

META 3 - DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS TEMÁTICOS RELATIVOS AOS DESAFIOS DO MUNDO DO TRABALHO

**Produto 2: Estudo sobre o *Lay-off* no Brasil - utilização e oportunidades
de melhorias**

RELATÓRIO TÉCNICO

TERMO DE FOMENTO ME/SEPRT/STRAB Nº 01/2020 - PLATAFORMA +BRASIL Nº
906583/2020

Maio de 2022



EXPEDIENTE DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Ministro do Trabalho e Previdência

José Carlos Oliveira

Secretário de Trabalho

Luis Felipe Batista de Oliveira

Secretária-Adjunta de Trabalho

Tatiana Severino de Vasconcelos

Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Previdência

Bruno Silva Dalcolmo

Subsecretário de Políticas Públicas do Trabalho

Sylvio Eugenio de A Medeiros

Subsecretário de Relações do Trabalho

Mauro Rodrigues de Souza

Secretaria de Trabalho

Esplanada dos Ministérios - Ministério da Economia, Bloco F – 4º andar

Telefone: (61) 2031-4359

CEP: 70056-900-900

Brasília – DF

Obs.: Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério da Economia.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE**Direção Sindical Executiva**

Presidente - Maria Aparecida Faria
Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP
Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz
Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP
Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR
Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP
Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP
Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP
Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE
Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes
Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS
Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi
Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP
Diretor Executivo – Claudiomir Vieira do Nascimento
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP
Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa
Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA
Diretor Executivo - Sales José da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP
Diretora Executiva - Zenaide Honório
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Junior – Diretor Técnico
Patrícia Toledo Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta
José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Técnico Adjunta

Ficha Técnica

Coordenação do Projeto

Patrícia Toledo Pelatieri – Coordenadora geral

Equipe Executora

DIEESE

Apoio

Equipe administrativa do DIEESE

Entidade Executora

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

DIEESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS
Rua Aurora, 957 - Centro – São Paulo – SP – CEP 012009-001
Fone: (11) 3874 5366 – Fax: (11) 3874 5394
E-mail: institucional@diess.org.br / <http://www.dieese.org.br>

Sumário

INTRODUÇÃO	6
O conceito de <i>lay-off</i>	9
O <i>lay-off</i> no Brasil	13
PARTE II – Crise econômica e o benefício da Bolsa Qualificação	25
Seguro-desemprego	31
Perfil dos trabalhadores que solicitaram o seguro-desemprego na modalidade Bolsa Qualificação Profissional	33
Empregos protegidos e potencialmente preservados em razão da BQ	47
Custo Fiscal do Programa Bolsa Qualificação Profissional	51
Referências bibliográficas	55
ANEXO	58

INTRODUÇÃO

Este Relatório está vinculado ao projeto de alocação dos recursos do orçamento da União, previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA 2020), recursos esses destinados ao DIEESE por meio de emenda da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, para realização de Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho, Emprego e Renda. Em termos gerais, a ação orçamentária prevê a produção de estudos, pesquisas e consequente disseminação de dados que aprofundem o conhecimento de questões recentes do mundo do trabalho. Especificamente, o projeto propõe a produção de estudos temáticos, com vistas à construção de conhecimento crítico sobre o mundo do trabalho, voltados para subsidiar a ação dos gestores públicos.

O presente relatório faz uma análise da criação da figura jurídica da suspensão temporária do contrato de trabalho, instituída no final de 1998 pela Medida Provisória nº 1.726, para possibilitar a interrupção da prestação do trabalho sem que os trabalhadores tivessem seus contratos rescindidos, conhecida pelo termo em inglês *lay-off*. A MP Nº 1.726 alterou, também, a Lei nº 7.998/90, introduzindo a modalidade Bolsa Qualificação Profissional ao Programa do Seguro-Desemprego, que concede auxílio financeiro ao trabalhador em *lay-off* durante o prazo de suspensão do contrato de trabalho.

A MP Nº 1.726 se inseria num conjunto de medidas, implementadas pelo governo na segunda metade dos anos 90, que visavam à flexibilização do contrato de trabalho. Nesse caso, tornou possível a suspensão do contrato de trabalho por um período de dois a cinco meses, durante o qual o trabalhador faria um curso de qualificação e receberia uma bolsa, a título de qualificação, nos mesmos moldes do seguro-desemprego. Por essa medida, os empregadores poderiam ajustar o volume de trabalho na produção, evitando a dispensa de seus empregados, em caso de queda da demanda, como nos mostra Sérgio Pantaleão (2020):

(...) a implementação do *lay-off*, que na prática da legislação trabalhista pode ser consubstanciado em duas hipóteses:

- Suspensão do contrato de trabalho para requalificação profissional, prevista no art. 476-A da CLT;
- Redução temporária da jornada de trabalho e da remuneração, prevista na Lei 4.923/1965.

O art. 476-A da CLT prevê a possibilidade de o empregador suspender o contrato de trabalho por um período de 2 a 5 meses (ver nota abaixo), para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pela empresa, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo.

O dispositivo legal acima prevê que a adoção desta medida deve obedecer a algumas condições principais:

- a) Que a qualificação profissional esteja prevista em acordo ou convenção coletiva de trabalho;*
- b) Que haja concordância formal do empregado;*
- c) Que haja a notificação do sindicato, com antecedência mínima de 15 dias da suspensão contratual;*
- d) Que o contrato não seja suspenso, por motivo de participação em curso ou programa de qualificação profissional, mais de uma vez no período de 16 meses;*
- e) Que haja ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial (portanto, sem encargos sobre este), durante o período de suspensão contratual, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo;*
- f) Que sejam mantidos os benefícios ao empregado já mantidos pela empresa durante a suspensão contratual.*

Se o empregado for dispensado no transcurso da suspensão contratual ou nos três meses subsequentes do retorno ao trabalho, o empregador estará sujeito ao pagamento de uma multa mínima equivalente a última remuneração do empregado, além das verbas rescisórias previstas legalmente, ou superior se prevista em acordo ou convenção coletiva¹.

¹ Sergio Pantaleão, “Lay-off como alternativa para crises”. 15/06/2020. Disponível em <<http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/layoff-alternativa-para-crises.htm>>

Desta forma, o *lay-off* tem o propósito de evitar o desemprego devido a crises cíclicas. Porém, no Brasil, foi implementado em meio aos efeitos da abertura econômica desordenada e da ancoragem cambial do Plano Real, que estimulava o aumento da competição entre os produtos nacionais e estrangeiros, como forma de conter a inflação. Diante desse quadro, muitas empresas introduziram novas tecnologias poupadoras de emprego, de modo que parte dos trabalhadores teve seus postos eliminados e se viram em uma situação conhecida como desemprego estrutural². Com isso, a suspensão temporária de emprego na forma do *lay-off* acabou não sendo muito utilizada pelas empresas.

No entanto, o Brasil passou por outras crises, como a de 2008/2009, iniciada na economia estadunidense e espalhada por todos os países, trazendo um cenário de desaceleração econômica internacional nos anos seguintes. Os anos de 2015 e 2016 também foram marcados por profunda recessão e acentuada queda no nível de produção e emprego, no país, de mais longa duração que o episódio anterior. Após três anos de fraca recuperação (2017-2019), em que o PIB cresceu pouco mais de 1% ao ano, a economia brasileira voltou a ser impactada em 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19. Diante desses fatos, em abril de 2020, o governo editou a MP 936/2020, - que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - e reeditou o *lay-off*, para adesão durante o período da pandemia, com a diferença de que os cursos de qualificação deveriam ser realizados *online* e não presencialmente.

Este relatório tem por objetivo analisar os resultados da implementação do *lay-off* no Brasil e seus impactos sobre a manutenção do nível de emprego, principalmente em momentos de crise econômica. O estudo traz, nas duas primeiras seções, o conceito de *lay-off* e suas características em vários países. Destaca-se, desde já, a dificuldade de conceituar o termo, dadas as diferenças entre os programas e a pouca literatura nacional e internacional sobre o tema e sobre sua utilização nos países desenvolvidos.

Na segunda seção, apresenta-se um breve histórico do *lay-off*, ou do programa de suspensão temporária do contrato de trabalho no Brasil. Na terceira seção, são sistematizadas as informações quantitativas geradas pela Base de Gestão do Seguro-desemprego (BGSD), organizada pelo Ministério do Trabalho, com objetivo de traçar o

² Causado pela introdução de tecnologia, que leva a eliminação de postos de trabalho.

perfil dos usuários, dimensionar o alcance em termos de empresas, estabelecimentos e trabalhadores, caracterizando a participação de empresas e trabalhadores por setor, região, atributos pessoais e ocupacionais. Por fim, estima-se a quantidade de empregos protegidos e de empregos potencialmente preservados e o custo fiscal do programa Bolsa Qualificação.

O conceito de *lay-off*

No Brasil, o termo *lay-off* designa a política que suspende, de forma temporária, o contrato de trabalho em tempos de crise, com o objetivo de manter as empresas em funcionamento, reduzir suas despesas durante os períodos de instabilidade econômica e manter o emprego dos trabalhadores³ (PANTALEÃO, 2020, op. cit.).

Ao longo dos anos 1990, o uso da expressão *lay-off* se popularizou no país, quando estava em pauta a adoção de medidas de flexibilização do trabalho para garantia de emprego.

O *lay-off* é uma palavra em inglês e significa demissão. Nos Estados Unidos, o trabalhador em *lay-off* é aquele que perdeu seu emprego e pode acessar o seguro-desemprego, caso atenda aos requisitos. No entanto, lá a dispensa pode vir a ser temporária, considerando que o trabalhador demitido ingressa no programa de seguro-desemprego e pode voltar ao seu antigo emprego, caso a empresa o chame de volta ao trabalho. Alguns acordos coletivos garantem o retorno do trabalhador ao posto de trabalho, caso a economia se recupere e a empresa volte a contratar. Essa seria uma modalidade de “*lay-off temporário*”, oportunidade na qual o trabalhador permanece por seis meses com o contrato suspenso e aguarda uma possível recontratação. Mas não há qualquer garantia legal para a recontratação do trabalhador⁴.

³ O termo também é utilizado, por alguns autores, para designar o *lay-off* como qualquer medida que vise à manutenção dos níveis de emprego e resulte na suspensão do contrato de trabalho. No âmbito deste Relatório, o termo *lay-off* será utilizado para designar, estritamente, a suspensão do contrato de trabalho vinculada à realização de cursos de qualificação profissional.

⁴ COSTA, Patrícia Lino. A suspensão temporária do contrato de trabalho: a experiência internacional e brasileira. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Economia. 2001. p. 35.

Para se compreender o termo, nos EUA, importa lembrar que a mais intensa regulamentação das relações de trabalho naquele país ocorreu nos anos 1930, momento em que foi posto em prática o plano de recuperação econômica *New Deal*, com a consequente elaboração do *National Labor Relations Act* (NLRA, ou Lei Nacional de Relações de Trabalho, em tradução livre). O principal objetivo do NLRA era combater o excesso de fragilidade dos trabalhadores diante dos patrões e “garantir aos trabalhadores os direitos básicos de autorrepresentação e contratação coletiva do trabalho”⁵. Além disso, a lei criava o *National Labor Relations Board*, órgão com poderes normativos e executivos, com função de garantir a legalidade e aplicação dos estatutos. A partir de então, os trabalhadores nas empresas onde havia sindicatos passaram a contar com a cobertura dos acordos (contratos) coletivos, enquanto os que trabalhavam em empresas onde não havia sindicato permaneceram à mercê dos contratos por vontade própria (*employment at will*).

Os contratos coletivos contavam com cláusulas relativas ao *lay-off* e, normalmente, compartilhavam as seguintes características:

1. *novas contratações estão proibidas quando existe iminência de lay-off.*
2. *trabalhadores temporários e trabalhadores com menos tempo de casa são os primeiros a serem afastados em lay-off.*
3. *o pagamento de uma semana completa de trabalho é negociado pelos sindicatos, caso a dispensa ou suspensão temporária do contrato de trabalho ocorra no meio da semana*⁶.

A regulação da suspensão temporária do contrato de trabalho é encontrada na maioria dos acordos coletivos. Segundo Costa:

A pesquisa desenvolvida em 1995, pelo Bureau of National Affairs – BNA, apresenta a análise de 400 acordos coletivos realizados nos Estados Unidos. Dentre eles, 376 contêm cláusulas específicas sobre a suspensão temporária do contrato de trabalho. Geralmente, estas cláusulas relacionam o *lay-off* com algum outro fator, tal como a habilidade do trabalhador nas atividades exercidas e o tempo de serviço (crédito por tempo de serviço, relacionado ao tempo de ligação com a empresa em que trabalha). Em 88% dos acordos

⁵ LIMONCIC, 2003, p. 178

⁶ COSTA, 2001, p. 39.

examinados pelo BNA, o tempo de serviço é o fator conclusivo que seleciona os trabalhadores no caso de lay-off, fazendo com que os mais antigos sejam os últimos a ser demitidos. Em relação à indústria, 96% do setor de manufaturas apresenta acordos relacionando o lay-off ao tempo de serviço, enquanto que nos setores não-manufatureiros essa taxa é de 75% (COSTA, 2001, p. 40).

Além das características do pacto federativo estadunidense - o que seria uma linha de explicação da ausência de legislação federal sobre o tema -, há que se considerar que o sistema de seguro-desemprego desempenha um forte papel na ausência de regulação da suspensão temporária de contrato de trabalho. Mesmo porque, a julgar pela análise dos acordos coletivos, grande parte deles (85%) contém cláusulas relacionadas ao retorno dos funcionários.

O seguro-desemprego foi criado em 1935, pela Lei de Seguridade Social (*Social Security Act*), a partir da qual o governo estimulava os estados a aderirem ao plano de seguro-desemprego. O programa sofreu várias alterações e teve situações especiais para o seu uso estabelecidas em alguns contextos específicos. Além disso, como é aplicado de modo descentralizado, é tarefa complexa a descrição de todas as suas particularidades. Mas há algumas características gerais que merecem ser mencionadas.

O seguro-desemprego cobre 97% dos empregos no país. O trabalhador, para se qualificar para o recebimento do benefício, precisa cumprir alguns requisitos, como ter trabalhado de 20 a 30 semanas (a depender do estado). Além disso, precisa ter sido dispensado, ou entrado em *lay-off*, e estar buscando emprego. O valor pago é de cerca de 50% do salário percebido, com possibilidade de adicional por dependentes. A média de tempo de pagamento do benefício é de 26 semanas. Ainda segundo Costa,

Desta forma, nos Estados Unidos, o *layoff* é uma prática comum de ajuste da produção às variações de demanda, estimulada pelo sistema de financiamento do seguro-desemprego que atualmente vigora no País” (COSTA, 2001, p. 52).

Essa prática comum no mercado de trabalho dos Estados Unidos, desde a década de 1930, de possibilidade de volta ao trabalho inspirou vários países a adotarem soluções semelhantes, ao longo das décadas de 1980 e 1990. Muitos países passaram a ter uma

política pública específica de suspensão temporária do contrato de trabalho com acesso ao seguro-desemprego, que se constituiu numa importante ferramenta para o combate do desemprego.

Em Portugal, por exemplo, o desenho do programa de *lay-off* se assemelha ao programa brasileiro, exceto pela exigência do curso de qualificação e pelo fato de que a empresa portuguesa pode, pelo *lay-off*, suspender o contrato ou reduzir a jornada de trabalho. Antes da pandemia, o sindicato negociava com a empresa quem seriam os trabalhadores que entrariam em *lay-off*, sendo que o período máximo de licença seria de seis meses. A legislação portuguesa afirma que:

O lay-off consiste na redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho efetuada por iniciativa das empresas, durante um determinado tempo, devido a:

- *Motivos de mercado;*
- *Motivos estruturais ou tecnológicos;*
- *Catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa.*

Desde que tais medidas se mostrem indispensáveis para assegurar a viabilidade económica da empresa e a manutenção dos postos de trabalho “em casos mais graves de catástrofe, o período poderá ser prorrogado mais seis meses”. (Segurança Social de Portugal)⁷.

Durante a suspensão ou redução do tempo de trabalho, o governo português paga 70% do benefício e a empresa contratante o restante do salário. A contrapartida da empresa é também a não dispensa do trabalhador.

Na Espanha, no início da pandemia de Covid-19, o governo promoveu o Expediente de *Regulación Temporal de Empleo* (ERTE). A medida é muito semelhante ao sistema de *lay-off* simplificado que passou a vigorar em Portugal. O ERTE prevê tanto a suspensão do contrato de trabalho, como a redução de jornada, que pode ser de 10% a 70% do tempo normal do trabalho. Por se tratar de medida tomada por motivo de força maior (particularmente por ocasião da crise sanitária), os empregadores ficam isentos de

⁷ Pagina da Seguridade Social Portuguesa, disponível em <https://www.seg-social.pt/layoff>

encargos durante a aplicação do regime e os trabalhadores passam a receber 70% do salário normal durante os primeiros seis meses e 50% após esse prazo. Tal como em Portugal, os empregadores ficam obrigados a não realizarem dispensas durante o período de aplicação do *lay-off*. Em maio de 2020, mais de 4,5 milhões de trabalhadores haviam aderido ao sistema na Espanha⁸.

Na Alemanha, em 2008/2009, o antigo programa *Kurzarbeit* foi adaptado por uma iniciativa de seguro social possibilitando que os empregadores reduzissem o horário de trabalho de seus funcionários, ao invés de dispensá-los. A redução da jornada pode atingir 100% das horas, o que transforma esse programa em uma espécie de *lay-off*, ou suspensão integral do contrato. O trabalhador recebe do governo 60% de seu salário pelas horas não trabalhadas, enquanto o empregador arca com o salário integral pelas horas trabalhadas. Trabalhadores com pelo menos um filho recebem uma proporção maior (67%) das horas não trabalhadas. O programa geralmente é executado por um período máximo de seis meses consecutivos. Essa duração, porém, pode ser prorrogada para 12 meses ou até 24 meses, em casos excepcionais, no mercado de trabalho geral.

Mas foi durante a pandemia causada pelo Coronavírus e a consequente necessidade de isolamento social que os programas em que o governo assume parte do salário do trabalhador em troca da manutenção do emprego se consolidaram na Europa. Várias fontes da imprensa mencionam o volume de trabalhadores em *lay-off* ou desemprego parcial, como ficou popularizado, de forma que, na Europa, em 2020, estimava-se que o uso do programa teria protegido mais de 40 milhões de empregos.⁹

O *lay-off* no Brasil

Para compreender a cronologia de implementação de mecanismos de proteção de empregos, precisamos retroceder aos primeiros anos do golpe civil-militar de 1964, já em plena ditadura. Os autores que buscam a compreensão do *lay-off* no Brasil normalmente

⁸ O *lay-off* simplificado em Espanha, descubra as diferenças. <https://jornaleconomico.pt/noticias/o-lay-off-simplificado-em-espanha-descubra-as-diferencias-585240>

⁹ Programas de *lay-off* protegem 40 milhões de empregos na Europa. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/emprego/detalhe/programas-de-lay-off-protegem-40-milhoes-de-empregos-na-europa>

relacionam a Lei Nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965 ao início da implementação desse tipo de política que, em termos conceituais, é tratada como de manutenção do emprego.

O regulamento de 1965 estabelecia que, caso a empresa estivesse em um momento de instabilidade por conta da conjuntura econômica, poderia reduzir a jornada normal ou o número de dias de trabalho com respectiva redução de salário. A medida deveria ser adotada mediante acordo prévio realizado com a entidade sindical representativa dos empregados, homologado pela Delegacia Regional do Trabalho (SILVEIRA & ALMEIDA, 2016).

No regime de “lay-off” previsto no artigo 2º da Lei 4.923/1965 – legislação esta que estabelece medidas contra o desemprego e é denominada na comunidade jurídica como “Lei do Acordo Japonês” -, haverá a redução da jornada normal ou do número de dias de trabalho e, proporcionalmente, do salário, em até 25% do valor do salário contratual – respeitado o salário regional, se houver, ou o salário mínimo (PEREIRA & WEISS, 2016).

A redução prevista na lei deveria ter a duração de três meses, prorrogável por mais três. Em até seis meses após a cessação da vigência do regime, a empresa ficaria proibida de contratar outros funcionários sem antes convocar aqueles que tivessem sido, porventura, dispensados. A realização de trabalho extraordinário ficaria proibida, enquanto vigorasse o amparo concedido pela lei.

Um aspecto que deve ser notado quanto à aplicação da Lei 4.923/1965 é o fato de que tais alterações no regime de trabalho não constituiriam uma infração às garantias previstas no artigo 468 da Consolidação das Leis do Trabalho:

Art. 468 - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia. (Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943).

Para Silveira e Almeida,

Muito embora o parágrafo 3º do Artigo 2º refira expressamente que “a redução de que trata o artigo não é considerada alteração unilateral do contrato individual de trabalho para os efeitos do disposto no art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho”, é inegável que efetivamente se trata, não apenas da autorização de uma alteração contratual lesiva aos trabalhadores, mas de uma alteração que ocorre nos dois pilares fundamentais do contrato de trabalho: jornada e salário (SILVEIRA & ALMEIDA, 2016).

O que se observa, a partir da Lei 4.923/1965, é a incorporação do entendimento de que a alteração no contrato de trabalho, ou mesmo a sua suspensão, pode ocorrer como medida para assegurar o emprego. Os debates internacionais sobre os direitos no trabalho trataram dessas alternativas ao longo da década de 1980. A própria Organização Internacional do Trabalho, considerando a necessidade de proteger o emprego diante de momentos de crise, elaborou uma convenção (Convenção Nº 168), que priorizava o emprego diante da manutenção do contrato de trabalho inalterável¹⁰.

A Convenção 168 da OIT trata, inclusive, dos cálculos das indenizações aos trabalhadores dispensados ou com suspensão temporária dos seus respectivos contratos de trabalho:

Art. 15 — 1. Em caso de desemprego total e de suspensão de rendimentos como consequência de uma suspensão temporária do trabalho, sem término da relação de trabalho, se esta última contingência estiver coberta, deverão ser abonadas indenizações na forma de pagamentos periódicos calculados da seguinte forma:

- a) quando essas indenizações sejam calculadas na base de contribuições pagas pela pessoa protegida ou no seu nome, ou em função de seus rendimentos anteriores, elas serão fixadas em pelo menos 50 por cento dos rendimentos anteriores dentro do limite eventual de tetos de indenização ou de rendimentos referidos, por exemplo, ao salário de um operário qualificado ou ao salário médio dos trabalhadores na região em questão;
- b) quando essas indenizações sejam calculadas independentemente das contribuições ou dos rendimentos anteriores, elas serão fixadas em 50 por cento, pelo menos, do salário mínimo legal ou do salário de um trabalhador ordinário, ou na quantia mínima indispensável para cobrir as despesas essenciais, adotando-se o valor mais elevado.

¹⁰ A Convenção Nº 168, aprovada na 75ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1988, leva o título: Promoção do Emprego e Proteção Contra o Desemprego.

2. Quanto tiver sido formulada uma declaração em virtude do Artigo 5, o montante das indenizações deverá ser pelo menos igual a:

- a) 45 por cento dos rendimentos anteriores; ou então
- b) 45 por cento do salário mínimo legal ou do salário de um trabalhador ordinário, sendo que essa porcentagem não poderá ser inferior à quantia mínima indispensável para cobrir as despesas essenciais.

3. Quando for apropriado, as porcentagens especificadas nos parágrafos 1 e 2 poderão ser atingidas comparando-se os pagamentos periódicos líquidos de impostos e de contribuições com os rendimentos líquidos de impostos e de contribuições.” (OIT, 1988).

É nesse contexto que, com o objetivo de proteção contra o desemprego, estabeleciam-se novas perspectivas nas relações do trabalho, diante das oscilações da economia. No caso brasileiro, a Lei 4.923/1965 ainda não se constituía, propriamente, em uma medida que se pudesse chamar de *lay-off*.

Mais adiante, no contexto da Convenção Nº 168, a alteração dos contratos de trabalho por motivo de “força maior” acabou sendo incorporada pela Constituição de 1988.

Diferentemente do contexto em que foi editada a Lei 4.923/1965, no qual a redução do salário e da jornada podia contar com anuência de sindicatos amordaçados pelo regime ditatorial, a Constituição de 1988 sustenta essa última garantia, “da convenção ou acordo coletivo”, mas com sindicatos livres.

Nesse sentido, seria um primeiro movimento na legislação brasileira do trabalho para o estabelecimento de uma prática, evidentemente em contextos específicos, para lidar com a oscilação da demanda por força de trabalho. A legislação, todavia, não possuía recursos para lidar com a suspensão dos contratos de trabalho. Na década de 1990, o seguro-desemprego foi regulamentado no Brasil:

Em 11 de janeiro de 1990, a Lei nº 7.998 (Brasil, 1990) regulamentou o Programa e o abono salarial, bem como instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e destinou as receitas do PIS e do Pasep para financiá-lo. A mesma legislação também criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), organismo tripartite, constituído por empregadores, trabalhadores e Governo (TEIXEIRA & NETO, 2014).

Foi com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador que as medidas intituladas *lay-off* começaram a ser implementadas no Brasil. Ou seja, com recursos estabelecidos contemporaneamente à regulamentação do seguro-desemprego e com a mesma terminologia utilizada para o afastamento dos trabalhadores com o uso do seguro-desemprego nos EUA: *lay-off*¹¹. Como aludido anteriormente, a forma *lay-off* instituída no país não é idêntica àquela praticada nos EUA, pois desenvolveram-se aqui regulamentos que estabelecem compensações que o Estado deve arcar diante das reduções salariais ou suspensões, bem como contrapartidas por parte dos trabalhadores, na forma de participação em programas qualificação profissional. Seria, portanto, mais próximo do sistema praticado pelo regime de *lay-off* em Portugal, pela associação das compensações parciais por parte do governo com a frequência em cursos de formação profissional¹².

O contorno mais preciso dessa prática veio, ainda na década de 1990, com a expedição, pelo governo, da Medida Provisória N° 1.726, de 03 de novembro de 1998¹³, que inseria dispositivos na Consolidação das Leis do Trabalho (Art. 476-A), para facultar a suspensão do contrato de trabalho e a participação do trabalhador em curso ou programa de qualificação profissional. Segundo Patrícia Costa (2003),

A medida é uma alternativa à demissão, quando o trabalhador tem seu contrato suspenso por um período de 2 a 5 meses. Durante [esse] tempo, recebe uma bolsa mensal a título de requalificação profissional, paga pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, no âmbito do seguro desemprego. Este pagamento deve estar em conformidade com a disposição prevista em acordo coletivo celebrado entre trabalhadores e empregadores. Período em que a empresa é obrigada a fornecer um curso de requalificação profissional. Para ser implementada, o layoff deve ser celebrado em acordo ou convenção coletiva, além de ser necessária a autorização formal do trabalhador (COSTA, 2003, p. 3).

¹¹ Medida Provisória n° 1.726, de 03 de novembro de 1998, que alterou o artigo 476 da Consolidação das Leis do Trabalho introduzindo o artigo 476-A.

¹² Cf. *Layoff-cidadão*. Disponível em: <https://www.re-activar.pt/wp-content/uploads/Layoff-Cidad%C3%A3o.pdf>

¹³ Vale salientar que a Medida Provisória N° 1.726/1998 alterava a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 - que regulamentou o Seguro-desemprego e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador -, instituindo a bolsa de qualificação profissional.

A Medida Provisória Nº 1.726/1998 consolidou a possibilidade de suspensão do contrato de trabalho, com a inclusão na Consolidação das Leis do Trabalho do Art. 476-A que estabeleceu:

Art. 476-A. O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no art. 471 desta Consolidação.

§ 1º Após a autorização concedida por intermédio de convenção ou acordo coletivo, o empregador deverá notificar o respectivo sindicato, com antecedência mínima de quinze dias da suspensão contratual.

§ 2º O contrato de trabalho não poderá ser suspenso em conformidade com o disposto no *caput* deste artigo mais de uma vez no período de dezesseis meses.

§ 3º O empregador poderá conceder ao empregado ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, durante o período de suspensão contratual nos termos do *caput* deste artigo, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo.

§ 4º Durante o período de suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional, o empregado fará jus aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador.

§ 5º Se ocorrer a dispensa do empregado no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subsequentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado, além das parcelas indenizatórias previstas na legislação em vigor, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, sendo de, no mínimo, cem por cento sobre o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato.

§ 6º Se durante a suspensão do contrato não for ministrado o curso ou programa de qualificação profissional, ou o empregado permanecer trabalhando para o empregador, ficará descaracterizada a suspensão, sujeitando o empregador ao pagamento imediato dos salários e dos encargos sociais referentes ao período, às penalidades cabíveis previstas na legislação em vigor, bem como às sanções previstas em convenção ou acordo coletivo. (Medida Provisória nº 1.726, de 3 de novembro de 1998)¹⁴.

Em uma análise do primeiro triênio após a edição da MP-1.726/98, Costa observou que a adesão ao programa foi relativamente baixa. Cerca de 23 mil trabalhadores haviam sido incluídos em programas que utilizaram a bolsa qualificação entre 1999 e 2001. A autora sugere que a facilidade para a realização de dispensas pode

¹⁴ Essa medida foi reeditada pela Medida Provisória nº. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001.

ser um dos fatores que contribuíram para a pouca utilização do recurso, além da resistência sindical à realização de acordos que viabilizassem a implementação da medida.

Embora a prática do *lay-off* tenha se iniciado timidamente a partir da inserção do Art. 476-A na CLT, esse período estabeleceu solidamente essa possibilidade no arcabouço da regulamentação do trabalho no Brasil. E o estabelecimento dessa prática consolidou a relativização do conceito de irredutibilidade salarial e, consequentemente, da ideia do motivo de “força maior” para suspensão temporária dos contratos e dos regulamentos do trabalho no país.

Outra experiência com mecanismos de retenção de empregos foi a criação do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), no ano de 2015¹⁵. Em um contexto de deterioração econômica e, consequentemente, do mercado de trabalho, o desemprego saltou de 6,5%, no último trimestre de 2014, para 8,3%, no segundo trimestre de 2015. O final deste último ano registrou o fechamento de 735 mil postos de trabalho com carteira assinada¹⁶. O objetivo do programa era estimular o ajuste da força de trabalho por meio da redução de jornada e salários e evitar dispensas, mantendo assim o consumo e ampliando investimentos em formação e qualificação profissional.

O programa compreendia:

- a redução de jornada e salários de até 30%
- a compensação ao trabalhador de 50% da perda de remuneração, limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego
- a exigência de acordo coletivo específico aprovado em assembleia
- a estabilidade no emprego durante a participação da empresa no Programa e por mais um terço desse período

¹⁵ Medida Provisória 680/2015 e, posteriormente, Lei 13.189, de 19 de novembro de 2015.

¹⁶ DIEESE; MTE. Avaliação do Programa de Proteção ao Emprego – PPE: Resumo Executivo. In: SEMINÁRIO DE APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE AVALIAÇÃO DO PPE. 2016, Brasília. Disponível em:
<<http://www.fecep.org.br/Uploads/conteudosarquivos/05cc09cf497cc4a81400b4311ae8b753.pdf>>.

- a comprovação de dificuldade econômico-financeira da empresa, por meio de indicador do emprego
- o prazo máximo de benefício de 24 meses
- o recolhimento de encargos patronais sobre a parcela de complementação pecuniária
- a permissão de adesão a empresas de qualquer setor de atividades¹⁷

Uma inovação no PPE quanto à negociação coletiva para o estabelecimento desse regime de *lay-off* (Inciso VI do Artigo 5º) foi a previsão de constituição de uma comissão paritária, com representantes do empregador e dos empregados cobertos pelo programa. Essa comissão teria a prerrogativa de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do acordo.¹⁸

Seguindo uma tendência que se iniciou com a Lei Nº 7.998/1990 - que regulava o seguro desemprego, o abono salarial e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador -, depois com a MP 2.164- 41, de 2001, que garantia o uso do fundo para a redução de jornada de trabalho, o PPE também estabelecia que as compensações sobre a redução dos salários seriam custeadas com recursos do FAT. Todavia, a experiência teve prazo determinado, pois o próprio Artigo 11 da Lei 13.189/2015 previa a extinção do programa em 31/12/2017¹⁹.

O alcance do PPE não foi muito amplo:

Até abril de 2016, houve a adesão ao PPE de 70 empresas, por meio de 85 estabelecimentos, com a emissão de 91 termos de adesão. Foram beneficiadas, nesse período, 53,9 mil pessoas, com número máximo de 46,0 mil trabalhadores abrangidos, em fevereiro do mesmo ano. Os benefícios pagos saltaram de R\$ 3,6 milhões para R\$ 19,4 milhões, em fevereiro passado, e caíram para R\$ 18,2 milhões em abril (DIEESE/MTE, 2016, p. 3).

¹⁷ Idem.

¹⁸ Cf. PEREIRA & WEISS (2016), p. 126.

¹⁹ Cf. PEREIRA & WEISS (2016), p. 126. O programa foi reformulado, em 2017, e teve a sua duração estendida até 31 de dezembro de 2018, por meio da Medida Provisória nº 761, de 2016 (posteriormente convertida na Lei nº 13.456, de 26 de junho de 2017, e denominado Programa Seguro-Emprego)

Em termos de abrangência, o programa acabou se concentrando regional e setorialmente. A maior parte dos acordos foi realizada nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro²⁰, predominando nos municípios onde funcionavam montadoras de veículos e fábricas de autopeças. De acordo com levantamento do DIEESE, estima-se que 81% dos trabalhadores participantes do programa pertenciam à cadeia automotiva (DIEESE/MTE, 2016, p. 3).

Porém, o PPE, renomeado Programa Seguro-Emprego (PSE), não incorporou o mecanismo do *lay-off*, uma vez que a redução da jornada de trabalho não poderia ser maior do que 30% das horas contratadas. Ou seja, não se constituiu como mecanismo de suspensão do contrato de trabalho, o que era possível mediante a adesão ao Bolsa Qualificação.

Foi a chamada Reforma Trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017) que inaugurou um outro momento dos debates sobre os mecanismos de proteção de empregos no Brasil. A reforma foi bastante ampla e modificou profundamente os direitos do trabalho no país. Entre os temas que foram objeto de regulamentação estão o teletrabalho, trabalho intermitente, trabalho em tempo parcial, terceirização, liberação do uso do trabalho autônomo, mudança na jornada de trabalho, regime de horas extras etc. Na implementação desses novos regimes, a reforma consolida a prevalência do negociado sobre o legislado, ao mesmo tempo que enfraquece os sindicatos com cortes no financiamento das organizações e exclusão da sua obrigatoriedade em momentos relevantes da negociação.

A reforma trabalhista reduziu o papel dos sindicatos no acompanhamento dos contratos de trabalho e, praticamente, excluiu as organizações dos trabalhadores nas negociações dos processos de dispensa individuais ou coletivas, ao inserir na CLT o Artigo 477-A:

Art. 477-A As dispensas imotivadas individuais, plúrimas ou coletivas equiparam-se para todos os fins, não havendo necessidade de autorização prévia de entidade sindical ou de celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho para sua efetivação (Lei 13.467/2017).

²⁰ Para uma análise da experiência no Rio de Janeiro, ver REIS (2018): Proteção ao emprego e renda em tempos de crise: o PPE na Man Latin America.

Essas modificações tornaram a dispensa coletiva e sem justa causa um instrumento para redução de despesa em tempos de crise, fragilizando a capacidade dos trabalhadores em reduzir o impacto das decisões dos patrões:

[A Reforma Trabalhista] Facilita a demissão individual, mas, principalmente, as coletivas, definindo que não há necessidade de negociação com as entidades sindicais. Em um projeto de lei que visa, supostamente, à promoção da negociação entre as partes, esse dispositivo, na realidade, enfraquece essa negociação em um dos momentos mais conflituosos da relação de trabalho. Essa medida significa, além da facilidade de demitir os trabalhadores, uma “economia” para as empresas, porque nas negociações com os sindicatos, em situações de demissão coletiva, há sempre a tentativa de redução do número de demitidos e aumento das verbas indenizatórias para aqueles que tiverem os contratos de trabalho encerrados. Restringe a possibilidade de negociação de medidas que visem a mitigar o impacto de demissões em massa (DIEESE, 2017).

Apesar de Reforma Trabalhista de 2017 ter suprimido a exigência da negociação com os sindicatos na iminência de demissão coletiva, a pandemia de Covid 19, em 2020, trouxe à tona, novamente, a adoção de mecanismos de proteção ao emprego.

Em março de 2020, com o avanço da pandemia, foi decretado Estado de Calamidade (Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020). Teve início o fechamento do comércio, de estabelecimentos de serviços, escolas e paralisação de diversos tipos de atividades, com vistas a garantir o isolamento social e reduzir a propagação do vírus. Em seguida, foi estabelecido o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER), para enfrentamento do estado de calamidade pública em decorrência da crise do coronavírus (covid-19), por meio da Medida Provisória Nº 936/2020. A MP previa a possibilidade de redução de jornada e salário, bem como a suspensão do contrato de trabalho. Segundo a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA, 2020),

A medida provisória prevê o benefício emergencial para duas hipóteses: a) redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e, b) suspensão temporária do contrato de trabalho (art. 5º).

Em ambos os casos, o ato normativo, em inúmeras passagens, dispõe que o acordo individual entre trabalhador e empregador é suficiente para permitir a adoção destas medidas ou, ainda, tem como base única o interesse patronal (artigos 7º, 8º, 11 e 12 da Medida Provisória nº 936).²¹

²¹ ANAMATRA. MP 936: descompasso com princípio da irredutibilidade salarial e segurança jurídica. <https://www.anamatra.org.br/imprensa/anamatra-na-midia/29644-mp-936-descompasso-com-princípio-da-irredutibilidade-salarial-e-segurança-jurídica>

Portanto, com o PEMER, o *lay-off* passou a compor, junto com a redução da jornada de trabalho, um mesmo programa de proteção do emprego, que subsidiou o ajuste da utilização do trabalho pela dimensão das horas trabalhadas e não da quantidade de trabalhadores. Esse subsídio se constituiu no Benefício Emergencial, calculado com base no valor do seguro-desemprego, e proporcional ao percentual de redução da jornada.

Cabe frisar que, durante a vigência do PEMER, foi mantido o *lay-off* no formato previsto na Lei nº 7.998/91, da modalidade Bolsa Qualificação do Programa Seguro Desemprego. Porém, a adesão a essa modalidade não foi tão volumosa quanto se registrou em relação ao PEMER.

O alcance da MP n. 936 foi, sem qualquer dúvida, o maior em toda a história de implementação de acordos sobre os contratos de trabalho no país. Evidentemente por consequência da situação excepcional da pandemia. Em maio de 2020, dois meses após a publicação da MP-936, haviam sido assinados cerca de 7,6 milhões de acordos para suspender o contrato de trabalho ou reduzir proporcionalmente salários e jornada laboral²².

Nos últimos anos, duas alternativas têm se apresentado para os momentos de forte oscilação econômica. A primeira delas é a dispensa. Considerando que a Reforma Trabalhista de 2017 estabeleceu a equiparação de dispensas individuais e coletivas, o fechamento de postos de trabalho encontra menos obstáculos legais. Todavia, o uso da dispensa tem efeitos econômicos e sociais consideráveis. A segunda se constitui na implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e na suspensão dos contratos de trabalho.

Durante a maior crise de empregos das últimas décadas, ocasionada pela pandemia, o afastamento em massa dos postos de trabalho e a suspensão dos contratos foram operados com o uso dos recursos da União, ainda nos moldes dos acordos de lay-off desde a década de 1990. Mas a pressão sobre os empregos e a possibilidade de uso da dispensa coletiva não foi descartada²³. Ainda assim, há um acúmulo de quase três décadas

²² Cf. RT Informa. Suspensão do contrato da MP 936 e *layoff* da CLT: comparação entre seus principais aspectos. Ano 6 • Número 47 • Maio 2020.

²³ Cf. PINHO, Carlos Americo Freitas. Dispensa coletiva não requer autorização. Conjur, 9 de setembro de 2021. <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/dispensa-coletiva-nao-requer-autorizacao>

de uso de diversos mecanismos para proteção do emprego. Nos últimos dez anos, as pressões resultantes das oscilações econômicas e da pandemia levaram os debates dessas alternativas e a aplicação do regime de *lay-off* a níveis não experimentados anteriormente. A compreensão da efetividade do uso do *lay-off* auxiliará no melhor entendimento das medidas a serem tomadas em contextos de crise econômica. Os desdobramentos dessa pesquisa, certamente, proporcionarão subsídios para essa reflexão.

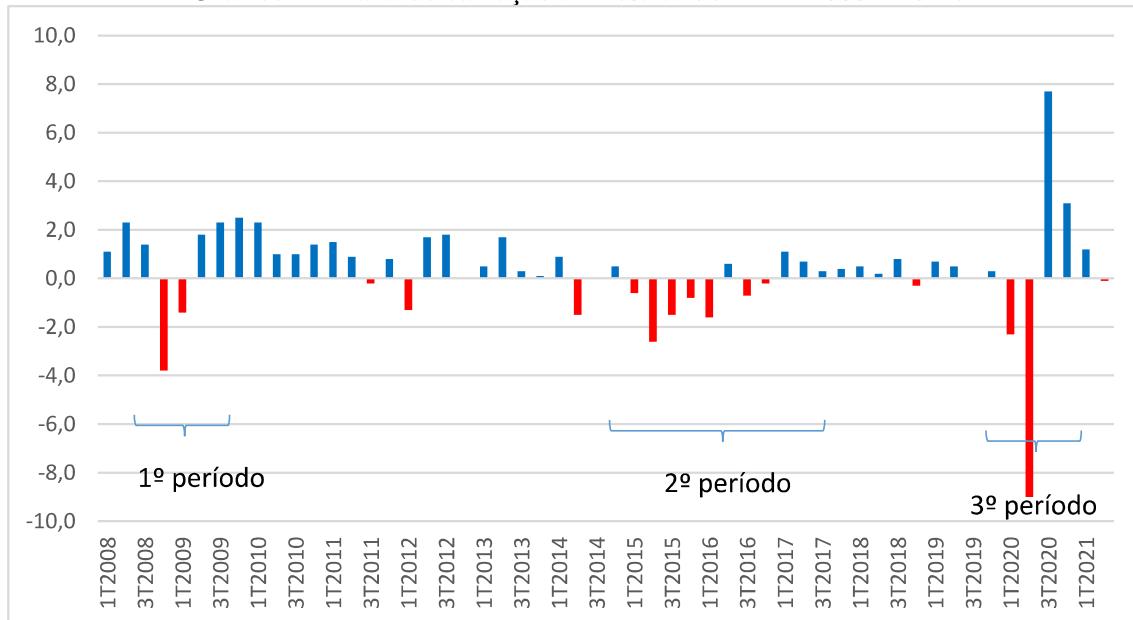
PARTE II – Crise econômica e o benefício da Bolsa Qualificação

A análise a seguir traça um perfil dos trabalhadores que tiveram os seus contratos de trabalho suspensos e requereram o benefício da Bolsa Qualificação Profissional ao longo das últimas três crises econômicas que o país atravessou. Para tanto, foram utilizadas as informações disponíveis na Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), organizada pelo Ministério do Trabalho.

Nas últimas duas décadas, ocorreram três períodos de forte retração da economia brasileira: a crise financeira internacional de 2008 e 2009; a recessão de 2015 e 2016; e, a crise sanitária de 2020. A partir dessa caracterização, foram delimitados três períodos de análise, compreendendo o trimestre anterior ao primeiro trimestre em que se observou queda do PIB; os trimestres em que esse indicador teve evolução negativa; e os dois trimestres seguidos, em que a variação do PIB foi positiva, isto é, quando a economia tornou a crescer (Gráfico 1). Sendo assim, os intervalos de tempo são:

- I) do terceiro trimestre de 2008 ao terceiro trimestre de 2009;
- II) do quarto trimestre de 2014 ao segundo trimestre de 2017; e
- III) do quarto trimestre de 2019 ao quarto trimestre de 2020.

Gráfico 1 – Taxa de variação trimestral do PIB – 2008 – 2021.



Fonte: IBGE. Contas Nacionais.

Buscou-se, com isso, definir períodos que representassem o ciclo de declínio e recuperação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e sua relação com a procura por uma assistência financeira por parte dos trabalhadores, no caso pela Bolsa Qualificação Profissional. As oscilações na produção têm forte impacto no nível de ocupação e, por consequência, determinam a demanda por proteção da renda e do emprego. O seguro-desemprego é fundamental em períodos de crises, em virtude de manter a renda do trabalhador e compensar a queda drástica da massa salarial, o que pode contribuir para manter o nível de consumo.

A retração do PIB entre o final de 2008 e 2009 foi decorrência direta da crise que principiou nos Estados Unidos, com a falência do banco de investimento Lehman Brothers, e se espalhou pelo sistema financeiro internacional. No terceiro trimestre de 2008, o PIB brasileiro cresceu 1,4%, em relação ao trimestre anterior. Já no quarto trimestre de 2008, e no primeiro de 2009, o indicador apurou quedas de 3,8% e de 1,4%, respectivamente. A atividade econômica só retornou para os patamares positivos no segundo e terceiro trimestres de 2009. A redução da liquidez internacional - e consequente contração do crédito - e a incerteza quanto ao sistema bancário, levou o governo brasileiro a implementar políticas expansionistas (MARQUES, 2011; BARBOSA, 2013), com o intuito de conter a crise, tais como: a) expansão do crédito; b) restruturação bancária; c) renúncia fiscal; d) modificações na alíquota do imposto de renda; e) ampliação do seguro-desemprego.

No caso do seguro-desemprego, em fevereiro de 2009, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) aprovou a Resolução nº 595, que ampliou por mais dois meses o pagamento de parcelas do seguro-desemprego para trabalhadores dispensados em dezembro de 2008, isto é, permitiu a eles acessarem de 3 a 7 parcelas mensais do benefício. Essa medida foi limitada a setores da atividade econômica e Unidades da Federação definidos segundo critérios objetivos, a partir de indicadores do mercado de trabalho. Na sequência, o CODEFAT aprovou a Resolução nº 606, que concedeu as duas parcelas extras a estados e setores não contemplados na Resolução anterior. Na mesma linha, uma nova Resolução, a de número 607, estendeu os dois meses

adicionais do benefício do seguro aos dispensados no mês de janeiro de 2009, novamente para alguns setores e Unidades da Federação (UFs)²⁴.

A crise de 2015 e 2016 ocorreu em um cenário internacional de forte desaceleração das economias, em especial, a da China; de redução dos preços das *commodities*; de políticas monetárias divergentes de diversos países, aumentando, ainda mais, o grau de incerteza da economia mundial. No cenário interno, o quadro político nebuloso, gerando ainda mais insegurança quanto ao comportamento da economia brasileira, e a escolha do governo por uma política de austeridade para corrigir os preços administrados, no contexto de tendência de alta da taxa de juros e desvalorização do real, acentuaram e prolongaram a queda da atividade econômica (DIEESE, 2016a).

A partir do final de 2014, o governo tomou diversas medidas contracionistas, como a elevação das taxas de juros, correção de tarifas públicas, aumento de tributos, diminuição das isenções tributárias e contenção dos gastos, com o intuito de frear a trajetória de crescimento da dívida pública e desacelerar a inflação. A política de austeridade fiscal, em um ambiente de desaceleração interna e externa, contribuiu decisivamente para a rápida deterioração dos indicadores de mercado de trabalho. A taxa de desocupação passou de 6,6%, no quarto trimestre de 2014, para o percentual de 13,1%, no segundo trimestre de 2017, o que representa um contingente adicional de 7,4 milhões de pessoas desocupadas, nesse período (DIEESE, 2016b).

No tocante ao ajuste das contas públicas, o governo editou a Medida Provisória N° 664²⁵ e a de N° 665²⁶, em dezembro de 2014, alterando as regras para a concessão dos benefícios do seguro-desemprego, do abono salarial, do seguro-defeso, da pensão por morte, do auxílio-doença e do auxílio-reclusão. Entre as motivações para a alteração nos critérios de concessão do seguro-desemprego, figurava o enfrentamento da rotatividade da mão de obra²⁷, mas, em especial, buscou-se reduzir o custo fiscal com o benefício.

²⁴ Ver AMORIM & GONZALEZ (2009).

²⁵ Convertida na Lei 13.134, de 16 de junho de 2015.

²⁶ A Medida Provisória nº 665 modificou as leis anteriores 7.998/90, 8.900/94 e 10.779/03.

²⁷ O argumento era que a taxa de desemprego havia se reduzido de 12,3% para 5,4%, entre 2003 e 2013, enquanto que o número de beneficiários teria aumentado de 5,1 milhões para 8,9 milhões, no mesmo período, de acordo com o Boletim Legislativo nº 22, de 2015.

O acesso ao seguro-desemprego ficou mais restrito e a quantidade de solicitações passou a determinar o número de parcelas a que o requerente fazia jus. Antes da mudança na lei, o trabalhador precisava de seis meses ininterruptos de trabalho para acessar pela primeira vez o benefício. Com a MP, o tempo de trabalho comprovado passou a ser de 18 meses ao longo dos últimos 24 meses. Esta alteração no primeiro acesso pode ter tirado o direito ao benefício do seguro-desemprego de cerca 8,0 milhões de trabalhadores (64,4% do total de desligados), considerando os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2013 (DIEESE, 2015).

Quadro 1 – Mudanças no seguro-desemprego.

Requisitos relativos ao prazo de permanência no emprego	Tempo de duração do benefício
Em 1ª solicitação, por pelo menos 18 meses nos últimos 24 meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	<p>1ª solicitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O trabalhador poderá receber 4 parcelas se tiver trabalhado entre 18 e 23 meses, nos 36 meses anteriores. • poderá receber 5 parcelas se tiver trabalhado a partir de 24 meses, nos 36 meses anteriores.
Em 2ª solicitação, por pelo menos 12 meses nos últimos 16 meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	<p>2ª solicitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O trabalhador poderá receber 4 parcelas se tiver trabalhado entre 12 e 24 meses, nos 36 meses anteriores. • poderá receber 5 parcelas, se tiver trabalhado no mínimo 24 meses, nos 36 meses anteriores.
A partir das demais solicitações, por cada um dos 6 meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	<p>3ª solicitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O trabalhador poderá receber 3 parcelas se tiver trabalhado entre 6 meses e 11 meses, nos 36 meses anteriores. • poderá receber 4 parcelas, se tiver trabalhado entre 12 meses e 23 meses, nos 36 meses anteriores. • Poderá receber 5 parcelas, se tiver trabalhado no mínimo 24 meses, nos 36 meses anteriores.

Requisitos relativos ao prazo de permanência no emprego	Tempo de duração do benefício
Pela regra anterior, o seguro-desemprego podia ser solicitado após 6 meses de trabalho.	Pela regra anterior, quanto ao número de parcelas: a) se o trabalhador trabalhou de 6 a 11 meses, o número de parcelas é três; b) se trabalhou de 12 a 23 meses, o número de parcelas é 4; c) e acima de 24 meses, o número de parcelas é 5.

Fonte: Boletim Legislativo nº 22, de 2015.

Em 2020, a evolução rápida da pandemia da Covid-19 levou à redução da produção e da circulação de mercadorias e de pessoas, o que resultou em queda da atividade econômica em escala global. O avanço do vírus encontrou a economia brasileira semiestagnada (DIEESE, 2019): a variação positiva do PIB foi de apenas 1,2%, em 2019, e a média de crescimento, entre 2017 e 2019, foi de 1,4%. No final de 2019, vale lembrar, o IBGE registrava cerca 12 milhões de pessoas desempregadas, contingente que chegou a 14,4 milhões de desocupados, no quarto trimestre de 2020, um incremento de 2,4 milhões de pessoas sem emprego.

À medida que a pandemia se espalhava, diversas providências foram tomadas para reforçar o isolamento social, resultando no fechamento de fábricas, comércios e empresas. Com a edição do Decreto Legislativo nº 6, em 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no país, foram publicadas medidas trabalhistas que buscaram reduzir o custo do trabalho - tais como a postergação do recolhimento do FGTS - e dar maior flexibilidade para os empregadores enfrentarem a crise sanitária.

A Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020²⁸ alterou as condições de trabalho e a forma de contratação, facilitando a adoção do teletrabalho; modificou a forma de jornada de trabalho, por exemplo, ao prorrogar as jornadas dos trabalhadores da saúde, alterar o banco de horas, antecipar os feriados federais não religiosos e as férias

²⁸ Cf. DIEESE (2020). Medida Provisória 927: crise do Coronavírus cai na conta do trabalhador. Nota Técnica Nº 226.

individuais; e alterou, também, os critérios para a concessão de férias coletivas. Além do mais, reduziu o âmbito das negociações coletivas, ao promover a negociação individual de vários aspectos da relação de trabalho e prorrogou a vigência dos acordos coletivos. Reduziu a fiscalização do trabalho e as exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho e, também, descaracterizou a Covid-19 como doença ocupacional.

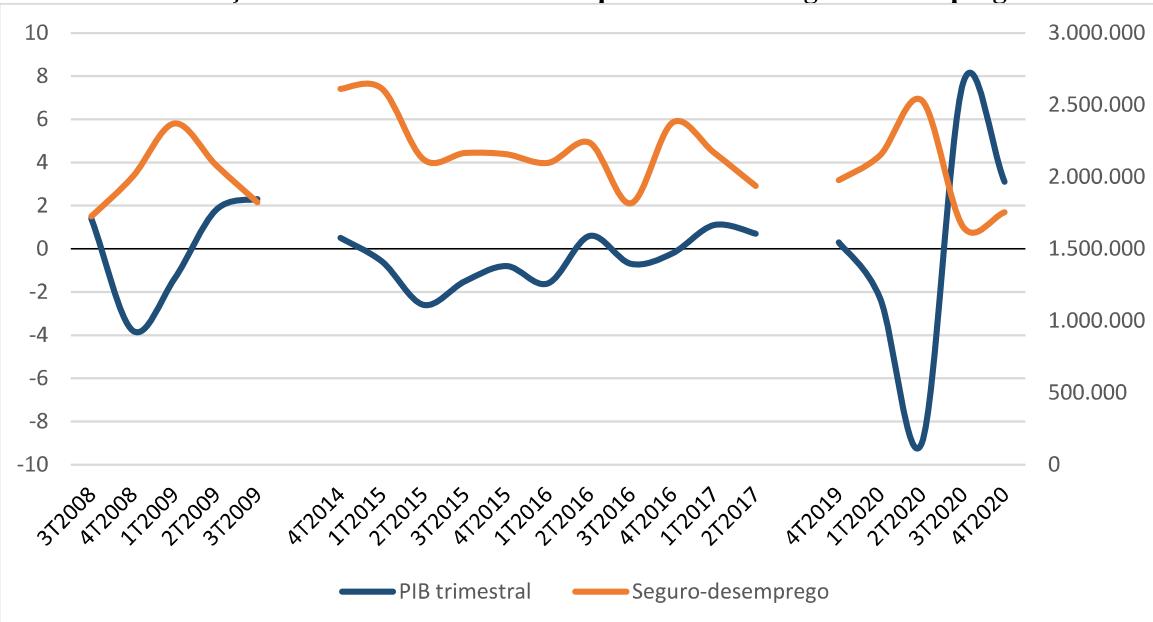
Da mesma forma, a MP-927 facilitou a suspensão do contrato de trabalho por até quatro meses, proporcionando ao trabalhador curso ou programa de qualificação não presencial, sem necessidade de acordo coletivo prévio. Depois de pressões dos parlamentares, do movimento sindical e diversos setores da sociedade, o governo revogou o Artigo 18 da MP 927, com a publicação, no dia seguinte, de uma nova Medida Provisória, a MP-928. Em vista disso, manteve-se como regra que a negociação da suspensão de contrato por dois a cinco meses, prevista na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para o trabalhador realizar curso ou programa de qualificação e ter ajuda mensal exigia a celebração de acordo com a participação do sindicato²⁹.

Cabe acentuar que a MP-927 seguiu orientação de liberalização e de redução do papel do sindicato, sobretudo pela priorização dos acordos individuais em um ambiente onde o trabalhador estava extremamente fragilizado em razão da perda da renda, do risco de perda do emprego e de adoecimento no cenário da pandemia. Além de não garantir a manutenção do vínculo e, ainda, reduzir o custo das dispensas para os empregadores que fechassem seus estabelecimentos.

Por fim, no período selecionado das crises econômicas, verifica-se que a trajetória da variação do PIB tem relação inversa com os demandantes do benefício do seguro-desemprego, principalmente durante a crise de 2008-09 e de 2020-21, isto é, a demanda pelo seguro-desemprego aumenta, ao passo que o PIB trimestral se reduz. Houve, ainda, alterações importantes no acesso ao benefício nos três períodos selecionados.

²⁹ Cf. DIEESE. A medida provisória 927: crise do Coronavírus cai na conta do trabalhador (atualização). Nota técnica N° 266-A, de 24 de março de 2020.

Gráfico 2 – Evolução do PIB trimestral e de requerimento ao seguro-desemprego – Brasil



Fonte: IBGE e BGSD/ ME

O objetivo da próxima seção é apresentar o perfil dos trabalhadores do programa seguro-desemprego na modalidade de Bolsa Qualificação Profissional, nos três períodos mencionados acima.

Seguro-desemprego

O Programa Seguro-Desemprego prevê assistência financeira temporária para os trabalhadores que se encontram em uma das cinco condições de habilitação nele previstas: a) o empregado em situação de desemprego involuntário, ou seja, que foi dispensado sem justa causa (seguro-desemprego do trabalhador formal); b) o trabalhador que teve o seu contrato de trabalho suspenso e esteja matriculado em curso ou programa de qualificação profissional (Bolsa de Qualificação Profissional); c) a empregada doméstica em situação de desemprego (seguro-desemprego do empregado doméstico); d) o pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal, durante o período do defeso das espécies (seguro-desemprego do pescador artesanal); e e) os trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado (seguro-desemprego do trabalhador resgatado).

Segundo a Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), entre o terceiro trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009, o número de solicitações de benefícios do seguro-desemprego chegou a 9,8 milhões. A modalidade dos trabalhadores formais concentrou a maior parte, 94,2% dos requerimentos; o pescador profissional representou 5,4%; as trabalhadoras domésticas e os trabalhadores que acessaram a Bolsa Qualificação Profissional participaram com 0,2%, em ambos os casos.

Na crise econômica, entre 2015 e 2016, em sete trimestres consecutivos de variações negativas do PIB, o número de trabalhadores que requereram o benefício foi de 22,9 milhões. A concentração de concessões se deu, em especial, para os trabalhadores formais (88,4%) e para os pescadores profissionais (9,9%). As trabalhadoras domésticas representaram 1,4% do total concedido e os trabalhadores que tiveram seus contratos suspensos 0,3%.

O número de solicitações de benefícios do seguro-desemprego totalizou cerca de 10 milhões, entre o quarto trimestre de 2019 e quarto trimestre de 2020. Desses, 82,3% foram feitas por trabalhadores formais dispensados sem justa causa; outros 13,8% dos requerimentos do seguro-desemprego referem-se à categoria dos pescadores artesanais; 3,2% às trabalhadoras domésticas e 0,6% aos que se enquadravam na Bolsa de Qualificação Profissional.

A despeito de predominarem largamente as solicitações de benefícios do seguro-desemprego pelos trabalhadores formais dispensados sem justa causa nos três períodos, verifica-se um crescimento da participação do seguro-defeso para pescadores profissionais, do requerimento das trabalhadoras domésticas e também uma ampliação da parcela relativa ao Bolsa Qualificação.

Tabela 1 – Distribuição dos trabalhadores segundo modalidades do seguro-desemprego, por período selecionado – Brasil.

Período	Formal	Doméstica	Pescador	BQ	Total
3T08 a 3T09	94,2%	0,2%	5,4%	0,2%	100,0%
4T14 a 2T17	88,4%	1,4%	9,9%	0,3%	100,0%
4T19 a 4T20	82,3%	3,2%	13,8%	0,6%	100,0%

Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

Há de se notar, ainda, que as solicitações do seguro-desemprego do trabalhador formal dispensado sem justa causa e da modalidade de Bolsa Qualificação Profissional estão relacionadas diretamente com a dinâmica da atividade econômica. As outras modalidades têm fatores determinantes próprios, que não necessariamente se relacionam com a produção capitalista propriamente dita. Nessa lógica, comparamos, a seguir, em alguns momentos, a trajetória do Bolsa Qualificação com a modalidade formal, excluindo da comparação as outras modalidades.

Perfil dos trabalhadores que solicitaram o seguro-desemprego na modalidade Bolsa Qualificação Profissional

Nos anos de 2008 e 2009, houve 24 mil solicitações de benefícios de Bolsa Qualificação Profissional, com maior participação masculina, de 83,4%, e feminina de 16,6%. Na crise econômica de 2015 e 2016, o número de solicitações chegou a 83,5 mil, sendo quase a totalidade feita por homens (90%) e apenas 10% por mulheres. Entre 2019 e 2020, o número de trabalhadores que acessaram o Bolsa Qualificação Profissional foi de 63 mil, mas a distribuição passou a ser de 71,2% para o sexo masculino e 28,8% para o sexo feminino.

Tabela 2 – Número de requerimentos de Bolsa Qualificação segundo o sexo, por período selecionado – Brasil.

Período	Total	Homem	Mulher	Participação	
				Homem	Mulher
3T08 a 3T09	24.285	20.262	4.023	83,4%	16,6%
4T14 a 2T17	83.578	75.211	8.367	90,0%	10,0%
4T19 a 4T20	63.031	44.893	18.138	71,2%	28,8%

Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

Assim, nos três períodos, predominaram os segurados do sexo masculino quando a modalidade do programa seguro-desemprego era a Bolsa Qualificação Profissional. Cabe observar a maior participação das mulheres na solicitação deste benefício na crise sanitária, entre 2019 e 2020, em relação às crises anteriores. Essa tendência também pode ser notada na solicitação do benefício do seguro-desemprego formal, quando

predominaram, no mesmo período, os segurados homens (62%), mas uma crescente participação feminina, sobretudo, na crise sanitária³⁰.

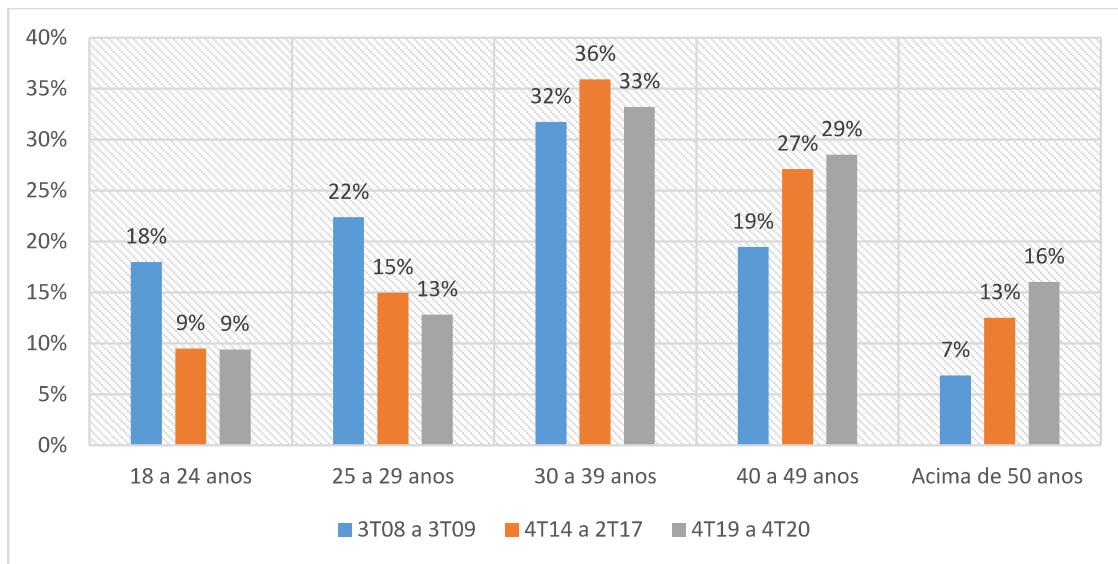
A análise da faixa etária dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional indica que os trabalhadores maiores de 30 anos são os que mais acessaram o benefício. A faixa etária de 30 a 39 anos representou 1/3 dos beneficiários, entre 2019 e 2020, percentual próximo ao dos períodos anteriores. Ainda nesse período, nota-se que 29% dos trabalhadores tinham entre 40 e 49 anos de idade. Com percentual menor, mas ainda relevante em razão do aumento nos três períodos, a faixa etária acima de 50 anos idade somou 16% dos segurados.

Na comparação entre os três períodos selecionados, verifica-se crescimento da participação de segurados com idade acima de 40 anos e redução da participação daqueles com idade inferior aos 29 anos. Em linhas gerais, pode-se observar que, na crise de 2008 e 2009, predominavam os segurados jovens com o benefício da Bolsa Qualificação (40%) em relação aos mais velhos. No entanto, este perfil foi alterado ao longo das crises posteriores.

Outro ponto importante é que as modalidades do seguro-desemprego são pagas aos trabalhadores que possuem maior tempo de permanência no mercado de trabalho e podem estar na transição para a situação de desemprego. Por isso, o acesso ao benefício da Bolsa Qualificação deveria apontar para um perfil de trabalhadores menos jovens.

³⁰ A participação das mulheres entre os segurados do seguro-desemprego formal era de 33,9%, entre o terceiro trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009. Na crise sanitária, o percentual foi de 40%.

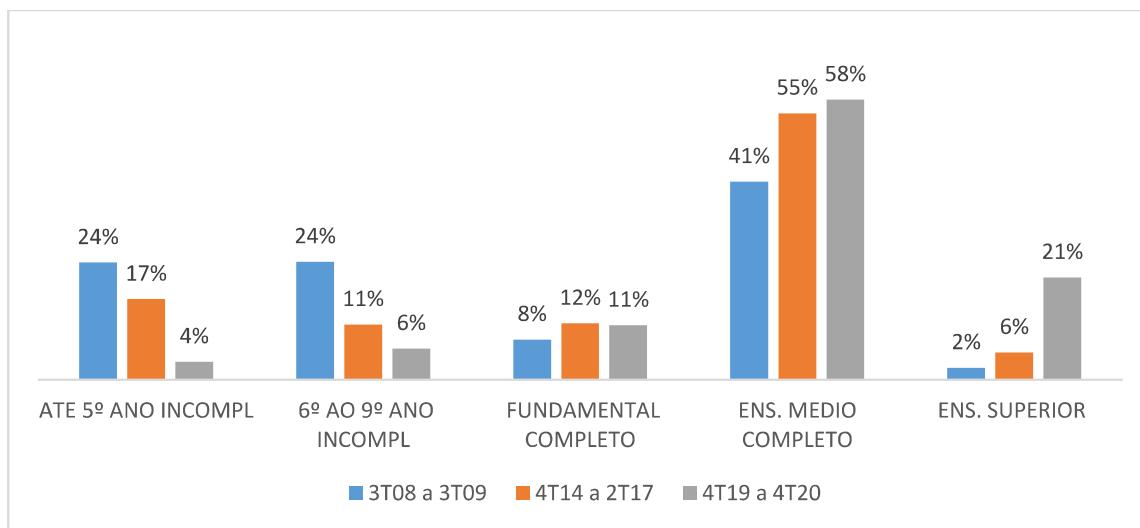
Gráfico 2 — Distribuição dos segurados do Bolsa Qualificação por faixa etária – anos escolhidos – Brasil



Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

Com relação à distribuição dos segurados na Bolsa Qualificação Profissional segundo o nível de escolaridade, nota-se, no período de 2019 e 2020, a maior frequência dos trabalhadores com o ensino médio completo (58%) e ensino superior (21%). Na comparação entre os anos selecionados, essas escolaridades foram as que apresentaram tendência de alta em detrimento dos níveis escolares menores. Essa tendência pode ser explicada pela dinâmica mais recente do mercado de trabalho formal brasileiro, onde a maior parte dos trabalhadores possui ensino médio completo.

Gráfico 3 – Distribuição dos segurados do Bolsa Qualificação por grau de instrução – anos escolhidos – Brasil

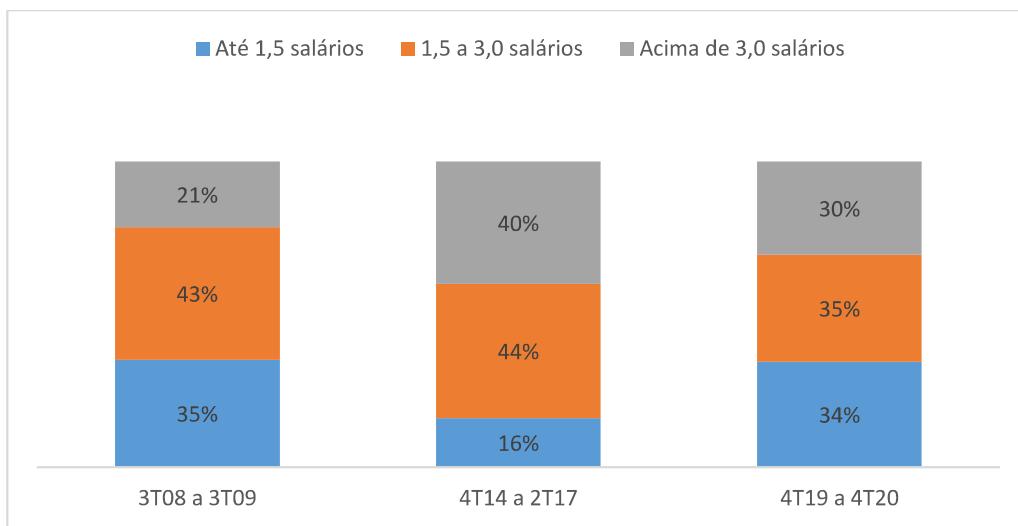


Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

Com relação à faixa salarial, observar-se que, na crise de 2008 e 2009, havia maior participação dos trabalhadores que ganhavam entre 1,5 SM e 3 SM (43%), seguidos daqueles com rendimentos de até 1,5 SM (35%). Os que recebiam acima de 3 SM eram 21% do total. No período selecionado entre 2015 e 2016, a maior parte dos segurados ganhava em torno de 1,5 SM e 3,0 SM (44%); acima de 3,0 SM (40%) e apenas 16% tinham remuneração abaixo de 1,5 SM. Entre 2019 e 2020, 35% estavam concentrados na faixa de 1,5 e 3,0 SM, outros 34% dos segurados recebiam até 1,5 SM e 30% ganhavam acima de 3 salários.

Quando se compararam os três períodos selecionados, verifica-se que na crise de 2008 e 2009, mas também na crise sanitária, as solicitações de benefícios do Bolsa Qualificação Profissional estavam principalmente concentradas nos segurados com salários até 3 SM. Na crise de 2015 e 2016, aumenta a participação dos segurados que ganhavam acima de 3 SM.

Gráfico 4 — Distribuição dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional por faixa salarial – anos escolhidos – Brasil



Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

Foram registradas diferenças na distribuição dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional, por faixa salarial, e nas solicitações do seguro-desemprego formal ao longo das crises econômicas. Entre os segurados na modalidade trabalhador formal, percebe-se que cerca de 50% ganhavam até 1,5 SM, outros 40% entre 1,5 e 3,0 SM e apenas 10% recebiam acima de 3,0 SM. Essa distribuição proporcional se manteve, basicamente, durante os três períodos analisados. Pode-se inferir que os trabalhadores com salário acima de 3 SM participam mais do benefício do Bolsa Qualificação Profissional, em comparação com sua proporção entre os requerentes do benefício do seguro-desemprego para o trabalhador formal dispensado sem justa causa.

A análise dos valores pagos aos beneficiários que acessaram o Bolsa Qualificação Profissional indica que, no período da crise 2008-2009, os homens recebiam, em média, parcelas no valor de R\$ 321, enquanto as mulheres R\$ 265, valor que representava 83% do valor médio recebido pelos homens. O valor médio nominal do salário mínimo, no mesmo período, era de R\$ 440. Na crise de 2015 e 2016, o valor médio pago para os homens era de R\$ 1.243 e para as mulheres R\$ 1.091 (88% do valor médio recebido pelos homens). Entre 2019 e 2020, os homens recebiam cerca de R\$ 1.313 e as mulheres R\$ 942, correspondentes a cerca de 72% do valor médio recebido pelos homens. A média de

parcelas pagas, nesse período, foi de três parcelas. Esses valores estavam próximos do salário mínimo nominal médio da época, que foi de R\$ 1.021,50.

Tabela 3 – Total pago e valor médio das parcelas do Bolsa Qualificação Profissional por sexo, nos períodos selecionados – Brasil.

Mês do requerimento	Total de beneficiários		Média de parcelas pagas		Montante pago (R\$)		Valor médio das parcelas pagas (1)	
	Homem	Mulher	H	M	Homem	Mulher	Homem	Mulher
3T08 a 3T09	20.262	4.023	7	7	46.987.396	7.148.590	R\$ 321	R\$ 265
4T14 a 2T17	75.211	8.367	4	4	355.944.795	33.392.966	R\$ 1.243	R\$ 1.091
4T19 a 4T20	44.893	18.138	3	3	204.393.692	56.152.818	R\$ 1.313	R\$ 942

Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

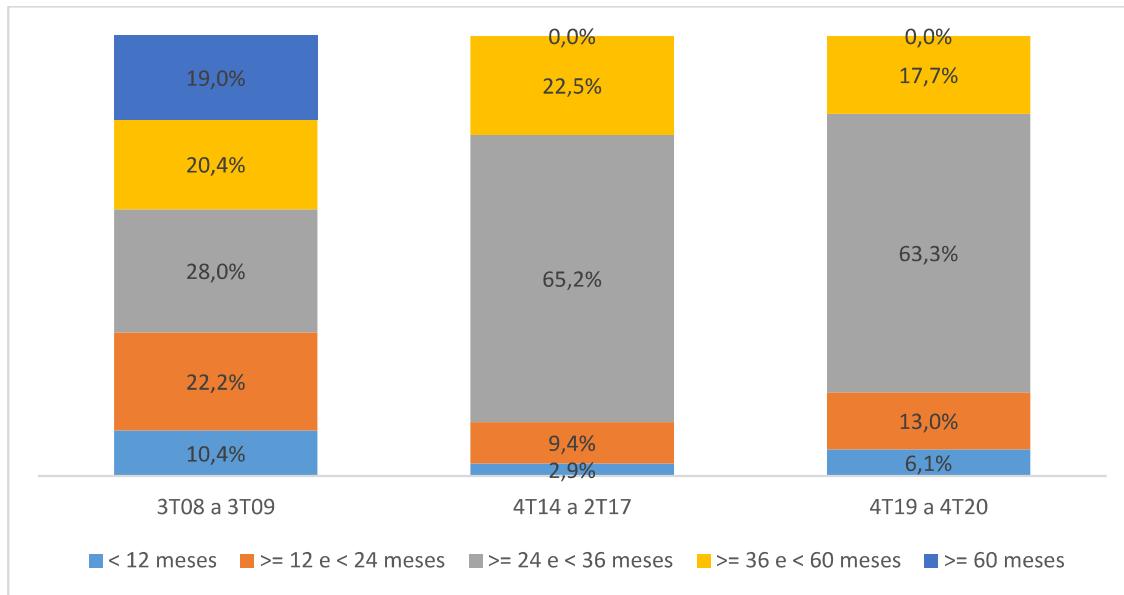
(1) O valor médio das parcelas pagas foi calculado dividindo-se o montante pago pelo número de requerentes e pelo número de parcelas pagas.

A análise do tempo de permanência no posto de trabalho dos trabalhadores que solicitaram o benefício do Bolsa Qualificação Profissional mostrou que, entre 2008 e 2009, 32,6% dos segurados tinham vínculo empregatício por tempo menor do que 24 meses. Outros 28,0% se encontravam na faixa de 24 a 35 meses; 20,4% na faixa de 36 a 59 meses; e 19,0% tinham permanecido no posto por 60 meses ou mais. Essas proporções se alteraram bastante, quando se analisa a crise de 2015 e 2016. A participação dos beneficiários com vínculo empregatício por menos de 24 meses cai acentuadamente para 12,3%, enquanto aumenta expressivamente a participação daqueles com tempo de trabalho entre 24 e 35 meses (65,2%). Outros 22,5% tinham entre 36 e 59 meses de trabalho. Não se registraram beneficiários com 60 meses ou mais de vínculo de emprego no período. Por fim, no período de 2019 e 2020, os segurados com tempo de permanência de menos de 24 meses eram 19,1%, 63,3% dos segurados tinham vínculo empregatício de 24 a 35 meses e 17,7% tinham entre 36 e 59 meses. Também nessa crise, não há registros de beneficiários com vínculo empregatício de 60 meses ou mais.

A mudança na distribuição dos segurados segundo o tempo no emprego, com redução na parcela com empregos de até 23 meses e ampliação das faixas superiores, até

59 meses de vínculo, pode estar relacionada com a mudança nos requisitos de carência mínima para o benefício estabelecidas na MP-664.

Gráfico 5 - Distribuição dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional por faixa tempo trabalhado – anos escolhidos – Brasil



Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

Com relação ao setor em que os beneficiários da Bolsa Qualificação Profissional trabalhavam, entre 2008 e 2009, observou-se maior proporção nas seguintes categorias: Produtos alimentícios (19%); Coque, produtos derivados do petróleo (11%); Veículos automotivos (10%); Equipamentos de informática (9%); Agricultura e pecuária (8%); Metalurgia (7%); máquinas e equipamentos (4%); Produtos de metal (2%); Produtos de borracha e material plástico (2%); outros equipamentos de transporte (1%); e Atividades de serviços financeiros (1%). Estes setores, somados, agrupam cerca de 74% dos segurados que foram beneficiados pelo Bolsa Qualificação Profissional. Verificou-se, ainda, que muitos requerimentos apresentaram o campo do setor como “ignorado” ou “inválido” (23%).

No período entre 2015 e 2016, o maior número de Bolsas de Qualificação Profissional foi direcionado para os seguintes setores: Fabricação de produtos alimentícios (31%); Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias (23%);

Agricultura, pecuária e serviços relacionados (14%); Fabricação de coque, produtos derivados de petróleo e de biocombustíveis (10%); Metalurgia (5%); Extração de minerais metálicos (3%), Fabricação de máquinas e equipamentos (2%); Fabricação de produtos de borracha e materiais plásticos (2%); Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos (1%); Atividades dos serviços de tecnologia de informação (1%); Atividades de prestação de serviços de informação (1%). Juntos, esses setores responderam por 93% do total de beneficiários da Bolsa de Qualificação Profissional.

Já na crise de 2019 e 2020, os valores pagos em sua maior parte foram para beneficiários dos setores de Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias (21%); Atividades esportivas e de recreação e lazer (19%); Fabricação de produtos alimentícios (11%); Transporte Terrestre (11%); Alimentação (7%); Fabricação de coque, de produtos derivados de petróleo (5%); Agricultura, pecuária e serviços relacionados (5%); Fabricação de produtos têxteis (4%); Alojamento (3%); Serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços (3%) e Metalurgia (2%) que, juntos, concentraram 91% dos segurados de Bolsa Qualificação Profissional.

Um dos aspectos a ser destacado foi a participação dos beneficiários do Bolsa Qualificação Profissional que atuavam na indústria de transformação, nos três períodos. Na crise sanitária, houve maior diversificação dos setores que se utilizaram desta política, como é o caso de “Artes, cultura, esporte e recreação”; “Alojamento e alimentação”; “Atividades administrativas e serviços complementares”; e “Transporte, armazenagem e correio”.

No sentido inverso, a maior participação dos beneficiários do seguro-desemprego formal, nos três períodos analisados, ocorreu nos setores de serviços e comércio, que, somados, agruparam cerca 54,9% dos beneficiários, entre 2008 e 2009. Entre 2015 e 2016, houve aumento de participação destes dois setores, 61,7% do seguro-desemprego formal. E novo aumento na crise sanitária, quando serviços e comércio totalizaram 67% dos segurados na modalidade seguro-desemprego formal.

Beneficiários da indústria apresentaram tendência de queda na participação no seguro-desemprego formal. De 23,2%, na crise de 2008 e 2009, sua participação se

reduziu para 19,9%, no período selecionado entre 2015 e 2016 e, na última crise analisada, os segurados da indústria participaram com 18,1% no seguro-desemprego formal.

Tabela 4 - Distribuição da Bolsa Qualificação Profissional por divisão de CNAE – Brasil – períodos selecionados.

3T08 a 3T09		4T14 a 2T17		4T19 a 4T20	
PRODUTOS ALIMENTICIOS	19%	PRODUTOS ALIMENTICIOS	31%	VEICULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	21%
COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETROLEO E DE BIOCOMBUSTIVEIS	11%	VEICULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	23%	ATIVIDADES ESPORTIVAS E DE RECREACAO E LAZER	19%
VEICULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	10%	AGRICULTURA, PECUARIA E SERVICOS RELACIONADOS	14%	PRODUTOS ALIMENTICIOS	11%
EQUIPAMENTOS DE INFORMATICA, PRODUTOS ELETRONICOS E OPTICOS	9%	COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETROLEO E DE BIOCOMBUSTIVEIS	10%	TRANSPORTE TERRESTRE	11%
AGRICULTURA, PECUARIA E SERVICOS RELACIONADOS	8%	METALURGIA	5%	ALIMENTACAO	7%
METALURGIA	7%	EXTRACAO DE MINERAIS METALICOS	3%	COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETROLEO E DE BIOCOMBUSTIVEIS	5%
MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	4%	MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	2%	AGRICULTURA, PECUARIA E SERVICOS RELACIONADOS	5%
PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	2%	PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLASTICO	2%	PRODUTOS TEXTEIS	4%
PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLASTICO	2%	EQUIPAMENTOS DE INFORMATICA, PRODUTOS ELETRONICOS E OPTICOS	1%	ALOJAMENTO	3%
OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEICULOS AUTOMOTORES	1%	SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	1%	SERVICOS DE ESCRITORIO, DE APOIO ADMINISTRATIVO E OUTROS SERVICOS PRESTADOS AS EMPRESAS	3%
ATIVIDADES DE SERVICOS FINANCEIROS	1%	ATIVIDADES DE PRESTACAO DE SERVICOS DE INFORMACAO	1%	METALURGIA	2%
Outras divisões de CNAE	3%	Outras divisões de CNAE	7%	Outras divisões de CNAE	9%
Invalida ou ignorada	23%	Invalida ou ignorada	0%	Invalida ou ignorada	0%

Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

A distribuição dos segurados que receberam a Bolsa de Qualificação por ocupação indicou que, na crise de 2008 e 2009, a ocupação que mais acessou o benefício, em termos absolutos, foi a dos “trabalhadores da cultura de cana-de-açúcar” (5.674), “alimentador de linha de produção” (2.710), “montador de veículos” (1.179), “tratorista agrícola” (1.019), “motorista de caminhão” (845) e “montador de filmes” (543), totalizando cerca de 50% dos segurados nesse período.

Entre 2015 e 2016, nota-se que “montador de veículo” (9.958), seguido por “trabalhador da pecuária” (9.764), “alimentador de linha de produção” (8.673), “motorista de caminhão” (5.647), “trabalhador da cultura de cana-de-açúcar” (5.431) e “tratorista agrícola” (4.000) foram as ocupações que mais tiveram os seus contratos suspensos. Neste caso, essas seis ocupações somaram 52% dos beneficiários do Bolsa Qualificação Profissional.

Em 2019 e 2020, a maior parte dos beneficiários da Bolsa de Qualificação Profissional estava alocada nas seguintes ocupações: “montador de veículos (5.450), “preparador físico” (3.547), “motorista de caminhão” (3.345), “cozinhador” (2.673), “alimentador de linha de produção” (2.495), “avaliador físico” (2.458), “tratorista agrícola” (2.156), “motorista de ônibus rodoviário” (1.899), “recepção em geral” (1.872), “operador de máquinas de beneficiamento de produtos agrícolas” (1.656), “cozinheiro geral” (1.551), “cobrador de transportes coletivos – exceto trem” (1.349) e “trabalhador da pecuária – bovinos de corte” (1.217). A soma destas 13 ocupações totalizou 50% dos segurados de Bolsa Qualificação Profissional.

Algumas ocupações apareceram nos três momentos analisados, isto é, independente da natureza da crise econômica. Foram elas: “montador de veículos”, “motorista de caminhão”, “alimentador de linha de produção”, “tratorista agrícola” e o “trabalhador da cultura de cana-de-açúcar”. Em 2019 e 2020, novas ocupações surgiram como beneficiárias, num contexto em que a crise sanitária teve impactos mais generalizados. Foram os casos do “preparador físico”, “cozinhador”, “avaliador físico”, “recepção em geral”, “cozinheiro geral”, “cobrador de transporte coletivo”, “motorista de ônibus urbano”, “pintor de veículos”, “mestre da indústria têxtil e de confecções”, “professor de educação física no ensino superior”, “operador de colheitadeira” e “soldador”, mostrando que o requerimento do benefício foi além das ocupações “tradicionais” das crises anteriores.

Desse modo, pode-se observar que as ocupações que mais participaram do benefício do Bolsa Qualificação Profissional diferiram, em alguma medida, das ocupações beneficiadas com o seguro-desemprego formal. Na modalidade formal, as

ocupações que predominaram, nos três períodos analisado, foram³¹: “vendedor de comercio varejista”, “faxineiro”, auxiliar de escritório em geral”, “servente de obras”, “operador de caixa”, “pedreiro”, e “assistente administrativo”, “recepção”, “almoxarife”, “cozinheiro”, “repositor de mercadorias”, “porteiro de edifícios”, “vigilante” e “trabalhador agropecuário em geral”. As ocupações de “alimentador de linha de produção” e de “motorista de caminhão”, que registraram forte presença na modalidade de seguro-desemprego formal, também registraram números expressivos no benefício do Bolsa Qualificação Profissional, como destacado acima. A distribuição da Bolsa Qualificação Profissional por ocupação consta da Tabela 5, a seguir.

³¹ Foram selecionadas as 20 ocupações que mais receberam o seguro-desemprego formal e que aparecerem nos três períodos analisados. Elas concentram cerca de 57% do benefício.

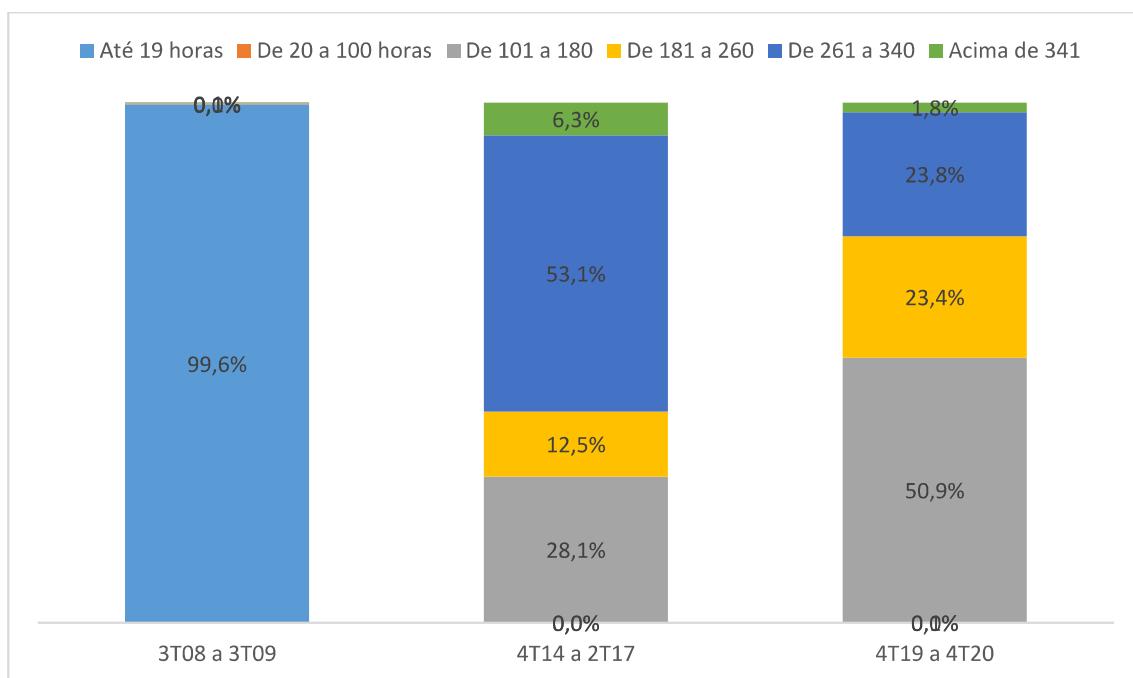
Tabela 5 - Distribuição da Bolsa Qualificação Profissional por ocupação – Brasil.

Ocupação	Ocupação	Ocupação	Ocupação	2019/ 20
3708 a 3709			4T14 a 2T17	
TRABALHADOR DA CULTURA DE CANA-DE-AÇUCAR	5.674 MONTADOR DE VEÍCULOS (LINHA DE MONTAGEM)	9.958 MONTADOR DE VEÍCULOS (LINHA DE MONTAGEM)		5.450
ALIMENTADOR DE LINHA DE PRODUÇÃO	2.710 TRABALHADOR DA PECUÁRIA (BOVINOS CORTE)	9.764 PREPARADOR FÍSICO MOTORISTA DE CAMINHAO (ROTAIS REGIONAIS E INTERNACIONAIS)		3.547
MONTADOR DE VEÍCULOS (LINHA DE MONTAGEM)	1.179 ALIMENTADOR DE LINHA DE PRODUÇÃO	8.673 INTERNACIONAIS		3.345
TRATORISTA AGRICOLA	1.019 MOTORISTA DE CAMINHAO (ROTAIS REGIONAIS E INTERNACIONAIS)	5.647 COZINHADOR (CONSERVAÇÃO DE ALIMENTOS)		2.673
MOTORISTA DE CAMINHAO (ROTAIS REGIONAIS E INTERNACIONAIS)	845 TRABALHADOR DA CULTURA DE CANA-DE-AÇUCAR	5.431 ALIMENTADOR DE LINHA DE PRODUÇÃO		2.495
MONTADOR DE FILMES	543 TRATORISTA AGRICOLA	4.000 AVALIADOR FÍSICO		2.458
MONTADOR DE EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS	517 PEDREIRO	2.288 TRATORISTA AGRICOLA		2.156
TRABALHADOR DA CULTURA DE ARROZ	494 OPERADOR DE MÁQUINAS DE BENEFICIAMENTO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS	2.111 MOTORISTA DE ÔNIBUS RODOVIÁRIO		1.899
TRABALHADOR VOLANTE DA AGRICULTURA	486 SOLDADOR	1.611 RECEPCIONISTA EM GERAL		1.872
OPERADOR DE PRODUÇÃO (QUÍMICA PETROQUÍMICA E AFINS)	430 OPERADOR DE COLHEITADEIRA	1.419 OPERADOR DE MAQUINAS DE BENEFICIAMENTO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS		1.656
OPERADOR DE MÁQUINAS-FERRAMENTA CONVENCIONAIS	323 MONTADOR DE MÁQUINAS MOTORES E ACESSÓRIOS (MONTAGEM EM SÉRIE)	1.196 COZINHEIRO GERAL		1.551
SOLDADOR ELÉTRICO	311 MECÂNICO DE MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS EM GERAL	1.157 COBRADOR DE TRANSPORTES COLETIVOS (EXCETO TREM)		1.349
OPERADOR DE CARREGADEIRA	283 OPERADOR DE MÁQUINAS FIXAS EM GERAL	1.120 TRABALHADOR DA PECUÁRIA (BOVINOS CORTE)		1.217
MONTADOR DE MÁQUINAS	282 INSPECTOR DE QUALIDADE	1.043 MOTORISTA DE ÔNIBUS URBANO		1.101
SOLDADOR	276 MONTADOR DE FILMES	1.041 PINTOR DE VEÍCULOS (FABRICAÇÃO)		938
TRABALHADOR DA MANUTENÇÃO DE EDIFICAÇÕES	273 ABATEDOR	967 TRABALHADOR DA CULTURA DE CANA-DE-AÇUCAR		876
FORNEIRO E OPERADOR (ALTO-FORNO)	273 MECÂNICO DE MANUTENÇÃO DE AUTOMÓVEIS MOTOCICLETAS E VEÍCULOS SIMILARES	802 MESTRE (INDÚSTRIA TEXTIL E DE CONFECÇÕES)		820
OPERADOR DE LINHA DE MONTAGEM (APARELHOS ELETRÔNICOS)	263 OPERADOR DE CARREGADEIRA	772 PROFESSOR DE EDUCAÇÃO FÍSICA NO ENSINO SUPERIOR		761
AUXILIAR DE ESCRITÓRIO EM GERAL	253 ELECTRICISTA DE MANUTENÇÃO ELETROELETROÔNICA	686 OPERADOR DE COLHEITADEIRA		742
INSPECTOR DE QUALIDADE	221 PINTOR DE VEÍCULOS (FABRICAÇÃO)	666 SOLDADOR		716

Fonte: BGSD / ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

A participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional é uma exigência para ter o benefício concedido. Na crise de 2008 e 2009, os cursos eram de baixa duração, quase 100% dos segurados participaram de formações com até 19 horas. Entre 2015 e 2016, 28% dos cursos duraram entre 101 e 180 horas; 13% entre 181 e 260 horas; e 59% duraram acima de 261 horas. No período entre 2019 e 2020, 51% dos segurados formaram-se em algum tipo de curso/programa de qualificação com duração entre 101 a 180 horas. Outros 49% qualificaram-se cursos com duração acima de 181 horas.

Gráfico 6— Distribuição dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional por quantidade de horas de curso – anos escolhidos – Brasil



Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE.

A análise do número de segurados de Bolsa Qualificação Profissional por Unidade da Federação revela que a maior quantidade de bolsas foi paga no estado de Paraná (778), São Paulo (714), Minas Gerais (310), Amazonas (239), Alagoas (110), Pernambuco (109), Ceará (53), Rio de Janeiro (38), Mato Grosso do Sul (21) e Goiás (20) totalizando cerca de 99% dos benefícios³².

³² Houve 21.873 registros sem informação da UF.

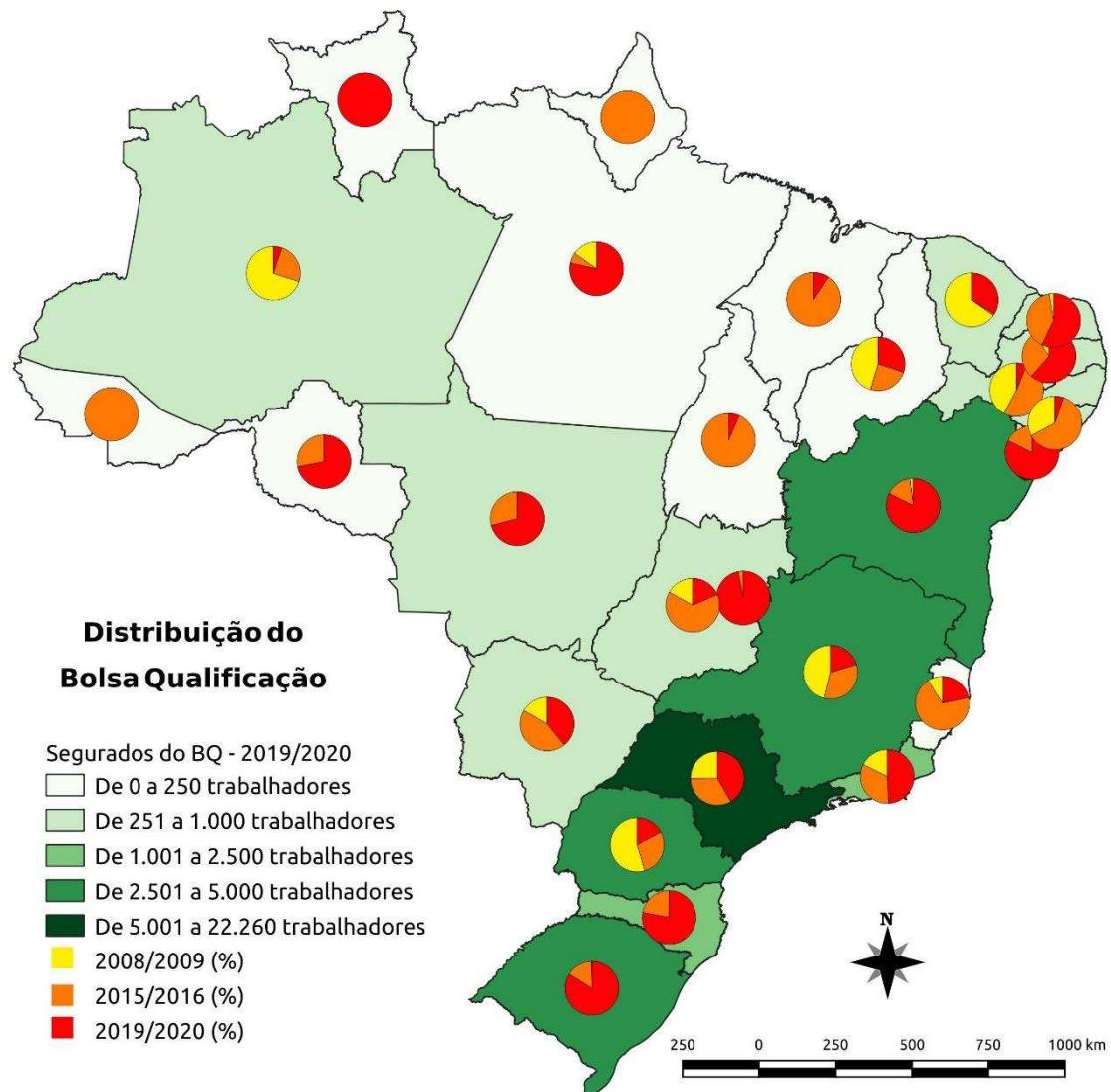
Entre 2015 e 2016, os 10 estados que registraram maior volume de Bolsa Qualificação Profissional foram: São Paulo (20.530), Paraná (8.716), Minas Gerais (4.858), Alagoas (4.489), Pernambuco (2.881), Amazonas (1.834), Goiás (1.654), Rio de Janeiro (1.540) e Mato Grosso do Sul (1.215) e Maranhão (873), concentrando cerca de 93% das bolsas distribuídas no país³³.

Na crise entre 2019 e 2020, os estados com maiores números de Bolsas de Qualificação Profissional foram São Paulo (22.260), Paraná (4.639), Rio Grande do Sul (3.939), Bahia (3.060), Minas Gerais (2.576), Rio de Janeiro (1.989), Santa Catarina (1.293), Mato Grosso do Sul (936), Paraíba (612) e Ceará (519) que, juntos, concentraram 92% das Bolsa de Qualificação Profissional³⁴.

³³ Nesse período foram desconsiderados 31.219 registros não classificados por UF.

³⁴ Foram desconsiderados 17.562 registros não classificados por UF nesse período.

Mapa 1 – Distribuição da Bolsa Qualificação por UF



Fonte: BGSD/ ME. Dados extraídos em 31/03/2022. Elaboração DIEESE. Ver os dados no Anexo.

Empregos protegidos e potencialmente preservados em razão da BQ

A análise desenvolvida nesta seção lança mão de dados individualizados de todos os trabalhadores que tiveram acesso ao benefício de Bolsa Qualificação Profissional, no período selecionado, entre 2008 e 2020, e já mencionados na seção anterior, fornecidos pelo Ministério do Trabalho e disponíveis na Base de Gestão do Seguro-Desemprego

(BGSD). Ademais, recorreu-se aos dados dos trabalhadores admitidos e desligados, no mercado formal, que constam na base identificada da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e que tiveram passagem anterior na modalidade de Bolsa Qualificação Profissional em três períodos: entre agosto de 2008 e setembro de 2010, outubro de 2014 e junho de 2018; e outubro de 2019 e dezembro de 2020. Foram também utilizados dados identificados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) para o período entre janeiro de 2021 e dezembro de 2021. As três bases de dados destacadas serviram para determinar a quantidade de empregos protegidos e de empregos potencialmente preservados.

A estratégia consistiu, em primeiro lugar, em observar-se a quantidade de empregos protegidos pela adesão à Bolsa Qualificação Profissional. Neste sentido, o número de empregos protegidos corresponde ao número de vínculos de emprego dos participantes, entendendo-se que a adesão ao curso ou programa de qualificação profissional pode representar um retorno ao posto anterior ou a um novo posto de trabalho.

Considerando-se essa correspondência, nota-se que 24,2 mil trabalhadores tiveram seus empregos protegidos, entre o terceiro trimestre de 2008 e terceiro trimestre de 2009. No período subsequente analisado, durante a recessão econômica de 2015 e 2016, o número de empregos protegidos foi de 83,5 mil e, no decorrer da crise sanitária, o montante foi de 63 mil empregos preservados. A suspensão do contrato de trabalho e o incentivo para se qualificar por dois a cinco meses, além de preservar o posto de trabalho, em muitos casos, pode aumentar a probabilidade do trabalhador obter um novo emprego.

Em segundo lugar, foram estimados os empregos potencialmente preservados. Para isso, buscou-se identificar os trabalhadores que estavam na base da Bolsa Qualificação Profissional e também se encontravam nas bases de dados da RAIS ou do CAGED nos 12 meses subsequentes ao mês de solicitação do benefício. Nessas últimas duas bases, buscou-se a informação sobre eventual movimentação de desligamento e admissão desses indivíduos no período analisado. Verificando-se que, após o requerimento do Bolsa Qualificação, houve um desligamento, consideraram-se duas alternativas: 1) a esse desligamento não corresponde uma admissão subsequente do trabalhador no período de 12 meses a partir do momento do requerimento do benefício, o

que significa que não houve a transição para novo emprego formal; ou 2) encontra-se uma admissão nesse período, indicando que houve sucesso na busca por novo emprego após o encerramento do vínculo anterior. No primeiro caso, quando o trabalhador celetista é desligado e não é admitido posteriormente, tal fato indica que a política para preservar o emprego foi pouco efetiva e pode ter representado, apenas, a prorrogação, por alguns meses, do desligamento desse trabalhador. No segundo caso, havendo uma nova admissão não se descarta que a política possa ter tido êxito, já que este trabalhador encontrou um novo posto de trabalho, após a qualificação

Realizando-se essa busca, em relação aos segurados pelo Bolsa Qualificação Profissional entre o terceiro trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009, foram encontrados 2.914 registros (ou 12% do total) com desligamento em até 12 meses após a concessão do benefício, o que significa que 88% do total tinha mantido o mesmo vínculo.

Entre o quarto trimestre de 2015 e o segundo trimestre de 2017, nota-se que 29,1% dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional foram desligados em até 12 meses e o restante dos segurados (70,9%) mantinham o mesmo vínculo, indicando a preservação do emprego.

Já para os requerentes no período entre o quarto trimestre de 2019 e o quatro trimestre de 2020, observa-se que 26,4% dos segurados do Bolsa Qualificação Profissional foram desligados em até 12 meses e 73,6% dos trabalhadores que obtiveram o benefício permaneceram com o mesmo vínculo de trabalho pelo menos por 12 meses após a concessão do benefício.

Tabela 6 – Número de beneficiários do Bolsa Qualificação Profissional desligados no mercado formal em até 12 meses e beneficiários que retornaram para alguma atividade.

Período	Total	Desligados em até 12 meses	Retornaram para a atividade
3T08 a 3T09	24.285	2.914	12,0%
4T14 a 2T17	83.578	24.349	29,1%
4T19 a 4T20	63.031	16.613	26,4%

Fonte: BQ, RAIS, CAGED. Elaboração DIEESE.

Quando se observa o que aconteceu com os segurados que requereram a Bolsa Qualificação Profissional no primeiro período e foram desligados em até 12 meses, as

bases de dados registram que 33,7% deles foram admitidos em um novo emprego no período de doze meses, o que não ocorreu para os demais 66,3%. Na crise de 2015 e 2016, o percentual de trabalhadores admitidos em até 12 meses foi menor, cerca de 27,6%, com 72,4% não readmitidos. No caso da crise sanitária, que compreende o período entre 2019 e 2020, os admitidos formais em até 12 meses foi de 35,5% enquanto que 64,5% dos desligados não retornaram ao emprego no prazo definido.

Tabela 6 – Total de segurados desligados, trabalhadores admitidos no mercado formal em até 12 meses e os segurados que não foram readmitidos.

Período	Total dos desligados	Admitidos em até 12 meses	Não foram readmitidos
3T08 a 3T09	2.914	981	33,7%
4T14 a 2T17	24.349	6.710	27,6%
4T19 a 4T20	16.613	5.903	35,5%

Fonte: BQ, RAIS, Caged. Elaboração DIEESE.

Assim, para estimar um indicador simples do sucesso do programa, considerou-se o total de trabalhadores que mantiveram o mesmo vínculo ou foram desligados e readmitidos num prazo de doze meses, em relação ao total de participantes (segurados). Na crise financeira de 2008 e 2009, observou-se que do total dos segurados na Bolsa Qualificação Profissional, cerca de 8,0% foram desligados e não readmitidos no mercado formal e os restantes 92% retornaram ao trabalho ou foram admitidos em outro posto de trabalho formal. Um resultado importante para o programa, que conseguiu manter ou recolocar a maior parte dos trabalhadores que acessaram o benefício em seus postos de trabalho ou postos novos.

No período entre o quatro trimestre de 2014 e o segundo trimestre de 2017, o percentual de trabalhadores desligados e que não conseguiram retornar para o mercado de trabalho formal foi maior, de 21,7% enquanto que 78,3% conseguiram regressar ao mesmo posto de trabalho ou foram admitidos formalmente em até 12 meses após terem acesso ao benefício. O longo período de PIB negativo pode explicar a dificuldade dos trabalhadores de retornarem ao mesmo posto ou encontrarem nova ocupação formalizada.

Na crise sanitária, percebe-se que mais trabalhadores retornaram ao seu posto de trabalho ou foram admitidos em uma nova atividade no mercado de trabalho formal. Do total dos segurados, 82,7% retornaram ao trabalho ou conseguiram um novo emprego e 17,3% foram desligados e não foram readmitidos no mercado formal, ou ainda, não conseguiram preservar o emprego.

Tabela 7 – Total de beneficiários do BQ, desligados e não readmitidos, retornou ao trabalho ou foi admitido.

Período	Total de beneficiários	Desligados e não readmitidos em 12 meses	Retornaram ao trabalho ou foram admitidos em 12 meses
3T08 a 3T09	24.285	1.933	8,0%
4T14 a 2T17	83.578	18.156	21,7%
4T19 a 4T20	63.031	10.879	17,3%

Fonte: BQ, RAIS, Caged. Elaboração DIEESE.

Vale fazer uma ressalva em relação a esse indicador, posto que não é suficiente para uma avaliação completa da efetividade da modalidade Bolsa Qualificação Profissional, uma vez que não adota um contrafactual que possa ser utilizado para apontar o que teria acontecido na ausência da modalidade. Esse passo metodológico adicional é recomendado para que se prossiga na avaliação do Programa.

Custo Fiscal do Programa Bolsa Qualificação Profissional

Esta seção trata do custo fiscal da modalidade Bolsa Qualificação, do Programa Seguro-Desemprego (SD). Nela, serão excluídos do contingente dos trabalhadores que requereram o benefício de Bolsa Qualificação aqueles que não se tornaram beneficiários, isto é, não passaram para a fase do estágio de recebimento das parcelas do programa.

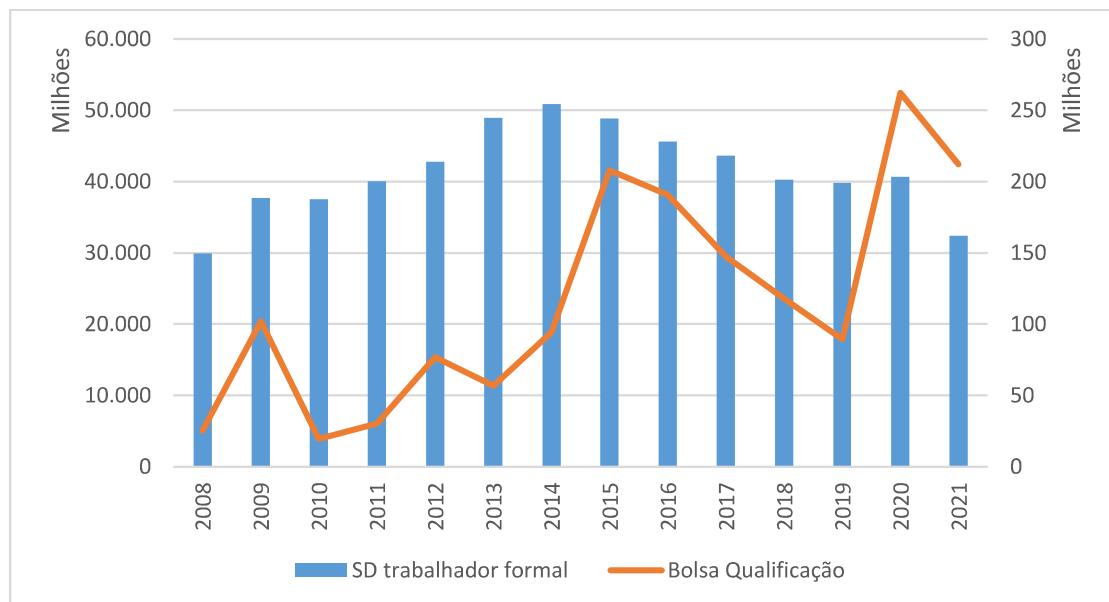
No período em que o país atravessou as três crises de emprego apontadas anteriormente, ou seja, de 2008 a 2021, o gasto com o pagamento de parcelas do seguro a trabalhadores formais e de bolsas qualificação ficou próximo de R\$ 400 bilhões, em termos nominais. Quando os valores pagos são atualizados para níveis de preços de dezembro de 2021, o total corresponde a R\$ 581 bilhões, aproximadamente. As parcelas de seguro-desemprego ao trabalhador formal totalizaram R\$ 398 bilhões, nominais, ou

R\$ 579 bilhões, em valores atualizados. As bolsas qualificação, por sua vez, foram de R\$ 1,2 bilhão, em termos nominais, ou R\$ 1,6 bilhão, aos preços de dezembro de 2021.

Nesse período de quatorze anos, a evolução dos gastos com essas duas modalidades de benefícios do Programa mostra diferenças importantes. No caso do SD trabalhador formal, percebe-se um crescimento quase que linear no valor gasto entre 2008 e 2014 (Gráfico 7). A partir de 2015, a tendência se inverte para uma sequência de reduções até 2018, interrompida por dois anos de relativa estabilidade, em 2019 e 2020, para voltar a cair em 2021. Tal evolução parece reforçar o caráter pró-cíclico do gasto com esse benefício, abundantemente referido na literatura, como resultado da aceleração/desaceleração da rotatividade que acompanha o ciclo econômico.

No caso do gasto com Bolsa Qualificação Profissional, esse padrão não é tão visível à primeira vista. A trajetória do gasto apresenta-se mais variável com picos bastante nítidos associados aos momentos de crise na produção e no emprego, em 2009, 2015-16 e em 2020. Assim, o total de pagamentos passou de R\$ 25 milhões para R\$ 101 milhões, entre 2008 e 2009; subiu de R\$ 94 milhões, em 2014, para 207 milhões em 2015; e de R\$ 89 milhões, em 2019 para 262 milhões, em 2020, sempre em termos atualizados.

Gráfico 7 – Pagamento de Seguro-Desemprego trabalhador formal e Bolsa Qualificação Profissional – em R\$ de dez/2021



Fonte: MTP-BGSD. Elaboração: DIEESE.

Concentrando-se a atenção nos três períodos definidos para análise comparativa neste estudo, observa-se que o gasto efetuado na mitigação dos impactos das crises sobre a renda dos trabalhadores desempregados variou significativamente. E, como seria de se esperar, a duração da crise foi determinante para o gasto. Assim, o primeiro período durou 15 meses, entre o trimestre antecedente à fase de queda do PIB e os dois trimestres posteriores a ela, e nele foram pagas quase 86 mil parcelas de Bolsa Qualificação Profissional, no valor total de R\$ 115 milhões, aproximadamente. Já na crise que se estende do final de 2014 a meados de 2017, considerando-se 34 meses, foram pagas quase 300 mil bolsas mensais, com gastos superiores a R\$ 528 milhões. Por fim, na crise sanitária, o número de parcelas (163 mil) caiu em relação ao evento anterior, mas ainda assim foi quase o dobro do registrado no período 2008-09 e seu valor total também muito mais expressivo (quase R\$ 274 milhões). A esse respeito, vale a comparação com o Seguro-Desemprego trabalhador formal, pois, nesse caso, o número de parcelas pagas em 2019-20 (33,7 mil) foi menor do que na crise de 2008-09 (37,5 mil). Essa dupla comparação ajuda a mostrar como, na crise pandêmica, a modalidade Bolsa Qualificação Profissional foi muito mais demandada do que em períodos anteriores e ganhou maior expressão relativa, na comparação com o Seguro-Desemprego.

Tabela 8 – Parcelas e valor pago em Seguro-Desemprego trabalhador formal e Bolsa Qualificação Profissional – Períodos selecionados – em R\$ de dez/2021

Períodos	Meses	Parcelas SDF	SD trabalhador formal (R\$ de dez/21)	Parcelas BQ	Bolsa Qualificação (R\$ de dez/21)
3T2008-3T2009	15	37.461.021	44.453.748.971	85.794	115.225.161
4T2014-2T2017	34	91.311.397	134.369.997.904	298.646	528.111.270
4T2019-4T2020	15	33.695.147	50.541.439.440	162.682	273.779.872

Fonte: MTP-BGSD. Elaboração: DIEESE.

Dividindo-se a quantidade de parcelas e o valor pago em benefícios, durante cada período, pelo correspondente número de segurados, obtém-se indicadores do custo da proteção ao emprego oferecida pela Bolsa Qualificação Profissional, em comparação, pelo seguro-desemprego ao trabalhador formal. O número médio de parcelas recebidas por segurado no Bolsa Qualificação passou de 3,8, na crise de 2008-2009, para 4,2, na crise seguinte, diminuindo no período mais recente, para 4,0. Esses movimentos são

também observados no número médio de parcelas do Seguro-Desemprego trabalhador formal.

Tabela 9 – Parcelas e valor médio por segurado do seguro-desemprego trabalhador formal e da Bolsa Qualificação – períodos selecionados – R\$ de dez/2021.

Períodos	Segurado SD Formal	Parcelas por segurado	Valor por Segurado (R\$ de dez/21)	Beneficiários BQ	Parcelas por segurado	Valor por segurado (R\$ de dez/21)
3T2008-3T2009	9.274.762	4,0	4.792,98	22.316	3,8	5.163,34
4T2014-2T2017	20.388.358	4,5	6.590,53	71.647	4,2	7.371,02
4T2019-4T2020	7.613.669	4,4	6.638,25	41.091	4,0	6.662,77

Fonte: MTP-BGSD. Elaboração: DIEESE.

Os dados também indicam que o custo médio do Bolsa Qualificação Profissional por segurado, em valores constantes de dezembro de 2021, foi menor na crise pandêmica (R\$ 6,7 mil, aproximadamente) em comparação com o registrado na crise recessiva de 2014 a 2017, quando ficou em R\$ 7,4 mil. A comparação com o período de 2008-2009 mostra aumento, o que pode refletir principalmente o aumento real no valor do salário mínimo, ao qual está vinculado o piso do benefício, bem como o crescimento do número médio de parcelas.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO (ANAMATRA). **MP 936:** descompasso com princípio da irredutibilidade salarial e segurança jurídica. 13 DE ABRIL DE 2020.
<https://www.anamatra.org.br/imprensa/anamatra-na-midia/29644-mp-936-descompasso-com-princípio-da-irredutibilidade-salarial-e-segurança-jurídica>

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In. SADER, R. (org). **Lula e Dilma:** 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 69-102.

COSTA, Patrícia Lino. **A suspensão temporária do contrato de trabalho:** a experiência internacional e brasileira. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Economia. 2001.

_____. Suspensão temporária do contrato de trabalho: principais acordos da indústria no ano de 1999. **Revista de Economia Industrial, trabalho e tecnologia**, 2003. Disponível em https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/eitt2003_patriciaalcosta.pdf

DIEESE. **Considerações sobre as medidas provisórias 664 e 665** de 30 de dezembro de 2015.

_____. A economia em um mundo de incertezas. **Boletim de Conjuntura**, nº 6, março de 2016a.

_____. Impactos da recessão econômica e do ajuste fiscal sobre o mercado de trabalho no Brasil. **Nota Técnica nº 159**. Maio de 2016b.

_____. A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. **Nota Técnica 178**, maio de 2017.

_____. Semiestagnação, desigualdade social e trabalho precário: o novo normal da economia brasileira? **Boletim de Conjuntura**, nº 20 – dezembro de 2019.

_____. Medida Provisória 927: crise do Coronavírus cai na conta do trabalhador. **Nota Técnica 226**, março de 2020a.

_____. A medida provisória 927: crise do Coronavírus cai na conta do trabalhador (atualização). **Nota Técnica nº 266-A**, de 24 de março de 2020b.

_____. MTE. **Avaliação do Programa de Proteção ao Emprego – PPE**: Resumo Executivo. In: Seminário de apresentação do estudo de avaliação do PPE. 2016, Brasília. Disponível em: <<http://www.fecep.org.br/Uploads/conteudosarquivos/05cc09cf497cc4a81400b4311ae8b753.pdf>>.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O seguro-desemprego como resposta à crise no emprego: alcance e limites. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**: n. 40, ago. 2009, p. 43-49.

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

MARQUES, R. M; NAKATANI, P. A crise mundial e a economia brasileira. **Revista O Olho da História**. Bahia. V. 16, p. 1-16, 2011.

NERY, P. F. Análise da MP nº 665, de 2014: alterações no Seguro-Desemprego e no Abono Salarial. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho/2014 **Boletim Legislativo** nº 22, de 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **CONVENÇÃO 168** – de 1º de junho de 1988. Promoção do Emprego e Proteção Contra o Desemprego. https://www.ilo.org/brasilia/convcoes/WCMS_236246/lang--pt/index.htm

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; STEPHAN, Cláudia Coutinho. Interpretações constitucionalistas e internacionalistas para a proteção do trabalho em face das dispensas coletivas em épocas de crise econômica global. **Revista de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho**, ISSN 2674-7324, v. 1, n. 1, jan./jun. 2019.

PANTALEÃO, Sergio. **Lay-off como alternativas para a crise**. 15/06/2020. Disponível em <<http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/layoff-alternativa-para-crises.htm>>

PEREIRA, Cláudia Cristina; WEISS, Karimen Melo. Princípio da irredutibilidade salarial & exceções aplicáveis em gestão de crise econômica. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 5, n. 51, p. 120-129, jun. 2016.

PINHO, Carlos Americo Freitas. Dispensa coletiva não requer autorização. **Conjur**, 9 de setembro de 2021. <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/Dispensa-coletiva-nao-requer-autorizacao>

REIS, L. L. S. W. Proteção ao emprego e renda em tempos de crise: o PPE na Man Latin America. **Revista Habitus**: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 42 – 61. 2018. Semestral. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/23899>.

SILVEIRA, Kleber Correa da; ALMEIDA, Almiro Eduardo. **Programa de proteção ao emprego**: cinquenta anos depois, a história se repete. Jus.com.br. Publicado em 03/2016. https://jus.com.br/artigos/46962/programa-de-protecao-ao-emprego-cinquenta-anos-depois-a-historia-se-repete#_ftn16

TEIXEIRA, Gibran da Silva; NETO, Giácomo Balbinotto. O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: uma análise histórica de 1986 a 2010. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 9-22, 2014

ANEXO

Distribuição do Bolsa Qualificação por UF - dados apresentados no mapa

UF	3T08 a 3T09	4T14 a 2T17	4T19 a 4T20	3T08 a 3T09	4T14 a 2T17	4T19 a 4T20
São Paulo	714	20.530	22.260	30%	39%	49%
Paraná	778	8.716	4.639	32%	17%	10%
Rio Grande do Sul	1	853	3.939	0%	2%	9%
Bahia	4	671	3.060	0%	1%	7%
Minas Gerais	310	4.858	2.576	13%	9%	6%
Rio de Janeiro	38	1.540	1.989	2%	3%	4%
Santa Catarina	0	420	1.293	0%	1%	3%
Mato Grosso do Sul	21	1.215	936	1%	2%	2%
Paraíba	5	333	612	0%	1%	1%
Ceará	53	16	519	2%	0%	1%
Sergipe	0	124	502	0%	0%	1%
Distrito Federal	0	17	471	0%	0%	1%
Goiás	20	1.654	413	1%	3%	1%
Rio Grande do Norte	1	318	393	0%	1%	1%
Mato Grosso	0	165	350	0%	0%	1%
Amazonas	239	1.834	332	10%	4%	1%
Alagoas	110	4.489	329	5%	9%	1%
Pernambuco	109	2.881	298	5%	6%	1%
Espírito Santo	4	668	182	0%	1%	0%
Rondônia	0	58	129	0%	0%	0%
Pará	1	9	96	0%	0%	0%
Maranhão	0	873	78	0%	2%	0%
Piauí	4	47	50	0%	0%	0%
Roraima	0	0	19	0%	0%	0%
Tocantins	0	68	4	0%	0%	0%
Acre	0	1	0	0%	0%	0%
Amapá	0	1	0	0%	0%	0%
Total sem registro	2.412	52.359	45.469	100%	100%	100%
Total*	24.285	83.578	63.031			
Não classificado	21.873	31.219	17.562			