



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Ian Felipe de Barros Zani

Políticas de emprego ativas e passivas no governo Bolsonaro

Florianópolis

2023

Ian Felipe de Barros Zani

Políticas de emprego ativas e passivas no governo Bolsonaro

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Ciências Econômicas do Campus Reitor João David Ferreira Lima da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.(a) Dr.(a)
Carmen Rosario Ortiz Gutierrez Gelinski

Florianópolis

2023

Barros Zani, Ian Felipe de
Políticas de emprego ativas e passivas no governo Bolsonaro /
Ian Felipe de Barros Zani ; orientadora, Carmen Rosario Ortiz
Gutierrez Gelinski, 2023.

42 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em
Ciências Econômicas, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. políticas ativas de emprego. 3.
políticas passivas de emprego. 4. políticas públicas de emprego.
I. Gutierrez Gelinski, Carmen Rosario Ortiz. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Econômicas.
III. Título.

Ian Felipe de Barros Zani
Políticas ativas e passivas no governo Bolsonaro

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Econômicas.

Florianópolis, 26 de junho de 2023.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Carmen Rosario Ortiz Gutierrez Gelinski
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Liana Bohn
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. (a) Solange Regina Marin
Universidade Federal de Santa Catarina

Este Trabalho de Conclusão do Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Ciências Econômicas” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Ciências Econômicas

Prof.(a) Carmen Rosario Ortiz
Gutierrez Gelinski, Dra.
Orientadora

Florianópolis, 26 de junho de 2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à professora Carmen pela infinita paciência e por não ter me deixado desistir de concluir o trabalho e aos vários colegas e amigos que me deram todo o suporte necessário.

RESUMO

O desemprego no Brasil é um dos grandes problemas sociais que o país enfrenta. Sendo um dos objetivos do governo Jair Messias Bolsonaro, o combate ao desemprego pode se dar através das políticas ativas e passivas. Em relação ao combate ao desemprego, o governo propôs o Programa Carteira Verde e Amarela, cujo principal objetivo era o estímulo de emprego para jovens entre 18 e 29 anos e também algumas alterações na legislação trabalhista. Este estudo se propôs a apresentar o Programa Verde e Amarelo, bem como identificar quais das medidas contidas nesse programa possuíam caráter de política ativa, passiva ou era referente às alterações na legislação trabalhista. A pesquisa referente ao trabalho foi realizada através de dados sobre o desemprego de fontes oficiais como o IBGE e a PNAD, e principalmente através dos documentos O Caminho da Prosperidade, de autoria do próprio ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, leis e artigos da CLT e do documento que detalhava o Programa Verde e Amarelo: a Medida Provisória 905/19. No entanto essa MP não foi aprovada pelo Congresso e essas medidas trariam mais desvantagens aos trabalhadores, que teriam seus direitos trabalhistas flexibilizados e, em alguns casos, até mesmo anulados. Como resultado dessa experiência malsucedida pelo governo de Jair Messias Bolsonaro com o Programa Verde e Amarelo, que já foi descartado pelo atual presidente Lula, fica o desafio para a presidência atual propor outro programa que vise diminuir o desemprego e dar mais suporte ao trabalhador desempregado.

Palavras-chave: políticas ativas; políticas passivas; MP 905/19; Programa Verde e Amarelo

ABSTRACT

Unemployment in Brazil is one of the major social problems all over the country. Being one of the objectives of the Jair Messias Bolsonaro government, the fight against unemployment can be done through active and passive policies. Regarding the fight against unemployment, the government has proposed the Programa Verde e Amarelo, whose main objective was to encourage employment for young people aged between 18 and 29 and also some changes in labor legislation. This study agreed to submit to the Programa Verde e Amarelo, as well as to identify which of the measures contained in this program had an active or passive policy nature or were related to changes in labor legislation. The research related to work was carried out using data on unemployment from official sources such as the IBGE and PNAD, and mainly through the documents *O Caminho da Prosperidade*, authored by former president Jair Messias Bolsonaro, laws and articles of the CLT and the document that detailed the Programa Verde e Amarelo: Provisional Measure 905/19. However, government did not have the Programa Verde e Amarelo approved by Congress and such measures would bring less respect and rights to workers, who would have their labor rights relaxed and, in some cases, even annulled. As a result of this unsuccessful experience by Jair Messias Bolsonaro government with the Programa Verde e Amarelo, which has already been discarded by the current president Lula, the challenge remains for the current presidency to propose another program that aims to reduce unemployment and provide more support to the unemployed worker.

Keywords: active policies; passive policies; labor market policy; MP 905/19

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais conquistas trabalhistas no Brasil no séc. XX.....	17
Quadro 2 – Políticas de emprego adotadas no governo Bolsonaro, de acordo com a sua classificação.....	25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
EaD	Ensino a Distância
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MP	Medida Provisória
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PIS	Programa de Integração Social
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PNAD	Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílio
PNMPO	Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SM	Salário Mínimo
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	PROBLEMA	5
1.2	OBJETIVO GERAL.....	7
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
1.4	METODOLOGIA.....	7
2	AS TEORIAS DO EMPREGO: AS IDEIAS DAS PRINCIPAIS ESCOLAS ECONÔMICAS	9
2.1	AS TEORIAS ECONÔMICAS E O DESEMPREGO.....	9
3	POLÍTICAS TRABALHISTAS: UM RESGATE DAS LEIS DO TRABALHO..	15
3.1	LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	16
4	ANÁLISE DAS PROPOSTAS DAS POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS NO GOVERNO BOLSONARO	22
4.1	DEFINIÇÕES DAS POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS	23
4.2	POLÍTICAS ATIVAS PROPOSTAS	26
4.3	POLÍTICAS PASSIVAS PROPOSTAS E ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO.....	29
4.3.1	Participação nos Lucros e Resultados e acidentes de trabalho	29
4.4	MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO	31
4.4.1	Nova carteira de trabalho e outras mudanças legais	31
4.5	RESULTADO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO ATIVAS E PASSIVAS PROPOSTAS	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA

O desemprego é um dos problemas sociais mais graves enfrentados pelo Brasil há décadas. Em meio à crise econômica que o país atravessa a partir de 2016, o governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro ainda tinha que enfrentar vários problemas econômicos e sociais, sendo que um deles seria o combate e redução da taxa de desemprego. Isso sem saber ainda que uma pandemia a nível global estava por vir no início da primeira metade de seu mandato.

Dentro desse contexto de desemprego, o governo pode ter um papel importante como um agente econômico provedor de emprego através de diversas formas e também dando suporte ao trabalhador que está desempregado. Essas providências do governo seriam através das políticas ativas e passivas de emprego, respectivamente.

Tendo herdado do governo anterior, do ex-presidente Michel Temer, uma taxa de desocupação de 12,8% de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD Contínua (2019), o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro havia prometido e registrado em um documento oficial ainda durante a campanha eleitoral, “O Caminho da Prosperidade”, o que tinha em mente para os próximos quatro anos para o país nas áreas políticas, econômicas, sociais, ambientais, dentre outras. No documento, o então candidato à presidência defendia e reforçava a adoção de uma política nacionalista (eram utilizadas com consistência as cores da bandeira brasileira como uma espécie de “defesa da pátria” e até mesmo o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”) e uma economia com afinidade com as ideias liberais: “(...) O Liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades” (BOLSONARO, 2018, p. 13). Em outro trecho do documento O Caminho da Prosperidade, Jair Messias Bolsonaro dizia que através do Liberalismo “(...) bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo.” No entanto, não havia fontes ou dados referente a essa fala do ex-presidente. Dentro dessas medidas liberais, estava como um dos “Desafios Urgentes” o combate aos “13 milhões de desempregados” e que isso seria uma pauta “urgente” (BOLSONARO, 2018, p. 12). Vale ressaltar que nesse documento não é mencionada a quantia que o ex-presidente estaria disposto a destinar para cada uma das propostas, sejam elas referentes à saúde, segurança e/ou

combate ao desemprego, por exemplo, nem como quais e quantos Ministérios estariam envolvidos nas propostas pautadas.

Para enfrentar quadros de desemprego, os governos podem adotar políticas ativas e/ou passivas de emprego. As políticas ativas são as que estimulam a criação de novos postos de trabalho. Essas políticas procuram auxiliar o desempregado a conseguir um trabalho e que isso “afeta tanto do lado da demanda quanto do lado da oferta de trabalho” (CEDE, 2011). São definidos também como o papel do governo, “(...) o sistema de intermediação de mão de obra” (POCHMANN, 2017, p. 696). As políticas ativas “(...) visam exercer um efeito positivo sobre a demanda do trabalho” (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 95). Os instrumentos e ferramentas utilizados pelo governo são ou podem ser pela criação de empregos, através da capacitação e formação profissional, da evolução e celeridade do registro de marcas e patentes, subsídios às empresas estimulando o empreendedorismo, oferta de crédito para as micro e pequenas empresas, dentre outras medidas. Verifica-se que o governo pode atuar nessa frente, bem como uma parceria público-privada. “(...) Em última instância, trata-se do acesso à cidadania por meio do trabalho” (FBAPRAMO, 2016, p. 2).

Por outro lado, as políticas passivas são as que suportam e auxiliam o trabalhador desempregado. Como exemplo desse tipo de política passiva, tem-se o Seguro-Desemprego para o ex-funcionário após uma demissão por parte da empresa. Ainda segundo Pochmann (2017, p. 696), a função primordial das políticas passivas “(...) tem sido a promoção do “casamento” entre a oferta com a demanda de trabalhadores, por meio do cruzamento dos bancos de dados sobre empregos e desempregados”.

Nesse contexto, interessa saber quais eram as propostas do combate ao desemprego diante das oscilações de emprego. Foram realizadas essas promessas de campanha voltadas ao trabalhador? O governo propôs mais políticas ativas ou passivas?

São essas políticas que serão analisadas e o trabalho está segmentado da seguinte forma: a) um referencial teórico sobre a abordagem do emprego em diferentes teorias econômicas; b) será feito um resgate histórico das conquistas trabalhistas, tais como com a criação do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e Serviços (MDIC) e o Salário Mínimo (SM), por exemplo. Na sequência, c) as promessas de campanha do ex-presidente e quais foram cumpridas em relação ao combate ao desemprego, a despeito da pandemia, e d) uma análise mais minuciosa das principais propostas em relação ao emprego apresentadas pelo programa Carteira Verde e Amarela e quais dessas propostas foram aprovadas. Por fim, as considerações finais obtidas do levantamento realizado das propostas de emprego e o que o governo vigente e posteriores terão como desafio para os anos seguintes.

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo do trabalho é analisar as propostas de emprego da gestão de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) para identificar se as medidas tinham um caráter de políticas ativas ou passivas de emprego.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analisar as principais correntes econômicas referente à abordagem do emprego e desemprego;
- b) Analisar a evolução dos direitos e conquistas trabalhistas desde a criação do Ministério do Trabalho até os dias atuais;
- c) Listar as principais propostas de governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro referentes ao combate ao desemprego e verificar quais dessas políticas foram realizadas.

1.4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a elaboração do trabalho é focada em dados secundários oriundos de séries oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Pesquisa Econômica Aplicada, (IPEA), do Fundo de Amparo ao Trabalhador, (FAT) e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e de literatura e trabalhos acadêmicos disponíveis. Além disso, os documentos O Caminho da Prosperidade (de autoria do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro) e a MP 905/19 referente à criação do Programa Carteira Verde e Amarela também serviram de fonte. Cabe ressaltar que a MP 905/19 é referente somente às questões trabalhistas e serão abordadas as principais propostas que a Medida Provisória contemplava.

Essas propostas da MP 905/19 são analisadas à luz das políticas ativas e passivas de emprego. As políticas ativas têm enfoque na criação de postos de trabalho e qualificação profissional, seja do profissional que já está trabalhando ou àquele que busca uma vaga no mercado de trabalho. Complementando as políticas ativas, as políticas passivas têm enfoque na retenção do profissional já fora do mercado de trabalho, amenizando a situação do desemprego. São exemplos das políticas passivas de emprego o seguro-desemprego, a aposentadoria, e o amparo ao trabalhador por acidentes de trabalho.

A busca dos fatos históricos foi realizada num intervalo que compreende um período de 90 anos, de 1930 até 2020, salientando as principais conquistas trabalhistas. Como o núcleo do trabalho é referente ao governo de Jair Messias Bolsonaro e o mesmo se encerrou há poucos meses na data de conclusão desse trabalho, há ainda poucos trabalhos acadêmicos, seja nas atuações políticas, econômicas, sociais ou sanitárias. Por isso então o trabalho conta também com reportagens e fontes jornalísticas referentes algumas medidas tomadas pelo governo.

2 AS TEORIAS DO EMPREGO: AS IDEIAS DAS PRINCIPAIS ESCOLAS ECONÔMICAS

2.1 AS TEORIAS ECONÔMICAS E O DESEMPREGO

O combate ao desemprego se dá por diferentes vias de acordo com cada teoria econômica. O capítulo a seguir tem como objetivo listar algumas das principais escolas econômicas e como elas propõem o combate à patologia econômica do desemprego. Dentro dessas escolas econômicas que serão abordadas estão a clássica, a keynesiana, a schumpeteriana, e a monetarista.

É importante esta discussão como pano de fundo para compreender o teor ou as influências teóricas ou políticas, que possam ter inspirado a gestão das políticas públicas de emprego da gestão de Jair Messias Bolsonaro. Abaixo, seguem as principais teorias econômicas, iniciando com a teoria clássica referente ao papel do Estado no enfrentamento do desemprego.

Segundo OCIO (1995, p. 11) (...) “A teoria clássica do final do século XIX, de cunho individualista e microeconômico, considera o trabalho um fator de produção homogêneo e escasso, ofertado pelas unidades familiares e demandado pelas empresas, sob condições de concorrência perfeita.” Para os clássicos, como Adam Smith e David Ricardo, os mercados são autoajustáveis e não precisam de movimentos exógenos governamentais para que esse mercado funcione. Dentro desse funcionamento dos mercados, Adam Smith em sua obra mais conhecida, *A Riqueza das Nações*, propõe a divisão do trabalho com o exemplo da fábrica de alfinetes. Na edição de *A Riqueza das Nações*, de 1996, Smith cita que: “(...) assim, a importante atividade de fabricar um alfinete está dividida em aproximadamente 18 operações distintas, as quais, em algumas manufaturas são executadas por pessoas diferentes, ao passo que, em outras, o mesmo operário às vezes executa 2 ou 3 delas” (SMITH, 1996, p. 66). Smith dá sequência citando a questão do treinamento do funcionário no seguinte trecho: “(...) Se, porém, tivessem trabalhado independentemente um do outro, e sem que nenhum deles tivesse sido treinado para esse ramo de atividade, certamente cada um deles não teria conseguido fabricar 20 alfinetes por dia (...)” (AMARAL, PANASSOLO, TONIN, 2009 apud SMITH). Verifica-se que dentro dessa divisão do trabalho proposta, é possível analisar o papel da empresa e do governo como agentes da economia. Segundo então essa teoria econômica dos clássicos, o governo não deve apoiar ou promover o emprego, uma vez que,

com essa autogestão do mercado, há empresas que precisam de trabalhadores e há trabalhadores que ofertam sua mão de obra. Há então uma divisão do trabalho onde cada empregado faz apenas uma função ou uma função que possua maior habilidade e com isso pode haver a necessidade de que as empresas contratem mais empregados e que os direcionem para funções específicas. Segundo SIEPE (2009, p. 2): “(...) Para Adam Smith o Estado teria apenas as funções de segurança, administração da justiça e execução/manutenção de obras públicas.”

Segundo SILVESTRE (2011, p.) Ricardo (e Marx) tratavam o tema desemprego como “desemprego tecnológico”. Segundo SILVESTRE (2011, p.): “Ambos acreditaram que a introdução de novas máquinas poderia causar uma situação de desemprego crônico durante certo período de tempo.” Esse desemprego estava relacionado à introdução de novas tecnologias que, por sua vez, substituiria a mão de obra dos trabalhadores. O aprimoramento das máquinas poderia resultar em um aumento do número de desempregados. Ricardo, em seu livro *Princípios de Economia Política e Tributação* (do original em inglês, *On the Principles of Political Economy and Taxation*), publicado em 1817, disse que:

Mas estou convencido de que a substituição de trabalho humano por maquinaria é frequentemente muito prejudicial aos interesses da classe dos trabalhadores. (...) Meu erro consistia em supor que sempre que o rendimento líquido da sociedade aumentasse, seu rendimento bruto também aumentaria. Agora, no entanto, tenho razões suficientes para pensar que o fundo de onde os proprietários de terra e os capitalistas obtêm o seu rendimento pode aumentar enquanto o outro – aquele de que depende principalmente a classe trabalhadora – pode diminuir. Consequentemente, se estou certo, a mesma causa que pode aumentar o rendimento líquido do país, pode ao mesmo tempo tornar a população excedente e deteriorar as condições de vida dos trabalhadores (RICARDO, 1817, p. 288).

Se for analisado também com a Teoria das Vantagens Comparativas, de Ricardo, que abrange uma questão internacional de comércio entre os países, há a necessidade de mão de obra e o emprego promovido pode ser realizado através da empresa privada ou pelo estado. Esse pensamento dos clássicos tem uma abordagem diferente do pensamento dos keynesianos.

No prefácio da edição francesa do livro de John Maynard Keynes, “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, Keynes dizia que sua preocupação era com:

(...) o comportamento do sistema econômico como um todo — com a renda global, com o lucro global, com o volume global da produção, com o nível global de emprego, com o investimento global e com a poupança global, em vez de com a renda, o lucro, o volume da produção, o nível do emprego, o investimento e a poupança de ramos da indústria, firmas ou indivíduos em particular (KEYNES, 1936, p. 38).

Segundo MIRANDA (1991, p. 50): “A concordância de Keynes com a teoria (neo)clássica do emprego limita-se, como se sabe, à aceitação do por ele mesmo chamado “primeiro postulado fundamental.” Esse postulado diz que: “(...) se o emprego aumenta, isso quer dizer que em períodos curtos a remuneração por unidade de trabalho, expressa em bens de consumo dos assalariados, se deve, em geral, diminuir e os lucros devem aumentar” (MIRANDA, 1991, p. 50). Ainda segundo MIRANDA (1991, p. 50): “Portanto, à medida em que se considera válida esta proposição, *qualquer*, meio destinado a aumentar o emprego conduzirá, inevitavelmente, a uma diminuição paralela do produto marginal (...)”.

Como a teoria keynesiana se dá por uma abordagem diferente em relação à abordagem da escola clássica, o próprio Keynes admite isso quando cita sobre o desemprego involuntário: “Precisamos agora definir a terceira categoria de desemprego, ou seja, o desemprego “involuntário” no sentido estrito da palavra, cuja possibilidade a teoria clássica não admite” (KEYNES, 1936, p. 53). Para DATHEIN (2003, p. 4) sobre o desemprego involuntário: “Este fato implica que o livre mercado pode não levar automaticamente ao pleno emprego e, portanto, justifica políticas públicas contra o desemprego.” Ainda segundo DATHEIN (2003, p. 5):

Para a teoria keynesiana, o desemprego pode ser involuntário, porque os trabalhadores desempregados não conseguem empregos mesmo se oferecendo para trabalhar por menores salários que os vigentes no mercado, pois não é o salário real elevado que está determinando o desemprego, mas sim a demanda efetiva muito baixa (DATHEIN, 2003, p. 5).

Segundo DATHEIN (2003, p. 4): “A teoria keynesiana parte em sua análise da constatação de que o pleno emprego, em uma economia capitalista, não é uma situação permanente ou única de equilíbrio.” Para Keynes, havia diferentes tipos de desemprego, sendo um deles o desemprego involuntário: “Os postulados clássicos não admitem a possibilidade de uma terceira categoria que passarei a definir, mais adiante, como o desemprego “involuntário.” (KEYNES, 1936, p. 47). Para Keynes, o desemprego involuntário tem a seguinte definição:

Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão-de-obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente (KEYNES, 1936, p. 53).

. Para Keynes, uma demanda agregada é o que geraria não somente mais empregos, mas também um crescimento das mais diversas áreas da economia. E essa demanda agregada partiria de gastos e incentivos estatais. A adoção dessa política econômica expansionista do governo em relação aos gastos e incentivos poderia elevar o nível de emprego: “As situações de pleno emprego ou de desemprego involuntário de trabalho e de capital físico são geradas pelo comportamento da demanda efetiva” (DATHEIN, 2003, p. 4). Ou seja, o governo teria um papel fundamental como um agente econômico que atuaria através de uma política fiscal expansionista aumentando seus gastos e investimentos. Com esse aumento de gastos, diferentes investimentos e infraestrutura em áreas estratégicas do país seriam possíveis de serem realizados.

Segundo DATHEIN (2003, p. 5): “Para a teoria keynesiana, o desemprego pode ser involuntário, porque os trabalhadores desempregados não conseguem empregos mesmo se oferecendo para trabalhar por menores salários que os vigentes no mercado (...)”. Vale ressaltar que essas ideias de Keynes surgiram na década de 1930, oriunda da Crise de 1929, e que tiveram alterações durante a segunda metade do século XX. Essa estratégia expansionista continuaria funcionando de maneira “causa e consequência”, pois com maiores investimentos ocorreria maior incentivo à indústria privada (como isenção de impostos e concessão de subsídios, por exemplo), o que geraria uma expansão de novas empresas e, conseqüentemente, de mão de obra, seja para a construção de novas plantas fabris, seja com novos funcionários que vão trabalhar nessas empresas construídas ou já existentes no mercado. Gastos estatais com foco em redistribuição de renda através do aumento do bem-estar social também aumentariam e manteriam o consumo das famílias estáveis. No entanto, agora com uma abordagem diferente em relação aos keynesianos, os monetaristas defendiam políticas econômicas com foco no longo prazo.

Para os monetaristas e para Milton Friedman, principal expoente da Escola de Chicago, as ideias são de uma vertente crítica das ideias da vertente keynesiana que, por sua vez, visava o curto prazo e uma expansão fiscal como forma de estímulo à economia como citado anteriormente. Segundo KREMER, Rodrigo L. (2003, p. 15): “Friedman argumenta que a economia gravita em torno de sua “taxa natural de desemprego”, a qual, no longo prazo,

é independente da taxa de inflação, portanto não podendo ser afetada pela política monetária.”

KREMER, Rodrigo L. (2003, p. 15) complementa que:

Ainda, segundo os monetaristas, qualquer tentativa de manter a taxa de desemprego abaixo de sua taxa natural, só será eficiente se as autoridades monetárias conseguirem surpreender os agentes, fazendo com que a taxa efetiva de inflação seja maior que a taxa esperada de inflação. Mas, para que a taxa de desemprego se mantenha abaixo de sua taxa natural indefinidamente, é necessário que a inflação se acelere, para que as expectativas inflacionárias dos agentes sejam constantemente frustradas (KREMER, L. Rodrigo, 2003, p. 15).

Como os monetaristas compreendem que a inflação é um fenômeno puramente monetário, o aumento excessivo da oferta monetária (através de políticas monetárias expansionistas, por exemplo) poderia levar a economia à pressão inflacionária. E essas políticas monetárias partiriam exatamente do governo. Segundo RIBEIRO, Fernando (2013, p. 70): “A opção entre mais inflação e menos desemprego é, segundo Friedman, verdadeira apenas no curto prazo.”

Como proposta e argumento, os monetaristas acreditam que uma política monetária restritiva poderia manter a economia estável e previsível ao longo do tempo e isso seria crucial para a manutenção do emprego. Essa estabilidade da economia, com uma inflação baixa e controlada, é o que levaria as empresas e outros agentes econômicos a repensarem suas estratégias e decisões de investimento, bem como as contratações e expansão da mão de obra com maior confiança e menor incerteza. Isso, por sua vez, estimularia o crescimento econômico e, conseqüentemente, a criação de empregos. Ainda Segundo RIBEIRO, Fernando (2013, p. 70): “O ponto central da controvérsia entre Friedman (1969, 1977) e os defensores de uma abordagem keynesiana reside precisamente nesta questão: a eficácia da política econômica intervencionista em estimular o aumento da produção e do nível de emprego sem gerar inflação.”

Verifica-se que a raiz desse controle monetário também é oriunda de uma ação estatal, porém com um papel definido para autoridade monetária do país, (o Banco Central, no caso do Brasil) que agiria de forma independente das políticas fiscais do governo sem atender a pedidos com viés vantajoso, por exemplo, e sim somente atuante com o controle da taxa de inflação e de juros. Essa estabilidade monetária deveria vir com uma condução de forma transparente, bem como com metas e com estratégias por parte desse órgão regulador para que as empresas possam tomar suas decisões acerca de seus gastos e investimentos, seja na contração de crédito ou na construção de uma nova filial, por exemplo. Novamente, no final dessas tomadas de decisões econômicas, mas agora visando o longo prazo, isso estimularia a

criação de novos postos de trabalho. Entendendo a situação do emprego por outra via, Schumpeter dava enfoque na tecnologia e no impacto, um deles, que essa traz ao mercado de trabalho.

Segundo DATHEIN (2013, p. 6): “As teorias schumpeterianas destacam as mudanças estruturais da oferta agregada como geradoras potenciais de desemprego, na medida em que estas geram mudanças na demanda por mão-de-obra.” Diferentemente das causas do desemprego abordadas nas seções anteriores. Ainda segundo DATHEIN (2013):

As principais fontes de alterações na oferta agregada são as inovações e o conseqüente [sic] desenvolvimento econômico, que provocam endogenamente e intrinsecamente desequilíbrios e ciclos na economia. Estas inovações produzem forças de atração e de expulsão de mão-de-obra, concomitantemente, de modo que, se ocorrerem falhas nos mecanismos de compensação (Vivarelli, 1995), pode surgir o desemprego estrutural ou o especificamente tecnológico (DATHEIN, 2013, p. 6).

Segundo a Teoria do Ciclo Econômico de Joseph Schumpeter, esse processo cíclico “(...) era dividido em quatro fases: prosperidade, recessão, depressão e renovação (...)” (LIMA, 2005, p. 5). Essas fases ocorreriam através de flutuações econômicas que, por sua vez, viriam a acontecer através de inovações tecnológicas. A partir do momento em que essas tecnologias fossem difundidas para as mais diversas áreas do país, o que pode configurar a fase da prosperidade, a economia adentraria em um período de contração (fase da recessão seguida pela fase da depressão econômica) e se reinicia o ciclo econômico até uma nova tecnologia ser disruptiva (fase da renovação) e difundida novamente. Trazendo essa teoria à luz das políticas ativas e passivas de emprego, é possível verificar que se há o desenvolvimento de uma nova tecnologia, duas opções vêm em destaque: se cria tal tecnologia ou se adaptam tecnologias estrangeiras para o país. Essa criação ou adaptação da tecnologia já existente poderia gerar novos postos de trabalho reduzindo assim o desemprego.

De forma resumida, é possível associar as teorias econômicas às políticas de emprego da seguinte forma: a) Clássicos – políticas ativas de trabalho; b) Keynesianos – políticas ativas de emprego; c) Monetaristas – políticas de emprego com características mistas (ativas e passivas) e; d) Schumpeterianos – políticas de emprego com características mistas (ativas e passivas).

3 POLÍTICAS TRABALHISTAS: UM RESGATE DAS LEIS DO TRABALHO

Neste capítulo serão vistas as principais conquistas trabalhistas dos últimos 90 anos. Serão abordadas algumas seções com essas conquistas trabalhistas na história do país desde a origem do Ministério do Trabalho, passando por outros ganhos para os trabalhadores como o Programa de Integração Social (PIS), a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a instituição do Salário Mínimo (SM). Segundo CARDOSO (2006, p. 7): “Pode-se dizer que as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960.” Ainda complementa que

Nessa época, o crescimento populacional, a migração rural e o crescimento dos grandes centros urbanos provocaram uma expansão significativa da mão-de-obra disponível nas cidades. As altas taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcelas expressivas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado (CARDOSO, 2006, p. 8).

CARDOSO (2006, p. 8) continua o texto citando alguns programas, tais como os programas do FGTS, PIS e Pasep: “não podem ser tomados como partes de um sistema público de emprego, porque lhes faltava a perspectiva de atuar no sentido da reincorporação do trabalhador ao emprego.¹” O capítulo também abordará como era a situação dos trabalhadores antes das conquistas trabalhistas serem aprovadas.

¹ No texto de Cardoso, “Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: Desafios à Montagem de um Sistema Público, Integrado e Participativo”, são listadas e detalhadas outras medidas trabalhistas que foram criadas, tais como o FGTS e a criação do Sine. Para mais informações, ver: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1719/1/TD_1237.pdf

3.1 LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

Em 1930, o então presidente Getúlio Vargas instituiu aquilo que seria o marco dos direitos trabalhistas, o Ministério do Trabalho. Agora os trabalhadores teriam acesso às “férias anuais a categorias distintas e proibição do trabalho infantil, para menores de 12 anos” (SILVA, SALATIEL 2019, p. 13). Vale ressaltar que nesse início ainda não é possível dizer se já eram políticas de emprego ativas e/ou passivas. Além disso, algumas conquistas trabalhistas, como a própria criação do Ministério do Trabalho, são parte da legislação do trabalho e não necessariamente se incluem no grupo de políticas ativas ou passivas de emprego. Ainda sobre o Ministério do Trabalho, de acordo com as informações do site do Tribunal Superior do Trabalho (TST), “esse órgão passaria a ostentar, no futuro, a denominação de Ministério do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego ou ainda Ministério do Trabalho e Previdência Social” (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2023, p. 1). Em 1933, apenas três anos depois da criação do Ministério do Trabalho, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) é criada sendo mais um auxílio à proteção do trabalhador. Percebe-se que em pouco tempo os trabalhadores ganharam mais um instrumento a seu favor e proteção.

O governo de Vargas buscava dar mais destaque aos trabalhadores. Com a promulgação da Constituição Federal de 1934 há os maiores ganhos aos trabalhadores. Na Carta Magna, estava consolidada “(...) a criação do salário mínimo, a instituição de uma jornada de trabalho de oito horas, do repouso semanal, da garantia de férias anuais remuneradas e a compensação por dispensa sem justa causa” (SILVA, SALATIEL, 2019, p. 26). É nesse momento que são desenhadas as regras que culminarão no que ficaria reconhecida futuramente como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Abaixo, segue um quadro resumido com as principais conquistas trabalhistas no século passado em ordem cronológica:

Quadro 1 – Principais conquistas trabalhistas no Brasil no séc. XX

ANO	CONQUISTA TRABALHISTA
1930	Ministério do Trabalho
1933	Criação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)
1934	Promulgação da Constituição Federal (CF)
1938	Criação do Salário Mínimo (SM)
1943	Criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)
1965	Criação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)
1966	Criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
1970	Criação dos programas PIS e Pasep
1975	Criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE)
1986	Criação do Seguro-Desemprego

Fonte: elaborado pelo autor

3.2 NOVOS DIREITOS E CONQUISTAS TRABALHISTAS

Ainda na década de 1930, e vigente até os dias atuais, o Salário Mínimo era criado em 1938 e foi uma medida que instaurava um soldo mínimo que as empresas podiam pagar ao trabalhador. Com o passar dos anos, mudanças em sua metodologia de pagamento aconteceram.²

Em 1942 era criado o Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (SENAI), e no último mês do governo de Vargas, era criada a Confederação Nacional do Comércio, a CNC, que levará à criação, em julho de 1946, do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). As atividades do SENAC, de fato, têm seu início em 1946 e durante toda a história do SENAC até os dias atuais, o serviço tem abrangido cada vez mais cursos e atingindo cada vez mais categorias diferentes conforme a modernização do país. O serviço se inicia na cidade de São Paulo, porém, atualmente, possui unidades em todas as regiões e estados do país. O histórico de cursos do SENAC é extenso a abrange o setor de comércio, de bens e serviços e turismo do país. Conforme o avanço da tecnologia, o SENAC se propôs a se adaptar aos cursos tecnológicos voltados à informática e também com parcerias internacionais voltados à aprendizagem de idiomas. Não somente cursos pagos, mas também o SENAC oferece cursos gratuitos destinados às pessoas de baixa renda.

No ano seguinte, em 1943, no dia 1º de maio daquele ano, a CLT era criada e as responsabilidades agora passaram a ser divididas entre os setores público e privado. É importante ressaltar que essas melhorias atuavam em prol tanto dos trabalhadores quanto das empresas, pois ambos passam a ter direitos e deveres e um órgão governamental para assisti-los e cobrá-los dada à necessidade. Para os trabalhadores, essas mudanças instauradas foram de muito valor e até hoje estão em vigor, com as devidas alterações.

No entanto, apesar de ter sido um salto significativo na qualidade de vida do trabalhador quando desamparado, essas medidas não surtiram efeito desejado, pois se mantiveram apenas em um suporte primário, e não efetivamente a um auxílio ao trabalhador desempregado. O início definitivo dessas medidas se deu com a criação da Lei 4.923/1965. Segundo o site do FAT “O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED foi criado pelo Governo Federal, através da Lei nº 4.923/65, que instituiu o registro permanente

² Na página do IPEDATA é possível verificar a evolução do valor do salário mínimo em gráfico desde 2008 e em tabela desde 1940. Para mais informações, ver <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?stub=1&serid1739471028=1739471028>

de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.”

Segundo o site do IPEA no livro “Brasil, o Estado de uma Nação”, publicado em 2006 pelo Repositório do Conhecimento do IPEA: “(...) Assim, pode-se dizer que as políticas públicas de emprego desenhadas nos anos 1960 e 1970 se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado” (IPEA, 2006, p. 400). Ainda durante a década de 1970, em 1975, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) era criado e seguia determinações internacionais. De acordo com o livro Brasil, O Estado de uma Nação:

Em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criou-se o Sistema Nacional de Emprego (Sine), por intermédio do Decreto 76.403/75. O sistema tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do FAD e sua estrutura seria erguida por meio de postos de atendimento mediante parceria entre o Ministério do Trabalho e governos estaduais (IPEA, 2006, p. 400).

As funções do SINE eram: “a) a intermediação de mão-de-obra; b) a implementação de um seguro-desemprego; c) a reciclagem e formação profissional; d) a geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho e; e) a promoção de projetos de emprego e renda” (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 93). E não somente o trabalhador urbano foi contemplado pelas medidas criadas, pois em 1976, o Serviço de Nacional de Aprendizagem Rural, o SENAR, era criado. Atualmente, o SENAR conta com cursos na modalidade de Ensino a Distância (EaD).

Os programas PIS e Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) também foram criados em 1970 e estão em vigor até os dias atuais. Em 1990, de acordo com o Artigo 239 da CF de 1988: “a arrecadação do PIS/Pasep não seria mais para/com o objetivo a formação de patrimônio individual ao trabalhador, mas sim para financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o Programa do Abono Salarial até 1990.” Antes de ser conduzida à análise propriamente dita da focalização e dos incentivos associados aos programas de proteção ao trabalhador, uma descrição sucinta desses programas é necessária. Segundo BARROS, CORSEUIL e FOGUEL (2000, p. 6): “(...) Em linhas gerais,

o sistema brasileiro de proteção ao trabalhador contempla três programas e dois dispositivos básicos. O primeiro programa é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, e o segundo é o Seguro-Desemprego.”

Em 1986, Governo Federal instituiu o Seguro-Desemprego através da Lei 2.284/96 como parte do Plano Cruzado. Esse seguro tinha como finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de demissão sem justa causa ou paralisação parcial/total das empresas. Devido às regras complexas e restritas para o pagamento do seguro-desemprego, o programa teve baixa adesão nos primeiros anos de cobertura do programa. De acordo com o site do Palácio do Planalto, a Lei 7998/1990 “Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o FAT, e dá outras providências” (CASA CIVIL, 1990). O programa do Seguro-Desemprego que, além de prover assistência financeira temporária ao desempregado, agora iria auxiliar esse desempregado na busca de um novo emprego, podendo promover sua reciclagem profissional, conforme os países desenvolvidos já o faziam. Com a promulgação da CF de 1988, foram redesenhadas as fontes financiadoras do seguro-desemprego. A CF então estabeleceu, de fato, as bases para a organização de efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. Em 1990, o FAT e o CODEFAT passaram a ser a nova maneira de assegurar a proteção do trabalhador. Agora, o faturamento das empresas era tido como a principal base de incidência do fundo. O FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego. Sua validade se dá pela Lei 8352/1991, que: “Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências.” (CASA CIVIL, 1991) através do artigo nove: “As disponibilidades financeiras do FAT poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais” (CASA CIVIL, 1991).

A substituição do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003 trouxe certa esperança à forma de combater o desemprego, uma vez que o próprio presidente eleito teve sua origem política de movimentos sindicais. No documento “Carta ao Povo Brasileiro” de 2002, Lula afirmou sua posição sindicalista: “Iniciei minha vida sindical indignado com o processo de corrosão do poder de compra dos salários dos trabalhadores.” Ele reitera também seu compromisso em acabar com o “modelo vigente” se referindo às políticas econômicas cambiais e sobre os juros altos

deixados pela economia de Fernando Henrique, “o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer” (LULA, 2003, p. 1). Assume também o compromisso, um dos vários, no combate ao desemprego quando diz que “Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos” (LULA, 2003, p. 3). No segundo ano do primeiro mandato de Lula, é criado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Ainda no governo Lula, agora em seu segundo mandato que ficou em vigência no período de 2007 até 2010, foi criado o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) criado em 2010. Segundo o livro *Brasil, o Estado de uma Nação*:

A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas de emprego se consolidaria apenas na Constituição de 1988, quando, nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 possibilitou dar um formato mais acabado às iniciativas existentes, estabelecendo o PIS e o Pasep como lastro para as políticas da área e criando as bases para a organização do SPETR tal como existe hoje (IPEA, 2006).³

³ Para mais detalhes referentes a outras conquistas e alterações na legislação trabalhista, ver <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/caminhosdahistoria/article/view/328/362>

4 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DAS POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS NO GOVERNO BOLSONARO

A parte abordada agora contará com as principais propostas do governo de Jair Messias Bolsonaro para o país durante o mandato do ex-presidente juntamente com o que ainda planejava durante o ano eleitoral. Além do documento “O Caminho da Prosperidade”, é possível verificar na MP do Contrato Verde Amarelo (MP 905/19) quais foram as propostas para a reforma trabalhista proposta pelo governo de Jair Messias Bolsonaro.

Em campanha eleitoral, Jair Messias Bolsonaro mostra sua afinidade com as ideias voltadas ao liberalismo (como já visto anteriormente) e faz disso um dos pilares de sustentação das propostas divulgadas, sejam elas na parte do mercado de trabalho, educação ou saúde. Esse capítulo tem como objetivo listar quais eram essas propostas e quais de seus ministérios estavam envolvidos nesses projetos, bem como os recursos que se previam destinar a essas mudanças. O capítulo inicia com as definições do que são políticas ativas e passivas para logo entrar nas propostas feitas em cada um desses segmentos. Na sequência mostram-se as alterações da legislação trabalhista.⁴

⁴ Para mais detalhes de todas as propostas do governo Bolsonaro na MP 905/19, ver: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ContratoVerdeAmarelo/index.html>. No documento são trazidas as leis trabalhistas que o governo tinha a intenção de alterar. É possível visualizar como essas leis funcionam atualmente e como funcionariam caso a MP tivesse sido aprovada.

4.1 DEFINIÇÕES DAS POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS

Segundo Balbinotto e Zylberstajn (1999, p. 130), entende-se como políticas ativas de emprego aquelas que “(...) têm como objetivo melhorar o desempenho do mercado de trabalho e atender os indivíduos desempregados” (BALBINOTTO; ZYLBERSTAJN, 1999, p. 130). De acordo com Machado e Neto (2011, p. 2): “(...) O objetivo das políticas ativas é aumentar o nível de emprego e de salários das pessoas que possuem dificuldade em se inserir no mercado de trabalho.” (MACHADO; NETO, 2011, p. 2). De acordo com Machado e Neto (2011, p. 4): “Para analisar as políticas ativas de mercado de trabalho, iremos seguir a classificação proposta por Cahuc e Zylberberg (2004).” Essa classificação das políticas de emprego consiste em: a) Serviços Públicos de Emprego; b) Programas de capacitação/treinamento de trabalhadores; c) Medidas de emprego e treinamento para jovens; d) Emprego subsidiado e; e) Programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis (MACHADO; NETO, 2011, p. 4).

Por sua vez, as políticas de emprego passivas têm característica de reter e dar suporte ao trabalhador. Ainda segundo Balbinotto e Zylberstajn (1999, p. 130), as políticas passivas de emprego são aquelas que “(...) consideram como dado o nível de desemprego, e têm como objetivo principal assistir o trabalhador desempregado e/ou sua família.”⁵ Para Machado e Neto (2011), o objetivo das políticas passivas é “(...) garantir um determinado nível de consumo e bem estar para aqueles trabalhadores que não conseguiram se inserir na atividade econômica.” Assim como as políticas ativas foram classificadas, o mesmo acontece com as políticas passivas de emprego: “(...) listamos as possíveis ações que podem ser classificadas como políticas passivas de mercado de trabalho” (MACHADO; NETO, 2011, p. 9). As principais classificações das políticas passivas foram realizadas da seguinte forma: a) Seguro-desemprego; b) Qualquer outro tipo de transferência de renda dos trabalhadores desempregados ou em risco de perda de emprego; c) aposentadoria precoce; e d) extensão do ciclo escolar.

É possível concluir-se que, para os autores citados, as políticas ativas de emprego são aquelas que têm como objetivo a criação de postos de trabalho, a inserção do desempregado

⁵ Machado e Neto (2011) ainda dividem as políticas ativas de trabalho em três tipos: i) políticas de oferta; ii) políticas de demanda e; (iii) políticas que melhoram o fluxo de informações do mercado de trabalho. Para mais informações, ver: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD39_2.pdf

no mercado de trabalho. Por outro lado, as políticas passivas de emprego têm como objetivo manter algum tipo de suporte ao trabalhador que está desempregado, amenizando assim o desemprego.

É possível verificar também que ambas as políticas de emprego citadas estão intimamente ligadas umas às outras e podem chegar até mesmo trabalhar de forma complementar, pois é do interesse do Estado tanto estimular a criação de emprego e elevar o consumo das famílias, o que reflete em uma melhoria no bem-estar social como um todo (como famílias saindo de situação extrema pobreza, aumento de consumo, melhor educação, segurança etc.) e fazer com que esse trabalhador, em um momento de desemprego, continue contribuindo com a economia, seja consumindo com uma renda oriunda do seguro-desemprego, por exemplo, ou se profissionalizando e capacitando em cursos gratuitos (ou de preços acessíveis) oferecidos pelo governo podendo ser de forma presencial ou, atualmente e de forma mais comum, de maneira digital.

De forma esquemática, são resumidas no quadro 2 as principais propostas em relação ao combate ao desemprego feitas pelo governo de Jair Messias Bolsonaro. Como algumas dessas políticas de emprego não possuem propriamente características de ativas e/ou passivas, o quadro abaixo tem como objetivo identificar, separar e resumir quais dessas políticas de emprego propostas seriam ativas, passivas ou se fariam parte de uma alteração na legislação trabalhista relacionados ao governo de Jair Messias Bolsonaro.⁶

⁶ Para mais detalhes de todas as propostas do governo Bolsonaro na MP 905/19, ver: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ContratoVerdeAmarelo/index.html>. No documento são trazidas as leis trabalhistas que o governo tinha a intenção de alterar. É possível visualizar como essas leis funcionam atualmente e como funcionariam caso a MP tivesse sido aprovada.

Quadro 2. Políticas de emprego adotadas no governo Bolsonaro, de acordo com a sua classificação

POLÍTICAS ATIVAS	POLÍTICAS PASSIVAS	LEGISLAÇÃO DO TRABALHO
Microcrédito	Participação dos Lucros e Resultados	Reforma Trabalhista
Trabalho dos bancários	Reforma da Previdência	Previdência
Trabalho aos domingos		Carteira Verde e Amarela
Registro de Profissões		Aposentadoria por Idade e Tempo de Contribuição

Fonte: elaborado pelo autor

As seções seguintes têm como objetivo evidenciar as principais propostas do governo de Jair Messias Bolsonaro em relação ao emprego do ponto de vista das políticas ativas. Dentre elas, cabe mencionar o microcrédito, as novas jornadas de trabalho e o registro de profissões.

4.2 POLÍTICAS ATIVAS PROPOSTAS

O microcrédito não é originário do governo de Jair Messias Bolsonaro. Ele foi sancionado pela Lei 9.790 de 23 de março de 1999 do então governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com o site do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES): “O microcrédito é a concessão de empréstimos de pequeno valor a empreendedores formais e informais, normalmente sem acesso ao sistema financeiro tradicional.” (BNDES, 2023). Na gestão de Jair Messias Bolsonaro, o limite do faturamento anual da empresa foi elevado de R\$ 200 mil para R\$ 360 mil para que os micro e empreendedores tivessem acesso ao crédito e empréstimos no Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). O governo propiciou a concessão de empréstimo via digital, sem a necessidade de uma visita presencial por parte do microempreendedor. Se, por um lado, isso facilita por causa da transação digital e auxilia e com a redução do tempo de espera (a aprovação de documentos antes ocorria de forma mais morosa e presencial), por outro lado, o aumento do limite do faturamento em quase 80% pode ser um impeditivo considerável ao empreendedor que deve provar esse aumento anualmente. Isso significa que, mensalmente, o valor saltaria de R\$ 16.666 para R\$ 30.000 mensais.

Verifica-se, então, que essa política de incentivo ao trabalho, uma política ativa, tem como papel principal estimular o emprego, pois uma vez que o empréstimo é contraído pelo empreendedor, o mesmo pode aplicar, invariavelmente, para um aumento de quadro de funcionários. Dificultando o acesso à concessão, pode fazer que o desemprego fique, pelo menos, estagnado.

Sobre as novas jornadas de trabalho, o governo estudou a mudança da carga horária de algumas categorias de trabalhadores e uma delas seria a categoria dos bancários. A proposta feita pelo governo seria aumentar a jornada de trabalho de 6h para 8h diárias e abrir as agências bancárias aos sábados, domingos e feriados. Os finais de semana e feriados poderiam ser cancelados e a hora extra a esses funcionários seria paga somente após a 8ª hora trabalhada.

Atualmente, no artigo 224 da CLT consta que: “A duração normal do trabalho dos empregados em bancos, casas bancárias e Caixa Econômica Federal será de 6 (seis) horas contínuas nos dias úteis, com exceção dos sábados, perfazendo um total de 30 (trinta) horas de trabalho por semana” (CASA CIVIL, 1985). Apesar de que na MP 905/19 o governo não deu mais detalhes de como seria a alteração da carga horária dessa categoria caso entrasse em

vigor e nem a partir de quando seria implementada a alteração, essa proposta poderia não agradar os profissionais que trabalham nos bancos. Se por um lado, poderia beneficiar as pessoas que não conseguem ir aos bancos durante a semana, por outro lado poderia desestimular os bancários a trabalhar e até mesmo o ingresso de novos profissionais nessa área. No entanto, uma medição e levantamento de dados para verificar se, de fato, essa medida traria aumento de emprego na categoria dos bancários seria possível caso a MP 905/19 fosse aprovada. Além disso, essa medida poderia se enquadrar nas políticas ativas, pois seria possível que houvesse um aumento do número de vagas no setor bancário para que houvesse, em alguma medida, uma escala de trabalho nos finais de semana. Em “O Caminho da Prosperidade” e na MP 905/19 não havia menções sobre possíveis aumentos salariais para essa categoria.

Outra alteração referente à carga horária seria a proposta de trabalho aos domingos. Pela MP 905/19, no artigo 68: “Fica autorizado o trabalho aos domingos e aos feriados” (SECRETARIA-GERAL, 2019). Cabe mencionar que na redação da MP 905/19, do relator e ex-Deputado Federal, Christino Áureo, as alterações do trabalho aos domingos estavam dispostas da seguinte forma: “a) Retira as restrições previstas na CLT para o trabalho aos domingos e feriados, desde que o trabalhador possa repousar em outro dia da semana;” b) “No caso do comércio, o repouso semanal remunerado deverá coincidir com o domingo, pelo menos, uma vez a cada quatro semanas” e; c) “Na indústria, a coincidência com o domingo deverá ocorrer, pelo menos, uma vez a cada sete semanas” (CÂMARA, 2019). Isso poderia ser útil ao funcionário, uma vez que aos finais de semana a quantidade de comércio e estabelecimentos públicos, como cartórios e prefeituras e outros programas públicos estão, em sua maioria, fechados. Ainda não é possível analisar se, de fato, essa seria uma medida que agradaria aos trabalhadores, pois há demandas da empresa e pessoais em diferentes dias da semana. Com dados futuros sobre o aumento do consumo nos shoppings centers, por exemplo, é que seria possível constatar se houve, de fato, um aumento no gasto das famílias e de vendas do comércio. Analisando essa política, a mesma poderia ser encaixada no grupo das políticas ativas, pois ela poderia promover novas vagas de trabalho que contemplaria os domingos como um dia trabalhado para os profissionais que ainda não trabalham nesse dia. Se essa medida traria um benefício real ao trabalhador, seria possível apurar somente se houvesse algum tipo de pesquisa com a categoria dos trabalhadores para essas profissões que seriam executadas aos domingos após certo período de tempo, dada à necessidade do objeto de pesquisa e se a MP 905/19 fosse aprovada.

Ainda sobre as categorias de profissionais na MP 905/19, registros profissionais de algumas profissões seriam revogados, tais como jornalistas, radialistas, publicitários e outras profissões. De acordo com a MP 905/19:

Revoga dispositivos de leis diferentes para acabar com o registro profissional de jornalistas, radialistas, publicitários, atuários, artistas, arquivistas, sociólogos, secretários, corretores de seguros e guardadores de carros, autorizando qualquer trabalhador a exercer essas profissões (CÂMARA, 2019).

Em medida de comparação, cabe ressaltar que essa medida está apenas na redação da MP 905/19, mas não chegou a ir, de fato, publicada na MP 905/19 e nem no Projeto de Lei que o ex-Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, enviou ao ex-presidente Jair Messias Bolsonaro justificando todas as medidas da MP 905/19. Ainda segundo a redação da MP 905/19, essas profissões continuariam com seus registros, seja através dos seus respectivos conselhos ou sindicatos: “Mantém o registro das profissões citadas e propõe que os registros profissionais sejam realizados prioritariamente pelos respectivos conselhos profissionais e sindicatos da categoria (...)” (CÂMARA, 2019). Outra forma de registro dos profissionais dessas categorias seria, “excepcionalmente, por meio de sistema eletrônico do Ministério da Economia” (CÂMARA, 2019). Na MP 905/19 não há mais detalhes sobre esse controle e o porquê que estaria vinculado ao Ministério da Economia. Essa medida viria acompanhada da dificuldade dos jornalistas e da classe artística para com o governo de Jair Messias Bolsonaro, sejam dos ataques a esses profissionais durante entrevistas ou através das redes sociais. Verifica-se que é uma medida de cunho até mesmo pessoal adotada pelo governo, pois agora além da redução desses profissionais, o que poderia desestimular o ingresso de novos estudantes aos cursos dessas áreas, os que já fazem parte dessa comunidade de profissionais poderiam ter receio de exercer a profissão e à “prestação de contas” ao Ministério da Economia, principalmente porque o documento não menciona que tipo de regulamentação eletrônica o Ministério faria, quais medidas poderiam ser tomadas e em quais casos ainda, o que poderia deixar delicada a situação para esses profissionais. Por ser uma medida de caráter mais pessoal que político, em última instância, ainda assim poderia ser considerada como uma política ativa, pois o governo, no controle dessas profissões, poderia criar novos postos de trabalho, mas que fosse de encontro de seu viés político. No entanto, essa medida ainda poderia sofrer um efeito contrário desestimulando a criação de novos postos de trabalho.

4.3 POLÍTICAS PASSIVAS PROPOSTAS E ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

As seções abaixo contemplam as principais propostas do governo em relação ao emprego, porém agora pelo lado das políticas passivas de emprego. Ademais, são indicadas as propostas que se enquadram no âmbito de alterações da legislação trabalhista.

4.3.1 Participação nos Lucros e Resultados e acidentes de trabalho

Atualmente, de acordo com a lei 10.101/2000, sobre a Participação dos Lucros e Resultados (PLR) da empresa em relação à participação nas reuniões e decisões sobre os lucros e resultados a serem divididos entre os funcionários, consta no inciso I que: “[a] comissão paritária escolhida pelas partes, integrada, também, por um representante indicado pelo sindicato da respectiva categoria” (CASA CIVIL, 2000). Segundo a MP 905/2019, as negociações dos lucros e resultados da empresa poderiam ser realizadas sem o representante sindical: “Determina que negociações podem ocorrer sem a participação de representantes do sindicato da categoria” (CÂMARA, 2019). Não somente em relação à não-participação do sindicato, mas também sem o voto do sindicato para a repartição dos lucros e resultados, pois também é dito na MP 905/19 que: “Exige que a comissão paritária notifique o ente sindical para que indique representante no prazo máximo de 7 dias. Se não houver indicação, a comissão poderá decidir sobre a PLR” (CÂMARA, 2019). Essa medida visaria o maior controle e poderia até mesmo chegar a ser majoritário da empresa nas decisões de repartição dos lucros e resultados para os funcionários. Uma vez que haveria uma abertura em relação à presença do representante dos trabalhadores nessas reuniões, as empresas poderiam decidir marcar essas reuniões exatamente em agendas onde o sindicato não poderia participar, fazendo assim com que essa repartição dos lucros ocorreria de forma ainda mais assimétrica em detrimento dos trabalhadores. Em nenhum dos três documentos, na MP 905/19, na redação dessa mesma MP e no Projeto de Lei redigido por Paulo Roberto Nunes Guedes é informado como e se o sindicato poderia decorrer dessa decisão, seja em outras reuniões para tomadas de decisão conjuntas ou até mesmo judicialmente.

Em relação aos acidentes de trabalho, a redação da MP 905/19 contempla que, “Deixaria de ser considerado acidente de trabalho o acidente sofrido pelo funcionário no percurso de sua residência até o local de trabalho” (CÂMARA, 2019). Atualmente, segundo a Lei 6367/1976, no artigo segundo: “Acidente do trabalho é aquele que ocorrer pelo exercício

do trabalho a serviço da empresa, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, ou perda, ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho” (CASA CIVIL, 1976). Ainda na Lei 6367/1976, no artigo segundo, inciso V, temos que: “V - o acidente sofrido pelo empregado ainda que fora do local e horário de trabalho” que contempla a alínea d): “d) no percurso da residência para o trabalho ou deste para aquela” (CASA CIVIL, 1976).

Caso ocorresse um acidente nessas condições, o funcionário deixaria de ter a estabilidade provisória de 12 meses conforme as leis atuais da CLT. No artigo 118, inciso I da Lei 8213/1991 sobre a Previdência Social, é dito que “O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente” (CASA CIVIL, 1991).

Segundo a MP 905/19: “Na prática, o empregado que sofrer acidente nessas circunstâncias deixa, por exemplo, de ter direito à estabilidade provisória de 12 meses, a contar da alta previdenciária (cessação do benefício), como previa a CLT” (CÂMARA, 2019).

Essa medida atualmente se configura como uma política passiva de emprego, pois essa retenção do funcionário na empresa devido ao acidente sofrido na ida ou vinda do trabalho é de responsabilidade da empresa. No entanto, se a MP 905/19 fosse aprovada, poderia se tornar contraproducente, pois dada à gravidade do acidente sofrido pelo funcionário, o mesmo poderia ficar até mais de um ano afastado por perícia médica e agora ainda ficaria sem a estabilidade do trabalho por parte da empresa em seu retorno. Essa medida poderia resultar em mais desligamentos e aumento do desemprego, pois a empresa poderia desligar o funcionário durante seu período de recuperação e não ter gastos onerosos com essa estabilidade, a não ser os de direito referente à demissão.

4.4 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO

Algumas propostas referentes às políticas de emprego do governo de Jair Messias Bolsonaro não se enquadram em políticas ativas e/ou passivas, mas em alterações na legislação trabalhista. De tal maneira, nas alterações legais, constam: a) nova carteira de trabalho proposta; b) alterações no FGTS; c) Reforma da Previdência e; d) nova regras para a aposentadoria. Todas essas propostas estão contempladas na MP 905/19 e serão vistas nas subseções abaixo.

4.4.1 Nova carteira de trabalho e outras mudanças legais

Em relação ao desemprego, o ano de 2018 se encerra com uma taxa de desocupação de 11,70%, a menor do ano em questão, porém ainda com um número elevado de trabalhadores desempregados, cerca de 12,3 milhões. Vendo esses números e com suas pautas simpáticas com as ideias liberais, o governo do ex-presidente anda em campanha eleitoral em 2018, idealizou uma alternativa à carteira de trabalho atual no documento “O Caminho da Prosperidade.” Para combater o desemprego e com a manutenção do emprego, o governo propôs o Programa Verde e Amarelo, cujo objetivo era a criação de uma nova carteira de trabalho com foco na contratação de pessoas entre 18 e 29 anos. Essa nova carteira de trabalho seria voluntária para que o trabalhador pudesse escolher entre a atual e a nova que seria criada. No documento “O Caminho da Prosperidade” é dito que “criaremos uma nova carteira de trabalho verde e amarela, voluntária, para novos trabalhadores.” (BOLSONARO, 2018, p. 5). Essa nova carteira de trabalho prevista pela Medida Provisória (MP) 905 de 2019, “Incentiva a contratação de pessoas entre 18 e 29 anos de idade, com rendimento limitado a 1,5 salário mínimo por mês (hoje, R\$ 1.567,50)” (CÂMARA, 2019). O Programa Verde e Amarelo estava ligado a dois principais pontos a: a) uma nova Reforma Trabalhista e; b) a Reforma da Previdência e todas elas estavam concatenadas ao Ministério da Economia e tinham como intenção a introdução de novas leis trabalhistas. No artigo 13 da MP 905/19, consta que os trabalhadores que fossem contratados nessa modalidade do Contrato Verde e Amarelo receberiam qualificação profissional. No entanto, não são mencionadas quais medidas seriam para tal qualificação, quais profissões contemplariam essa qualificação e nem o valor destinado, bem como a fonte financiadora, referentes a essa qualificação: “Os trabalhadores contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo receberão

prioritariamente ações de qualificação profissional, conforme disposto em ato do Ministério da Economia” (CÂMARA, 2019).⁷

Além dessas medidas já citadas, o governo também propôs mudanças em relação ao percentual do recolhimento do FGTS, que passaria a ser menor, saindo de 8% para 2%. Essas alterações também estão na MP 905/19. Além disso haveria “(...) uma redução da multa em caso de demissão do trabalhador (de 40% para 20%)” (CÂMARA, 2019). Para os profissionais que recebem o adicional de periculosidade, esse valor também sofreria grande redução, saindo dos atuais 30% para apenas 5%. No entanto, em contrapartida, a empresa deveria contratar um seguro para o funcionário. Esse adicional seria pago ao trabalhador se somente 50% de sua jornada de trabalho fosse exposta ao risco. Por último, as empresas deveriam ter em seu quadro de funcionário, um percentual de 20% com essas medidas propostas. Segundo a MP 905/19, a perda de arrecadação do governo seria compensada pela taxaço do seguro-desemprego dos demais trabalhadores não contemplados nessas medidas. Para o trabalhador, caso a proposta fosse aprovada, seria possível o recebimento da multa do FGTS em casos de demissão mesmo sendo por justa causa, bem como o recebimento dessa multa juntamente com a adição do 13º salário e do recebimento das férias. Já nesse primeiro programa, é possível verificar que a grande maioria das ações do programa mostrariam quedas nos benefícios dos trabalhadores em prol das empresas contratantes.

Sobre a Reforma da Previdência, a mesma está intimamente ligada à manutenção do emprego na sociedade, uma vez que é ela quem determina, dentre uma das suas atribuições, por quanto tempo que ainda o trabalhador deverá exercer as funções, desde que não desempenhe atividades por conta própria, trabalhos autônomos e/ou voluntários, mesmo que isso gere algum tipo de renda. Segundo o site da Nova Previdência, seus princípios consistem em: a) um Sistema justo e igualitário; b) Garantir [os] direitos adquiridos; c) Quem ganha menos paga menos. Quem ganha mais paga mais; d) Várias regras de transição para aqueles que estão no mercado de trabalho; e, por fim; e) Garantir a sustentabilidade do sistema em um contexto de rápido e intenso envelhecimento populacional. (Ministério da Economia, 2019).⁸ Esse tema levanta diferentes questionamentos, observações e constatações como a qualidade de vida e envelhecimento da população (afinal, se as pessoas conseguem ainda trabalhar em idade avançada, após os 60 anos, por exemplo, é sinal de que envelhecer está se tornando cada

⁷Para mais detalhes de todas as medidas contempladas na MP 905/19, ver em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv905.htm

⁸ Para mais detalhes sobre a regra de cálculo da nova aposentadoria, bem como do funcionamento das regras de transição para os já aposentados e até mesmo os casos de recebimento de pensão por morte, ver: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/Nova_Previdencia_Final.pdf

vez “mais saudável”), a pirâmide etária está ficando com seu topo mais largo que a base, o gasto público com aposentadorias e pensões, a taxa de fecundidade está em desaceleração, entre outros. De acordo com o site do Senado Federal, foi promulgada em 12/11/2019 a Emenda Constitucional 103. De acordo com o ex-presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, Davi Alcolumbre, em relação à aprovação da Emenda 103 promulgada e de outras emendas ainda em pauta do Congresso Nacional:

Temos consciência do tamanho da nossa responsabilidade. O Senado e a Câmara estão construindo um caminho para unirmos as forças do Parlamento, com a participação do governo federal, para realizarmos também uma reforma tributária em que o grande beneficiado será o povo brasileiro — declarou (SENADO, 2019).

Já o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, disse que:

Todos nós precisamos entender que a reforma da Previdência é a primeira de várias neste objetivo. A política é a solução dos nossos problemas, e é aqui, nesta Casa, que nós vamos construir todas as soluções, de forma transparente, com diálogo, mas, acima de tudo, respeitando a nossa Constituição, reformando-a onde podemos reformá-la, respeitando-a e protegendo-a. Este é o nosso papel, se queremos viver numa democracia forte (SENADO, 2019).

Ainda segundo o site do Senado Federal, “(...) O objetivo da medida, segundo o Executivo, é reduzir o déficit nas contas da Previdência Social. A estimativa de economia é de cerca de R\$ 800 bilhões em 10 anos” (SENADO, 2019).

Como a reforma da previdência tem características de uma política que mantém o trabalhador em atividade econômica por mais tempo e contribuindo para a economia pelo menos com uma renda para aposentados, porém em escalas e em setores diferentes, ela seria considerada uma política passiva de emprego. Para reter o funcionário por mais tempo produtivo e dentro da PEA, o governo analisa a situação atual e futura do país e, com base em levantamentos de dados e informações de órgãos oficiais, tomam as medidas previdenciárias.

No documento “O Caminho da Prosperidade” é possível verificar que as propostas em relação à Reforma da Previdência feitas não possuíam muitos argumentos e nem como seriam executadas. Apenas que a reforma seria feita via um “modelo de capitalização” e que os novos trabalhadores “terão a possibilidade de optar entre os sistemas novo e velho.” (BOLSONARO, 2018). No documento é citado que “Há de se considerar aqui a necessidade de distinguir o modelo de previdência tradicional, por repartição, do modelo de capitalização, que se pretende introduzir paulatinamente no país.” (BOLSONARO, 2018). No entanto, com a promulgação da Emenda 301 como já citado anteriormente, a aposentadoria por idade e tempo sofreram alterações. Agora a idade mínima para aposentadoria dos homens aumentou

para 65 anos e das mulheres aumentou para 62 anos. Além disso, foi extinta a aposentadoria por tempo de contribuição somente. Os trabalhadores terão que cumprir os dois requisitos: idade mínima e tempo de contribuição.

4.5 RESULTADO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO ATIVAS E PASSIVAS PROPOSTAS

Em relação às propostas que não obtiveram a aprovação pelo Congresso Nacional, pode-se verificar que o país teria tido mais políticas ativas e passivas de emprego. No entanto, essas políticas ativas e passivas que visavam outrora conquistas trabalhistas, chegariam a se tornar até restritivas e impeditivas em relação à queda do desemprego. O Programa “Carteira Verde e Amarela” não foi aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional, somente pela Câmara dos Deputados e perdeu sua validade em agosto de 2020. Já pelo Senado, havia discordância entre os senadores entre apoiadores e opositores do governo federal. Segundo o site do Senado Federal: “Polêmicas envolvendo a flexibilização da legislação trabalhista estão entre as dificuldades apontadas pelos senadores opositores para votação do texto”, o que aponta que não eram todos, ou a maioria dos Senadores, que apoiavam essa medida ou que estavam a favor das decisões do governo. Ainda segundo o site “Já os governistas reafirmam a confiança de que o texto pode gerar mais empregos. (SENADO, 2020).

Ainda no final de 2022, mas já com o resultado das eleições presidenciais, a equipe de Lula já tinha anunciado que descartaria a possibilidade de implementação dessa nova carteira de trabalho. Segundo André Borges, editor de economia do site Uol, a “Equipe de Lula quer 'enterrar' de vez projeto Carteira Verde e Amarela” (BORGES, 2022). De acordo ainda com o editor Guilherme Grandi, do jornal Gazeta do Povo, de fato, o governo Lula não levará adiante a ideia dessa carteira de trabalho, mas promete criar outro programa para os jovens: “Governo descarta “carteira verde e amarela” e promete criar outro programa para jovens (GRANDI, 2023).”

Logo no início do mandato de Jair Messias Bolsonaro, segundo o jornal Época Negócios e matéria escrita pela Agência Brasil, Paulo Roberto Nunes Guedes, defendia a adoção da Carteira Verde e Amarela com o ex-presidente, disse que: “Você pode escolher um sistema que tem muitos direitos e não tem emprego e um outro sistema onde você tem muitos empregos e esses direitos são os que você escolhe ter” (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado consistiu no apontamento das propostas das políticas ativas e passivas de emprego voltadas ao trabalhador no governo de Jair Messias Bolsonaro. Foi feito um compilado de dados desde o início das principais medidas criadas para a defesa e os direitos dos trabalhadores desde o governo Vargas. Também foram abordadas diferentes teorias econômicas voltadas ao desemprego e foi possível constatar que algumas delas, como a teoria dos Clássicos tinha pontos em comum, de fato, com as ideias defendidas pelo governo de Jair Messias Bolsonaro.

Em termos de desemprego, o papel do governo seria mínimo, pois essa função de gerar novos postos de trabalho deveria ficar a cargo apenas das instituições privadas. Segundo os clássicos, os mercados seriam autoajustáveis e isso também caberia ao combate ao desemprego, pois os desempregados ofertariam sua mão e obra e as empresas que necessitam dessa mão de obra contratariam essas pessoas desempregadas. O governo então teria de prover apenas as funções de segurança, administração da justiça e execução/manutenção de obras públicas. A MP 905/19 ia na mesma direção das ideias liberais que o governo de Jair Messias Bolsonaro simpatizava.

É possível concluir que o governo não obteve êxito na aprovação de sua proposta de alteração das leis trabalhistas e mesmo que houvesse essa aprovação, os trabalhadores perderiam mais benefícios do que ganhariam. Isso pode ser corroborado com algumas propostas da MP 905/19, tais como a redução do pagamento do adicional de periculosidade, por exemplo, o registro de profissões controlado pelo Ministério da Economia, uma maior dificuldade para os trabalhadores contraírem empréstimos, e a diminuição do suporte ao trabalhador em caso de acidentes de trabalho. Ao analisar o governo de Jair Messias Bolsonaro, é possível verificar que o mesmo não buscava reforçar os direitos trabalhistas, mas em diminuí-los flexibilizando as leis do trabalho. Além disso, houve um registro negativo histórico da taxa de desocupação e isso ocorreu não somente no ano de 2021, mas desde o primeiro trimestre de 2012 a taxa de desocupação nunca tinha atingido níveis tão altos, que foi de 14,90% de acordo com o site e dados divulgados da PNAD Contínua deste ano de 2023 (PNAD, 2023). O governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro não menciona se essas ações da MP 905/19 seriam para inicialmente corrigir os problemas do desemprego em seu mandato (para combater problemas conjunturais) ou se seria um plano a longo prazo (para

combater problemas estruturais), mesmo sem a certeza do resultado das eleições presidenciais de 2022.

No entanto, cabe ressaltar que mesmo com essa limitação da aprovação da MP 905/19 pelo Congresso, a gestão de Jair Messias Bolsonaro não pensou em outra proposta para alteração da legislação trabalhista ou até mesmo para estimular o emprego dos jovens entre 18 e 29 anos como havia proposto com a Carteira Verde e Amarela. Desde 2019 até o final do seu mandato, Jair Messias Bolsonaro e Paulo Roberto Nunes Guedes não trabalharam em outra proposta para o combate ao desemprego. O que faz a importância de levantar a questão de qual era a preocupação, de fato, do governo em buscar fazer políticas ativas e passivas de emprego, podendo ser novas políticas ou até mesmo alterar as já existentes. Vale ressaltar também que outros programas que não foram abordados com mais detalhes no trabalho, como o SINE continuaram suas atividades em toda a gestão de Jair Messias Bolsonaro.

Em contrapartida do papel do governo em relação ao emprego, como principal estimulador de empregos e de dar suporte aos que se encontram desempregados, é visível que o ex-presidente e seu governo diminuía a situação dos mais pobres no país. O ex-presidente Jair Messias Bolsonaro afirma, em uma de suas entrevistas, próximo das eleições presidenciais de 2022, que “não é esse número todo” sobre as 33 milhões de pessoas que passavam fome e afirmou ainda que a população pobre está “acostumada a não ter uma profissão” segundo matéria do jornal Metrôpoles. Ainda segundo Jair Messias Bolsonaro: “São pessoas que foram, ao longo dos anos, acostumadas a não se preocupar ou o Estado negar uma forma de ela aprender uma profissão” quando diz respeito à assistência e suporte aos trabalhadores e famílias mais carentes (BORGES, Rebeca 2022).

Uma possível solução em relação ao combate ao desemprego seria o que feito no Reino Unido no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, que seria uma espécie de *voucher*, um tipo de cupom com a função de converter o seguro-desemprego por algum tipo de subsídio ao emprego. (COSTANZI, 2000, p. 53). Essa medida teria características mistas de políticas ativas e passivas de emprego. No entanto, ainda fica como desafio para as próximas décadas o estudo e o impacto na sociedade, nas novas diretrizes, no combate ao desemprego, nas novas funções a serem realizadas e em novas modalidades do trabalho, tais como o trabalho híbrido ou totalmente via remoto (*home office*). Com certeza, o combate ao desemprego será um dos grandes desafios não somente para o próximo quadriênio. No entanto, são medidas, caminhos e iniciativas tomadas agora que definirão e encaminharão o país para as próximas décadas para um futuro mais promissor.

O trabalho apresentado também fica como sugestão para a comparação do desempenho das políticas ativas e passivas dos próximos governos em relação ao governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, bem como alterações nas legislações trabalhistas e seus impactos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL (ed.). **Guedes defende nova modalidade de contratação trabalhista**. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/guedes-defende-nova-modalidade-de-contratacao-trabalhista.html>. Acesso em: 28 maio 2023.

AGÊNCIA CÂMARA (ed.). **Medida Provisória do Contrato Verde e Amarelo**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ContratoVerdeAmarelo/index.html>. Acesso em: 28 maio 2023.

AGÊNCIA SENADO (ed.). **A reforma da Previdência**. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2019/10/a-reforma-da-previdencia-aprovada-no-senado>. Acesso em: 04 jun. 2023.

AGÊNCIA SENADO (ed.). **Biblioteca Presidencial: Ex-Presidentes**. 2023. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas>. Acesso em: 28 maio 2023.

AGÊNCIA SENADO (ed.). **Senadores veem falta de consenso para votar MP do Contrato Verde e Amarelo. Senado Notícias**. Brasília, p. 1-4. 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/senadores-veem-falta-de-consenso-para-votar-mp-do-contrato-verde-e-amarelo>. Acesso em: 1 maio 2023.

ALMEIDA, Gelsom, **O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical**. 2006. 11 f. TCC (Doutorado) - Curso de História, Departamento de Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/bXYDMyBYyLdnJWzdm86CS3P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

AMARAL, Poliana Peixoto; PANASSOLO, Fernanda; TONIN, Sandra Regina. **A Visão das Escolas Econômicas sobre a intervenção do Estado na economia**. Orientador: Amarildo Hersen. 2009. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Centro-Oeste, Paraná, 2009. Disponível em: https://anais.unicentro.br/siepe/isiepe/pdf/resumo_1185.pdf. acesso em: 02 jun. 2023.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios**. 1995. 26 f. - Curso de Economia, Ipea, Brasília, 1995. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/5/PPP_n12_PolíticasPublicas.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.

BALBINOTTO, Giácomo; ZYLBERSTAJN, Hélio. **As Teorias de Desemprego e as Políticas Públicas de Emprego**. 1999. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117216/114822>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BARONE, Francisco Marcelo *et al.* **Introdução ao Microcrédito**. 2002. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/outras_pub_alfa/microcredito.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.

BARROS, Ricardo Paes de; CORSEUIL, Carlos Henrique; FOGUEL, Miguel. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil.**

Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 22, p. 1-43, dez. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/79/90>. Acesso em: 01 set. 2022.

BOLSONARO, Jair Messias. **O Caminho da Prosperidade.** 2018. Disponível em:

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

BORGES, André (ed.). **Equipe de Lula quer 'enterrar' de vez projeto Carteira Verde e Amarela.** Uol. São Paulo, p. 1-1. 26 nov. 2022. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/11/26/equipe-de-lula-quer-enterrar-de-vez-carteira-verde-e-amarela.htm>. Acesso em: 28 maio 2022.

BORGES, Rebeca (ed.). **Bolsonaro diz que pobres foram “acostumados” a não aprender profissão.** 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-diz-que-pobres-foram-acostumados-a-nao-aprender-profissao>. Acesso em: 01 jun. 2023.

CARDOSO JUNIOR, José Celso *et al.* **Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: Desafios à Montagem de um Sistema Público, Integrado e Participativo.** Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1719/1/TD_1237.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

CASA CIVIL - SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Constituição (1976). Lei nº 10.101, de 1976. **Dispõe Sobre O Seguro de Acidentes do Trabalho A Cargo do Inps e Dá Outras Providências.** Brasília, 19 out. 1976. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6367.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

CASA CIVIL - SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Constituição (1990). Lei nº 7998, de 1990. **Regula O Programa do Seguro-Desemprego, O Abono Salarial, Institui O Fundo de Amparo Ao Trabalhador (Fat), e Dá Outras Providências.** Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

CASA CIVIL - SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Constituição (2000). Lei nº 10.101, de 2000. **Dispõe Sobre A Participação dos Trabalhadores nos Lucros Ou Resultados da Empresa e Dá Outras Providências.** Brasília, 19 dez. 2000. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10101.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

CASA CIVIL - SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Lei nº 7.430, de 17 de dezembro de 1985. **Dá nova redação ao caput do art. 224 da Consolidação das Leis do Trabalho,** aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, 17 dez. 1985. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7430.htm#:~:text=%22Art.,1%C2%BA%20de%20janeiro%20de%201987.. Acesso em: 01 jun. 2023.

CORREIO DO POVO. Agência Brasil (ed.). **Guedes defende nova modalidade de contratação trabalhista.** Correio do Povo. Rio Grande do Sul, p. 1-1. 07 fev. 2019. Disponível em:

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/guedes-defende->

nova-modalidade-de-contrata%C3%A7%C3%A3o-trabalhista-1.318177. Acesso em: 28 maio 2023.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **A Experiência do Reino Unido no Fortalecimento das Políticas Ativas de Emprego**. 2000. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5730/1/bmt_n.13_experi%C3%Aancia.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

DATHEIN, Ricardo. **Teorias econômicas e políticas contra o desemprego: uma avaliação das diferentes propostas**. uma avaliação das diferentes propostas. Disponível em: https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD08_2003_dathein.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

GRANDI, Guilherme (ed.). **Governo descarta “carteira verde e amarela” e promete criar outro programa para jovens**. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 04 jan. 2023. p. 1-4. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/governo-lula-descarta-ideia-carteira-verde-e-amarela-jovens/>. Acesso em: 28 maio 2023.

GUEDES, PAULO. **352/2019**. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20905-19.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

IBGE. **Censo 2020 adiado para 2021**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27161-censo-2020-adiado-para-2021.html>. Acesso em: 01 nov. 2022.

IBGE. **Desemprego: o que é desemprego**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 18 ago. 2022.

IBGE (org.). **São Paulo: Panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 01 nov. 2022.

IPEA. **Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**. Repositório do Conhecimento do IPEA. IPEA, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap7_politicas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

JUSTIÇA DO TRABALHO. **A Revolução de 1930, a Institucionalização do Direito do Trabalho e do Direito Processual do Trabalho no Brasil e a Justiça do Trabalho (Governo Vargas, 1930 a 1945)**. Disponível em: https://www.tst.jus.br/memoriaviva/-/asset_publisher/LGQDwoJD0LV2/content/ev-jt-80-06. Acesso em: 30 set. 2022.

KREMER, Rodrigo L. **FRIEDMAN E O MONETARISMO: -a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista -**. -a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista -. 2003. Disponível em: https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD01_2003_kremer_corazza.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

LIMA, Izabel Cristina de. **As mudanças tecnológicas e o desemprego**. 2005. 247 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Ufmg, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MCCR-6W8LZW/1/izabel_cristina_de_lima.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

MACHADO, Danielle Carusi; NETO, João. **Políticas ativas e passivas de mercado: panorama atual**. 2011. 25 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD39_2.pdf. Acesso em: 04 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **NOVA PREVIDÊNCIA É PARA TODOS É PARA MELHOR**. 2019. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/Nova_Previdencia_Final.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (ed.). **Nova Previdência: é melhor para todos. é melhor para o brasil**. 2019. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Sistema Nacional de Emprego – SINE**. 2016. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/sistema-nacional-de-emprego-sine/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MIRANDA, Luiz. **Os postulados (neo)clássicos do emprego e a determinação dos salários em Keynes**. 1991. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/24344/000256903.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 jun. 2023.

OCIO, Domingo Zurrón (ed.). **O EMPREGO NA TEORIA ECONÔMICA**. 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2951/Rel11-95completo.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **OIT no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/oit-no-brasil/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PORTAL FAT. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED**. 2022. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/cadastro-geral-de-empregados-e-desempregados-caged/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

RIBEIRO, Fernando (ed.). **FRIEDMAN, MONETARISMO E KEYNESIANISMO: UM ITINERÁRIO PELA HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO EM MEADOS DO SÉCULO XX**. 2003. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/5858/4242>. Acesso em: 01 jun. 2023.

RICARDO, David. Sobre a Maquinaria. *In*: (Aut.). **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução: Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996. cap. 31. p. 287-294, Título original: On the Principles of Political Economy and Taxation. ISBN: 85-351-0830-0.

SANTOS, Gilson Cássio de Oliveira. **Breve Histórico da Regulamentação do Trabalho**. Montes Claros: Periódicos Unimontes, 2017. Volume 22, número 1. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/caminhosdahistoria/article/view/328/362>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SATIE, Anna. **Quem são os 23 ministros do governo Bolsonaro**. Cnn. São Paulo, p. 1-28. 07 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministerios-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 22 maio 2023.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Desemprego alto é desafio para governo em 2022, e pode persistir até 2026**. 2021. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-10/10ce2021-carta-do-ibre.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SECRETARIA-GERAL. **Medida Provisória Nº 905, de 11 de novembro de 2019**: Dá nova redação ao caput do art. 224 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, 11 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv905.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

SENAI. **1. Educação profissional**. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

SILVA, Salatiel Alexandre da. **Reformas Trabalhistas: Uma visão panorâmica pelos governos de Getúlio Vargas e Fernando Henrique Cardoso**. 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/6623/1/Reforma%20trabalhistas%3a%20uma%20vis%C3%A3o%20panor%C3%A2mica%20pelos%20governos%20de%20Get%C3%BAlio%20Vargas%20e%20Fernando%20Henrique%20Cardoso.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

SILVESTRE, Rodolfo Cezar. **Desemprego tecnológico: Ricardo, Marx e o caso da indústria de transformação brasileira (1990-2007)**. Orientador: Joaquim Miguel Couto. 2008. TCC (Graduação) - Curso de Economia, Economia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/fmZNSdGw6bgJWwYw4CYjNvD/?lang=pt&format=pdf>. acesso em: 2 jun. 2023.

SOUSA, Euzébio Jorge Silveira de. **As mudanças tecnológicas e o desemprego**. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, PUC SP, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/9211/1/Euzebio%20Jorge%20Silveira%20de%20Sousa.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Tradução: Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Abril, v. 1, 1988. Título original: wealth of nations. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881/mod_resource/content/3/CHY%20A%20Riqueza%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

WESTIN, Ricardo. **Privatização: desmonte do Estado ou modernização de empresas ineficientes?** 2023. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/outras_pub_alfa/microcredito.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.