XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

MARLI MARLENE MORAES DA COSTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Ana Claudia Farranha Santana, Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Marli Marlene Moraes Da Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-185-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O XXV Encontro Nacional do CONPEDI – BRASILIA-DF, realizado em parceria com a Universidade de Brasília, apresentou como temática central " Direito e desigualdades: um diagnóstico e perspectivas para um Brasil justo". Esse tema suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos ao decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, a questão da desigualdade social mereceu destaque no Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas III", na medida em que inequivocamente são os direitos sociais aqueles que mais se acercam do princípio da dignidade da pessoa humana e da plenitude da cidadania, na medida em que propendem a redução das desigualdades entre as pessoas, que podem proporcionar os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida.

Sob a coordenação das Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann(UNESA/UNIRIO), Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana (UNB) e Profa. Dra. Marli Marlene Moraes da Costa (USCS), o GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas III" promoveu sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade das temáticas abordadas pelos expositores.

Eis uma breve síntese dos trabalhos apresentados:

Sob o título "Programa jovem aprendiz: inclusão ou inserção social através do trabalho", a autora Michelli Giacomossi investiga as atividades desempenhadas e a relação do exercício profissional com a formação oferecida pelo programa; a receptividade do empregador quanto a imposição legal da contratação; identificar se ocorre capacitação profissional, efetividade do programa e adequação à legislação.

Amanda Tavares Borges e Priscila Mara Garcia apresentaram o trabalho "Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: desafios para o crescimento e o emprego em que analisam o funcionamento do Sistema Público de Emprego Brasileiro, de 2004 a 2014 e de 2014 para 2015".

"Professor readaptado: perspectivas de proteção" é o titulo do trabalho apresentado por Mariana Carolina Lemes e Daniel Roxo de Paula Chiesse que propõe-se a responder de que forma um professor se torna readaptado, apresentando-se como hipótese a necessidade de políticas públicas para salvaguarda dos direitos do professorado.

Claudia Socoowski de Anello e Silva discorreu sobre "Trabalho, gênero e políticas públicas: um estudo da experiência feminina no polo naval de Rio Grande" buscando analisar de que forma se deu a ocupação de postos de trabalho gerados no Polo Naval de Rio Grande-RS pelas mulheres.

"O lugar ocupado pela educação brasileira na exclusão/inclusão das identidades trans" é o título da apresentação de Luciana Barbosa Musse e Roberto Freitas Filho. O artigo enfrenta o problema da promoção, via educação, do reconhecimento das identidades trans como sujeitos de direito que fogem às normas de gênero, através de políticas públicas que garantem seu pleno desenvolvimento.

Ana Carolina Greco Paes discorreu sobre a "Educação democrática e políticas públicas de promoção ao direito à liberdade de crença no currículo escolar do ensino religioso no estado de Minas Gerais."

"Controle judicial das políticas públicas na área da educação: disponibilização de cuidadores na rede pública de ensino para alunos portadores de necessidades especiais como efetivação do direito social à educação" é o título do artigo apresentado por Larissa Ferreira Lemos e Jéssica Oliveira Salles que analisa os aspectos de legalidade do ato administrativo, busca meios de compelir o Estado ao cumprimento forçado dos preceitos violados, efetivando o direito social à educação dos alunos portadores de necessidades especiais.

Vicente Elísio de Oliveira Neto é o autor de "O conflito estado/terceiro setor e a educação das pessoas com deficiência", artigo que trata das premissas constitucionais das relações estado/mercado/terceiro setor, direcionadoras da conjugação de forças tendentes à implementação progressiva dos direitos sociais.

"A luta pela consagração do direito de tentar à luz dos direitos fundamentais" é o título do artigo apresentado por Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Simone Alvarez Lima enfoca a relação entre os avanços da união ciência e tecnologia e novos direitos fundamentais. Promove uma reflexão sobre as discussões no Congresso Nacional relativas à fosfoetanolamina sintética, sem registro na Anvisa - a “pílula do câncer”, envolvendo o direito de tentar.

Meire Aparecida Furbino Marques e Simone Letícia Severo e Sousa enfocaram "O direito fundamental social à saúde e a medicina baseada em evidência – MBE como instrumento de verificação da (im)possibilidade de fornecimento de fosfoetanolamina na via judicial."

"Políticas e ações públicas: conceitos, atores e regulação diante do ordenamento jurídico brasileiro" foi apresentado por Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi e Annuska Macedo Santos De França Paiva. Nesse artigo as autoras buscam trabalhar com conceitos de políticas e ações públicas a partir da concretização de problemas sociais, e esclarecem quem são os atores, os quais podem variar conforme o tipo de política e seus destinatários.

Edith Maria Barbosa Ramos e Ines Alves De Sousa são as autoras do ensaio intitulado "Direito à saúde, gênero e desigualdade: uma análise inicial da (in) visibilidade da endometriose" no qual promovem análise da endometriose, patologia que acomete seis milhões de mulheres no Brasil, e que aparece, no estudo, como símbolo da invisibilidade das doenças exclusivamente femininas.

"O paradoxo da eficácia dos direitos humanos" foi apresentado por Leilane Serratine Grubba , Márcio Ricardo Staffen. O artigo tem por objeto os direitos humanos e objetiva analisar a existência de um paradoxo específico no discurso tradicional-onusiano.

Sérgio Tibiriçá Amaral e Mário Coimbra são os autores do artigo intitulado "As doenças da dengue, chikungunya e zica virus, a desobediência ao princípio da proibição da proteção deficiente e a responsabilidade civil do Estado" cujo objeto foi a discussão a respeito da culpa objetiva dos entes federativos e a cabível a reparação dos danos materiais, inclusive dano moral difuso.

"Discriminação positiva e ações afirmativas: uma necessidade no regime jurídico brasileiro para promover a inclusão dos negros", apresentado por Tacianny Mayara Silva Machado e Sandra Lúcia Aparecida Pinto trata da importância da discriminação positiva aliada as ações afirmativas para promover a inclusão social de grupos vulneráveis da sociedade brasileira, em especial, os negros, além de uma análise do conceito de ação afirmativa e discriminação positiva, verificando a forma que os institutos são aplicados no atual ordenamento jurídico brasileiro.

Luana Nunes Bandeira Alves e Girolamo Domenico Treccani são os autores do ensaio intitulado "As comunidades quilombolas e o reconhecimento territorial: a busca pela efetivação de um direito humano que analisa o direito territorial das comunidades remanescentes de quilombo enquanto um direito humano assegurado em esfera internacional,

por meio da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e nacional através do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Partindo do pressuposto de que as Políticas públicas são programas do governo que influenciam diretamente na vida dos cidadãos e que na formulação e implementação dessas políticas públicas, tem-se a presença dos atores políticos e privados, Diolina Rodrigues Santiago Silva apresentou o artigo "Os beneficiários finais atores pouco atuantes e influentes nas decisões em políticas públicas no Brasil."

"Reserva do possível, direitos fundamentais e auto contenção dos poderes: uma nova perspectiva", da autoria de Victor Roberto Corrêa de Souza, tem por objetivo ilustrar indagações sobre a relação entre a reserva do possível e os direitos fundamentais, respondendo-as sob a perspectiva de teorias constitucionais como autocontenção dos poderes, confiança, proporcionalidade e razoabilidade.

Em "A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais na elaboração de políticas públicas", Isabela Bentes De Lima analisa o conteúdo dos direitos fundamentais, por meio de uma análise histórica de seu surgimento, especificando as perspectivas jurídica-subjetiva e jurídico-objetiva.

Paulo Roberto De Souza Junior discorre sobre o tributo ambiental, chamado de ICMS - Verde ou Ecológico, destinado à remuneração dos municípios que optarem pela conservação ambiental em seu artigo intitulado "O Conselho Municipal do Meio Ambiente e sua função dentro da política ambiental do Município De Nova Iguaçu/RJ."

"O controle de políticas públicas na perspectiva do orçamento: uma análise da atuação do STF no RE n. 592.581" é o artigo que aborda um estudo de caso, correspondente ao recurso extraordinário n. 592.581, no qual o Supremo Tribunal Federal determinou a promoção de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, para assegurar a integridade física e moral de detentos, de autoria de Ricardo Schneider Rodrigues.

Fernando Rocha Palácios analisa até que ponto as políticas de financiamento educacional FUNDEF/FUNDEB podem ser caracterizadas como cooperativas em seu ensaio intitulado "Relações intergovernamentais cooperativas no federalismo brasileiro. Uma análise da política pública FUNDEF/FUNDEB e sua repartição de receitas."

O sistema “S” é objeto de análise no artigo intitulado "A atuação dos serviços sociais autônomos como agentes de promoção de políticas públicas", objetivando a diminuição das

desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico sustentável, de autoria de Abimael Ortiz Barros , Viviane Coêlho de Séllos Knoerr.

Ruth Maria Argueta Hernández promove uma análise dos programas de transferência condicionada, que representam o mais recente em políticas públicas na América Latina, com a sua presença em 20 países da região e um alto número de beneficiários que apresentam condições de vida marcadas pela pobrez", em seu artigo intitulado "Programas de transferências condicionadas: bolsa família no Brasil e outros na América Latina."

Por derradeiro, Ana Paula Meda e Renato Bernardi apresentaram o artigo intitulado "Direito Fundamental à moradia e a sentença T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia: estado de coisas inconstitucional no Brasil", no qual promovem a análise de um julgado da Corte colombiana que trata da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no país que se refere aos deslocados internos.

De posse destas análises, desejamos uma boa leitura ao/a leitor/a.

Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana (UNB)

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann (UNIRIO / UNESA)

Profa. Dra. Marli Marlene Moraes Da Costa (UNISC)

POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS DE MERCADO DE TRABALHO: DESAFIOS PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO

ACTIVE POLICIES AND LABOUR MARKET PASSIVE: CHALLENGES FOR GROWTH AND JOBS

Amanda Tavares Borges [1]
Priscila Mara Garcia [2]

Resumo

O presente estudo analisa o funcionamento do Sistema Público de Emprego Brasileiro, de 2004 a 2014 e de 2014 para 2015. A análise é feita com base em pesquisa bibliográfica, informativos do DIEESE e obras especializadas. O estudo mostra-se importante devido a atual conjuntura de desemprego estrutural e crise, tanto econômica quanto política, promovendo novas formas de repensar as políticas de trabalho de forma que ultrapassem o limite do mercado de trabalho formal, permeando um conceito mais amplo de trabalho. Após, apresenta-se uma análise das principais políticas ativas e passivas do mercado de trabalho e estrutura de financiamento.

Palavras-chave: Políticas ativas e passivas de trabalho, Mercado de trabalho, Sistemas de emprego, Reestruturação produtiva

Abstract/Resumen/Résumé

This study examines the operation of the Brazilian Public Employment System, 2004-2014 and 2014 to 2015. The analysis is based on bibliographical research, information DIEESE and specialized works. The study shows is important because the current situation of structural unemployment and crisis, both economic and political, promoting new ways to rethink the form of labor policies that exceed the limit of the formal labor market, permeating a broader concept of work. After presents an analysis of the main active and passive policies of the labor market and financing structure.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Active and passive policy work, Job market, Employment systems, Economic restructuring

---

[1] Funcionária Pública. Mestranda e pesquisadora no Programa de Mestrado em Concretização dos Direitos Sociais, Difusos e Coletivos no Centro Universitário Salesiano/SP. E-mail: <amanda.tavaresborges033@gmail.com>.

[2] Advogada. Mestranda e pesquisadora no Programa de Mestrado em Concretização dos Direitos Sociais, Difusos e Coletivos no Centro Universitário Salesiano/SP. E-mail: <priscila.garcia@adv.oabsp.org.br>.

"São esses os tempos que provam as almas dos homens… A tirania, como o inferno, não é facilmente derrotada; no entanto, temos conosco a consolação de que quanto mais duro for o combate, mais glorioso será o triunfo".
– Thomas Paine, "The Crisis" (FONER,1945, p.48)

INTRODUÇÃO

Para um projeto de desenvolvimento é fundamental que se discutam políticas públicas para o crescimento do emprego e mercado de trabalho. Nesse diapasão, a intervenção governamental no mercado de trabalho é realizada prioritariamente de duas formas: através de políticas ativas e passivas. 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. Já 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. Elas existem para corrigir falhas de mercado, falhas estas relacionadas à restrição de crédito, assimetrias de informação ou problemas de intermediação de mão-de-obra.

No Brasil, as políticas públicas ativas e passivas, relacionadas ao mercado de trabalho e emprego, começaram a se formar com a consolidação do Sistema Público de Emprego a partir de 1970-80. Nos anos 90 começaram a surgir vários programas de trabalho e renda que não davam importância apenas ao mercado formal de trabalho, mas também o setor informal da economia brasileira.

Neste sentido, o objeto deste artigo é analisar a formação do Sistema Público de Emprego Brasileiro, primeiramente no panorama de 2004 a 2014, e depois a mudança que houve em 2014 para 2015, com declínio do emprego e das políticas públicas de desenvolvimento, para depois repensar políticas de trabalho que ultrapassem para um possível crescimento econômico do país, partindo do princípio que o trabalho deve abranger um conceito mais amplo que o de emprego, seguindo a ótica do que atualmente é chamado de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A análise é feita com base em pesquisa bibliográfica aos informativos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e em obras especializadas, sendo tal estudo importante devido a atual conjuntura de desemprego estrutural e crise, tanto econômica quanto política, fazendo repensar tanto a realidade como formas de superação para um futuro muito próximo.

1 - O PANORAMA DO PERÍODO 2004 A 2014

A última década do século XX foi marcada, no Brasil, pela desestruturação do mercado de trabalho. Diferentes iniciativas, públicas e privadas, concorreram para este fim.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o período caracterizou-se pela elevação das taxas de desemprego a patamares nunca antes vistos no país e pelo crescimento significativo das formas mais precárias de inserção no mercado de trabalho (autônomos que trabalham para o público, assalariamento sem carteira, emprego doméstico etc.). Ao mesmo tempo, a década de 1990 foi marcada pela introdução de uma série de mecanismos de flexibilização da relação trabalhista (contratos de prestação de serviços, terceirização, contratos por tempo determinado etc.), pela flexibilização dos rendimentos, especialmente através de mecanismos de remuneração variável, e pela redução dos rendimentos do trabalho em termos reais (DIEESE, 2012, p. 9).

A desestruturação decorreu de uma série de razões. Os motivos que mais se destacam são: baixas taxas médias de crescimento, abertura comercial e financeira desregulada, forte crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), perda da importância do emprego industrial, reestruturação produtiva, privatizações, terceirização de atividades e queda da taxa de investimento total, com destaque para o investimento público.

No período 2004-2014, o Brasil até apresentou uma performance extremamente favorável em termos de geração de ocupações e empregos, aumento dos rendimentos e dos salários, redução da informalidade e ampliação da proteção social. As políticas de transferência de renda enfatizaram a inclusão produtiva, investindo para que a população pobre tivesse apoio público para construir uma trajetória de inclusão econômica por meio do emprego ou do empreendedorismo.

A performance do mercado de trabalho nos anos de 2004 a 2014 pode ser sintetizada pelos seguintes resultados (DIEESE, 2014):

• Superando um longo período de altas taxas de desemprego (principalmente nos anos 1990 e início dos anos 2000), o período recente apresentou contínua redução do desemprego e da desocupação. A taxa média anual de desemprego aberto metropolitano, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caiu de 12,3% em 2003 para 4,8% em 2014;

• Observou-se redução dos três componentes da taxa de desemprego medida pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED): além da diminuição do desemprego aberto nas metrópoles, observou-se que teve redução substantiva o desemprego oculto pelo trabalho

precário, condição na qual os trabalhadores realizam algum tipo de trabalho parcial e precário, comumente denominado “bico”, porém continuam pressionando o mercado de trabalho na procura de um emprego;

• A redução da taxa de desemprego é observada nas diferentes faixas etárias, nas posições na família de chefe, cônjuge e filhos e para os diversos níveis de instrução. Houve um movimento muito amplo de criação de postos de trabalho e de inserção ocupacional;

• O crescimento da população economicamente ativa, portanto, a ampliação do contingente populacional à procura de emprego, foi acompanhado de um aumento mais expressivo de criação de postos de trabalho;

• Cresceu o assalariamento com carteira de trabalho, reduzindo o contingente ocupado na condição de assalariado sem carteira de trabalho assinada, um importante indicador de ampliação da proteção social e laboral. Segundo o registro da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais-MTE), o país atingiu cerca de 50 milhões de vínculos formais de trabalho em 2014, um crescimento de mais de 20 milhões de novos vínculos formais sobre o estoque de 2003;

• O salário mínimo cresceu, fruto da política de valorização oriunda do acordo firmado entre o governo federal e as centrais sindicais. Essa política foi aprovada e transformada pelo Congresso Nacional em lei, em 2011. O aumento real superou 74% no período. O crescimento do salário mínimo acima da inflação fez aumentar o poder de compra dos trabalhadores da base da pirâmide laboral e repercutiu positivamente no incremento da massa salarial;

• Os efeitos do crescimento do salário mínimo repercutiram positivamente, também, nos benefícios pagos aos aposentados, bem como nas demais políticas sociais como o seguro-desemprego e o abono salarial;

• Em uma economia que crescia com um mercado de trabalho dinâmico e contratante, os trabalhadores, por meio dos sindicatos, passaram a ter negociações coletivas que além de recuperar o poder de compra, repondo a variação da inflação no período entre datas-bases, logravam celebrar acordos com aumentos dos salários e avanços nos itens sociais e sindicais da pauta negocial. As pesquisas realizadas pelo DIEESE indicam que, ao longo dos anos em análise, mais de 90% das convenções e acordos coletivos foram celebrados com aumento da remuneração;

• Esse movimento de fortalecimento do emprego e dos rendimentos do trabalho repercutiu na participação dos salários no PIB. Segundo as Contas Nacionais do IBGE, a

participação dos salários no PIB era da ordem de 30,7%, em 2004, e subiu para mais de 33,3%, em 2011, último ano com informação disponível;

• A alta rotatividade decorrente de iniciativa patronal, contudo, não cedeu, reafirmando, mesmo em um ambiente demandante de força de trabalho, uma perversa característica de um mercado de trabalho altamente flexível, no qual as empresas têm total liberdade para demitir. Entretanto, nesse mesmo período, cresceu o rompimento de vínculos a pedido do trabalhador que, em um mercado de trabalho dinâmico, passou a ter a iniciativa de buscar novas e melhores oportunidades de ocupação.

Os movimentos aqui destacados, que resultaram no expressivo crescimento da massa salarial ao longo do período 2004 a 2014, juntamente com outros fatores – como a expansão do crédito, o incremento nas políticas de transferência de renda, entre outros –, dinamizaram o mercado interno de consumo de massa, e foram um dos sustentáculos da elevação ocorrida no PIB real per capita, da ordem de 30%. Ao mesmo tempo, a performance do mercado de trabalho, combinada com as políticas de transferência de renda, promoveu uma substantiva redução da pobreza e nos indicadores de desigualdade.

2 - MUDANÇA NA TRAJETÓRIA DO MERCADO DE TRABALHO EM 2014/2015

A trajetória descrita sofre, desde 2014, e especialmente no primeiro semestre de 2015, uma mudança radical. Em 2015 essa situação agravou-se, não apenas em razão da deterioração dos quadros econômico e político, mas, sobretudo, em razão da reorientação conservadora que passou a pautar as diretrizes e ações do segundo governo Dilma. Em síntese, por razões cujas explicações extrapolam o escopo deste trabalho, a conjuntura brasileira deteriorou-se, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento em curso desde 2003.

No primeiro semestre de 2015, essa alteração na trajetória adquire contornos mais definidos, indicando um processo de desestruturação do mercado de trabalho, em ritmo e intensidade que se pode qualificar de graves. O movimento sazonal do mercado de trabalho metropolitano, observado na década passada, indicava, a cada ano, o crescimento do desemprego nos primeiros meses do ano, estabilizando-se entre abril e junho e seguido de redução do desemprego ao longo do segundo semestre, com saldos mensais positivos em termos de geração de postos de trabalho formal. Esse desempenho não se verificou nesse primeiro semestre de 2015 (DIEESE, 2015).

No que se refere às negociações coletivas, os resultados analisados indicam uma mudança no padrão dos reajustes e aumentos firmados nos acordos e convenções. Observou-se, no primeiro semestre do corrente ano, a diminuição na proporção de acordos que resultam em aumentos reais de salários. Em 2012, 95% dos resultados das negociações apresentavam aumentos salariais, e no primeiro semestre do corrente ano, os aumentos foram observados em 69% dos acordos. Concorrem para esse resultado uma taxa de inflação mais elevada e um mercado de trabalho fragilizado pela recessão em curso (Ibidem).

As perspectivas econômicas para 2015/2016 não são animadoras. Pelo contrário, indicam uma contração muito rápida e forte da atividade econômica, com uma recessão da ordem de, no mínimo, 1,8% neste ano, atual estimativa utilizada pelo governo federal. Essa perspectiva, caso essa tendência se confirme, aponta para um resultado negativo do nível de atividade econômica para o próximo ano. Uma possibilidade não remota é a de que o país enfrente dois anos consecutivos de recessão, movimento que não se observa na economia brasileira há décadas.

3 - UMA POSSÍVEL TRANSIÇÃO PARA O CRESCIMENTO

As adversidades do contexto presente são enormes e complexas. Internacionalmente o país é afetado pela crise internacional que se arrasta na Europa e no Japão e envolve crescentemente a economia chinesa, tendo um severo impacto sobre os demais países em desenvolvimento. Internamente as dificuldades fiscais, a crise de energia por falta de chuva, a crise hídrica na região Sudeste, a operação "Lava-Jato"[1], a crise política, entre outros fatores, têm repercutido severamente sobre a dinâmica econômica. A crise na indústria, depois de duas décadas de restrições ao crescimento e investimento, em decorrência principalmente da valorização cambial, fragilizou a base produtiva nacional.

Saídas? Alternativas existem, mas não são fáceis e todas devem ser articuladas para promover a mais rápida transição possível para o crescimento.

É necessário reunir vontade política para conformar uma estratégia que retome a capacidade de induzir o crescimento, pois, de outra forma, a estratégia recessiva significará

[1]O nome do caso, "Lava Jato", decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em 15 mar. 2016.

um novo longo período de letargia, com a economia andando de lado ou retrocedendo, algo muito semelhante ao vivido nos anos 1990. Desemprego, queda dos salários, desestruturação do sistema de proteção social, informalidade, precarização, entre outras sequelas econômicas e sociais por demais conhecidas.

De outro lado, o que acontecerá com o desenvolvimento industrial, já fragilizado há duas décadas pelo câmbio valorizado, políticas industriais ausentes ou erráticas, pressão internacional que opera com baixíssimo custo do trabalho etc.? Há três vetores que deveriam orientar a mobilização social capaz de reunir força política para orientar e promover a transição rápida e a sustentação duradoura do crescimento: o primeiro, sustentar o emprego e a renda para manter e ampliar o mercado interno de consumo de massa; o segundo, mobilizar a máxima capacidade para recuperar o investimento público articulado com o investimento privado; o terceiro, construir um projeto de desenvolvimento orientando pelo incremento da produtividade geral da economia e sua partilha.

O Estado deve ser modernizado com reforma tributária, simplificação institucional e administrativa, maior transparência e nova governança no setor público. Também devem estar no projeto a reforma política e o aperfeiçoamento do sistema de relações de trabalho (fortalecimento da negociação coletiva, solução ágil de conflitos, aumento da representatividade), entre outras mudanças que possam estruturar um novo e ampliado padrão de desenvolvimento.

Há que esclarecer a opinião pública sobre o papel do emprego e dos salários na mobilização do crescimento do país, condição essencial para que sejam superadas as graves desigualdades materializadas nos déficits sociais presentes nas cidades e no campo brasileiro. Verifica-se que o país precisa ser reconstruído, precisa criar atividades produtivas visando gerar o bem-estar social e qualidade de vida. Isso exige aumento dos investimentos público e privado, sustentação e ampliação do mercado interno de consumo, movimentos que geram emprego e renda, melhoram a arrecadação pública e a capacidade fiscal do Estado.

4 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

No Brasil, estas políticas começaram a tomar vulto com a consolidação do Sistema Público de Emprego a partir do final da década de 70 e início dos anos 80. Ao longo dos anos 90, por sua vez, começaram a surgir vários programas de trabalho e renda que não enfatizavam apenas o mercado formal de trabalho, mas também o setor informal da economia.

Neste período, a abertura econômica e a maior exposição da economia doméstica ao mercado internacional, junto com o movimento de reestruturação produtiva, contribuíram para redução do emprego formal. Além disso, o baixo crescimento econômico diminuiu o dinamismo do mercado de trabalho havendo consequentemente uma retração dos empregos formais e um aumento do peso do setor informal na economia.

Assim, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para este segmento do mercado de trabalho tornou-se essencial. Em muitos governos municipais e estaduais, surgiram ações no campo do microcrédito e de geração de trabalho e renda não especificamente voltados para relações de trabalho assalariadas, mas, sobretudo para o desenvolvimento de pequenos negócios e empreendimentos de trabalhadores autônomos.

O sistema público de emprego tem sido tradicionalmente caracterizado por uma combinação de políticas passivas (por exemplo, o seguro desemprego) e ativas (por exemplo, formação profissional e frentes de trabalho) de emprego. Este sistema já está consolidado no Brasil, mas a despeito de sua maturidade, ainda não foi capaz de mudar significativamente a estrutura de segmentação do mercado de trabalho brasileiro, ainda fortemente composto pelo trabalho informal.

Se, por um lado, o sistema apresentou dificuldades operacionais de funcionamento no contexto do ajuste econômico e da reestruturação, por outro lado, as implicações do crescimento sustentado na ampliação do emprego formal demonstram outros tipos delimitações. Sobretudo com relação ao escopo destas políticas que foram desenhadas principalmente para fazer frente ao declínio do emprego tradicional (emprego com carteira de trabalho assinada).

O mercado de trabalho, não somente o brasileiro, mas de outros países, não é mais estruturado em torno de ocupações que se caracterizam por manter uma relação de trabalho (patrão-empregado). Atualmente, existem outras formas de inserção na atividade econômica, definidas também como trabalho, que devem ser abrangidas por um sistema público cujo objetivo seja a melhora do bem-estar dos trabalhadores, a redução do desemprego e o fortalecimento do mercado de trabalho.

5 – POLÍTICAS ATIVAS

As políticas de mercado de trabalho, segundo pesquisa de Cacciamali (2005), compõem as disposições da Declaração Sócio Laboral do Mercosul[2], conforme exposto nos arts. 14 a 16 – fomento ao emprego; proteção aos desempregados; e formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos. Os direitos individuais, estabelecidos no mesmo documento em seu art. 1º, prescrevem garantias de não discriminação – igualdade efetiva de direitos; e tratamento e oportunidade no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão de qualquer natureza. A igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres é ratificada por meio do art. 3º, enquanto o art. 2º determina que as pessoas portadoras de necessidades especiais sejam tratadas de forma digna e não discriminatória, favorecendo-se a sua inserção social e no mercado de trabalho. Esses últimos artigos justificam a orientação das políticas de mercado de trabalho para a focalização de grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho.

O art. 13º, por sua vez, determina o fomento ao diálogo social nos âmbitos nacional e regional para alcançar o crescimento econômico sustentado e com justiça social e a melhoria das condições de vida de seus povos. Essa determinação fundamenta a constituição de fóruns tripartites e mais amplos para criar consensos na formulação de políticas de emprego e de mercado de trabalho. Esta carta de princípios abre o espaço de negociação e fornece as instruções para a formulação de diretrizes que possam harmonizar as políticas ativas de mercado de trabalho no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Segundo ainda a autora, a literatura especializada aponta quatro tipos de políticas ativas de mercado de trabalho: Serviço público de intermediação de mão-de-obra e orientação para o mercado de trabalho; Sistema nacional de capacitação e treinamento; Desenvolvimento de pequenas e micro empresas e de atividades por conta própria; Criação de empregos transitórios; e Medidas de apoio aos jovens.

O objetivo das políticas ativas está voltado especificamente para melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho. Há vários instrumentos de políticas de mercado de trabalho que podem ser classificadas dentro deste modelo. O desenho destes instrumentos, bem como seus objetivos específicos, variam de país para país.

A forma como estas políticas são implementadas afeta tanto o lado da oferta quanto da demanda por trabalho. Como regra geral, estas políticas destinam-se a melhorar a qualidade da oferta da mão-de-obra, a gerar demanda por trabalho e a intermediar de maneira mais eficiente o *matching* entre ofertantes e demandantes de trabalho.

---

[2]Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf>. Acesso em 22 mar. 2016.

Políticas ativas exitosas aumentam a probabilidade do desempregado encontrar uma ocupação e/ou a probabilidade do subempregado melhorar sua produtividade e sua remuneração. Estas se diferenciam das políticas passivas cujo objetivo principal é aumentar o bem-estar dos indivíduos mais vulneráveis, como desempregados, sem a garantia de inserção automática na atividade econômica, ou minimizar o trabalho precário tornando-o relativamente mais caro. Também se diferenciam de políticas mais gerais, tais como o salário mínimo, que atingem todos trabalhadores. As políticas ativas destinam-se usualmente para determinados grupos de trabalhadores.

Os serviços de intermediação, por exemplo, tendem a reduzir os custos de busca e de seleção de trabalhadores e empregadores. O objetivo dos serviços públicos de intermediação é promover o *matching* entre empregadores que ofertam vagas e trabalhadores que procuram trabalho. Estes serviços também podem ser oferecidos pelo setor privado. Em ambos casos, procura-se dar assistência ao trabalhador que deseja se encaixar no mercado de trabalho e apoio aos empregadores que demandam mão-de-obra para ser admitida.

Com relação aos programas de capacitação e treinamento, conforme destacado em Cacciamali (2005), há uma concentração destes nas maiores firmas e nos trabalhadores mais qualificados quando a atuação pública neste segmento é reduzida. No caso do trabalhador, se o treinamento for específico, sua produtividade não necessariamente aumentará se sair da empresa na qual recebeu o treinamento. Por outro lado, se este for geral, pode ter incentivos para sair da empresa se a sua remuneração fora baixo do mercado. Neste segundo caso, sua produtividade aumenta em qualquer outra empresa.

> Quanto ao tipo de programa *Capacitação e treinamento da força de trabalho*, que no mercado de trabalho firmas e trabalhadores investem em treinamento, contudo sem a intervenção do Estado, os resultados revelam concentração de capacitação nas firmas maiores e entre os trabalhadores masculinos e de maior escolaridade. O mercado de trabalho concreto não é perfeitamente competitivo, existem custos de busca de emprego, ou seja, empresas e trabalhadores têm custos para compatibilizar e adequar, respectivamente, requerimentos e atributos (*match*) que devem ser considerados no valor presente do preenchimento da vaga, criando rendas para serem barganhadas entre o empregador e o trabalhador. Por exemplo, se existem custos de procura de emprego, o trabalhador está disposto a receber abaixo de sua produtividade marginal após o treinamento, partilhando então oscustos. (CACCIAMALI, 2005, p. 87).

Cabe ressaltar que os trabalhadores menos qualificados são justamente os que possuem menor probabilidade de receberem treinamento por parte das empresas, uma vez que a rotatividade no mercado de trabalho deste grupo tende a ser maior. Empresas menores, por sua vez, também possuem maiores dificuldades em investirem no capital humano de seus trabalhadores. Tendo isto em vista, políticas públicas que atuassem no sentido de incentivar o

treinamento destes segmentos do mercado de trabalho poderiam reduzir este descompasso entre demanda e oferta de qualificação.

6 –PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO/TREINAMENTO DE TRABALHADORES

De acordo com as discussões internacionais no âmbito da OIT, considera-se a qualificação profissional como direito e condição indispensável para a garantia do trabalho decente para homens e mulheres. Em um sentido amplo, a qualificação social e profissional possibilita a inserção e uma atuação mais efetiva no mundo do trabalho, com impactos positivos para a vida e a atividade profissional das pessoas.

A qualificação profissional pode ser entendida mais especificamente como o conjunto de habilidades adquiridas pelos trabalhadores relativos a três componentes, que podem ser combinados de maneira variada dependendo da ocupação: os conhecimentos gerais, as habilidades específicas e as atitudes adequadas.

Em outra perspectiva, define-se a qualificação pelas competências adquiridas pelo trabalhador considerando o seu maior ou menor poder de intervenção no processo produtivo. Assim, a qualificação não seria entendida apenas como o conjunto de habilidades específicas do trabalhador ou a exigência e a dificuldade das tarefas executadas por ele – o enfoque tradicional; mas fundamentalmente o grau de autonomia, ou seja, a capacidade de tomar decisões e assumir responsabilidades. Tais atributos dependem também de habilidades gerais e comportamentais que devem ser adquiridos, em grande medida, através da escolaridade básica de conteúdos gerais.

Políticas específicas de capacitação e treinamento enfatizam o aumento da empregabilidade dos indivíduos, elevando a sua produtividade. Neste contexto, o conceito de empregabilidade é entendido como: o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, o que contribui para a redução dos níveis de desemprego e subemprego; o aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e a elevação da produtividade, da competitividade e da renda (BRASIL, 1999, p. 39).

Em muitos casos, os programas de capacitação e treinamento são considerados o “carro chefe” das políticas ativas de emprego como armas para se combater o desemprego. O treinamento pode ser específico ou geral, normalmente possui curta duração, sendo possível sua execução no local de trabalho.

A formação profissional tradicional - que considera as habilidades específicas para o desenvolvimento de determinada tarefa - é desenvolvida no Brasil, de forma descentralizada, por diversas instituições, dentre as quais se sobressaem às escolas técnicas federais, os centros de formação tecnológica, os colégios agrícolas, os órgãos integrantes do "Sistema S" -SENAI, SENAC, SESI, SEBRAE, entre outros. Além destas instituições, a formação profissional também é desenvolvida por institutos, fundações e outras entidades que atuam no segmento de qualificação de mão-de-obra, e que são de direito privado - podendo ser comunitária, filantrópica, confessional ou particular.

Em termos institucionais, com a promulgação da Constituição de 1988 e os processos político-sociais nela envolvidos, instituiu-se uma nova Lei de Diretrizes Bases que definiu uma reforma do ensino técnico-profissional e constituiu uma política pública de trabalho e renda e de qualificação. A partir de 1995 foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional do Trabalhador (PLANFOR), efetivado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do MTE.

> O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, implementado em todas as regiões do país a partir de 1996, sob a direção do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, foi uma política pública ousada, que deixou ao novo governo federal, eleito em 2002, seus principais acertos como herança e seus principais limites como desafios de superação. (...) O objetivo geral do Planfor foi apresentar oferta de educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, a partir de 1999, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa – PEA, como resultado de suas ações, articuladas ao conjunto de ações das agências de educação profissional já existentes no país (BULHÕES, 2004, p. 39).

Em 2003, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que buscou um maior rigor no monitoramento e no controle de suas ações a fim de se adequar às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Problemas no controle do MTE sobre a aplicação dos recursos pelos estados em anos anteriores contribuíram para uma maior exigência nos critérios e para a redução dos recursos destinados às ações do plano. O PNQ estabeleceu também uma carga horária mínima e de conteúdos pedagógicos específicos para os vários cursos de qualificação. Assim como o PLANFOR no passado, o PNQ tem como fonte de financiamento os recursos do FAT, que são definidos por intermédio das resoluções de seu Conselho Deliberativo (CARDOSO JR. et al,2006).

O Plano Nacional de Qualificação – PNQ é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cujas transferências aos estados, municípios, entidades privadas sem fins lucrativos ocorre por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, com interveniência do Conselho

Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, nos termos da legislação vigente, com destaque para a Resolução do CODEFAT que baliza o PNQ, a de nº 575/2008, termo de referência e outras orientações emanadas pelo CODEFAT. O PNQ tem como objetivo a qualificação social e profissional do trabalhador acima de 16 anos, com preferência para atendimento aos trabalhadores cadastrados no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do SINE, tendo como premissa a articulação entre o Trabalho, a Educação e o Desenvolvimento, considerando a qualificação um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e aumento de sua permanência no mundo do trabalho[3].

De acordo com o termo de referência do PNQ nacional, são considerados seus objetivos: a elevação da formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro; a elevação de sua escolaridade, por meio da articulação com as políticas públicas de educação; a inclusão social do trabalhador, a obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; o aumento da permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; o aumento do sucesso do empreendimento individual ou coletivo, a elevação da produtividade e da renda; a articulação com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional (Ibidem).

7 - POLÍTICAS PASSIVAS

As políticas passivas, conforme já dito, compreendem majoritariamente transferências monetárias para os trabalhadores desempregados e não aumentam necessariamente a empregabilidade do trabalhador.

Sem sombra de dúvidas, a ação mais comum e conhecida dentre as que compõem as políticas passivas é o Programa do Seguro-Desemprego. O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo art.7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal e tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente. Embora previsto na Constituição de 1946, foi introduzido no Brasil no ano de 1986, por intermédio do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986 e regulamentado pelo Decreto n.º 92.608, de 30 de abril de 1986.

[3]Portal do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em:<http://www3.mte.gov.br/casa_japao/qualiprof_historico.pdf>. Acesso em 16 mar. 2016.

Após a Constituição de 1988, o benefício do Seguro-Desemprego passou a integrar o Programa do Seguro-Desemprego que tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Atualmente existem cinco modalidades para pagamento do Seguro-Desemprego: Seguro-Desemprego Formal; Seguro-Desemprego Pescador Artesanal; Bolsa Qualificação; Seguro-Desemprego Empregado Doméstico e Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado[4].

O Seguro-Desemprego Formal foi instituído pela Lei n.7.998, de 11 de janeiro de 1990, alterado pela Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994 e posteriormente pela Lei n.º 13.134, de 16 de junho de 2015, com a finalidade de prover assistência financeira temporária a trabalhadores desempregados sem justa causa, e auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego, provendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O Seguro-Desemprego é um benefício integrante da seguridade social que tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa, auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

De acordo com Márcio Alves Borges (2015, p. 51), coordenador-geral do Seguro-Desemprego[5], regra geral, no que diz respeito aos critérios exigidos para habilitação do seguro-desemprego, a aplicação da medida provisória passa a exigir mais meses de trabalho para o requerente ter direito ao benefício, exclusivamente quando da primeira e da segunda solicitações. As exigências necessárias para o retorno do trabalhador ao programa do seguro-desemprego a partir da terceira solicitação foram preservadas, não tendo sido verificadas alterações.

O Seguro-Desemprego Pescador Artesanal é dirigido ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individual ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de parceiros e que teve que interromper a pesca devido ao período de proibição da pesca para preservação da espécie (defeso), fixado através de Instrumento Normativo publicado no Diário Oficial da União. Trata-se de uma assistência financeira

[4]Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/seguro-desemprego>. Acesso em 16 mar. 2016.
[5]Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4231/5/bmt_58_politicaemfoco_mudancas.pdf>. Acesso em 16 mar. 2016.

temporária concedida ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, que teve suas atividades paralisadas no período de defeso.

Para fazer jus ao benefício, de acordo com Mistério do Trabalho e Emprego, o trabalhador deve: exercer a pesca de forma ininterrupta, sozinho ou em regime de economia familiar; estar impedido de pescar, em função de período de defeso da espécie que captura(os períodos são determinados por região, divulgados em uma lista (defesos suspensos) pelo Ministério do Meio Ambiente); ter cadastro ativo no Registro Geral de Pesca há pelo menos um ano, como pescador profissional artesanal; ser segurado especial da Previdência Social, na condição de pescador artesanal; comercializar a sua produção a pessoa física ou jurídica, comprovando a contribuição previdenciária, nos últimos 12 meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício ou desde o último período de defeso até o início do período atual, o que for menor; não estar em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Assistência Social ou da Previdência Social, exceto auxílio-acidente, auxílio-reclusão e pensão por morte; e não ter vínculo de emprego ou outra relação de trabalho ou fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

O outro tipo de seguro, a Bolsa de Qualificação Profissional, é o benefício instituído pela Medida Provisória n.º 2.164-41, de 24 de agosto de 2001 (vigente em consonância com o art. 2º da emenda constitucional n.º 32 de 11 de setembro de 2001). É uma política passiva destinada a subvencionar os trabalhadores, com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo de trabalho, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. A possibilidade de uso do benefício Seguro-Desemprego como Bolsa Qualificação Profissional para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso é uma medida que surge como alternativa à demissão do trabalhador formal, em momentos de retração da atividade econômica que, por razões conjunturais associadas ao ambiente macroeconômico ou motivações cíclicas e estruturais, causam impactos inevitáveis ao mercado de trabalho.

Para a execução do benefício Seguro-Desemprego, na modalidade Bolsa Qualificação, é necessário que exista acordo entre o empregador e representante dos empregados, ou seja: deve existir dispositivo tratando do assunto em acordo ou convenção coletiva de trabalho, devidamente aceita pela entidade representativa da classe trabalhadora; e o acordo ou a convenção coletiva exige homologação nas unidades locais do Ministério do Trabalho e Emprego, ou seja, nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (antigas Delegacias Regionais do Trabalho).

O Seguro-Desemprego Empregado Doméstico trata-se de ação que resulta em pagamento do benefício instituído pela Lei n.º 10.208 de 23 de março de 2001, tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao empregado doméstico dispensado sem justa causa. O valor de cada parcela é de um salário mínimo, sendo que cada segurado recebe no máximo três parcelas. É um auxílio temporário concedido ao empregado doméstico desempregado, inscrito no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, que tenha sido dispensado sem justa causa.

O empregado doméstico dispensado sem justa causa, a partir de maior de 2001, para fazer jus ao benefício deve comprovar: ter trabalhado como empregado doméstico pelo menos 15 meses nos últimos 24 meses; estar inscrito como Empregado Doméstico da Previdência Social e possuir, no mínimo, 15 contribuições ao INSS; ter, no mínimo, 15 recolhimentos ao FGTS como empregado doméstico, não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte; e não possuir renda própria para seu sustento e de sua família.

Para o empregado doméstico, o valor máximo de cada parcela do seguro é de um salário mínimo, e para receber, o requerimento precisa ser apresentado às unidades de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego ou aos órgãos autorizados, no prazo de 7 a 90 dias contados da data da dispensa. É preciso levar a carteira de trabalho, termo de rescisão do contrato de trabalho atestando a dispensa sem justa causa, declaração de que não recebe benefício de prestação continuada – exceto auxílio-acidente e pensão por morte – e também declaração de que não tem renda suficiente para manter a família.

Quanto à quantidade de parcelas, a lei garante ao trabalhador o direito de receber o benefício por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses.

O Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado é um auxílio temporário concedido ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Tendo direito a no máximo três parcelas no valor de um salário mínimo. Para fazer jus ao benefício, o trabalhador resgatado dispensado sem justa causa, a partir de 20 de dezembro de 2002, deve comprovar: ter sido comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte; e não possuir renda própria para seu sustento e de sua família. Para o trabalhador resgatado, o valor de cada parcela é de um salário mínimo.

Para receber o benefício, o processo deverá contar com a fiscalização de umauditor fiscal do trabalho, que por sua vez conferirá os critérios de habilitação e fornecerá ao trabalhador a Comunicação de Dispensa do Trabalhador Resgatado, devidamente preenchida.

O trabalhador poderá requerer o benefício do Seguro-Desemprego até 90 dias subsequente à data do resgate (data da dispensa), sendo garantido por lei direito de receber o benefício por um período máximo de três meses, a cada período aquisitivo de doze meses a contar da última parcela recebida.

Com a análise do seguro-desemprego encerra-se o apanhado geral e despretensioso em se analisar a complexidade das políticas pública de trabalho e emprego no Brasil e em como auxiliam na promoção do trabalho e, consequentemente, na dignidade do trabalhador. O tamanho e a gravidade da crise, bem como a complexidade de suas causas, são elementos que devem ser utilizados como uma oportunidade para constituir força política que conduza às transformações necessárias para induzir o projeto de desenvolvimento do país. A tarefa é muito difícil, que exige um organizado político e social que afirme compromissos com projetos sociais que realmente impulsionem avanços sociais, econômicos e políticos.

Trata-se de um projeto de nação, construído pelas forças sociais que a representam, no plano institucional e político e no espaço da diversidade de visões e posições, ante as contradições e os conflitos inerentes. É o anseio de uma nação que quer um país integrado ao mundo, estabelecendo relações soberanas de cooperação e interação, que tem compromissos com a vida presente, com a dignidade e respeito do ser humano que trabalha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tamanho, a gravidade e a complexidade da crise são assuntos que devem ser tratados como uma oportunidade para constituir força política que conduza às transformações necessárias para induzir o projeto de desenvolvimento do país. A tarefa é difícil, exigindo arranjos políticos e sociais que formem compromissos com o projeto, sendo ele, em si, produto de enorme esforço de construção, elaboração e pactuação.

No caso brasileiro, a perspectiva é de que o Sistema Público de Emprego (SPE) passe por uma transformação no seu escopo e na sua atuação institucional. A desestruturação do mercado de trabalho tem exigido que a atuação do SPE seja mais articulada com as especificidades locais e com as políticas econômicas macro implementadas. A atuação do SPE deve estar menos atrelada ao setor formal da economia, que ocupa menos da metade da força de trabalho. O eixo central do sistema deve ser a execução e implementação de políticas

voltadas para o desenvolvimento econômico, não dando ênfase apenas na oferta de trabalho, mas também nos incentivos a serem criados para o aumento ou melhora da demanda de trabalho. O principal problema da implementação das políticas ativas e passivas no Brasil está relacionado à interseção entre elas. Uma combinação entre estes dois tipos de ações é fundamental para se potencializar o atendimento do trabalhador, devendo o SPE funcionar como um local de atendimento ao trabalhador onde se agregam todos os serviços necessários para facilitar sua inserção ou reinserção ao mercado de trabalho.

Com relação às políticas ativas, deve haver um aumento dos investimentos privados nos serviços de treinamento e capacitação, como a provisão privada de cursos de qualificação profissional que ocorre principalmente via "Sistema S" e entidades da sociedade civil. O diálogo social é uma opção que fortalece uma concepção participativa para construir diagnósticos dos problemas, negociar políticas e ações, favorecer o controle social e formular, implantar, gerir, avaliar e monitorar as políticas públicas. Investir na reestruturação do atual Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é fundamental, orientando-o de maneira progressiva para a proteção e promoção do emprego, buscando o aprimoramento da sua qualidade com diretrizes que visem articular e integrar programas e serviços.

Para uma nação que se quer livre, democrática e desenvolvida, não há como delegar essa tarefa. Trata-se de um projeto de nação, construído pelas forças sociais que a representam, no plano institucional, político e no espaço da diversidade de visões e posições, ante as contradições e os conflitos inerentes. Trata-se de um projeto de uma nação que quer um país integrado ao mundo, estabelecendo relações soberanas de cooperação e interação, que tem compromissos com a vida presente e com as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, B.; CARDOSO Jr., J. C. *et al* (2006).**Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Texto para Discussão n. 1237. Brasília: IPEA, 2006.

BRASIL. **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. SEFOR/MT, FAT/Codefat, 1999.

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. **Plano nacional de qualificação do trabalhador – PLANFOR – acertos, limites e desafios vistos do extremo sul**. São Paulo em Perspectiva, 18(4), p. 39-49, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000400006>. Acesso em 16 mar. 2016.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul**. Rev. Estudos Avançados. Dossiê América Latina. vol. 19, n.55, p. 85-104. São

Paulo, set./dec. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000300007>. Acesso em 22 mar. 2016.

DIEESE. **A Situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: DIEESE, 2012. 404 p. (Biblioteca DIEESE)

_____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2011.

_____. **Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2012**. São Paulo: Dieese, mar. 2013. (Estudos e Pesquisas, 64).

_____. **Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2013**. São Paulo: Dieese, mar. 2014. (Estudos e Pesquisas, 71).

_____. **Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2014**. São Paulo: Dieese, mar. 2015a. (Estudos e Pesquisas, 75).

_____. **Balanço das negociações no primeiro semestre de 2015**. São Paulo: Dieese, ago. 2015b. (Estudos e Pesquisas, 77).

_____. **Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R$ 880,00**. São Paulo: Dieese. dez./2015 atualizada em jan./2016. (Nota Técnica, 153).

_____. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**. São Paulo; Brasília: Dieese, 2014.

FONER, Phillip S. **Os Escritos completos de Thomas Paine.**vol.2 New York: Citadel Press, 1945.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional 2007. Rio de Janeiro.

IPEA. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**. Nº 14. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília.