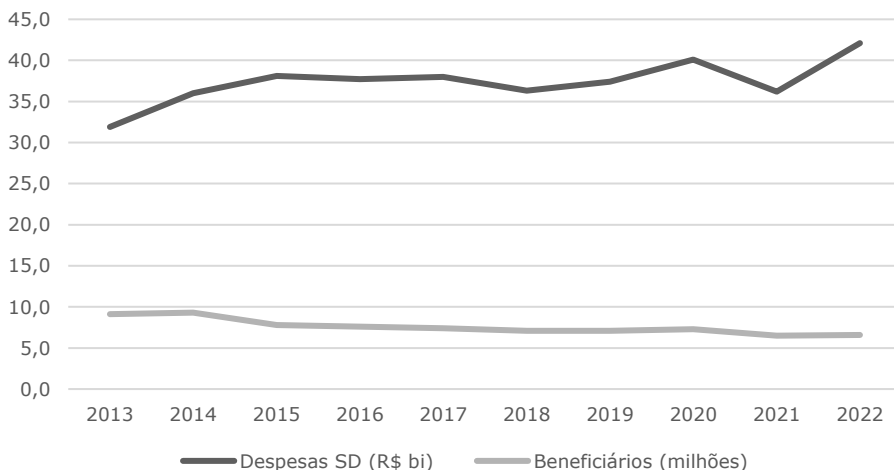
Apesar de sua importância como instrumento de proteção contra o desemprego, além de ser importante também como mecanismo de manutenção da demanda de parte do trabalhador desempregado, não faltaram propostas que visaram o fim dessa política. Ou, em outros termos, a visão fiscalista dos governos Temer e Bolsonaro, criticava o fato de que a legislação era permissiva, estimulando o trabalhador, especialmente aqueles que recebiam um salário-mínimo, a buscar a demissão para poder receber o

benefício, que restituía 100% do seu salário, pois o valor mínimo do benefício é de um salário-mínimo. Portanto, o instrumento é visto como sendo generoso em excesso, desestimulando a permanência no emprego, o que levaria ao gasto crescente com pagamento do benefício.

Apesar da crítica da generosidade do programa, verifica-se pela Figura 6, que a trajetória do número de beneficiários do seguro-desemprego é de queda. Em 2013 foram cerca de 9,1 milhões de trabalhadores beneficiados, enquanto em 2022 esse número reduziu-se a 6,6 milhões de trabalhadores, inclusos nesses números o total de modalidades, ainda que o seguro para o trabalhador formal¹³ represente a maior proporção. O gasto com o pagamento do seguro praticamente se manteve estável ao longo do período 2015 e 2022, com elevação em 2020, diante da crise do Covid-19 e 2022 com a ligeira melhora da condição econômica pós pandemia. O que não aparece na discussão e nos números é o fato de que o seguro-desemprego, pelo seu desenho é pró-cíclico, ou seja, tende a se elevar em momentos de melhora do mercado de trabalho com a queda do desemprego e redução nos momentos de piora do mercado de trabalho. E isso, em grande medida decorre da elevada rotatividade do trabalho, dada grande facilidade de demissão sem justa causa do trabalhador. Destaque-se que apesar da queda do número de beneficiários do seguro-desemprego, ele cobre cerca de metade dos empregados no mercado de trabalho formal.

13 Em 2013 o beneficiário do emprego formal foi de 8,3 milhões e em 2022, 5,6 milhões.

Figura 6 – Evolução do número de beneficiários e da despesa do Seguro-Desemprego. Brasil: 2013-2022.



Fonte: SIAFI e CGGB/SGB/SETRAB/MTE *apud Relatório de Gestão do FAT*, 2022, p. 20. Elaboração nossa, 2024.

Outro aspecto importante a ser destacado com relação ao gasto com seguro-desemprego, é que este é financiado pelo FAT, que também financia o pagamento do Abono Salarial. Muitas vezes aponta-se que o elevado gasto pode comprometer a viabilidade do fundo, uma vez que em alguns momentos a receita advinda do recolhimento do PIS-PASEP – que será alterada com a reforma tributária recente – é superada pelas despesas com pagamento de benefícios, argumento utilizado para se restringir o acesso ao benefício. Contudo, não se apresenta o fato de que desde meados dos anos 1990, com a criação do Fundo Social de Emergência que se transformou na atual Desvinculação das Receitas da União (DRU), parte da receita que seria destinada ao FAT é desviada para o caixa do tesouro para garantir o superávit primário e manter o compromisso com uma gestão fiscal saudável que

tranquilize os mercados.

Excluída a parcela da receita que vai para o tesouro e feito o repasse (40%) para o BNDES, o pagamento com seguro-desemprego consome a quase totalidade dos recursos do FAT e, com isso, os gastos destinados ao serviço de intermediação de emprego e qualificação profissional tiveram queda constante, representando menos de 1% do total das despesas correntes do FAT. Por serem de natureza discricionária esses serviços são frequentemente alvos de contingenciamentos.

A contenção de recursos para as políticas complementares ao seguro-desemprego, como as atividades desempenhadas pelo Sine e as ações de qualificação profissional, ao impossibilitarem o aprimoramento dos serviços prestados tem impacto sobre o próprio desempenho do mercado de trabalho. A melhoria das ações e integração da intermediação de mão de obra, qualificação e o seguro-desemprego, poderia reduzir o tempo de desemprego médio, o que se refletiria sobre o próprio gasto com pagamento de benefícios.

Além disso, a retirada de recursos do FAT por meio da DRU, não só cria restrições às políticas de mercado de trabalho financiadas pelo fundo, como também reduz os recursos do FAT que são alocados no BNDES para financiamento de projetos do setor produtivo, reduzindo o alcance desse instrumento de desenvolvimento do país. Assim, visão fiscalista de que o gasto realizado com a proteção contra o desemprego desconsidera os impactos benéficos que o mesmo traz para a condição de trabalho e de vida para o trabalhador e sua família, bem como para o conjunto da sociedade, por meio dos recursos injetados na economia.

Considerações finais

A trajetória da economia brasileira foi marcada nas últimas duas décadas por dois momentos bem distintos. O bom desempenho ao longo da primeira década, especialmente a partir de 2005 e as dificuldades enfrentadas a partir da segunda década, especialmente após 2015. No mercado de

trabalho o bom resultado do crescimento econômico associado com a ampliação de políticas públicas de proteção social e da política de valorização do salário-mínimo, refletiu-se na ampliação do emprego formal, redução da informalidade, fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores e suas entidades representativas e elevação da renda do trabalho. Verificou-se uma melhoria generalizada no conjunto da sociedade, com redução das desigualdades sociais, ainda que essas persistissem.

A reversão dessa trajetória a partir de 2015 estancou os avanços registrados e a crise que se abateu sobre o país, enfraqueceu o poder dos trabalhadores e, com a ascensão de governos conservadores após o impeachment da presidenta Dilma Roussef, verificou um ataque aos direitos conquistados desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Em relação às políticas de proteção contra o desemprego, objeto deste texto, as mudanças implementadas enfraqueceram a capacidade protetiva das políticas existentes, as quais ainda demandavam aprimoramentos para responder às mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, especialmente com a difusão das tecnologias de informação e comunicação.

A visão fiscalista que preponderou ao longo do período analisado, buscou restringir o gasto. Mesmo o seguro-desemprego, principal instrumento de proteção a renda para aqueles que perdem o emprego, garantia dada pela Constituição, sofreu com mudanças que dificultaram o acesso ao benefício. Junto a isso, em momento de queda do PIB e das receitas públicas, o FAT (principal fonte de financiamento das políticas de mercado de trabalho), além de ter menor receita, continuou a ter parte desviada para o Tesouro por meio da DRU, reduzindo os recursos para outras políticas auxiliares ao seguro-desemprego, como a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional.

A ausência de recursos para a operacionalização adequada e a atualização dos serviços prestados não só torna precário o serviço oferecido como inibe a capacidade de complementaridade dessas políticas para a estruturação do mercado de trabalho. Destaque-se que mesmo no mercado formal a efetividade acaba sendo prejudicada na ausência dos investimentos necessários. Além disso, em um mercado marcado pela informalidade, a

ausência de políticas públicas que busquem ampliar a proteção à população do segmento informal reduz, ou ao menos retardam os avanços necessários para uma transformação radical do modelo econômico que contribua para a melhoria das condições de trabalho e de vida do conjunto da sociedade brasileira.

Neste sentido, é necessário repensar a política econômica, retirando seu viés fiscalista. E começar a construção de um modelo de desenvolvimento que possibilite a inclusão produtiva e social dos segmentos marginalizados no mercado de trabalho – isto é, os trabalhadores em situação de precariedade laboral, seja pela ausência de atividade regular, seja pela baixa remuneração da atividade desenvolvida, seja pela alta vulnerabilidade diante do desemprego. Para tanto, é preciso adotar uma política econômica (em especial, as políticas fiscal e monetária) pró-crescimento, integrada com a política industrial, as políticas sociais e a política ambiental. Não é tarefa simples, mas é necessária e urgente.

Referências

AMADEO, E.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BARBOSA FILHO, F.; FERREIRA, M.; ARAÚJO, P. L. O Novo Sine: mudanças do modelo brasileiro de intermediação de mão de obra. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, IPEA, Brasília, n. 68, abr. 2020.

BARROS, C. M. Modernização e desemprego. In: MARTINS, Gandra (Org.). *Desafios do século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1997.

BASTOS, P. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista Economia Contemporânea*, IE/UFRJ,

n. esp., 2017.

BORGES, M. Sistema Nacional de Emprego: uma agenda de revitalização e novos cenários com a tecnologia da informação in: MORETTO, Amilton; *et al.* (Orgs.). *As Transformações do Trabalho e o Sistema Público de Emprego como Instrumento de Inclusão Social*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Relatório Temático de Economia do Trabalho*. Anexo 1. Brasília: Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET), 2021.

CARNEIRO, R. Navegando a Contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff. *Texto para discussão*, IE/Unicamp, Campinas (SP), n. 289, 2017.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do Boom ao Caos Econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. Pronatec: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso À Educação Profissional. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 1919, 2014.

KREIN, D.; MARACCI, D.; SANTOS, A. (Orgs.) *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018.

LAURENTINO, T. S.; ALLOUFA, J. M. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): um estudo de caso no município de Picuí-PB. *Ensaio: Avaliação, políticas públicas, Educação*, Rio de Janeiro, v.27, n.105, p. 796-816, out.-dez. 2019.

MORETTO, A. O Sine no Século XXI - Informação, Tecnologia e Políticas Públicas de Trabalho. In: *As transformações no mundo do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Ceará, 2018.

OLIVEIRA, T.; AMORIM, R. Política econômica, neoliberalismo e mercado de trabalho no Brasil (2015-2021). *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, v. 4, e022009, 2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16620>.

OREIRO, J.; PAULA, L. F. de. A economia brasileira no governo Temer e

Bolsonaro: uma avaliação preliminar. [S. n. t.], 2019.

PASTORE, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

PRONI, M. W. Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil. *Texto para Discussão*, IE/Unicamp, Campinas (SP), n. 454, set. 2023.

PRONI, M. W.; OLIVEIRA, T. Estratégia de crescimento econômico e mercado de trabalho. No Brasil. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, Cesit, Unicamp, 2019.

RODRIGUES ROCHA, G.; VERZOLA VAZ, D. Mudança tecnológica e polarização do emprego no Brasil. *Revista da ABET*, v. 22, n. 1, 2023.

ROSSETTO, M. *O Sistema Público de Emprego (Sine) e as fragilidades de um Grande Sistema*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

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