



**Moacyr Salles Ramos**

**A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O PROGRAMA  
SEGURO-DESEMPREGO BRASILEIRO:  
Tendências e consensos**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial  
para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Inez Terezinha Stampa  
Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Cláudia Maria da Costa Gomes

Rio de Janeiro  
Agosto de 2019



**Moacyr Salles Ramos**

**A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O PROGRAMA  
SEGURO-DESEMPREGO BRASILEIRO:  
Tendências e consensos**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

**Prof<sup>a</sup>. Inez Terezinha Stampa**

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Cláudia Maria Gomes da Costa**

Co-orientadora

Departamento de Serviço Social- UFBP

**Prof<sup>a</sup>. Márcia Regina Botão**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof. Ana Elizabeth Lolle dos Santos**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Ana Inês Simões Cardoso de Melo**

Faculdade de Serviço Social – UERJ

**Prof<sup>a</sup>. Elaine Marlova Venzon Francisco**

Faculdade de Serviço Social – UERJ

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2019.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

## **Moacyr Salles Ramos**

Graduação em pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Especialização em Orientação Educacional e Pedagógica pelo Instituto a Vez do Mestre, Especialização em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela Universidade Candido Mendes (UCAM), Mestrado em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Trabalha como pedagogo na Universidade Federal Fluminense (UFF) e como professor Orientador Educacional na prefeitura de Duque de Caxias/RJ.

### Ficha Catalográfica

Ramos, Moacyr Salles

A produção científica sobre o Programa Seguro-Desemprego brasileiro : tendências e consensos / Moacyr Salles Ramos ; orientadora: Inez Terezinha Stampa ; co-orientadora: Cláudia Maria da Costa Gomes. – 2019.

220 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2019.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Programa Seguro-Desemprego. 3. Trabalho. 4. Política social. 5. Trabalho e educação. 6. Serviço social. I. Stampa, Inez Terezinha. II. Gomes, Cláudia Maria da Costa. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. IV. Título.

CDD: 361

## Agradecimentos

Aos meus antepassados, em todos os tempos e lugares, no mundo visível e invisível.

Aos meus familiares, em especial minha mãe, Fatima Salles Ramos, meu pai, Moacyr José Ramos, minhas avós, Eunice Dário Caetano e Euridce da Conceição Ramos, e aos meus avôs, José Paulino Ramos e Paulo Barcelos. Também à minha tia-avó Vanda Dário Caetano.

À minha esposa, Ana Cecília Santoro, pelo seu companheirismo na vida e também durante todo o processo de elaboração deste trabalho. À minha filha, Ingrid da Conceição Salles Ramos, pelo amor, carinho e compreensão.

Aos amigos de caminhada, alguns desde a graduação, do mestrado, outros de profissão, da UFF, do jongo, do axé, enfim, da vida! Um agradecimento especial a Ana Paula Jordão, amiga que a PUC me deu e cujos os laços se estenderam para a vida. Obrigado pela nossa caminhada!

À minha orientadora, professora Inez Stampa, cuja relação acadêmica de orientação se transformou em uma grande amizade. Seu respeito, sua consideração e seu apoio foram fundamentais para o meu êxito durante o curso de doutorado.

À professora Cláudia Gomes, pela amizade e parceria construídas durante a co-orientação deste trabalho.

Às professoras Ana Inês Simões Cardoso de Melo, Ana Elizabeth Lole dos Santos, Elaine Marlova Vezon Francisco e Márcia Regina Botão por aceitarem compor a banca de defesa, bem como pela leitura atenta, dedicada e por todas as generosas contribuições destinadas ao aprimoramento do texto final.

Aos professores do departamento de Serviço Social, que fizeram parte da minha formação e também aos trabalhadores da secretaria, em especial a Joana Maria F. da Silva, pela solicitude durante todo o curso.

Aos trabalhadores brasileiros, que possibilitam a existência da universidade pública, bem como o fomento das atividades de pesquisa em instituições comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos, como a PUC-Rio.

A todos os autores e autoras que escreveram sobre o “seguro-desemprego brasileiro”. Um agradecimento especial aos trabalhadores que foram ou estão sendo atendidos pelo Programa Seguro-desemprego brasileiro.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Resumo

Ramos, Moacyr Salles; Stampa, Inez Terezinha (Orientadora); Gomes, Claudia Maria da Costa (Co-orientadora). **A produção científica sobre o Programa seguro-desemprego brasileiro: tendências e consensos.** Rio de Janeiro, 2019. 220 p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre a produção científica acerca do Programa Seguro-desemprego brasileiro (PSD). Para tal, apresentamos os fundamentos do PSD, seu modo de funcionamento e seu caráter mediador, dentro das políticas de proteção social vigentes no modo de produção capitalista. O PSD é a principal política de proteção ao trabalhador demitido no Brasil e em vários países do mundo. Sua importância está diretamente ligada ao funcionamento do mercado de trabalho e a minimização dos impactos da exploração capitalista na vida dos trabalhadores, agregando pagamento, qualificação profissional e intermediação da força de trabalho. Por tamanha envergadura, ele tem sido, desde o final dos anos 1980, objeto de diversos estudos dos mais variados campos do conhecimento, apontando assim para a necessidade de sistematização do estado do conhecimento, para que seja possível traçar um mapa analítico que facilite a compreensão e também aponte os consensos construídos. Considerando a modalidade PSD Trabalhador Formal, esta tese busca respostas para o seguinte problema: como tem sido a produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego brasileiro e quais consensos estão sendo construídos nessas produções? Para dar conta dessas questões, realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter explicativo, tendo como fontes teses, dissertações e artigos sobre o PSD, no intervalo entre 1990 e 2017. Os repositórios utilizados para a busca das teses e dissertações foram o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a plataforma Domínio Público. A busca pelos artigos foi feita através da EBSCOhost. Compõem o universo da pesquisa 9 teses, 12 dissertações e 13 artigos. Foi possível constatar que a maior parte dos estudos são das regiões Sudeste e Centro-oeste, oriundos de universidades federais e de programas de pós-graduação em Economia. Os temas mais abordados são a qualificação profissional e os efeitos adversos do pagamento. Há consenso de que a qualificação profissional compulsória no PSD gera aumento do capital humano e empregabilidade, posição teórica que culpabiliza os trabalhadores pelo desemprego e com a qual esta tese não corrobora. Há, porém, os que entendem que a qualificação, da forma como está posta, além de não garantir emprego, ainda contribui para a retirada de direitos. Quanto ao pagamento, há consenso de que o trabalhador está suscetível ao risco moral, tendendo a criar situações para ter acesso às parcelas do PSD e a se acomodar enquanto as recebe. Diante disso, alguns estudos defendem regressão das parcelas, estratégias de controle do esforço, utilização do tempo do trabalhador para qualificação e maior efetividade dos serviços de intermediação como soluções para o risco moral. Percebe-se que o PSD tem sido analisado a partir de um forte viés de controle e exploração da força de trabalho, bem como redução de direitos e obtenção do consenso em torno de uma visão de mundo em que o programa não é entendido como um direito social.

## Palavras-chave

Programa Seguro-desemprego; Trabalho; Política Social; Trabalho e educação; Serviço Social.

## Abstract

Ramos, Moacyr Salles; Stampa, Inez Terezinha (Advisor); Gomes, Claudia Maria da Costa (Co-advisor). **The scientific production on the Brazilian unemployment insurance program: trends and consensus**. Rio de Janeiro, 2019. 220 p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This paper aims to reflect on the scientific production about the Brazilian Unemployment Insurance Program (PSD). To this end, we present the fundamentals of the PSD, its mode of operation and its mediating character, within the social protection policies in force in the capitalist mode of production. The PSD is the main policy to protect the laid-off worker in Brazil and in several countries of the world. Its importance is directly linked to the functioning of the labor market and the minimization of the impacts of capitalist exploitation on workers' lives, adding pay, professional qualification and workforce intermediation. For such a large extent, it has been, since the late 1980s, the object of several studies from various fields of knowledge, thus pointing to the need for systematization of the state of knowledge, so that it is possible to draw an analytical map that facilitates understanding and also point out the consensus built. Considering the PSD Formal Worker modality, this thesis seeks answers to the following problem: how has the scientific production been about the Brazilian Unemployment Insurance Program and what consensus is being built on these productions? To address these issues, we conducted a qualitative, explanatory research, using as sources theses, dissertations and articles on the PSD, between 1990 and 2017. The repositories used to search for theses and dissertations were the Bank of Theses of Higher Education Personnel Improvement Coordination (CAPES), the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD) and the Public Domain platform. The search for articles was done through EBSCOhost. The research universe comprises 9 theses, 12 dissertations and 13 articles. Most studies are from the Southeast and Midwest, coming from federal universities and postgraduate programs in Economics. The most discussed topics are professional qualification and the adverse effects of payment. There is consensus that the compulsory professional qualification in the PSD generates increased human capital and employability, a theoretical position that blames workers for unemployment and with which this thesis does not corroborate. However, there are those who understand that qualification, as it stands, in addition to not guaranteeing employment, also contributes to the withdrawal of rights. Regarding payment, there is consensus that the worker is susceptible to moral hazard, tending to create situations to access the portions of the PSD and to accommodate while receiving them. Given this, some studies advocate plot regression, effort control strategies, use of worker time for qualification and greater effectiveness of intermediation services as solutions to moral hazard. It is clear that the PSD has been analyzed from a strong control and exploitation bias of the workforce, as well as reduction of rights and consensus building around a world view in which the program is not understood as a social right.

## Keywords

Unemployment insurance program; Job; Social policy; Work and education; Social service.

## Sumário

1. Introdução.....	15
2. A produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego em questão.....	20
2.1 O problema de pesquisa .....	20
2.2 Delimitação do objeto de estudo .....	27
2.3 Procedimentos metodológicos.....	35
2.4 Definição das categorias de análise .....	56
3. O Seguro-desemprego e a sociabilidade capitalista .....	65
3.1 A proteção contra o desemprego: da solidariedade de classe à Seguridade Social.....	66
3.2 A constituição dos vínculos entre trabalho e seguridade .....	80
3.3 O papel da OIT na instituição do Seguro-desemprego .....	88
4. A produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego brasileiro .....	108
4.1 Aspectos históricos e políticos do Programa Seguro-desemprego brasileiro .....	108
4.2 O Programa Seguro-desemprego brasileiro e os caminhos da produção científica.....	139
4.3 Concepções sobre a qualificação profissional no PSD .....	171
4.4 Concepções sobre o pagamento no PSD.....	183
5. Considerações finais .....	196
6. Referências bibliográficas .....	204

## Lista de quadros

Quadro 1 - Descrição das bases de dados consultadas, segundo nome .....	31
Quadro 2 - Teses identificadas, segundo autor, ano, instituição e área de conhecimento da pós-graduação: Base de Dissertações e Teses/ CAPES, 1992-2017 .....	48
Quadro 3 - Dissertações identificadas, segundo ano, título, autor, instituição e programa de pós-graduação: Base de Dissertações e Teses/ CAPES, 1990-2017 .....	49
Quadro 4 - Dissertações identificadas, segundo ano, título, autor, instituição e programa de pós-graduação: Plataforma Domínio Público, 1990-2017 .....	52
Quadro 5 - Artigos selecionados, segundo título, autor, revista e ano de publicação: Base EBSCOhost, 1990-2017 .....	54
Quadro 6 - Evolução do seguro-desemprego (voluntário e compulsório) até a década de 1930 .....	87
Quadro 7 - Criação do seguro-desemprego: países selecionados, 1905-1990 .....	100
Quadro 8 - Seguro-desemprego, segundo valor e periodicidade de concessão: países selecionados, 2016 .....	105
Quadro 9 - Evolução da previdência social brasileira, 1930-1954.....	116
Quadro 10 - Evolução das principais reivindicações da CUT sobre o seguro-desemprego, 1981-1986 .....	130
Quadro 11 - A proteção ao desempregado na Constituição Federal de 1988 .....	137
Quadro 12 - Correspondência entre tempo de trabalho e número de parcelas do PSD dadas pela Lei 8.900/1994.....	147
Quadro 13 - Comparativo entre a Lei 8.900/1994 e 13.134/2015, segundo tempo de trabalho, qualificação profissional e cancelamento do seguro-desemprego .....	161



## Lista de tabelas

Tabela 1 - Produção acadêmico-científica identificada, segundo palavras-chave: CAPES-teses e dissertações, BDTD, Domínio Público, Periódicos- EBSCOhost, 1990-2017 .....	37
Tabela 2 - Total de estudos selecionados, segundo tipo, 1990-2017 .....	55
Tabela 3 - Evolução PSD trabalhador formal, 1986-2018.....	149
Tabela 4 - Distribuição dos empregados, segundo faixas de tempo de permanência no atual emprego - Brasil e países selecionados, 2009 (em %) .....	153
Tabela 5 - Total de vínculo, demissão, segurados e valor pago, segundo ano (em milhões) .....	155

## Lista de figuras

Figura 1 - Propaganda do período da ditadura militar a favor do FGTS .....	123
Figura 2 - Propaganda do período da ditadura militar sobre o “milagre econômico” .....	127
Figura 3 - Charge do período da ditadura militar sobre a recessão dos anos 1980 .....	131

## Lista de gráficos

Gráfico 1 - Evolução do número de projetos de Lei para instituir o seguro-desemprego, 1975-1985 .....	129
Gráfico 2 - Distribuição da produção acadêmico-científica identificada, segundo temas centrais abordados: dissertações, teses e artigos selecionados, 1990-2017 .....	144
Gráfico 3 - Faixa etária dos trabalhadores do PSD, 1997-2010.....	148
Gráfico 4 - Desligamentos no ano segundo as causas – Brasil – 2000, 2005 e 2009 (em %).....	154
Gráfico 5 - Evolução do número de atendidos no PSD, 1986-2018.....	162
Gráfico 6 - Evolução do número de teses, dissertações e artigos sobre o PSD, 1990-2017.....	163
Gráfico 7 - Evolução do número de teses e dissertações sobre o PSD, 1990-2017.....	164
Gráfico 8 - Percentual de teses e dissertações sobre o PSD, segundo região, 1990-2017 .....	165
Gráfico 9 - Teses e dissertações sobre o PSD, segundo Estado, 1990-2017 .....	165
Gráfico 10 - Teses e dissertações sobre o PSD, segundo instituição de ensino, 1990 -2017 .....	166
Gráfico 11 - Teses e dissertações sobre o PSD, segundo tipo de instituição de ensino, 1990-2017.....	167
Gráfico 12 - Teses e dissertações sobre o PSD, segundo área de pesquisa, 1990-2017 .....	168
Gráfico 13 - Evolução da produção de artigos sobre o PSD, 1990-2017.....	169

## Lista de siglas

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas  
AIT - Associação Internacional dos Trabalhadores  
BB - Banco do Brasil  
BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CIT - Conferência Internacional do Trabalho  
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CODEFAT- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CONCUT- Congresso Nacional da CUT  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DRU - Desvinculação das Receitas da União  
EUA - Estados Unidos da América  
FAD - Fundo de Assistência ao Desempregado  
FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIC - Formação Inicial e Continuada  
IBICT- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia  
IED - Investimento Externo Direto  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
MEC - Ministério da Educação  
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul  
MP - Medida Provisória  
MTE - Ministério de Trabalho e Emprego  
OCDE - Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social

PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNQ - Plano Nacional de Qualificação  
PROEMPREGO - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da  
Qualidade de Vida do Trabalhador  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico  
PSD - Programa Seguro-desemprego  
PT- Partido dos Trabalhadores  
PUC-RIO - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
PUC-SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
SCIELO - Scientific Eletronic Library Online  
SINE - Sistema Nacional de Emprego  
SPE - Sistema Público de Emprego  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UCB - Universidade Católica de Brasília  
UFAL - Universidade Federal de Alagoas  
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UNB - Universidade de Brasília  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Sem trabalho eu não sou nada  
Não tenho dignidade  
Não sinto o meu valor  
Não tenho identidade  
Mas o que eu tenho  
É só um emprego  
E um salário miserável  
Eu tenho o meu ofício  
Que me cansa de verdade  
Tem gente que não tem nada  
E outros que tem mais do que precisam  
Tem gente que não quer saber de trabalhar  
Mas quando chega o fim do dia  
Eu só penso em descansar  
E voltar pra casa pros teus braços  
Quem sabe esquecer um pouco  
De todo o meu cansaço  
Nossa vida não é boa  
E nem podemos reclamar  
Sei que existe injustiça  
Eu sei o que acontece  
Tenho medo da polícia  
Eu sei o que acontece  
Se você não segue as ordens  
Se você não obedece  
E não suporta o sofrimento  
Está destinado a miséria  
Mas isso eu não aceito  
Eu sei o que acontece  
Mas isso eu não aceito  
Eu sei o que acontece  
E quando chega o fim do dia  
Eu só penso em descansar  
E voltar pra casa pros teus braços  
Quem sabe esquecer um pouco  
Do pouco que não temos  
Quem sabe esquecer um pouco  
De tudo que não sabemos

Fábrica - Legião Urbana

## 1. Introdução

O Programa Seguro-desemprego (PSD) brasileiro, da forma como o conhecemos, existe apenas há 29 anos. Ele é um programa recente no cenário político-econômico nacional, circunscrito ao processo de redemocratização do país. Ao longo de todos esses anos, o referido programa tem sido defendido por uns e atacado por outros, sendo, por vezes, responsabilizado por induzir o trabalhador ao ócio e interferir negativamente no mercado trabalho.

Por isso tem sido fruto de diversas transformações com vistas ao corte de gastos e maior disciplinamento dos trabalhadores desempregados, embora não contemple a todos os que estão nessa condição. Isso pois, o PSD é majoritariamente destinado ao trabalhador que já conseguiu um emprego formal e logrou se manter nele, pelas regras atuais, por, no mínimo, 12 meses, no caso da primeira solicitação. Por tal exigência, muitos demitidos não usufruem do programa.

Na realidade, ao longo dos anos, o programa tem sido reconfigurado de modo a aumentar a rigidez das regras, ou seja, “a porta de entrada” do PSD tem ficado cada vez mais estreita, mesmo diante do aumento do desemprego. Juntamente com essa rigidez, tem sido comum a exigência de contrapartidas por parte dos trabalhadores que adentram no PSD. Estes precisam se “qualificar” e procurar emprego constantemente.

Em suma, se o trabalhador permanecer muito tempo usufruindo do seguro e/ou recorrer a ele muitas vezes, corre o risco de ser taxado como quem é avesso ao trabalho e só quer receber as parcelas. Contudo, se utilizar por pouco tempo ou nunca fizer uso, é visto diligente. Afinal, qual é o trabalhador esforçado e eficiente que é demitido? Quem, estando qualificado, que seja interessado e procure emprego diariamente, permanece por muito tempo em desalento? Estas perguntas não têm uma resposta só. Elas admitem, minimamente, duas, dependendo do referencial de análise.

A partir de um referencial crítico, considerando os inúmeros casos de demissão sem justa causa, por motivações autoritárias, machistas, racistas, homofóbicas, xenofóbicas, e também as isentas desses elementos, mas que são resultado da necessidade de corte de pessoal, visando redução de gastos, a

qualificação profissional, a disciplina e o esforço individual não garantem emprego.

Em contrapartida, para os que, a partir de uma concepção do capital, defendem que “quem corre atrás” e “se qualifica” nunca fica desempregado, é certo que são os atributos do trabalhador que determinam a sua situação laboral, de forma individualizada, desconsiderando fatores estruturais da sociedade capitalista.

Essas duas perspectivas são antagônicas, porém não excludentes, sendo uma a que explicita os limites dos esforços individuais e debate o desemprego a partir de aspectos sociais, políticos e econômicos e outra a que postula que o esforço e a qualificação do trabalhador são panaceias para o desemprego, ou seja, tratam a problemática de modo individualizado.

Ambas as perspectivas estão em constante disputa no campo das ideias, da formação de opiniões e visões de mundo, na sociedade de modo geral, na mídia, nos espaços formativos, como as escolas, as universidades e também as políticas sociais.

Foi exatamente a partir dessas disputas que me interessei em estudar o PSD. O desejo inicial surgiu durante o curso de Mestrado em Educação, feito na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), entre 2012 e 2014. Na época, estudei o processo de democratização das vagas em Educação Profissional pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Na ocasião da pesquisa de campo, em três campi de uma escola técnica federal, pude conhecer melhor o público atendido pelo referido programa. Esse público variava entre alunos do ensino médio das redes estaduais, beneficiários de programas de transferência de renda, pessoas que buscavam qualificação por conta própria e os que haviam sido obrigados a fazer o curso sob o risco de não receberem as parcelas do PSD.

Estavam ali trabalhadores que tiveram um direito constitucional condicionado à realização de um curso de qualificação profissional. No entanto aquela qualificação compulsória, que tinha como justificativa legal aumentar as chances de reinserção daqueles trabalhadores no mercado de trabalho, parecia ser também uma forma de cada trabalhador, disciplinadamente, oferecer sua



mente, seu corpo e seu espírito ao Estado pagador do seguro, colocando-os à disposição deste. Era a imposição de uma contrapartida.

Inicialmente, julguei de modo positivo, achando que alguns trabalhadores eram pessoas difíceis, “do contra”. Todavia, durante a pesquisa que fiz com eles, tive acesso a um pouco de suas realidades, bem como a suas revoltas, pois diziam ser um grande absurdo trabalhar tantos anos e serem tratados com desconfiança sobre como utilizariam seu tempo durante o período em que estavam recebendo as parcelas do PSD.

Percebi que, por mais que os profissionais daquela instituição de ensino fossem solícitos e muito qualificados, a proposta tinha como pano de fundo o monitoramento da produtividade daqueles trabalhadores, mesmo estando desempregados, além de oferecer soluções pouco efetivas para resolver o problema mais urgente deles: a falta de emprego.

Observei que, entre esses trabalhadores, havia um misto de interesse e descontentamento. Este sentimento não se devia somente pelo curso em si, mas também por estarem ali de modo compulsório. Alguns se queixavam do horário das aulas, outros da distância em relação às suas residências, ainda havia os que reclamavam da forma como foram tratados no balcão de atendimento de agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e de como foram obrigados a escolher o curso apressadamente, dentre outras insatisfações.

Diante disso, passei a desconfiar de que a motivação principal dessa exigência não tinha relação apenas com a necessidade de se qualificar os trabalhadores. A qualificação parecia ser também uma das formas de constrangê-los e, até mesmo, fazê-los desistir das parcelas do PSD. Desconfiei que a questão central era como esses trabalhadores eram vistos dentro do programa. Quais ideias eram construídas sobre eles? Que influências políticas e ideológicas atravessavam a definição das finalidades, dos expedientes e dos processos avaliativos dessa política de proteção social?

A partir dessas indagações, comecei a ler alguns artigos, conversar com trabalhadores, visitar agências do SINE e fui compreendendo que o que determinava o condicionamento do pagamento era a necessidade de exigir contrapartidas de quem recebe o seguro e estabelecer formas de disciplina e controle. Entretanto a imposição da qualificação não é a única forma de proceder

com isso, pois também existem as ferramentas de constrangimento, a partir de julgamentos “morais”, que colocam o desempregado sob suspeita.

Pelas falas dos trabalhadores coletadas em meu campo empírico na pesquisa desenvolvida para a dissertação de mestrado, era possível perceber uma forte ideologia espalhada por diversos espaços sociais que os fazia se sentirem inadequados, não merecedores, como se o PSD fosse um “não lugar”, ou, na realidade, um lugar de reconhecimento do fracasso de estar desempregado.

Frases como: “brasileiro não gosta de trabalhar! Brasileiro é malandro, gosta de viver com ajuda do governo! Só fica desempregado quem quer! Não procura emprego para viver de seguro!” são expressões do senso comum fortemente marcadas por uma ideologia de culpabilização dos trabalhadores.

Considerando essas premissas, o presente trabalho se propõe a mapear e dialogar com as principais concepções teóricas sobre o PSD brasileiro. Interessamos saber como esse importante programa tem sido tratado epistemologicamente. Para tal intento, partimos da produção científica sobre o PSD brasileiro entre os anos de 1990 a 2017, caminho pelo qual buscamos compreender quais consensos estão sendo construídos sobre esse programa.

Dessa forma, teses, dissertações e artigos científicos sobre o PSD podem ser valiosos para melhor compreendermos a realidade social em que estamos inseridos, na condição de classe trabalhadora. Com o objetivo de refletir sobre tais questões, a partir da produção do conhecimento sobre o PSD brasileiro, este estudo está dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo é constituído por esta introdução, conforme as normas da PUC-Rio. O capítulo 2 é dedicado à apresentação da pesquisa, da questão central e das hipóteses e também à descrição do processo de busca pelas teses, dissertações e artigos nas bases de dados selecionadas. Nesse capítulo, também explicitamos as nossas categorias de análise, bem como os procedimentos metodológicos adotados. Apesar de ser um capítulo dedicado à explicação do processo de pesquisa, ele também sinaliza para o leitor a quantidade de trabalhos produzidos no período em questão.

O terceiro capítulo tem por objetivo contextualizar o PSD no mundo capitalista, buscando os laços desse programa com o que chamamos hoje de

seguridade social. Consideramos ser este um movimento necessário diante de um programa que parece estar esvaziado de seu caráter histórico-social.

O ponto de partida é a luta e também a solidariedade de classe. Em seguida, discutimos quais condições sociais se fizeram necessárias para a consolidação do PSD na virada para o século XX, sendo as mais importantes as relacionadas à propriedade social e à definição do desemprego como questão social. Por fim, discorremos sobre o papel gerencial da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na organização do mercado de trabalho e também na generalização do seguro-desemprego no mundo capitalista. Na sequência, abordamos tais questões na realidade brasileira.

O capítulo 4 dedica-se à análise do PSD brasileiro, procurando demonstrar sua importância e sua processualidade histórica. Também buscamos discutir o Programa a partir do desenvolvimento de nosso mercado de trabalho, incluindo suas contradições, possibilidades e limitações. Na mesma direção, apresentamos o caminho das pesquisas que deram origem aos trabalhos localizados e examinados para este estudo, quais áreas mais estudam o PSD, quais regiões do país e quais universidades apresentam mais trabalhos sobre esse assunto, em qual período ele foi mais estudado e, finalmente, quais as temáticas mais discutidas.

Assim finalizamos o trabalho apresentando e analisando essas temáticas principais, buscando, nas considerações finais, sintetizar os principais achados da tese para a seguinte pergunta, que norteou nossa análise: como tem sido a produção científica sobre o PSD brasileiro e quais consensos estão sendo construídos nessas produções?

## 2.

### **A produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego em questão**

Neste capítulo, apresentamos o problema e as hipóteses iniciais da pesquisa, delimitamos o objeto de estudo e também discorremos sobre os procedimentos metodológicos, detalhando os processos de busca, de investigação e de seleção do material de pesquisa. Ao final, também apresentamos as categorias de análise que norteiam as nossas reflexões.

#### 2.1

##### **O Problema de pesquisa**

Instituído no Brasil em 1986, através do decreto n. 2.284/86 (BRASIL, 1986), o então chamado seguro-desemprego destinava-se a prover assistência financeira ao trabalhador demitido sem justa causa e também nos casos de paralisação total ou parcial da atividade produtiva. Era uma ação de proteção ao trabalhador demitido e também auxiliava ao empregador, em momentos de crise financeira.

Apesar de ser uma previsão legal desde a Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934), a proteção ao trabalhador demitido involuntariamente avançou como garantia com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). No artigo 7º, são descritos os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre os quais constam a relação em emprego protegida contra despedida arbitrária, seguro-desemprego e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Na mesma direção, o artigo 239 estabeleceu a forma de manutenção do já denominado Programa Seguro-desemprego (PSD)<sup>1</sup>.

Em 11 de janeiro de 1990, o PSD foi regulamentado por meio da Lei nº 7998/90 (BRASIL, 1990), que também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como fundo financeiro destinado à execução do referido programa. Desde então, o PSD foi sendo transformado no principal programa de proteção ao trabalhador demitido sem justa causa no Brasil, seguindo, ainda que tardiamente, o exemplo internacional, chegando ao ano de 2018 com o

---

<sup>1</sup> A Constituição Federal foi a primeira a cunhar o termo “Programa Seguro-desemprego”, deixando, porém, que detalhes sobre o seu funcionamento fossem regulamentados posteriormente, o que ocorreu em 1990, por meio da Lei nº 7.998/90 (BRASIL, 1990).

quantitativo de atendimento de mais de 166 milhões de trabalhadores, entre 1986 e 2018, em todo o Brasil, evidenciando, assim, a sua importância histórica, econômica e social (BRASIL, 2019).

Tal quantitativo, apesar de expressivo, não corresponde às reais necessidades de proteção social da parte mais precarizada da classe trabalhadora, aquela que, por diversos fatores, sofre mais fortemente os impactos dos processos de flexibilização e da rotatividade no trabalho, pois o PSD é restrito ao mercado de trabalho formal, não protegendo universalmente o conjunto dos trabalhadores brasileiros. Seu caráter é de política focalizada, destinada aos que alcançam e permanecem no emprego formal por um período de tempo específico.

O PSD é um programa complexo e atravessado internamente por diversas ações que vão além do pagamento pecuniário ao trabalhador demitido sem justa causa. Desde a sua regulamentação, no ano de 1990, foi sendo ampliado o rol de trabalhadores “segurados” e foi, aos poucos, sendo modificada a natureza de suas ações.

Desse modo, desde o ano 2002, o PSD também passou a ser destinado aos trabalhadores resgatados em regime de trabalho forçado ou condição análoga à de escravo<sup>2</sup>. Em 2003 ele foi estendido para o pescador profissional que exerce seu trabalho de modo artesanal, a fim de que o mesmo se mantenha no período de defeso, em que a pesca é controlada ou paralisada devido ao processo de reprodução das espécies. Posteriormente, no ano 2015, a Lei complementar nº 150 regulamentou o seguro para os trabalhadores domésticos (BRASIL, 2002; 2003; 2015b)<sup>3</sup>.

No que diz respeito à natureza das ações, ele integrou o antigo “auxílio desemprego”, que se dava em forma de pagamento diretamente ao trabalhador, com “ações [...] de orientação, recolocação e qualificação profissional” (BRASIL, 1990, Art. 2) e ações de intermediação realizadas pelo Sistema

---

<sup>2</sup> O artigo 149 do Código Penal, alterado pela lei n.10.803/2013, estabelece que sujeitar qualquer pessoa a “trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto” (BRASIL, 2013) é submetê-la à condição semelhante à de escravo.

<sup>3</sup> A partir de agora utilizaremos a sigla PSD como sinônimo de PSD Trabalhador Formal e todas as vezes que desejarmos falar das outras modalidades, acrescentando o nome da modalidade. Exemplo: PSD Trabalhador Resgatado. Já “seguro-desemprego” será utilizado todas as vezes que fizermos referências a ações anteriores à criação do PSD, ou seja, anteriores a 1988.

Nacional de Emprego (SINE). Também foi criada no âmbito do programa a “bolsa qualificação”, destinada ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso, para que o mesmo pudesse participar de curso de formação profissional oferecido pelo empregador.

Diante de tamanha amplitude e diversidade de ações, o PSD integra o conjunto das políticas de trabalho, emprego e renda, destacando-se como importante instrumento de minimização temporária dos impactos das demissões na vida dos trabalhadores e se propondo a contribuir com a recolocação dos mesmos no mercado de trabalho. Sua importância também se reflete na sustentabilidade do meio ambiente, no que diz respeito às atividades pesqueiras, bem como forma de acolhimento do trabalhador resgatado em situação análoga à de escravo.

Enquanto política social, o PSD está inserido na mediação da relação capital versus trabalho, abrigando contradições em razão de, por um lado, auxiliar na minimização das mazelas do sistema capitalista e, por outro, colaborar com a reprodução do sistema por atuar dentro da lógica de convivência harmônica com o desemprego. Fatores, como recursos financeiros empregados, regras de habilitação dos trabalhadores, valores pagos, projetos de qualificação profissional, formas de integração e a própria concepção do que vem a ser a esfera de proteção social possível dentro do programa, têm sido debatidos e disputados por diversos grupos sociais, como organizações de trabalhadores e também do empresariado, sendo a tendência geral a que caminha no sentido da redução de direitos, mesmo em períodos de grande recessão, demissão em massa e fechamento de postos de trabalho, com consequências mais drásticas a partir da crise de 2008.

Inúmeros estudos vêm sendo realizados desde o final da década de 1980 acerca do funcionamento e especificidades do PSD brasileiro. Um trabalho seminal foi a tese de doutorado do professor José Paulo Zeetano Chahad, publicado em 1986, intitulado “Seguro-desemprego: lições das histórias, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil” (CHAHAD, 1986)<sup>4</sup>. Dessa data até os dias atuais, outros trabalhos foram realizados direcionando os debates de

---

<sup>4</sup> A tese de doutorado é utilizada em nossa pesquisa, porém não contabilizada no *corpus* de análise por não ser resultado das buscas realizadas nas bases de dados escolhidas. Assim, todas as referências a este trabalho são oriundas do livro publicado pelo autor.

acordo com as transformações pelas quais passaram o programa e o mercado de trabalho brasileiro.

Livros, teses, dissertações, artigos, relatórios de órgãos especializados e auditorias expressam gastos, perfil dos trabalhadores, modos de operar do PSD, desafios a serem enfrentados e, principalmente, as disputas teóricas, conceituais e operacionais do programa. A imprensa (formadora de opinião) recorrentemente relata fraudes, acordos entre empregados e empregadores, desvio de dinheiro, dificuldades no atendimento, dentre outros problemas no PSD brasileiro<sup>5</sup>.

Ao longo dos anos o PSD não passou sem sofrer alterações, ser reformado, criticado por uns e elogiado por outros. Representantes do empresariado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), acreditam que se trate de um programa de elevado e desnecessário gasto, que estimula a rotatividade e a inércia do trabalhador, principalmente por não exigir contrapartidas do mesmo. Defende que o endurecimento das regras de acesso e o condicionamento do PSD a ações de qualificação trará impactos positivos para o mercado de trabalho<sup>6</sup>. Por outro lado, instituições que representam os trabalhadores, como, por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), postulam pela importância histórica do PSD como forma de proteger os trabalhadores dos efeitos nocivos do mercado de trabalho. Tendem a defender o aumento do número e do valor das parcelas e apontam a elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro como responsável pelo alto gasto do programa<sup>7</sup>.

Denúncias e controvérsias teóricas num contexto de flexibilização do mercado de trabalho e redução da proteção social resultaram em retrocessos na esfera do PSD no período recente. Ao que parece, têm prevalecido no âmbito da política concepções que afastam o programa dos princípios basilares da proteção social como um direito e o aproxima das análises economicistas, com critérios de produtividade, custo, eficiência e cortes orçamentários, cujas justificativas

<sup>5</sup> Como exemplo, ver a matéria disponível em: <[https://istoe.com.br/392247\\_o+misterio+do+seguro+desemprego/](https://istoe.com.br/392247_o+misterio+do+seguro+desemprego/)>; <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administracao-publica/484113-denuncias-de-fraudes-no-seguro-desemprego-serao-discutidas-em-audiencia.html>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

<sup>6</sup> Para maiores detalhes, ver CNI (2012).

<sup>7</sup> Ver dados disponíveis em: <<https://www.cut.org.br/artigos/a-importancia-do-seguro-desemprego-b6eb>>; <<https://www.cut.org.br/noticias/reforma-trabalhista-poe-em-risco-o-seguro-desemprego-479c>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

estão vastamente contempladas na reforma trabalhista do ex-presidente Michel Temer, Lei 13.467 de 2019 (BRASIL, 2017).

As recentes alterações no programa confirmam tais constatações. A Medida Provisória nº 665/2014 (BRASIL, 2014), convertida na Lei 13.134/2015 (BRASIL, 2015), passou a exigir maior tempo de contrato formal de trabalho para acessar o seguro, mesmo diante de uma taxa de rotatividade por parte do empregador em 41%. No período das alterações mencionadas, 2,8 milhões de trabalhadores deixaram o mercado de trabalho, elevando o quantitativo total de desempregados de 7,25 milhões, em 2014, para 10 milhões, em 2015 (IBGE, 2015b; DIEESE, 2017).

É abismal e irreconciliável a relação entre as demandas de proteção social dos trabalhadores e a redução do papel do Estado - requerida pelo capital, em sua face neoliberal - no que se refere à proteção social dos trabalhadores. Do conjunto de justificativas para o endurecimento das regras de habilitação ao PSD, parecem prevalecer as concepções de risco moral, desqualificação do trabalhador e interpretações enviesadas em favor da visão empresarial. Por tais razões, o PSD está longe de ser um “acordo entre cavalheiros”, à moda tripartite<sup>8</sup>, apesar de serem os seus recursos gerenciados por um conselho, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), em que há representatividade dos trabalhadores, cujo modelo também passou a ser seguido na composição das comissões estaduais e municipais de emprego.

Conforme apontou Oliveira (2007), a problemática dos conselhos tripartites das políticas de emprego se deve ao fato de serem tais espaços frutos dos avanços e conquistas dos anos 1980, com forte ampliação da participação social e que, ao mesmo tempo, “sofreu [sofreram] as consequências de uma inflexão conservadora trazida pelos ventos do neoliberalismo” (OLIVEIRA, 2007, p. 10). Por tais ventos também passou o PSD, que foi vinculado ao sistema de proteção social na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Dito isto, entendemos que o PSD não é unicamente uma lei, justa e isenta de alinhamento político-ideológico, bem como não pode ser resumido a uma planilha financeira, pois tais reduções dificultam a compreensão do programa

---

<sup>8</sup> Refere-se à composição do CODEFAT, que é tripartite e paritária, com representante dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.



em suas múltiplas determinações. Assim partimos do pressuposto de que ele é um espaço de tensão, inserido no quadro geral das expressões da questão social<sup>9</sup>, cuja especificidade - pagamento e apoio ao trabalhador demitido - mobiliza forças sociais, ora conservadoras, ora progressistas, na determinação do direcionamento ético, moral, econômico, social e político das ações. Captar o movimento de tais forças no campo das pesquisas científicas é o objetivo desta tese.

Entendemos que a materialização do PSD, enquanto política focalizada, condicionada, alvo das contrarreformas neoliberais, está diretamente relacionada à produção científica acerca do assunto. Ou seja, a realidade e as contradições do PSD enquanto práxis embasam a criação teórica sobre ele, de modo que é interessante partir das produções como não autônomas, mas sim, interligadas ao movimento real do programa. Não se trata apenas de “[...] explicar a práxis partindo da ideia, mas de explicar as formações ideais a partir da práxis material” (MARX; ENGELS, 2007, p. 43).

Entender a produção do conhecimento como produção espiritual oriunda de uma base material é pressupor que não há distância entre tais elementos, mas, ao contrário, é perceber os nexos entre eles, assumindo que a estrutura econômica se sustenta a partir de uma consciência social que a legitime. A consciência social, por sua vez, tende a corroborar para a manutenção do status quo de toda a estrutura econômica.

Não obstante a apropriação do conhecimento para fins estritamente econômicos, a ciência e a produção do conhecimento, de modo geral, são instrumentos importantes para embasar as lutas e as disputas travadas no interior da sociedade capitalista. Apesar de ser o nosso momento político atual marcado pelo desprezo ao conhecimento científico e, especialmente, à produção deste nas instituições universitárias, sobretudo nas públicas, e nas que têm por base o tripé ensino, pesquisa e extensão, entendemos que tais produções assumem um papel intelectual, educativo e de direção política, nos termos de Gramsci (2001).

---

<sup>9</sup> Yamamoto (1998, p. 27) explica a questão social como “o conjunto das expressões das contradições da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

Convém pensar que é a relação entre a ciência e vida que fornece o conjunto de questionamentos, convicções e curiosidades do senso comum, que passam a ser tratadas rigorosamente a partir da realidade material, agregando conhecimento e retornando para o senso comum de modo qualificado. Ela nasce na “curiosidade ingênua” e avança para a “curiosidade epistemológica”, cumprindo um itinerário formativo por meio do qual o pesquisador constata, se educa, comunica e contribui com a criação de ferramentas de intervenção (FREIRE, 1997, p. 14). Partindo dessa reflexão, nenhuma produção do conhecimento é neutra, mas, sim, construída a partir de uma ou mais concepções de mundo, estando fortemente marcada pelo lugar social ocupado pelos que produzem o conhecimento e pela legitimidade social dos espaços de produção.

Admitida a não neutralidade da produção do conhecimento, esse processo pode contribuir para a luta da classe trabalhadora, na construção da visão e posicionamento dessa classe sobre si e sobre o mundo em que vive. Por isso, na contramão da produção e socialização do conhecimento científico, estamos vivenciando, nos últimos anos, cortes financeiros, precarização dos serviços e, mais recentemente, perseguição ideológica nos espaços de ensino e pesquisa<sup>10</sup>. A guerra ideológica em nome da neutralidade é uma das expressões de que a produção do conhecimento científico é um espaço de luta.

Dito isto, consideramos que o estudo da produção científica sobre o PSD está totalmente imbricado pelas forças sociais predominantes nos momentos em que tais estudos foram produzidos, pelas subjetividades de seus autores, pelas escolhas teórico-metodológicas feitas, o “para onde olhar?”, o “como analisar?”, que “vozes ouvir?”. A massa crítica de trabalhos sobre o PSD, se tomadas o mais próximo possível da totalidade, pode trazer maior clareza sobre como esse programa tem sido analisado, para quais partes a atenção dos pesquisadores tem sido direcionada, quais áreas do conhecimento e programas estão se dedicando

<sup>10</sup> Para mais elementos ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/04/corte-orcamentario-de-42-em-ciencia-e-tecnologia-preocupa-entidades.shtml>>; <<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/cortes-na-ciencia-e-tecnologia-sao-ameaca-a-soberania-nacional-diz-sbpc/>>; <<https://exame.abril.com.br/brasil/cortes-do-mec-nas-universidades-federais-podem-ferir-a-legislacao/>>; <<https://jornalggn.com.br/educacao/ministro-da-educacao-ataca-estudantes-e-defende-ensino-privado/>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/05/ministro-da-educacao-defende-presenca-da-policia-nas-universidades-publicas.shtml>>. Acesso em 01 jul. 2019.

ao debate, o que tem sido debatido, o que não tem recebido a devida atenção e quais consensos estão sendo firmados.

Muitos estudos foram feitos desde a criação do PSD e todos caminham na constituição de uma massa crítica. Contudo consideramos importante a realização de estudos que identifiquem “a amplitude do que vem sendo produzido” (ROMANOWSKI; ENS, 2006, p. 39). Com vistas a isso, esta tese busca respostas para o seguinte problema: como tem sido a produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego brasileiro e quais consensos estão sendo construídos nessas produções?

Acerca do problema apresentado, temos as seguintes hipóteses:

- a. O PSD tem sido analisado principalmente pelo viés mercadológico, em detrimento da noção de direito social;
- b. A produção científica sobre o PSD tem colocado o trabalhador como suspeito, num campo de desconfiança, dentro da teoria do risco moral;
- c. As pesquisas apontam que PSD não tem integrado satisfatoriamente pagamento, qualificação e intermediação da força de trabalho;
- d. A produção científica aponta a qualificação profissional e a intermediação da força de trabalho no PSD como solução para o desemprego;
- e. As pesquisas sugerem sistemas de condicionalidade para o recebimento das parcelas;
- f. O aumento das pesquisas sobre o PSD acompanham a elevação dos gastos com o programa.

## 2.2

### **Delimitação do objeto de estudo**

Considerando que o PSD foi criado nos anos 1980, temos um espaço temporal amplo, que, dependendo da quantidade de produção, inviabilizaria a pesquisa. Por isso, optamos pelo recorte temporal que vai de 1990 até 2017, englobando 27 anos de desenvolvimento do programa, desde a sua regulamentação em 1990.

Sendo o nosso foco a pesquisa científica, nos voltamos para o lugar em que a maior parte dela se realiza: os programas de pós-graduação *stricto sensu* e

os periódicos especializados, nos quais as pesquisas assumem o formato de artigo.

A pós-graduação *stricto sensu*:

[...] é um sistema de cursos constituído para favorecer a pesquisa científica e o treinamento avançado. Seu objetivo imediato é proporcionar ao estudante aprofundamento do saber que lhe permita alcançar elevado padrão de competência científica ou técnico-profissional, impossível de se adquirir no âmbito da graduação. Para além destes interesses práticos imediatos, a pós-graduação tem por fim oferecer, dentro da universidade, o ambiente e os recursos necessários para que se realize a livre investigação científica na qual possa afirmar-se a criação nas mais altas formas da cultura universitária (BRASIL, 2015a, texto em HTML).

Esse modelo de pós-graduação tende a desenvolver estudos mais aprofundados e abriga basicamente dois níveis de ensino, o doutorado e o mestrado. Estes podem ser na modalidade acadêmico ou profissional, embora o doutorado profissional seja ainda muito recente no Brasil. O mestrado acadêmico tem por objetivo formar o pesquisador que dará continuidade, em outros níveis de pesquisa, no curso de doutorado, enquanto que o mestrado profissional busca maior vinculação com o mundo do trabalho no sentido restrito, ou seja, possibilita maior diálogo com o universo profissional do aluno, tendo, assim, um tipo de terminalidade, não impulsionando a continuidade das atividades de pesquisa no doutorado.

O doutorado é o mais alto nível de titulação acadêmica e exige a elaboração de uma tese. A tese de doutorado é feita sob a supervisão de um orientador e apresenta os resultados de pesquisa acerca de uma tema delimitado (ABNT, 2011). Nas palavras de Freitas (2002) esse tipo trabalho tem como função fazer avançar o conhecimento dentro de uma temática. Dessa forma:

Qualquer que seja o tipo de trabalho desenvolvido, sempre acrescentará algo ao estoque existente. A mais modesta das teses representa mais uma contribuição ao saber, seja pela inédita perspectiva que explora, seja pelo novo olhar que lança sobre uma bibliografia clássica, ela significa sempre mais uma possibilidade de provocar novos insights (FREITAS, 2002, p. 88).

A dissertação é requisito para a obtenção do título de mestre e também é feita sob orientação de um professor doutor. Geralmente, exige-se que o estudante demonstre capacidade, a partir da pesquisa de um tema delimitado, de explicitar o conhecimento acumulado, analisando, correlacionando e interpretando informações, sistematizando assim o conhecimento (ABNT, 2011). Tanto as dissertações como as teses passam por um processo de defesa,

no qual o trabalho é analisado por pesquisadores que também se dediquem direta ou indiretamente à temática pesquisada pelo aluno. O mestrado não é um pré-requisito para ingressar no doutorado, embora seja usual que assim ocorra.

Já o artigo acadêmico, conforme explica Motta Roth & Hendges (2010), é um texto que busca divulgar/ comunicar pesquisas em periódicos especializados, constituindo-se como uma via de comunicação importante entre professores, alunos e pesquisadores. Acrescenta-se, ainda, que alguns periódicos especializados têm como processo a avaliação realizada pelos pares, ou seja, por pesquisadores e especialistas do campo de debate em que o artigo se insere.

Feitos esses esclarecimentos, consideramos que a escolha dessas fontes não despreza a importância de outros tipos de publicações sobre o PSD, como as de origem sindical, relatórios e levantamentos de institutos governamentais e não governamentais. Em alguns casos, documentos dessas fontes são citados nesta tese. Mas, ao nosso ver, seria inviável dar andamento a esta pesquisa com tantas variações de conteúdo, forma e métodos. Assim, nosso recorte serão as teses, dissertações e periódicos avaliados pelos pares.

A produção científica publicada por meio desses instrumentos possui certas similaridades, tais como estrutura, título, subtítulo, resumo e palavras-chave. Todos esses elementos são utilizados para o processo de catalogação, facilitando o processo de busca. Além disso, exige-se que o trabalho apresente conclusões ou considerações finais dos autores, o que, teoricamente, requer a habilidade de recapitular pontos essenciais do texto, articulando o problema central com os resultados obtidos.

Esta pesquisa elegeu o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a plataforma Domínio Público para a busca por teses e dissertações sobre o PSD. Vejamos o que vem a ser cada um desses repositórios.

A fundação CAPES surgiu em 1951, como uma Campanha de Aperfeiçoamento de Nível Superior. Seu objetivo era formar pessoal com alta qualificação, a fim de suprir a carência nacional por profissionais que auxiliassem no processo de desenvolvimento do país. Aos poucos, a CAPES estreitou os laços com as universidades e atualmente é a instituição responsável pela avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* existentes no país.

Atua na formação continuada de professores da educação básica e na regulação da produção científica de nível superior (BRASIL, 2008, texto em html).

A CAPES conta com um banco de teses e dissertações que reúne inúmeros trabalhos, de todas as universidades e regiões do Brasil. Alguns trabalhos estão disponíveis para baixar e outros são apenas indicados, não estando disponíveis, por serem anteriores à Plataforma Sucupira, que é a base dos programas de pós-graduação no Brasil. Contudo, é possível buscar tais trabalhos fisicamente ou nos repositórios digitais específicos nas instituições que possuem tal disponibilidade.

A BDTD, por sua vez, é um banco de teses e dissertações que foi criado em 2002 pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e tem como objetivo divulgar pesquisas nacionais e internacionais. Atualmente conta com mais de quinhentos mil documentos, integrando dados de cento e quatorze instituições de ensino e pesquisa (BDTB, S/D, texto em html).

Já a plataforma Domínio Público foi criada em 2004 e é dedicada ao compartilhamento, via internet, de uma biblioteca virtual que agrega trabalhos de interesses de pesquisadores, alunos e professores das mais diversas áreas.

[...] constitui-se em um ambiente virtual que permite a coleta, a integração, a preservação e o compartilhamento de conhecimentos, sendo seu principal objetivo o de promover o amplo acesso às obras literárias, artísticas e científicas (na forma de textos, sons, imagens e vídeos), já em domínio público ou que tenham a sua divulgação devidamente autorizada, que constituem o patrimônio cultural brasileiro e universal (PORTAL DOMÍNIO PÚBLICO, s/d, texto em html).

Além de textos, o banco conta ainda com recursos como vídeos, sons, imagens (PORTAL DOMÍNIO PÚBLICO, S/D, texto em html).

Os artigos publicados em periódicos são também importantes fontes de pesquisa, por serem menores em volume que as teses e dissertações e trazerem os pontos mais relevantes de determinadas pesquisas. A avaliação pelos pares garante maior qualidade da publicação, elevando a confiabilidade. Através de assinatura da Biblioteca Cardeal Frings, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), tivemos acesso às bases de dados relacionadas no quadro 1.

## Quadro 1

## Descrição das bases de dados consultadas, segundo nome

Nome		Descrição
Academic Complete	Search	“Base multidisciplinar com cerca de 9.000 títulos de periódicos; 13.600 revistas indexadas e resumidas e texto completo para mais de 7.700 revistas revisadas por pares; inclui monografias, relatórios, documentos de conferências etc. Apresenta conteúdo em PD, que remonta a 1887 com atualizações diárias”.
Art & Architecture Source		“Base com conteúdo que inclui antiguidades, arte e história da arte, arquitetura, história da arquitetura, design de interior, paisagismo, artes decorativas, pintura, fotografia, escultura e outros. Assinatura através do Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Acls Humanities E-book		“Coleção digital de mais de 4.600 títulos. Inclui, ainda, estudos bíblicos, religião, estudos da mulher, filme e mídia, teatro, música e dança”.
Atla Religion Database		“Base combina o índice para artigos de revistas especializadas, resenhas de livros e coleções de ensaios em todos os campos de religião, com a coleção on-line da ATLA de principais revistas especializadas em teologia e religião. Inclui cerca de 620 mil citações de artigos, em mais de 1.746 revistas especializadas”.
Anpad		“Eventos (EnANPADs); periódicos em ciências administrativas, contábeis e afins; teste ANPAD, exame nacional que avalia conhecimentos das línguas portuguesa e inglesa. Utilizado por diversas instituições acadêmicas e organizações em processos de seleção”.
Business Complete	Source	“Inclui, também, os índices e resumos dos periódicos científicos acadêmicos mais importantes desde 1886, além das referências fornecidas de mais de 1.300 periódicos científicos”.
Computer Source		“Fornece as últimas informações e tendências atuais em alta tecnologia. Acesso obtido pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Communication Source		“Oferece informações sobre mass media, teoria das comunicações, linguística, comunicação organizacional, fonética e fonoaudiologia. Inclui muitos títulos exclusivos e recursos de backfile com cobertura das principais fontes de comunicação. Assinatura através do Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
E- Book Colletion	Academic	“Coleção de livros eletrônicos que contém cerca de 141.500 títulos. Você pode copiar ou imprimir partes do documento, adicionar anotações ou salvá-lo em sua estante pessoal, ao registrar-se na base”.
Eric		“ERIC (Education Resource Information Center), fornece acesso a recursos de literatura de educação. A base de dados contém mais de 1,3 milhão de registros e dá acesso a informações de revistas incluídas no Current Index of Journals in Education e Resources in Education Index. Acesso patrocinado pela CAPES e pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Ebook (Springerlink)	Springer –	“Arquivo de acesso permanente com cerca de 2.000 títulos de e-books, cobrindo os anos de 2011 e 2012 na área da ciência da

Computer Science		computação (incluindo Lectures Notes in Computer Science)”. Fonte: <a href="http://www.computer-science.org/">http://www.computer-science.org/</a>
Fuente Premier	Académica	“Atualizada semanalmente, oferece resumo detalhado em vários idiomas e texto completo para cerca de 1.000 revistas e 111 livros acadêmicos de mais de 20 países. Coleção de revistas da América Latina, Portugal e Espanha”.
Green File		“Fornece informações sobre o ambiente e uma variedade de disciplinas como agricultura, educação, direito, saúde e tecnologia. Acesso obtido pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Legal Collection		“Fonte reconhecida de assuntos atuais, estudos, pensamentos e tendências do mundo jurídico. Oferece informação centrada na disciplina da lei e tópicos legais como justiça criminal, direito internacional, lei federal, crime organizado, leis do trabalho e humanas, éticas, ambientais e muito mais. Acesso obtido pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Lista – Information Science & Technology Abstracts With Full Text	Library, Science & Technology Abstracts	“Criado por bibliotecários para bibliotecários, esta base de dados fornece indexação capa a capa, resumos e texto completo para periódicos chave de biblioteconomia e ciências da informação. Acesso patrocinado pela CAPES e pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Onepetro Paper Unlimited	Technical Purchase	“Inclui mais de 160.000 documentos técnicos e artigos de jornais sobre a indústria de exploração e produção de petróleo e gás”.
Psychology And Behavioral Collection	And Sciences	“Fornece informações sobre tópicos em características emocionais e comportamentais, psiquiatria e psicologia, processos mentais, antropologia e métodos observacionais e experimentais. Acesso obtido pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Professional Development Collection		“Fornece um conjunto altamente especializado de informações eletrônicas especialmente para educadores e bibliotecários. Acesso obtido pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Pressreader		“arrola cerca de 8.000 jornais e revistas de vários países, disponíveis na íntegra; em sua maioria com recursos de tradução textual e auditiva em inúmeros idiomas; acesso simultâneo por até três usuários. Coleção retrospectiva até 90 dias. É necessário utilizar o botão sign out para sair da base”.
Proquest Dissertations And Theses Global		“Dissertações e teses internacionais, em todas as áreas do conhecimento. A partir de 1997 estão disponíveis, em sua maioria, em texto completo. De 2007 em diante foram incluídos materiais complementares, como áudio, imagens, apresentações e planilhas entre outros. Repositório digital oficial da Biblioteca do Congresso dos EUA”.
Religion And Philosophy Collection	And	“Oferece cobertura extensiva de tópicos como, religiões do mundo, principais denominações, estudos bíblicos, história religiosa, epistemologia, filosofia política, filosofia da língua, filosofia moral e história da filosofia. Acesso obtido pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
Scientific Library Online	Eletronic	“A Scientific Electronic Library Online - SciELO é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. A biblioteca é parte integrante de um projeto



	desenvolvido pela FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, em parceria com a BIREME - Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde. Desde 2002, o projeto também é apoiado pelo CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”.
Science Archive	“Acesso perpétuo desde o primeiro número, de 1880 até 1996. A partir de 1997 acesso pelo Portal da CAPES. Inclui, ainda, referências de artigos e ferramentas de compartilhamento”.
Socindex With Full Text	“Com texto completo oferece cobertura abrangente de sociologia, englobando todas as subdisciplinas e áreas de estudo estreitamente relacionadas. Acesso patrocinado pela CAPES e pelo Consórcio de Bibliotecas AUSJAL”.
The Economist Archive	“arquivo histórico do “The Economist” oferece artigos do mundo político, empresarial, científico, os avanços tecnológicos e culturais e as conexões entre eles. Com acesso perpétuo, de 1843 a 2012. Inclui imagens coloridas e vários índices de busca”.

**Fonte:** Elaborado pelo autor<sup>11</sup>.

Tendo explicitado o tipo de trabalho buscado e o bancos de dados escolhidos, importa explicitar como foi o processo de busca. Para tal, lembramos que nosso problema de pesquisa é: como tem sido a produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego brasileiro e quais consensos estão sendo construídos nessas produções?

Quanto ao recorte geográfico, estamos interessados nos estudos sobre o PSD brasileiro e não em estudos sobre o PSD de outros países, mesmo que estes sejam apresentados em repositórios organizados no Brasil. A pesquisa se interessa por resultados oriundos de todas as regiões brasileiras, mesmo entendendo que o próprio programa, em si, traga maior número de atendimentos na região Sudeste, conforme apontam algumas pesquisas que serão citadas ao longo desta tese.

No campo nacional já indicamos quais as produções científicas foram consideradas: teses, dissertações e artigos de periódicos avaliados por pares. Em nenhum dos casos há critérios relativos a notas dos programas de pós-graduação de onde as teses e dissertações se originaram, nem sobre o *Qualis*<sup>12</sup> periódico em que o artigo foi publicado.

<sup>11</sup> Todas as descrições são citações diretas do site da biblioteca da PUC Rio (PUC RIO, texto em html, S/D), exceto a de número 22, que é citação direta do site da base *Scientific Eletronic Library Online* (SCIELO, texto em html, S/D).

<sup>12</sup> “*Qualis* é o conjunto de procedimentos utilizados pela CAPES para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. Tal processo foi concebido para

Quanto aos programas de pós-graduação, inicialmente era nossa intenção pesquisar apenas a produção dos programas de pós-graduação em Serviço Social, contudo, não houve trabalhos suficientes para a análise<sup>13</sup>. Assim, decidimos ampliar para todas as áreas do conhecimento. A ampliação para todos os campos do conhecimento, inicialmente, teve como recorte os programas de pós-graduação localizados no estado do Rio de Janeiro, mas por terem também se mostrado insuficientes, ampliamos para a região Sudeste e, posteriormente, para todo o Brasil.

Como já afirmado anteriormente, o Programa foi ampliando sua abrangência, incluindo trabalhadores pescadores, trabalhadores domésticos, trabalhadores em situação análoga à de escravo e, diante disso, optamos por analisar apenas as produções relativas à modalidade PSD Trabalhador Formal, chamado de simplesmente de PSD.

Tal opção se explica pelo fato de ser esta modalidade a mais expressiva em recursos, número de trabalhadores, publicações e também a matriz de todas as outras. Além disso é a modalidade que mais representa a ideia de um Seguro para o desempregado, se confundindo por vezes com o que fora criado em 1986. Outrossim, cada uma das outras modalidades encerra especificidades relacionadas às demandas dos trabalhadores envolvidos, origem e execução da política, formas de operar, exigindo que a pesquisa se dê a partir de tais elementos, o que requer, ao nosso ver dedicação focalizada.

---

atender as necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do módulo Coleta de Dados da Plataforma Sucupira. Como resultado, disponibiliza uma lista com a classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da sua produção. A estratificação da qualidade dessa produção é realizada de forma indireta. Dessa forma, o *Qualis* afere a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos. A classificação de periódicos é realizada pelas áreas de avaliação e passa por processo anual de atualização. Esses veículos são enquadrados em estratos indicativos da qualidade, de A1 a C, sendo A1 o estrato mais elevado” (BRASIL, 2017, texto em html).

<sup>13</sup> Apenas um trabalho foi localizado, a tese de Karla Beatriz Roesler da Silva Maia, “A Política do Seguro-desemprego em perspectiva”, realizada na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob orientação da Prof. Dra. Beatriz Augusto de Paiva. Este trabalho compõe o *corpus* de análise desta tese.

## 2.3

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa que realizamos enquadra-se no que se convencionou chamar de “estado da arte” ou “estado do conhecimento”. Esse tipo de pesquisa se concretiza por meio do mapeamento de uma produção acadêmica, perpassando diversos campos do conhecimento, explicitando os maiores enfoques, ao longo do tempo, sendo uma pesquisa de “levantamento e de avaliação do conhecimento sobre determinado tema.” (FERREIRA, 2002, p. 259).

Trata-se de um estudo que faz uso da produção acadêmica, com a finalidade de contribuir com a organização da massa crítica sobre o tema escolhido. Isso traz para o trabalho um caráter educativo, à medida que facilita a compreensão do objeto sob olhares distintos.

Foram selecionadas sete descritores que se aproximam da exploração/saturação do PSD. Mas entendemos que isso não esgota todas as possibilidades de acesso às produções sobre o programa, pois, além de ele ser articulado com outras políticas, o que permite uma gama diversificada de enfoques, por vezes pode ser analisado sem que isso se expresse claramente no título, no resumo e nas palavras-chave.

A respeito desses componentes, entendemos que, teoricamente, os títulos devam apresentar de modo preciso a questão central da pesquisa. Na mesma direção, as palavras-chave costumam situar o leitor no conjunto de temáticas que perpassa todo o texto, trazendo, portanto, assuntos correlacionados com o tema central.

Já os resumos, segundo Ferreira (2002), são incluídos para ampliarem a capacidade de divulgação da produção e trazerem múltiplos elementos relativos ao modo como a pesquisa foi feita, aos critérios e às motivações que não estão esclarecidas para o leitor:

O que temos, então, ao assumirmos os resumos das dissertações e teses presentes nos catálogos como lugar de consulta e de pesquisa, é que sob aparente homogeneidade, há grande heterogeneidade entre eles (os resumos) explicável não só pelas representações diferentes que cada autor do resumo tem deste gênero discursivo, mas também por diferenças resultantes do confronto dessas representações com algumas características peculiares da situação comunicacional, como alterações no suporte material, regras das entidades responsáveis pela divulgação daquele resumo, entre outras várias (FERREIRA, 2002, p. 264).

Voltando aos descritores que foram utilizadas no processo de busca, eles são termos que auxiliam na busca por uma informação, trazendo assuntos diretamente ligados ou relacionados com a pesquisa.

O principal descritor da pesquisa é “seguro-desemprego”, substantivo composto e especificamente relacionado à execução da política de proteção ao trabalhador demitido. De modo complementar, a fim de identificar textos que, por alguma razão, não tenham sido trazidos na busca principal, sentimos a necessidade de inserir termos similares, articulados e que contenham o PSD dentro do seu rol de ações.

Similar, antigo, porém usual no dia a dia de muitos trabalhadores é “auxílio-desemprego”. Termo criado em 1966, durante a ditadura militar, para caracterizar ações de apoio aos trabalhadores e empregadores para casos de paralisação da atividade produtiva. Já a utilização na busca da palavra “programa” antes de “seguro desemprego”, apesar de na prática ter se mostrado pouco necessária, serviu para verificar variações de indexação.

“Sistema Público de Emprego” e “Sistema Nacional de Emprego” entraram como descritores por conta da relação direta com o PSD, sendo, teoricamente, o espaço mais importante de acolhimento, orientação e encaminhamento dos trabalhadores. Estas palavras-chave são interessantes pois tornam-se recurso aglutinador de trabalhos que tratem do PSD com foco em sua esfera de qualificação e/ou de intermediação da força de trabalho, pois ambas as ações se concentram no Sistema Nacional de Emprego (SINE).

O descritor “previdência social” foi escolhido para mapear trabalhos que não declaram o estudo do PSD, mas acabam analisando o programa a partir da vinculação previdenciária que, por sua vez, está inserida na “seguridade social”, descritor mais abrangente que traz trabalhos também dos campos da assistência e da saúde. Assim, partimos do PSD até a sua filiação máxima no ordenamento social brasileiro, que é a Seguridade Social.

A tabela 1 apresenta os resultados de todos os descritores utilizados nas buscas, por repositório no caso das teses e dissertações, e de periódicos.

Tabela 1

**Produção acadêmico-científica identificada, segundo palavras-chave: CAPES-teses e dissertações, BDTD, Domínio Público, Periódicos- EBSCOhost, 1990-2017**

<b>Palavras-chave</b>	<b>Banco de Teses e Dissertações Capes</b>	<b>BDTD</b>	<b>Domínio Público</b>	<b>Periódicos</b>
<b>Programa seguro-desemprego</b>	20	8	1	10
<b>Seguro-desemprego</b>	94	48	23	434
<b>Auxílio-desemprego</b>	3	1	0	7
<b>Sistema Nacional de Emprego</b>	27	20	5	17
<b>Sistema público de emprego</b>	36	13	1	1
<b>Previdência Social</b>	1.394	718	247	672
<b>Seguridade Social</b>	1.762	576	162	533
<b>Total</b>	3.335	1.384	439	1.647

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do resultado das pesquisas.

As buscas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2018 e trouxeram um montante de 6.805 resultados, somando todas as bases e palavras-chave.

As primeiras aproximações com os textos se deram a partir das seguintes ações:

I - Buscar a centralidade do PSD no título do trabalho. Isso significava trazer no título termos como “Programa Seguro-desemprego”, “Seguro-desemprego” ou “Auxílio desemprego”.

II - Ler os resumos para verificar se o problema de pesquisa tinha relação direta ou indireta com o PSD. O objetivo era identificar qual era a questão central do trabalho.

III - Confirmar nas palavras-chave a presença do PSD ou de terminologia similar, como, por exemplo, “auxílio desemprego”; “assistência aos desempregados”; “proteção ao trabalhador”.

IV - Tendo encontrado a presença do PSD ou termos similares em pelo menos um dos elementos citados acima, realizar a leitura de todo o texto.

A partir do procedimento descrito anteriormente, iniciamos o processo de leitura, busca, inclusão e exclusão de textos. A seguir apresentamos um pouco do percurso, iniciando pelo banco de teses e dissertações da CAPES.

O Banco de Teses e Dissertações da CAPES foi utilizado como indicador da massa de trabalhos existentes, sem restringir o processo de busca apenas aos trabalhos disponíveis no próprio banco. Quando um trabalho trazia o PSD como debate central, a primeira ação era baixá-lo na plataforma. Não tendo o texto disponível na plataforma, tentávamos encontrá-lo através do repositório institucional de origem ou através do Google.

Ao buscarmos pelo descritor “Programa Seguro-desemprego”, obtivemos vinte resultados. Os oito primeiros trabalhos trouxeram conteúdo sobre o ensino profissionalizante e sobre o ensino médio. Apenas o nono, dissertação de autoria de Raquel Koyanagi, intitulado, “O programa seguro-desemprego<sup>14</sup>: combinação de eficiência econômica e proteção social” tratava

---

<sup>14</sup> Na apresentação dos títulos, manteremos conforme o autor registrou. Assim, só utilizaremos siglas nos casos em que o autor também o fez.

especificamente sobre o PSD. Apesar de não estar disponível na plataforma Sucupira, o mesmo foi facilmente localizado através do Google.

Caso similar ocorreu com a dissertação de Gibran da Silva Teixeira, “A padronização do programa seguro-desemprego brasileiro promove a equidade? Uma discussão de acordo com o modelo principal-agente com seleção adversa”, cujo texto, apesar de indicado na plataforma, não estava disponível. Esse trabalho foi encontrado em outro repositório escolhido, o Domínio Público. Já a tese desse autor, que também foi selecionada, cujo título é “Ensaio sobre o Seguro desemprego no Brasil: teorias e evidências”, encontrava-se disponível no próprio banco de dados da CAPES.

A dissertação “Qualificação profissional e desenvolvimento no Brasil”, de Maurício Ebling, foi indicada no banco, porém não estava disponível. Contudo também foi facilmente localizada através do Google. Inicialmente esse trabalho se propõe a discutir a relação entre qualificação profissional e desenvolvimento econômico. Porém, no final do resumo, o autor se propõe a fazer a análise sobre uma pesquisa empírica sobre o PSD, realizada pelo DATA UNB<sup>15</sup>. Além disso, o PSD está no rol de palavras-chave, enquadrando o texto dentro dos critérios da pesquisa.

Outro resultado interessante foi a dissertação de Alan da Silva Esteves, que, a partir do artigo 7º da Constituição Federal de 1988, faz uma análise da proteção ao trabalhador diante do processo de automação. O trabalho é anterior à plataforma e conseguimos localizá-lo no repositório da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Apesar de o PSD não ser destaque em seu título, nem mesmo o objeto central de seu trabalho, o programa é citado no resumo e perpassa o texto. Por isso esse trabalho também foi selecionado.

Dos que estavam disponíveis no próprio banco de teses da CAPES, foram selecionados:

---

<sup>15</sup> A referida pesquisa, denominada “Avaliação externa do PSD” está vinculada a alguns outros trabalhos, na plataforma CAPES, no campo “contexto”, especificamente como projeto de pesquisa ligado à Universidade de Brasília (UNB). Mas nem todos os trabalhos que estão vinculados a esse projeto trata de fato sobre o PSD, como é o caso de Marcela Machado Feres, com o trabalho “Limites e possibilidades da preparação para o trabalho no ensino médio: o caso do Distrito Federal” (FERES, 2017).

- tese de doutorado de Eugênio Eduardo Pimentel Moreira, “ Implantação e atuação do sistema de monitoramento e avaliação do Programa Seguro-desemprego: estudo de caso;
- tese de Karla Beatriz Roesler da Silva Maia, que faz uma análise profunda sobre as bases do PSD. O trabalho tem como título “A política do Seguro-desemprego em perspectiva”;
- dissertação de Priscila de Oliveira Borges Fontenelle, “A relação do Programa Seguro-desemprego e a qualificação profissional/ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC) em Fortaleza”, que toma o PSD e sua relação com a política de qualificação profissional como objeto;
- dissertação de Sílvia Marcela de Oliveira Magalhães, que estudou a reincidência dos trabalhadores no PSD e o papel dos agentes do SINE. Seu trabalho é intitulado “A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal”;
- dissertação de Jocely Santos Figueiredo, “Seguro-desemprego: a percepção do trabalhador que usufrui desse benefício”;
- dissertação “Seguro-desemprego e rotatividade no mercado de trabalho: uma análise da relação entre variáveis”, de Carlos Augusto de Oliveira Santos, que analisa o PSD a partir da rotatividade no mercado de trabalho.

Quanto ao descritor “Seguro-desemprego” foram apresentados resultados mais amplos, trazendo análises do PSD de ramos que não foram mostrados na busca anterior, como estudos sobre o seguro-defeso, contudo esses não foram selecionados, por se enquadrarem em nossa pesquisa.

A busca reapresentou trabalhos já selecionados, como o de Karla Beatriz Roesler da Silva Maia, de Raquel Koyanagi, dentre outros. Além disso, resultou ainda em trabalhos que, em determinado momento, citam o PSD por estudarem políticas que se co-relacionam com o tema como, por exemplo, a tese de Georgea Sobreira dos Santos Cêa, “A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR”, que, ao estudar o PLANFOR, o situa no contexto das políticas públicas de emprego e renda ou, mais especificamente, como um plano que se articula ao PSD. Mas o objetivo central da autora é estudar o PLANFOR e o PSD é citado



na maior parte das vezes para fazer entender o contexto do referido plano de qualificação. Isso pode ser observado desde a apresentação de seu trabalho, na página 28, bem como nas páginas 67, 69, 71, 95, 102, 119, 167, 208, dentre outras<sup>16</sup>.

A dissertação de Ricardo Verta Luduvise, intitulada “Seguro-desemprego”, defendida em 1997, além de não estar disponível na plataforma, não foi localizada no Google, nem no repositório da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Inicialmente tentamos o caminho do empréstimo interbibliotecas, por meio da PUC-Rio, no entanto a biblioteca da PUC-SP não pode emprestar a dissertação. Ao perceber que a dissertação foi publicada como livro, adquirimos o mesmo, podendo então utilizá-lo em nossa análise.

O trabalho “Três ensaios sobre imperfeições no mercado de trabalho”, de Antônio Marcos Hoelz Pinto Ambrózio, apesar de não trazer em seu título o PSD, tem o programa como palavra-chave e o traz também no resumo de seu trabalho. Foi selecionado por dedicar parte de seu texto para discutir o PSD como importante componente do mercado de trabalho brasileiro, para o qual o trabalho do autor testa um desenho diferenciado.

A tese de Wagner Balera, “O seguro-desemprego no direito brasileiro”, defendida em 1992<sup>17</sup>, não está disponível por ser anterior à plataforma Sucupira e também não está acessível em nenhum repositório. O autor publicou a tese como livro e o mesmo foi acessado através do empréstimo inter-bibliotecas realizado entre a PUC-Rio e a PUC-SP.

A dissertação de Vazuna da Silva Pereira, intitulada “Proteção social e o Programa Seguro-desemprego no Brasil”, veio como resultado, mas não está disponível. O trabalho não foi localizado pelo Google nem em outras plataformas. Além disso, também não está disponível para acesso no repositório da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). A fim de obtê-lo, enviamos e-mail para o orientador do trabalho, e também para a autora, mas o material não pode ser disponibilizado.

---

<sup>16</sup> Exemplo de abordagem: “Inicialmente, essa fixação sobre a qualificação profissional pode ser explicada pelo fato de que a maioria absoluta dos recursos do FAT tem sua destinação previamente fixada (pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e transferências constitucionais ao BNDES), restando ao CODEFAT...” (CEA, 2006, 208).

<sup>17</sup> O livro corresponde a citação Balera (1993).

A dissertação de Antônio Alfredo Bertini de T. Bandeira, intitulada “Seguro desemprego no Brasil: aspectos teóricos e experiência recente”, de 1987, não está disponível para baixar nem na plataforma CAPES, nem no repositório da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), nem na Internet.

A tese intitulada “Uma análise do desenho de mecanismo ótimo para o Seguro-desemprego brasileiro”, de Cláudia Sá Malbouisson Andrade, apesar de não disponível na plataforma, foi acessada através do repositório da UFPE.

A dissertação de Rosane Beatriz Hasenkamp, intitulada “O seguro desemprego frente às transformações do mercado de trabalho brasileiro”, é anterior à plataforma Sucupira, mas, a partir da indicação, foi possível localizar o arquivo no repositório da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Dos trabalhos disponíveis, a partir do descritor em questão, foram selecionados os seguintes:

- dissertação de Cristiano da Costa Carvalho, “Os efeitos adversos da legislação do seguro desemprego: evidência sobre o Brasil”;
- tese de Gustavo Alves Tillmann, “Ensaio sobre políticas públicas e incentivos no mercado de trabalho brasileiro”, que traz ensaios sobre as políticas de incentivo no mercado de trabalho, dedicando parte de seu trabalho ao PSD;
- dissertação “Valorando bens públicos usando dados da economia da felicidade: o caso do seguro-desemprego”, de Rafael Klanfler Nunes;
- dissertação “Transferência de renda e políticas ativas para o mercado de trabalho: do merecimento por destituição a destituição de direitos”, de Tayza Coelho Souza, que faz análise comparada de três políticas sociais: bolsa família, seguro-desemprego e previdência rural;
- tese “Três ensaios sobre mercado de trabalho: formas, intensidade e incentivos”, de Silvano Carmo de Oliveira, que traz três ensaios sobre o mercado de trabalho, sendo o último sobre os incentivos do seguro-desemprego.

Já o descritor “auxílio-desemprego” trouxe três resultados, sendo dois em língua portuguesa e um em língua inglesa. Dos trabalhos em língua portuguesa um era sobre morfossemântica e outro sobre um programa do governo estadual de São Paulo. No entanto nenhum deles entrava no debate sobre o PSD.

Quando inserimos na busca “Sistema Nacional de Emprego” obtivemos vinte e sete trabalhos. A busca por esse descritor foi feita pelo fato de o PSD se articular com o SINE, sendo em alguns casos a liberação do PSD e o acompanhamento do demitido realizado pelo SINE. Assim queríamos verificar se algum trabalho sobre o PSD poderia surgir por conta de análises conjuntas.

Dos vinte e sete resultados, temos o de Maria do Socorro de Souza Vieira, “Estado e Políticas Sociais: a estruturação do Sistema Nacional de Emprego na Paraíba”. O texto não está disponível nem na plataforma, nem no Google, nem no repositório da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Dessa forma não foi possível ler nada além do título.

Não localizamos também o trabalho “A inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho: a intermediação realizada pelo Sistema Nacional de Emprego - SINE em Minas Gerais”, de Sonia Regina Carvalho.

A dissertação de Mayne Santos de Oliveira, intitulada “Intermediação de mão de obra e desenvolvimento regional: o Sistema Nacional de Emprego no município de Campina Grande”, não traz nem no título, resumo e palavras-chave qualquer referência ao PSD.

Chamou a nossa atenção, por analisar as características das vivências das pessoas desempregadas, o trabalho “As características das vivências das pessoas que se encontram desempregadas”, de Ligia Maria Soufen Tumolo. O texto não está na plataforma, mas foi encontrado no Google. Todavia o PSD só é citado uma vez, por outro autor, através de uma citação direta, na página 23<sup>18</sup>.

Na mesma direção, a tese “O mosaico do desemprego”, de Marineide Maria Silva, traz forte reflexão sobre a questão do desemprego, com recortes de gênero, cor, mas não é seu objetivo analisar o PSD. Por isso o programa é citado em seu texto várias vezes, mas apenas para apoiar sua análise, exemplificando direitos e procedimentos relativos ao funcionamento do mercado de trabalho. As páginas 133 e 151 são exemplos. O PSD também é citado em alguns casos pelos

---

<sup>18</sup> Exemplo de abordagem: “Conforme afirma Pochmann (2001), ao mesmo tempo, concorrem entre si diferentes formas nacionais de medição do excedente de mão-de-obra, que vão desde levantamentos cadastrais de trabalhadores inscritos nas agências de emprego e usuários de benefícios tipo seguro desemprego, passando por cadastros patronais e pesquisas sindicais [...] (p. 97).” (TUMOLLO, 2002, p. 23).

trabalhadores entrevistados pela autora, mas na maior parte das vezes sem detalhes, como por exemplo na página 156<sup>19</sup>.

Outro texto que traz o PSD em diversas páginas é o “Estou desempregado, não desesperado”, de Giselle Regina Cardoso. Apesar de não se dedicar ao PSD, o texto foi selecionado por trazer o PSD no contexto empírico de trabalhadores, tanto os que desejavam receber quanto os que já recebiam o seguro-desemprego. Porém, ao analisarmos mais profundamente o texto, percebemos que a maior parte das citações referem-se à explicação do procedimento de habilitação, em alguns casos, trazendo também a fala dos trabalhadores. As páginas 63, 64, mostram isso<sup>20</sup>.

Já a dissertação de Vilmar Radzinski, chamada “A trajetória do plano territorial de qualificação no Paraná no contexto das políticas públicas de trabalho, emprego e renda”, tem como foco analisar a intermediação de mão de obra no SINE de Curitiba. Seu texto dedica algumas páginas ao PSD, mas faz um uso da exposição das regras e das taxas de habilitação entre as páginas 115 e 120<sup>21</sup>.

Surgiram ainda trabalhos já selecionados nas buscas anteriores, como o de Silvia Marcela de Oliveira Magalhães, além de outros que não se enquadram na pesquisa. Como exemplo dos que não se enquadram, podemos citar “A qualificação do trabalhador no município de Montenegro/RS: entre a realidade e a perspectiva”, de Marcos Paulo Dhein Griebeler; “O impacto do desemprego sobre o bem estar psicológico dos trabalhadores da cidade do Natal”, de João Carlos Tenório Argolo. O primeiro trata especificamente da qualificação profissional dos trabalhadores, enquanto o segundo reflete sobre como o desemprego afeta o trabalhador, dentro de um viés psicológico, não estabelecendo relação com o PSD.

A pesquisa realizada pelo descritor “Sistema Público de Emprego” trouxe trinta e seis trabalhos. A busca foi realizada a fim de localizar textos que não

---

<sup>19</sup> Exemplo de abordagem: “[...] dentre os serviços mais requisitados estão os oferecidos pela SETRE/SINE: expedição da carteira de trabalho, serviço de intermediação de mão de-obra e seguro-desemprego. [...]” (SILVA, 2009, p. 114).

<sup>20</sup> Exemplo de abordagem: “projetos de desenvolvimento econômico, do Programa do Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Também foi instituído o CODEFAT” (CARDOSO, 2002, p. 63).

<sup>21</sup> Exemplo de abordagem: “[...] beneficiários das demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda, particularmente ações de primeiro emprego, Seguro Desemprego, intermediação de mão de obra, microcrédito[...]” (p. 69).

havia aparecido na busca anterior, por conta de variáveis no processo de catalogação.

A pesquisa apresentou textos já selecionados, dentre os quais citamos o de Priscila Borges de Oliveira, que analisou a relação do PSD com o PRONATEC, e o de Vilmar Radizinski. Além desses, surgiram pesquisas sobre trabalho e educação, intermediação e trabalho e renda. Desse conjunto, alguns trabalhos nos chamaram a atenção por conta da possibilidade de entrada na discussão sobre o PSD.

Um deles foi a dissertação de Lucas Silva Borges de Andrade, “As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além do seu caráter compensatório”. Porém essa hipótese não se confirmou na leitura do resumo, nem das palavras-chave. O trabalho cita diversas vezes o PSD e dedica as páginas 105 e 106 à descrição o programa. Devido à abordagem exclusivamente descritiva, o texto não foi selecionado para a análise<sup>22</sup>.

A tese de Amilton José Moretto, intitulada “O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada”, foi localizada através do Google e escolhida, pois, apesar de não analisar especificamente o PSD, tem esse programa como um dos eixos das reflexões acerca do sistema público de emprego. Dessa forma, o leitor pode não encontrar o PSD nas palavras-chave, nem mesmo no título ou resumo, mas poderá perceber a presença do PSD do início ao fim da tese do autor.

Outro texto que nos chamou a atenção foi “Caminhos e descaminhos na construção de um sistema público de emprego: a participação dos atores sociais”, dissertação de Ana Clara Demarchi Bellan. Mas o mesmo, além de não estar disponível na plataforma, não foi localizado no repositório da FGV nem em busca pela Internet.

Resultado similar ao anterior foi obtido com o trabalho de Francisco das Chagas Lima, cujo título é “Um sistema público de emprego para o Brasil e o seu papel no desenvolvimento das políticas de trabalho”. No entanto o mesmo não foi encontrado no repositório da PUC-SP.

---

<sup>22</sup> Exemplo de abordagem: “As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além do seu caráter compensatório” [...] (ANDRADE, 2010, p. 41).

Dando continuidade ao processo de busca, passamos para a palavra-chave “Previdência Social”, que retornou 1.394 trabalhos. A busca por esse descritor se justifica pelo fato de ser o PSD uma ação inserida, teoricamente, no campo da previdência social.

A busca mostrou que, no campo da previdência social, os trabalhos se dedicam mais ao estudo de temas como aposentadoria, auxílio-doença, funcionamento do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), previdência rural, dentre outros. Nota-se a ausência de elos entre o PSD e a previdência social, apesar de estarem vinculados constitucionalmente. Citamos, assim, a título de exemplo, os seguintes trabalhos:

- dissertação “Universalização da previdência social rural: efeitos para a agricultura familiar e o sindicalismo”, de Rômulo Soares Barbosa;
- dissertação “Os sistemas previdenciários de servidores públicos no Brasil: gestão e controle social”, de Benedito Claudio Passos;
- dissertação “Neoplasias malignas entre beneficiários da Previdência Social, com ênfase no auxílio-doença”, de Miguel Abud Marcelino;
- tese “Por uma efetiva construção da igualdade de gênero no ordenamento jurídico brasileiro: análise da necessária revisão do tratamento diferenciado à mulher nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição na Constituição Federal de 1988”, de Ana Cláudia Pompeu Torezan;
- tese “A relação jurídica da habilitação e reabilitação profissional no direito positivo: responsabilidade do empregador ou da Previdência Social?”, de Hélio Gustavo Alves;
- tese “A experiência do periciado no INSS”, de Luciana Montes de Oliveira;
- tese “O conceito jurídico de invalidez”, de Raul Lopes de Araújo Neto.

O descritor “Seguridade Social” resultou em 1.762 trabalhos, englobando os trabalhos sobre previdência e acrescentando pesquisas ligadas à constituição da seguridade social, financiamento, assistência social e saúde, como já era esperado. Como exemplo dos resultados, temos:

- dissertação “Alavancando o financiamento de um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil: a reforma da Seguridade Social”, de Francisco Eduardo Barreto de Oliveira;

- dissertação “Riscos em planos de capitalização de contribuição definida na previdência complementar”, de Marcelo Alves de Oliveira;
- dissertação “Esquistossomose Mansônica como doença do trabalho no povoado Alegre, município de São Bento-Maranhão”, de Klítia de Jesus Saraiva Garrido Carneiro;
- tese “Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?”, de Tiago Gomes Cordeiro;
- tese “Idosos em situação de dependência: quem cuida? elementos para o debate”, de Rosiran Carvalho de Freitas Montenegro.

Sobre o PSD, foi apresentada a tese de Vagner Balera, já selecionada em busca anterior. Outro resultado que surgiu também já havia sido selecionado anteriormente, o de Karla Beatriz Roesler da Silva.

Os quadros 2 e 3, apresentados a seguir, contêm a sistematização dos trabalhos selecionados no referido banco de dados.

**Quadro 2**  
**Teses identificadas, segundo autor, ano, instituição e área de conhecimento da pós-graduação: Base de Dissertações e Teses/ CAPES, 1992-201**

Ano	Título da tese	Autor	Instituição	Programa
2017	Ensaio Sobre Políticas Públicas E Incentivos No Mercado de Trabalho Brasileiro	Gustavo Alves Tillmann	Universidade Católica de Brasília	Economia
2016	Três ensaios sobre mercado de trabalho: formas, intensidade e incentivos	Silvano Carmo de Oliveira	Universidade Federal do Ceará	Economia
2016	A Política do Seguro-desemprego em Perspectiva	Karla Beatriz Roesler da Silva Maia	Universidade Federal de Santa Catarina	Serviço Social
2016	Implantação e Atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-desemprego: Estudo de Caso	Eugênio Eduardo Pimentel Moreira	Universidade Federal do Ceará	Educação
2013	Ensaio sobre o seguro-desemprego no Brasil: Teorias e evidências	Gibran da Silva Teixeira	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Economia
2009	Uma Análise do Desenho de Mecanismo Ótimo para o Seguro-desemprego Brasileiro	Cláudia Sá Malbouisson Andrade	Universidade Federal de Pernambuco	Economia
2007	O Sistema Público de Emprego no Brasil: Uma Construção Inacabada	Amilton José Moreto	Universidade Estadual de Campinas	Economia
2003	Três Ensaio sobre Imperfeições no Mercado de Trabalho	Antônio Marcos Hoelz Pinto Ambrózio	Pontifícia Universidade Católica RJ	Economia
1992	O seguro-desemprego no direito brasileiro	Wagner Balera	Pontifícia Universidade Católica SP	Direito

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do resultado da pesquisa.



**Quadro 3**  
**Dissertações identificadas, segundo ano, título, autor, instituição e programa de pós-graduação: Base de Dissertações e Teses/ CAPES, 1990-2017**

Ano	Título da dissertação	Autor	Instituição	Programa
2017	Os efeitos adversos da legislação do seguro desemprego: evidência sobre o Brasil	Cristiano da Costa Carvalho	Universidade de São Paulo	Economia
2017	A Relação Do Programa Seguro-desemprego E A Qualificação Profissional/ Programa Nacional De Acesso Ao Ensino Técnico (PRONATEC) Em Fortaleza	Priscila de Oliveira Borges Fontenelle	Universidade Estadual do Pará	Mestrado Prof. em Planejamento e Políticas Públicas
2015	A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal	Sílvia Marcela de Oliveira Magalhães	Universidade de Brasília	Educação
2014	Transferência de renda e políticas ativas para o mercado de trabalho: do merecimento por destituição a destituição de direitos	Tayza Coelho Sousa	Universidade de Brasília	Política Social
2014	Seguro-desemprego e rotatividade no mercado de trabalho: uma análise da relação entre variáveis	Carlos Augusto de Oliveira Santos	Universidade de Brasília	Administração
2013	Seguro-desemprego: A Percepção do Trabalhador que Usufrui desse Benefício	Jocely Santos Figueiredo	Universidade Cruzeiro do Sul	Políticas Sociais
2012	Proteção do trabalhador em face da automação: eficácia jurídica e social do inciso XXVII do art.7º da constituição brasileira	Alan da Silva Esteves	Universidade Federal de Alagoas	Direito
2012	Qualificação profissional e desenvolvimento no Brasil	Maurício Ebling	Universidade de Brasília	Ciências Sociais
2010	O programa seguro-desemprego: combinação de eficiência econômica e proteção social	Raquel Koyanagi	Universidade de Brasília	Ciências Sociais
2003	O seguro desemprego frente às transformações do mercado de trabalho brasileiro	Rosane Beatriz Hasenkamp	Universidade Estadual de Campinas	Economia
1997	Seguro- desemprego	Ricardo Verta Ludovice	Pontifícia Universidade Católica SP	Direito

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do resultado da pesquisa.

Apresentaremos agora o processo de pesquisa realizado na BDTD.

Com o descritor “Programa Seguro-desemprego” foram localizados oito trabalhos, todos já selecionados em buscas anteriores. São eles: Moreira (2016)

- duplicado -, Koianage (2010), Magalhaes (2015), Maia (2016), Teixeira (2013), Ebling (2012) e Santos (2014).

Já “Seguro-desemprego” trouxe quarenta e oito resultados, englobando os anteriores, bem como alguns trabalhos indicados no Banco de Teses da CAPES, como a tese de Gibram (2013); Moreira (2016) e Andrade (2009). Surgiu, porém, um novo trabalho, o de Norberto Fischer intitulado “Estudo de Caso Seguro Desemprego”. Mas, após a leitura do resumo, constatamos que o trabalho se distanciou de nossa análise. O resumo expressa que o trabalho disserta sobre “uma Metodologia de Preparação para o Desenvolvimento de Sistemas de Informações (MPDSI) que permita a construção da visão sistêmica da empresa e identificar os processos críticos da organização, de forma que esta metodologia possa contribuir diretamente na remodelagem organizacional ou no processo de desenvolvimento dos Sistemas de Informações aproximando os Sistemas de Informações das reais necessidades da organização e potencializando a competitividade da empresa” (Fischer, 2001, p. 15).

O descritor “Auxílio-Desemprego”, por sua vez, trouxe um único resultado, em língua inglesa, sobre o trabalho por conta própria no Reino Unido, defendido na USP. Por tais razões não foi selecionado.

A busca por “Sistema Nacional de Emprego” teve vinte resultados, sendo alguns já selecionados anteriormente. Entre os novos, surgiram trabalhos sobre a mulher no mercado de trabalho, como, por exemplo “Mundo das mulheres no mercado de trabalho em Fortaleza”. Houve, ainda, pesquisas sobre formação profissional e intermediação da força de trabalho. Contudo não localizamos novos trabalhos de interesse para a nossa pesquisa.

Já a busca por “Sistema Público de Emprego” trouxe treze resultados. Alguns já selecionados, como Moretto (2007). Dos resultados ainda não apresentados, surgiram onze, mas sem trazer o PSD como um dos eixos da discussão. Há análises da política de educação profissional, como traz Docimar Querubin (2008), em “A contribuição do Programa Integrar para os rumos da educação profissional”. Contudo não foi observado, a partir dos critérios por nós elencados, nenhum outro trabalho para a nossa pesquisa.

O descritor “Previdência Social” trouxe setecentos e dezoito, sendo a maior parte deles dedicados ao estudo do INSS ou INPS, bem como sobre a crise e aos fundamentos da previdência social.

O primeiro e único resultado sobre o PSD foi o de número seiscentos e doze, de Maria Sandrelle Gonçalves Cardoso (2014), mas se trata de um trabalho sobre PSD Pescador Artesanal, por isso, não selecionado.

Quanto ao descritor “Seguridade Social”, este trouxe quinhentos e setenta e seis resultados, sendo a maior parte semelhante ao do descritor “Previdência Social”. Alguns já apresentados em pesquisa anterior. Contudo, mais uma vez, não houve nenhum trabalho novo para a nossa pesquisa.

Na Plataforma Domínio Público, a utilização do descritor “Programa Seguro Desemprego” trouxe apenas um resultado. Trata-se do trabalho “Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático”, de Angela Maria Siman. Em seu texto, a autora passa por um conjunto de políticas, dentre as quais o PSD, ao qual dedica da página 118 até a 123, trazendo um relato histórico da constituição desse programa. O PSD também é citado várias vezes em outros pontos do trabalho, mas apenas para descrever o sistema público de emprego. Portanto entendemos que o texto não se enquadra em nossa busca.

A busca realizada com o descritor “Seguro-desemprego” trouxe vinte e três resultados, dos quais apenas um tratava sobre PSD, no caso, a tese de Gibram da Silva Teixeira, “A padronização do programa de seguro-desemprego brasileiro promove a equidade? Uma discussão de acordo com o modelo principal-agente com seleção adversa”. Os demais trabalhos eram de assuntos diversos como política habitacional, tipos de governo, etc.

O descritor “Sistema Público de Emprego” repetiu o resultado de “Programa Seguro-desemprego”. Já a busca com “Sistema Nacional de Emprego” trouxe 5 resultados. Incluindo o resultado anterior, vieram estudos que também não se enquadram em nossa pesquisa.

A busca realizada com o descritor “Previdência Social” trouxe duzentos e quarenta e sete resultados, mas nenhum sobre o PSD. Já com “Seguridade Social” retornou cento e sessenta e dois resultados, porém sem nenhum trabalho sobre o PSD. No quadro a seguir, apresentamos a dissertação selecionada nessa plataforma.

**Quadro 4**  
**Dissertações identificadas, segundo ano, título, autor, instituição e programa de pós-graduação: Plataforma Domínio Público, 1990-2017**

Ano	Título da dissertação	Autor	Instituição	Programa
2017	A padronização do programa seguro-desemprego brasileiro promove a equidade	Gibran da Silva Teixeira	Universidade Federal da Paraíba	Economia

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do resultado da pesquisa.

Concluímos aqui a descrição detalhada do processo de busca pelas teses e dissertações. Agora apresentaremos o processo de busca pelos artigos nas bases citadas no quadro 1.

O descritor “Programa Seguro-desemprego” trouxe dez resultados, sendo três em língua inglesa, um sobre reformas sociais na China e dois sobre seguro defeso. Excetuando estes, todos os demais artigos foram selecionados. São eles:

“Programa seguro-desemprego: o desafio para equilibrar proteção social e eficiência econômica”, de autoria de Moisés Balestro e Danilo Marinho. Ainda dos mesmo autores, o artigo “Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho”.

Dois artigos de Gibran da Silva Teixeira, cujos títulos são: “Seguro desemprego brasileiro e salário de reinserção: uma análise empírica com regressão com descontinuidade e propensity score matching” e “O programa seguro desemprego no Brasil: o perfil de seus beneficiários e suas chances de reinserção no mercado de trabalho formal”.

A busca por “Seguro-desemprego” apresentou quatrocentos e trinta e quatro resultados, incluindo todos os resultados anteriores. Novos trabalhos foram selecionados, como o de Aline Nogueira Menezes Mourão et al. (MOURÃO ET AL., 2013), cujo título é “Seguro-desemprego e a formalidade no mercado de trabalho brasileiro”.

Surgiu um novo artigo de Moisés Balestro e Danilo Marinho em co-autoria com Ana Elizabeth Neirão Reymão, chamado “Integração do seguro-desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil”. Além desses, foi selecionado o artigo de Gabriel Ulyssea, “Instituições e a informalidade no mercado de trabalho”, que estuda o mercado de trabalho, dialogando com o PSD. Foi selecionado ainda o trabalho de Ramos & Stampa (2016), “Demissão e qualificação profissional: a articulação entre o

Programa Seguro-desemprego e o PRONATEC”, que, apesar de tratar do diálogo entre as duas políticas, tece reflexões importantes sobre o PSD.

Também foram selecionados: “O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: uma análise histórica de 1986 a 2010”, de Gibran da Silva Teixeira e Giácomo Balbinotto Neto; “Uma análise das regras do seguro-desemprego à luz da Teoria dos Jogos”, de Odirlei Fernando Dal Moro et al.; “Por que os gastos com Seguro-Desemprego crescem?” de Sérgio Ricardo de Brito Gadelha; “O Seguro-desemprego e sua integração com o Sistema Nacional de Emprego: conceitos e sugestões para o caso brasileiro”, de José Paulo Zeetano Chahad; e, por fim, o artigo de Thiago Dutra Holanda, intitulado “O ajuste fiscal a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)”.

Dentre os demais trabalhos, alguns eram duplicados e outros não tratavam diretamente nem indiretamente do PSD brasileiro. Por fim, destacamos o artigo de Rosa Maria Marques, “Permanência e ruptura na proteção social brasileira no período recente”, que se propõe a analisar algumas políticas sociais, dentre as quais o PSD. Seu foco é explicitar a condução das políticas sociais nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) até o governo Temer. Contudo, sobre o PSD, o artigo traz apenas um parágrafo de modo mais explicativo na página 138, sem aprofundar o debate<sup>23</sup>.

O descritor “auxílio-desemprego” trouxe sete resultados, mas nenhum acerca do PSD. Há trabalhos sobre efeitos do desemprego sob a ótica da psicologia clínica, projetos de auxílio à colheita da cana de açúcar, dentre outros.

O descritor “Sistema Público de Emprego” trouxe apenas um resultado, o trabalho de Roberto Veras, intitulado “Desenvolvimento das políticas de emprego no Brasil e os dilemas da participação e controle sociais”. O trabalho não foi selecionado, pois trata-se claramente de uma discussão sobre as comissões de emprego enquanto mecanismo de participação e controle social.

Já a busca realizada com o descritor “Sistema Nacional de Emprego” trouxe dezessete resultados com temas relacionados ao SINE, porém por ângulos

---

<sup>23</sup> “No que se refere ao seguro desemprego, é importante destacar que, em fevereiro de 2016, durante o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, e mediante medida provisória, foi alterado de seis para 18 meses o número mínimo, em três anos [...]” (MARQUES, 2019, p. 137).

diversos, desde formação profissional, estudos sobre como é estar desempregado e textos sobre a especificidade do desemprego no capitalismo.

O descritor “Previdência Social” trouxe seiscentos e setenta e dois artigos. Um conjunto bem amplo de trabalhos surgiram, com temáticas variadas, tais como aposentadoria, benefícios previdenciários, envelhecimento populacional, auxílio alimentação, reforma da previdência e fundo público.

Já “Seguridade Social” trouxe quinhentos e trinta e três artigos. Da mesma forma como ocorreu com o descritor anterior, não surgiram trabalhos sobre o PSD. Os trabalhos se concentram em análises do Sistema Único de Saúde (SUS), na assistência e também previdência, porém sem entrar no PSD.

No quadro 5, apresentado a seguir, sintetizamos todos os artigos selecionados para este estudo. Segue abaixo o quadro com os artigos selecionados.

**Quadro 5**  
**Artigos selecionados, segundo título, autor, revista e ano de publicação: Base EBSCOhost, 1990-2017**

<b>Título do artigo</b>	<b>Autor</b>	<b>Revista</b>	<b>Ano</b>
Demissão e qualificação profissional: a articulação entre o programa seguro-desemprego e o PRONATEC	Inez Stampa; Moacyr Salles Ramos	Cadernos do CEAS, Salvador, n. 239, p. 771-794, 2016.	2016
Seguro-desemprego brasileiro e salário de reinserção: análise empírica com regressão com descontinuidade e propensity score matching	Gibran Teixeira; Giacomo Balbinotto Neto	Nova Economia v.26 n.3 p.943-980	2016
Uma análise das regras do seguro-desemprego à luz da teoria dos jogos	Odirlei Fernando Dal Moro; Leandro Nunes Soares da Silva; Martinho Martins Botelho; José Luiz Parré	EALR, V. 7, nº 1, p. 118 - 140, Jan-Jun, 2016	2016
O ajuste fiscal e a sustentabilidade do FAT	Thiago Dutra Hollando de Rezende	Temporalis, Brasília (DF), ano 16, nº32, jul/dez. 2016.	2016
Por que os gastos com Seguro-desemprego crescem?	Sérgio Ricardo de Brito Gadelha	Carta de Economia e Negócios - UCB v.1 n. 2 e 3 – junho/setembro de 2014	2014
O Programa do Seguro-desemprego no Brasil: uma análise histórica de 1986 a 2010	Gibran da Silva Teixeira; Giacomo Balbinotto Neto	Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 9-22, 2014	2014
Seguro-desemprego e informalidade no mercado de trabalho brasileiro	Aline Nogueira Menezes Mourão; Mariana Eugenio	R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 251-270,	2013

Almeida;  
Ernesto Friedrich de  
Lima Amaral

jan./jun. 2013

O programa de seguro-desemprego no Brasil: o perfil de seus beneficiários e suas chances de reinserção no mercado de trabalho formal	Gibran da Silva Teixeira; Giacomo Balbinotto; Luciano Menezes; Paulo Aguiar do Monte	Sinergia. Revista Do Instituto De Ciências Econômicas, Administrativas E Contábeis (Iceac)	2012
Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho	Moisés Villamil Balestro; Danilo Nolasco Cortes Marinho; Maria Inez Machado Telles Walter	Revista Sociedade e Estado – Volume 26 Número 2	2011
Programa seguro-desemprego: o desafio para equilibrar proteção social e eficiência econômica	Moisés Villamil Balestro e Danilo Cortes Nolasco Marinho	Revista de Políticas Públicas	2010
Integração do seguro-desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil	Moisés Villamil Balestro e Ana Elizabeth Neirão Reymão	Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas	2008
Instituições e a informalidade no mercado de trabalho	Gabriel Ulyssea	Revista Estudos Econômicos	2008
O seguro-desemprego e sua integração com o sistema nacional de emprego: conceitos e sugestões para o caso brasileiro	José Paulo Zeetano Chahad	Revista Análise Econômica	1990

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do resultado da pesquisa.

A tabela 2 resume o quantitativo total de trabalhos selecionados para análise nesta tese.

**Tabela 2**  
**Total de estudos selecionados, segundo tipo, 1990-2017**

Artigos	Dissertações	Teses	Total geral
13	12	9	34

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do resultado da pesquisa.

## 2.4

### Definição das categorias de análise

Segundo Ferreira (2002), a pesquisa do tipo “estado da arte” coloca para o pesquisador dois momentos diferentes. O primeiro diz respeito ao processo de quantificar e identificar a produção, fase em que é possível verificar os movimentos de pesquisa ao longo do tempo, bem como o processo de constituição do campo de pesquisa.

Nesse esforço de ordenação de uma certa produção de conhecimento também é possível perceber que as pesquisas crescem e se espessam ao longo do tempo; ampliam-se em saltos ou em movimentos contínuos; multiplicam-se, mudando os sujeitos e as forças envolvidas; diversificam-se os locais de produção, entrecruzam-se e transformam-se; desaparecem em algum tempo ou lugar (FERREIRA, 2002, p. 264).

O segundo momento ultrapassa a identificação das produções e passa explicar de que forma e por qual razão os trabalhos foram desenvolvidos. Nele o foco é a busca de tendências, direcionamentos, aproximações e diferenciações. Contudo entendemos que ambas as fases não dão conta de concluir os debates sobre um determinado objeto, mas podem tornar-se “uma das histórias possíveis” acerca do objeto de estudo (FERREIRA, 2002, p. 269).

Considerando que o nosso objeto de estudo é a produção científica brasileira sobre o PSD, optamos pela adoção de categorias que facilitem a explicação do objeto a partir de suas raízes.

Entendemos que a realidade é fruto de múltiplas determinações que não se revelam facilmente no campo da aparência, sendo a análise pautada no materialismo histórico dialético a que é capaz de buscar a essência dos fenômenos, reproduzindo a realidade espiritualmente e intelectualmente. Não se trata de focar apenas no aspecto econômico do debate, porém de compreender que a história é construída pelos homens, que estão divididos em classes sociais antagônicas. Ou seja, é preciso desnaturalizar a história, pondo o homem no centro de todas as construções sociais (KOSIK, 1995). Importa compreender o objeto a ser investigado dentro de uma totalidade, que é concreta, tem base econômica, política e é definida pela luta de classes.

Marx explicitou, em sua Contribuição para a Crítica da Economia Política (MARX, 1859), que tanto o Estado quanto a sociedade civil precisam também passar pelo crivo das condições materiais de vida. Nessas condições os homens



se relacionam de acordo com o grau de desenvolvimento das forças produtivas, formando, assim, o cimento firme em que se constitui a política e a ideologia. Ontologicamente o social determina a consciência, ou seja, é o concreto que determina as ideias. Logo:

O concreto é concreto, porque é a concentração de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo de concentração, como resultado, não como ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 1859, p. 15, DOMÍNIO PÚBLICO).

Nessa direção, a investigação deve tomar a realidade detalhadamente, compreendendo todas as correlações de força que são estabelecidas e que juntamente colaboram com o estado em que o fenômeno se encontra. Após isso, a investigação deve descrever o movimento estudado, acrescentando a essa descrição as novas descobertas até então ocultas na realidade. Conduzir o real para o campo das ideias para retornar para o real, esse é o movimento da pesquisa, o que representa também a concepção de teoria em Marx.

Em síntese, consideramos que construir uma categoria de análise implica em profunda reflexão e contextualização do objeto no mundo real, ultrapassando a aparência e buscando suas correlações no mundo social, integrando presente e passado (IANNI, 1985).

Assim, para o desenvolvimento deste estudo, nos pautamos nas seguintes categorias:

Tomamos o “trabalho” como categoria central. Nesse sentido, o entendemos como atividade orientada criadora e transformadora, a partir da relação entre o homem e a natureza, com fins de satisfação das necessidades humanas. Nessa relação, o homem utiliza suas forças físicas e espirituais no processo de produção da vida e de autotransformação, sendo o trabalho a categoria central, fundante do ser social, diferenciando o homem de todos os animais (MARX, 2001; 2013; MÉSZÁROS, 2002).

No capitalismo, a força de trabalho se torna uma mercadoria produtora de outras mercadorias que não visam a atender às necessidades humanas, mas sim produzir mais-valia, com fins de acumulação da riqueza. Sendo o trabalhador expropriado dos meios de produção, resta apenas vender a sua força de trabalho para o capitalista em troca de um salário. Nesse processo, o trabalhador é separado de sua produção - trabalho alienado - e tem todas as suas capacidades

físicas e espirituais empenhadas no processo produtivo, sob o controle do capitalista. Essa relação social chama-se emprego (MARX, 2001; 2013; CASTEL, 2013; LAZZARESCHI, 2007, ALVES, 2000).

O emprego tem sua gênese na Revolução Industrial com a constituição de um mercado de trabalho livre e de uma sociedade em que supostamente todos são iguais perante a lei, podendo estabelecer a negociação de compra e venda da força de trabalho. O auge dessa relação se deu durante os séculos XIX e XX, período no qual houve um amplo processo de assalariamento. Tal processo se deu por conta das lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho. Pautas, como redução da jornada e segurança no trabalho, auxílio doença, proteção contra o desemprego, dentre outros direitos, estiveram sempre nas razões de enfrentamento dos trabalhadores do ocidente, fazendo com que muitas reivindicações fossem atendidas (MARX, 2013; ENGELS, 2010, GAUTIÉ, 1998; CASTEL, 2013, WOOD, 2003; POLANYI, 2012, LAZZARESCHI, 2007).

Destacam-se aqui as ações de proteção social destinadas aos trabalhadores demitidos e também aos desempregados que se estruturou após a depressão de 1929 em alguns países capitalistas. A sociedade salarial e o modo de produção fordista/keynesiano constituíam-se na base sustentadora do Estado de Bem Estar Social, enquanto conquistas no campo da proteção social caminhavam mais lentamente em países dependentes como o Brasil (HOBSBAWM, 2009; GAUTIÉ, 1998; SILVA, 2012; CHAHAD, 1986; LIMONCIC, 2009).

Com o esgotamento do Estado de Bem Estar Social/ fordismo nos países que o vivenciaram, diante da necessidade de reestruturação da produção e com o incremento da ciência e da tecnologia, o sistema capitalista passa a forçar a flexibilização do mercado de trabalho, em busca do aumento da produtividade, a fim de recompor as suas bases de acumulação. Temos assim intensificação da exploração (agora também flexível) das capacidades psicofísicas dos trabalhadores, o que se dá pela introdução de novas técnicas gerenciais e novas relações de trabalho. Essa flexibilização resulta em diminuição dos postos de trabalho, aumento da informalidade, exploração por meio do aumento da jornada de trabalho e também pelo aumento da produção, contratos temporários, terceirização e retrocesso no campo da proteção social (ALVES, 2000, ANTUNES, 1999, LAZZARESCHI, 2007).

A proteção social, enquanto um direito oriundo da luta dos trabalhadores, sempre esteve atrelada à sociedade salarial, com um mercado mais rígido e com sindicatos fortes, sendo esta configuração a base para o modo de vida fordista/keynesiano, vivido em alguns países do mundo. Porém, a partir do fim desse modo de acumulação, o sistema proteção social vem sendo desmontado, a partir do avanço do neoliberalismo como forma de regulação social. O desmonte se dá pelo não acesso ao mercado de trabalho formal, pela alta rotatividade e ainda, por dentro do mercado, pela retirada de barreiras que possam travar o capital. Assim temos facilidades para demitir, pela redução da proteção dentro do próprio mercado de trabalho formal, pela responsabilização do trabalhador pela demissão, gerando desconfiança acerca do merecimento ou não da proteção social. Essa responsabilização se dá a partir da difusão de ideologias de que conquistar e permanecer empregado depende unicamente dos esforços individuais e dos investimentos em qualificação do trabalhador. Além disso, tais ideologias buscam constranger o trabalhador que estando desempregado necessite de proteção social, atrelando sua situação de desemprego à incompetência e à indolência. Por trás de toda essa questão, se encontram os interesses do capital e as exigências da acumulação em que pese a sistematização na desvalorização da força de trabalho, fazendo regredir direitos e conquistas sociais históricas importantes para a classe trabalhadora (MÉSZÁROS, 2004; GRAMSCI, 1999, 2001; NEVES; SANT'ANNA, 2005).

Outra categoria importante em nossa análise é “lutas de classes”. É essa categoria que nos ajuda a compreender a seguinte questão: se ao capitalista só interessa a acumulação, manutenção e reprodução do sistema, como surgiram os avanços no campo da proteção social? E nesse contexto, tendo em vista o sistema de proteção brasileiro, como se consolidou o PSD? Seria uma benevolência do capitalista?

Tomamos como fundamento a teoria marxista da luta de classes. Nesse sentido, entendemos que há duas classes sociais fundamentais: a classe trabalhadora e a burguesia, porém ambas as classes possuem diferenciações internas. Os interesses entre essas classes são totalmente antagônicos e elas disputam a hegemonia na arena de luta que é o Estado.

No processo de acumulação do capital, a classe trabalhadora, através da sua força de trabalho, produz mais-valia que, por sua vez, é acumulada pela

burguesia. Desde o início do processo de industrialização, a forma mais efetiva de enfrentamento das mazelas produzidas na sociabilidade do capital, a fim de ampliar os direitos da classe trabalhadora, tem sido a luta. Essa luta vem se realizando de modos diversos, como greves, paralisações das máquinas, quebra das máquinas, produção intelectual e cultural sob a ótica dos trabalhadores, criação de espaços coletivos de resistências, disputa no âmbito do Estado. Entendemos que no caso específico da proteção ao trabalhador demitido, foram as lutas travadas pelos trabalhadores durante o início do processo de industrialização, bem como as ações seminais de solidariedade operária que trouxeram os princípios do PSD e da seguridade social que, aos poucos, foram sendo acolhidos pelo Estado capitalista (MARX, 2001, 2013; ENGELS, 2010; GAUTIE, 1998).

Para o debate sobre as políticas sociais, é relevante tomarmos também a categoria “Estado”, admitindo que o mesmo existe porque a luta de classes existe, contudo ele não é um ente neutro e mediador isento entre as classes sociais e também não é o criador da forma como as coisas funcionam. O Estado é a expressão do modo como a sociedade opera, seus princípios e fundamentos. Dessa forma, a categoria Estado entra em nosso trabalho por ser o privilegiado terreno das lutas de classes e disputa pela hegemonia, ou seja, o espaço em que a direção política dos grupos dirigentes se impõe, utilizando todo o aparelho coercitivo disponível, juntamente com as estratégias de obtenção do consenso ativo (GRAMSCI, 1988; 1999; 2001; BUTTIGIEG, 2003; BUCI-GLUCKSMANN, 1980).

Entendemos como muito importante o fundamento trazido por Marx de que o Estado burguês é o gestor dos negócios da burguesia. Tal visão rompeu com o olhar romântico e acrítico para a composição do Estado. Porém, a partir dessa reflexão, muitos trabalhadores passaram a ver o Estado como espaço privativo da burguesia, gerando posicionamentos deterministas e fatalistas. É nesse ponto que Gramsci se destaca, chamando a atenção para os movimentos de luta e para as contradições que se dão no âmbito do Estado (LIGUORI, 2003; 2007; SEMERARO, 2003).

Além disso, a partir de Gramsci, o Estado também passa a ser compreendido como organizador das vontades coletivas, da cultura, ou seja, um Estado educador do consenso. Temos, então, o conceito de Estado Integral ou

Estado Ampliado (sociedade civil + sociedade política), a partir do qual podemos entender a ação articulada coerção-consenso. Dessa forma, o uso da força está ancorado no convencimento e na direção ético-política construídos na sociedade civil através dos intelectuais para alcançar da direção política. Nesse sentido, a produção de consensos no âmbito de todo o Estado, por meio dos aparelhos privados, pode agregar as demandas dos setores populares e/ou da classe dominante. Tal realidade põe as políticas sociais como resultado da correlação de forças entre grupos distintos no âmbito do Estado. (GRAMSCI, 1988; 1999; 2001; BUCI-GLUCKSMANN, 1980; BUTTIGIEG, 2003; SEMERARO, 2003).

A operacionalização, os direitos e as limitações não são pensados apenas com base em dados econômicos, mas, especialmente, com viés ideológico, educativo. Se a materialização das políticas sociais não se dá de modo neutro, mas é fruto dos consensos e das tensões travadas no Estado, também não são neutras as produções científicas acerca delas, ou seja, estas ocupam também um espaço e criam ou corroboram alguma ideologia sobre a política social - no caso específico do interesse deste estudo, o PSD.

Partindo desse princípio, a produção científica apresenta tanto a ideologia que se solidificou no objeto de estudo como o conjunto de ideologia como a que conduz o pesquisador. Conforme nos lembra Gramsci:

[...] na realidade, também a ciência é uma superestrutura, uma ideologia. É possível dizer, contudo, que no estudo das superestruturas a ciência ocupa um lugar privilegiado, pelo fato de que sua reação sobre a estrutura tem um caráter particular, de maior extensão e continuidade de desenvolvimento, sobretudo após o século XVIII, a partir do momento em que a ciência ganhou um lugar à parte na opinião geral (GRAMSCI, 1999, p.175).

A partir disso, reconhecemos a importância da categoria “ideologia” para estudos que buscam evidenciar visões, concepções e tendências das produções científicas. Vejamos.

O primeiro ato histórico do homem é criar as condições materiais para a sua existência e isso é feito por meio do trabalho. Esse processo se dá na criação contínua de novas necessidades no plano histórico e na renovação da vida, englobando as relações sociais, que começam com a constituição da família e se complexificam com o crescimento populacional. O espírito do homem se mostra como consciência. A manifestação dessa consciência se dá por meio da linguagem e esta, por sua vez, nasce e se desenvolve pela necessidade de troca

entre os homens. Desse modo, a consciência é tanto de natureza quanto social (MARX; ENGELS, 2007).

Com o aumento da população, desenvolve-se a produtividade e ampliam-se as necessidades, culminando na divisão do trabalho, que se afirma verdadeiramente na divisão entre trabalho manual e espiritual. A partir de então, a consciência está em condições de emancipar-se do mundo e lançar-se à construção da teoria, da teologia, da filosofia, da moral etc. A divisão do trabalho possibilita o conflito entre os interesses particulares e os coletivos, sendo estes os que se "vestem" como Estado, que está acima de todos os interesses individuais. Dentro do Estado, travam-se as lutas que são na realidade as lutas entre as classes sociais (MARX; ENGELS, 2007).

Na realidade, o que se apresenta como interesse coletivo é a dependência dos indivíduos dentro da divisão social do trabalho. Neste sentido, "logo que o trabalho começa a ser distribuído, cada um passa a ter um campo de atividade exclusivo e determinado, que lhe é imposto e ao qual não pode escapar". Trata-se de uma força produtiva ampliada pela cooperação, que se apresenta como força estranha, que os controla e justifica (aliena) na consciência a constituição social desigual (MARX; ENGELS, 2007, p.34-38).

Conforme indicado por Marx & Engels (2007), as ideias dominantes sempre são as da classe dominante que, a partir da força material, cria a força espiritual. As ideias são as expressões de uma classe, que atua no campo da formação e do pensamento. Quando as ideias dominantes se desconectam da classe dominante, parecem ser autônomas, aparentemente autodeterminadas. A autodeterminação dessas ideias pressupõe: a) a separação das ideias dos que as produzem; b) a ordenação ou sistematização lógica dessas ideias; c) uma aparente materialidade dada a essas ideias por meio dos pensadores, filósofos, ideólogos (MARX; ENGELS, 2007).

As reflexões de Marx e Engels são de suma importância para o avanço dado por Gramsci nesse campo. Para este autor, a ideologia é a forma como se estruturam as forças materiais, de maneira que estrutura e superestrutura formam uma unidade, um bloco histórico. Nessa direção, as crenças possuem uma solidez (GRAMSCI, 1999). Para ele:

É necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias

arbitrárias, racionalísticas, “voluntaristas”. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. Enquanto são “arbitrárias”, não criam mais do que “movimentos” individuais, polêmicas, etc (GRAMSCI, 1999, p. 237).

A ideologia “empresta o cimento mais íntimo à sociedade civil e, portanto, ao Estado” (GRAMSCI, 1999, p. 375), perpassando as “[...] bibliotecas, as escolas, os círculos e os clubes de variado tipo, até a arquitetura, a disposição e o nome das ruas” (GRAMSCI, 2001, p. 78). Há, então, um papel organizador das vontades coletivas, das massas e demarcam as posições dos homens que, por sua vez, são intelectuais, pensadores, criadores e possuidores de uma visão de mundo.

A partir desses princípios, entendemos que a produção científica sobre o PSD pode revelar quais ideologias - concepções – o programa está fundamentado, incluindo, assim, leituras sobre o direito à proteção social, sobre os trabalhadores, sobre a função social do programa, dentre outros enfoques. Podem existir perspectivas mais próximas das necessidades das camadas populares e outras mais alinhadas com as visões de mundo da burguesia. De todo modo, ambas as visões disputam os espaços de produção científica, levando para estes espaços a solidez de posições que, mesmo contraditórias, são parte do programa.

O conjunto dessas categorias nos ajudarão a relacionar as posições ideológicas que se expressam no pensamento social, através de três tendências: i) as que se apoiam em uma posição acrítica e ratificam o status quo do sistema vigente, ii) aquelas de cunho irracionalista na forma de apreensão da sociedade de classes, iii) e as que tecem uma crítica radical fundamentada na luta de classes (MÉSZÁROS, 2008).

Entendemos que as categorias citadas são importantes chaves interpretativas para a nossa pesquisa.

No próximo capítulo, apresentaremos os fundamentos do PSD no mundo capitalista. Mas, para sermos mais exatos na apreensão do fenômeno, utilizaremos o termo seguro-desemprego. Isso porque o PSD está circunscrito ao Brasil, no contexto da Constituição Federal de 1988.

O açúcar - Ferreira Gullar

O branco açúcar que adoçará meu café  
nesta manhã de Ipanema  
não foi produzido por mim  
nem surgiu dentro do açucareiro por milagre.

Vejo-o puro  
e afável ao paladar  
como beijo de moça, água  
na pele, flor  
que se dissolve na boca. Mas este açúcar  
não foi feito por mim.

Este açúcar veio  
da mercearia da esquina e tampouco o fez o  
Oliveira, dono da mercearia.

Este açúcar veio  
de uma usina de açúcar em Pernambuco  
ou no Estado do Rio  
e tampouco o fez o dono da usina.

Este açúcar era cana  
e veio dos canaviais extensos  
que não nascem por acaso  
no regaço do vale.

Em lugares distantes, onde não há hospital  
nem escola,  
homens que não sabem ler e morrem de fome  
aos 27 anos  
plantaram e colheram a cana  
que viraria açúcar.

Em usinas escuras,  
homens de vida amarga  
e dura  
produziram este açúcar  
branco e puro  
com que adoço meu café esta manhã em Ipanema.



### 3. **O Seguro-desemprego e a sociabilidade capitalista**

Este capítulo tem como objetivo apresentar o que consideramos ser os fundamentos do seguro-desemprego na sociabilidade capitalista. Partimos do princípio de que a existência de um seguro para os que perdem o emprego depende do amadurecimento social de, minimamente, quatro elementos, a saber: a) a formalização do emprego como relação social de compra e venda da força de trabalho, no livre mercado; b) a instabilidade das relações de trabalho; c) o desemprego definido como a não realização da relação de compra e venda da força de trabalho; d) a relação social emprego e seu oposto (desemprego) como locus da intervenção estatal.

Para a nossa discussão, é importante considerarmos que nem todos os países do mundo capitalista tiveram o mesmo desenvolvimento econômico e social, o que deu contornos distintos para os mercados, para as liberdades civis e políticas, para a proteção social e também para o seguro-desemprego. Ou seja, não há uma história linear da constituição desse tipo de proteção, principalmente porque esse item de seguridade foi historicamente determinado pela inserção de cada país na divisão social do trabalho. Todavia podemos nos aproximar de alguns momentos importantes desse processo que podem nos ajudar a melhor entender essa ferramenta de proteção social.

Considerando esses pontos, buscamos retomar aspectos essenciais do surgimento e do desenvolvimento do seguro-desemprego, partindo das nações de origem, aquelas que primeiro vivenciaram o processo de industrialização. Esse intento remete-nos, inicialmente, à Inglaterra, que, devido ao seu pioneirismo industrial, precisou também tratar das questões inerentes a esse processo na vida dos trabalhadores. Contudo também são trazidos elementos importantes dos debates franceses, bem como da experiência alemã, encerrando com as perspectivas trazidas pelos Estados Unidos da América (EUA) após a crise de 1929, como base para a generalização do seguro-desemprego no mundo ocidental.

Como o nosso objetivo é analisar a produção científica sobre o PSD brasileiro, o que será feito com maior aprofundamento no próximo capítulo, não nos propomos a fazer aqui uma análise histórica sobre esse direito. Entretanto

entendemos ser necessário contextualizá-lo dentro do conjunto das políticas sociais, resultante das lutas dos trabalhadores e da formulação de novos caminhos de mediação das relações de classe, dentre os quais está a vinculação entre trabalho e seguridade social.

Partindo das intenções expostas acima, a parte subsequente da tese está subdividida da seguinte forma: 3.1 A proteção contra o desemprego: da solidariedade de classe à seguridade social; 3.2 A constituição dos vínculos entre seguridade e trabalho; 3.3 Estado de Bem Estar Social e o papel da OIT na instituição do seguro-desemprego.

### 3.1

#### **A proteção contra o desemprego: da solidariedade de classe à seguridade social**

O desemprego é uma construção histórico-social, circunscrita ao modo de produção capitalista, sendo uma das expressões da questão social. Trata-se de uma categoria complexa cuja definição e tratamento político vêm variando desde o processo de industrialização, chegando até os dias atuais com uma multiplicidade de olhares, justificativas e formas de ser medida, remodelando, assim, o conceito do que é estar desempregado, de acordo com as transformações ocorridas no mundo do trabalho.

Gautié (1998) elucida que o desemprego foi inventado para explicar o pauperismo<sup>24</sup> da sociedade industrial e ganhou força à medida que as concepções sobre a pobreza passaram a variar. Anteriormente, ainda na sociedade pré-industrial, a pobreza era sinônimo de vagabundagem e os pobres eram avaliados a partir de critérios morais e religiosos, que os dividiam entre “bons pobres”, que mereceriam assistência, e “maus pobres”, cujo tratamento era a repressão (GAUTIE, 1998, p. 70). Dessa forma, a pobreza compunha o elenco de explicações teológicas para a realidade, possibilitando também a prática da caridade, numa conjuntura vigorosamente religiosa.

---

<sup>24</sup> Conforme Castel, “o pauperismo representa, assim, uma espécie de imoralidade que se faz natureza a partir da degradação completa dos modos de vida dos operários e de suas famílias” (CASTEL, 2013, p. 287).

A partir desse viés caritativo-lucrativo, foram criados na Inglaterra os *Colleges of Industry*, sistema pensado pelo *quacre* John Bellers (1654-1724), em 1696, que se empenhava em dar “utilidade” ao tempo livre dos pobres. Conforme Polanyi (2012), essa instituição:

[...] assentava-se no mesmo pressuposto do sistema de imposto de trabalho de John Locke, também apresentado em 1696, e segundo o qual os pobres da aldeia deveriam ser alocados aos contribuintes locais de impostos, para trabalhar proporcionalmente ao pagamento desses contribuintes. [...] A ideia de que o pauperismo poderia ser rentável realmente se apossara da mentalidade das pessoas (POLANYI, 2012, p. 117).

Contudo o citado autor também afirma que foram os *quacres*<sup>25</sup> os primeiros a reconhecerem, ainda durante o século XVII, que o desemprego involuntário era fruto de um desequilíbrio da organização do trabalho. No entanto, por se caracterizar como um período pré-industrial, a questão do desemprego ainda não era bem definida socialmente, destacando-se no período as explicações para a pobreza atreladas à preguiça ou à incapacidade dos indivíduos. Essas ideias partiam do princípio de que o assistido socialmente era plenamente responsável pela sua situação de pobreza e por isso deveria se esforçar para compensar o auxílio que recebia para sobreviver (este era o pobre que merecia ajuda, o que se esforçava).

Foi lenta e processual a elaboração de outras explicações sobre a pobreza que ultrapassassem a responsabilização individual, considerando também fatores sociais. Castel (2013, p. 213) destaca que entre o final do século XVII e início do XVIII houve a tomada de consciência de “uma vulnerabilidade de massa” e também de “uma transformação da concepção do trabalho”. Todavia não sucedeu o rompimento imediato com a intenção de disciplinar os pobres, mas, ao contrário, esse desígnio perpassou as *poor laws*, na Inglaterra (GAUTÍÉ, 1998).

A primeira versão da *Poor Law* foi criada em 1601, uma Lei dos Pobres vinculada às paróquias<sup>26</sup>, com a função de amparar os desvalidos de modo

<sup>25</sup> Grupo de cristãos que se preocupavam com as questões sociais, tais como a violência, a exploração e tortura e apresentavam pensamento religiosos diferenciado, não compactuando com a ideia de templo com o lugar central da manifestação de Deus, nem com as hierarquias. Ficaram conhecidos como Sociedade de Amigos (*Society of Friends*).

<sup>26</sup> A centralidade das paróquias na organização social também se mostrou na Lei do Domicílio, de 1662. Esta Lei proibia a troca de paróquias, ou seja, a livre locomoção dos indivíduos, favorecendo os proprietários de terra na exploração tanto nas paróquias locais, como nas

regionalizado. Em 1834 essa lei foi reformada e endurecida, retirando dela a renda mínima aos indigentes e passando a funcionar com as *workhouses*, casas para onde os pobres eram levados e obrigados a trabalhar. Entre 1795 e 1834, a Inglaterra também conviveu com a *Speenhamland System*, que consistia num sistema de abono aos trabalhadores em períodos de falta de trabalho, garantindo até então uma renda mínima para os pobres, independente de seus ganhos (POLANYI, 2012). Esse sistema, menos repressor, foi desmontado a datar da consolidação do mercado assalariado, no qual a liberdade e a pobreza deveriam juntas arremessar o trabalhador na busca pelo emprego<sup>27</sup>. Assim:

Em 1834, os custos crescentes do *Speenhamland System* levaram uma Comissão Real a proibir qualquer suplementação salarial aos pobres. A prática foi condenada como “o principal mal do atual sistema”, cujos efeitos “maléficos” eram tão convincentemente expostos pelos “comissários reais” de 1834, que nenhuma doutrina econômica ganhou tanta vigência quanto que a assistência pública era um presente de auxílio aos salários e tendia a reduzi-los (COGGIOLA, s/d, p. 7).

As leis que vigoraram até a revisão da *Poor Law* em 1834, exceto a *Speenhamland System*, tinham tendência corretiva mesmo quando se disfarçavam de proteção social. Elas evocavam, na realidade, o encargo de impor o trabalho para os pobres, regulando as formas de vida, as remunerações e, de modo geral, as relações sociais. O objetivo-mor era impedir que os pobres que tinham condições de trabalhar exercessem a mendicância e, assim, se acomodassem (CASTEL, 2013).

Foi com o advento da Revolução Industrial que a esfera econômica se desenhou de modo expressivo, acompanhada das mudanças na esfera política trazidas pela Revolução Francesa, ambas conformando um novo bloco histórico<sup>28</sup>, cujo trabalho foi a de criar um mercado de trabalho livre, sem

---

vizinhas. Maiores detalhes, ver: <[http://www.fafich.ufmg.br/hist\\_discip\\_grad/Speenhamland.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/hist_discip_grad/Speenhamland.pdf)>. Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>27</sup> A relação entre privação e desemprego já havia sido reforçada em 1349, por meio do chamado Estatuto dos Trabalhadores, que, na realidade, buscava controlar a força de trabalho, obrigando-a a estar disponível, inclusive por meios da proibição da esmola. Para maiores detalhes, ver: <<http://www.dmttemdebate.com.br/18-de-junho-de-1349-e-editado-na-inglaterra-o-ordinance-of-labourers-1349-uma-das-primeiras-leis-de-carater-trabalhista-do-mundo/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>28</sup> Segundo Gramsci “A estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a subversão da práxis” (GRAMSCI, 1991, p. 250; 251).

interpretações religiosas, propondo a liberdade para trabalhar como solução para os problemas e recuando com as práticas caritativas. Entretanto o trabalho livre também tinha o seu polo repressor, pois, “já que a liberdade do trabalho era tida como a condição necessária e suficiente para a resolução do problema da pobreza involuntária, a mendicância ‘voluntária’ torna-se um delito social” (GAUTÍÉ, 1998, p. 72).

A generalização do emprego enquanto relação social foi impulsionada a partir do século XVIII, com avanço do mercado autorregulado, de cariz liberal. Com relação à força de trabalho, esta foi alvo de uma mudança imprescindível, pois se tornou uma mercadoria, a única mercadoria genuinamente produtora de valor. Essa condição só foi possível uma vez que o trabalhador se viu livre diante dos meios de produção e não dispunha de outra forma para garantir os meios de vida a não ser vendendo a sua força de trabalho (MARX, 2013). No Livro I de O Capital, Marx explica essa relação da seguinte forma:

Para transformar dinheiro em capital, o possuidor de dinheiro tem, portanto, de encontrar no mercado de mercadorias o trabalhador livre, e livre em dois sentidos: de ser uma pessoa livre, que dispõe de sua força de trabalho como sua mercadoria, e de, por outro lado, ser alguém que não tem outra mercadoria para vender, livre e solto, carecendo absolutamente de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho (MARX, 2013, p. 314).

A circunstância de trabalhador “livre e solto” diante dos meios de produção adveio junto à descoberta do trabalho como produtor de valores, não somente de uso, mas também de troca, submetendo-o ao processo ampliado de reprodução do capital. Em suma, essa liberdade foi um isolamento do trabalhador perante os meios de produção (MARX, 2013). Temos, assim, a autenticação do processo de extração de mais-valia como parte inerente à acumulação capitalista, dentro de uma racionalidade que dispensa elementos de coerção das leis assistenciais. Na explicação de Wood (2003, p. 35), nesse novo momento em que o trabalhador adentra nas relações de troca, “a alocação social de recursos e de trabalho não ocorre por comando político, por determinação comunitária, por hereditariedade, costumes nem por obrigação religiosa, mas pelos mecanismos de intercâmbio de mercadorias”.

O processo de industrialização sobrepôs a liberdade de trabalho ao trabalho forçado e regulado, o que, por um lado, fez recuar as leis assistenciais e, por outro, não instituiu a proteção ao trabalhador, ficando este totalmente à mercê da

precarização social do trabalho e da vida, separado tanto da propriedade como da riqueza social que produzia, e consequentemente da segurança que esta proporcionava. Todavia foi nesse vazio conceitual e operacional de proteção social que a classe trabalhadora se forjou politicamente, construindo propostas de intervenção e luta, que não tinham apenas a burguesia no espectro, mas também uma luta no Estado liberal, que salvaguardava os interesses da base econômica, oferecendo aparato político, jurídico e policial (WOOD, 2003).

Ao Estado caberia a função de retirar todos os obstáculos que impedissem o mercado de funcionar, estimulando a livre competição, a emulação e o esforço por melhores condições de vida através do trabalho. Behring & Boschetti (2006) elencam os principais pilares da atuação do Estado nesse período, quais foram: o predomínio do individualismo, o bem-estar individual sobre o bem estar coletivo, o predomínio da liberdade e competitividade, a naturalização da miséria, o predomínio da lei da necessidade, a manutenção de um Estado mínimo, a concepção de que as políticas sociais estimulam ócio e o desperdício e que estas devem ser um paliativo.

Gautié (1998) denomina todo esse processo de “virada liberal” e explica que esta forma de organização social, totalmente pautada no livre mercado, não produziu os frutos previstos, principalmente, o fim da pobreza. Assim ele clarifica:

Depois da virada liberal, passa-se, progressivamente, para outra problemática. Com efeito, o desenvolvimento da industrialização decepcionará as esperanças otimistas quanto à resolução do problema da pobreza: a miséria, longe de diminuir, parece, ao contrário, aumentar. À pobreza clássica, “resíduo” composto dos desafiados da ordem tradicional, vai suceder uma miséria maciça, rapidamente percebida como a consequência direta do funcionamento do novo sistema econômico: a fábrica produzindo dois artigos, conforme uma *boutade* inglesa, “algodão e pobres” (GAUTIE, 1998, p. 73).

A decepção citada pelo autor teve expressão concreta na vida dos trabalhadores, que foram lançados num processo de pauperização em massa. Mas isso em nada constrangia a burguesia, considerando que recompunha o exército industrial de reserva. Marx elucida que “a acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua” (MARX, 2013, p. 857). Este exército agrega os que nunca ingressaram no

mercado de trabalho e os que são demitidos, contribuindo até os dias com o decréscimo do salário, com a substituição dos trabalhadores por razões infundadas, além de alavancar a produção em períodos pontuais.

É pertinente ao movimento do capital tal cenário, visto que o processo de trabalho depende tanto do capital constante como do capital variável. O primeiro corresponde às matérias primas e aos meios de produção. Já o capital variável corresponde à força de trabalho em ação. Denomina-se capital variável, exatamente, por ser a força que altera, gera e acrescenta valor a todo o montante do capital constante, realizando um processo variável de geração de valor. Não obstante a importância de ambas as variáveis na composição orgânica do capital, há grande tendência de desproporcionalidade entre esses elementos (MARX, 2013).

A desproporcionalidade se dá porque a concorrência entre os capitalistas impõe a necessidade de transformações tecnológicas e científicas na base produtiva, fazendo com que cada vez mais a força de trabalho seja menos necessária. Dito de outro modo, a acumulação do capital promove alterações estruturais na composição do mesmo, sendo elevado o componente capital constante em detrimento do capital variável. Isso não significa dizer que não há aumento da força de trabalho, mas sim que esse aumento não acompanha proporcionalmente o aumento global do capital (MARX, 2013).

A acumulação do capital citada no parágrafo anterior só existe a partir da extração de mais-valia<sup>29</sup>, ou seja, de trabalho não pago, seja pela elevação da jornada de trabalho (mais valia absoluta), seja pela sua intensificação (mais valia relativa). O fato é que parte dessa mais-valia se transforma novamente em capital com fins de aprimorar o processo produtivo. Assim impulsiona o desenvolvimento do capital constante, culminando na diminuição da força de trabalho e no abastecimento do exército industrial de reserva, que “se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa

---

<sup>29</sup> Marx define o mais valor da seguinte forma: Dinheiro - Mercadoria - Dinheiro, onde Dinheiro = Dinheiro + um excedente. O capitalista produz uma determinada mercadoria, cuja produção (meios de produção e força de trabalho) se dá gerando um excedente, fruto do sobretrabalho, que ultrapassa o tempo socialmente necessário para a produção. Parte desse excedente se torna capital novamente, se valorizando continuamente e outra parte se torna lucro. Tal excedente caracteriza o modo de produção capitalista, tornando-se o objetivo fim de todo o processo e de todas as relações sociais no capital (MARX, 2013).

condição de existência do modo de produção capitalista” (MARX, 2013, p. 858).

Nesse sentido, a acumulação é a transformação da mais valia em meios de produção que ocupam o trabalho assalariado. E seja com um contingente de desempregados, seja com empregos precários por conta dos baixos salários e benefícios, o capitalismo requer um exército industrial de reserva, que pode se mover rapidamente para onde a acumulação o exige. Marx afirmou que o capitalismo precisava de um contingente de trabalhadores disponíveis, para facilitar a acumulação, conter os salários e disciplinar os trabalhadores. O resultado é uma massa sobrando de trabalhadores e “o desemprego o flagelo mais brutal” (ANTUNES, 2018).

Por isso temos o desemprego, que estimula a “guerra de todos contra todos”. De um lado, os grandes capitalistas, que, para sobreviverem, precisam sempre vencer os concorrentes e avançar tecnologicamente. De outro, a criação da necessidade de concorrência dentro da classe trabalhadora, na qual o emprego se torna a coroação final (ENGELS, 2010, p. 117). Além do mais, as transformações na base produtiva formam uma unidade juntamente com as que se dão no campo ideológico, permitindo não apenas o desemprego, mas também explicações conformadoras e distantes da análise concreta das relações sociais, fazendo com que a definição de desemprego estivesse ainda associada à preguiça, à inadequação e à baixa produtividade do trabalhador.

Ao passo que o desemprego tinha seu demérito, a relação de emprego tornou-se categoria organizadora da sociedade livre, fazendo o elo entre as demandas do capital e a quantidade/qualidade da força de trabalho necessária para a acumulação. No entanto o elo entre trabalho/emprego e seguridade ainda não havia se consolidado, resultando em desproteção geral, dentro e fora da relação de emprego, além do risco de demissão sem qualquer tipo de amparo por parte do Estado ou contrapartida do empregador, demarcando um pauperismo oriundo também das relações de trabalho e não apenas pela falta deste, conforme apontou Castel (2013).

Para dar conta de naturalizar o pauperismo, a burguesia, na condição de classe que teve condições de se dedicar à produção espiritual, postulou pela difusão de sua visão particular de mundo, negando o antagonismo entre os seus



interesses e os da classe trabalhadora, culpabilizando o trabalhador pelo desemprego.

No que tange à demissão, esta, além de ser um risco social iminente, pois havia uma grande quantidade de substitutos, era um processo simples, já que o empregador não era responsabilizado em absolutamente nada. O não comprometimento do empregador em soluções para o desemprego ou para a pobreza, na verdade, funcionava como uma autorização prévia para as demissões injustificadas. Engels (2010) relata esse cenário da seguinte forma:

[...] que segurança tem o operário de que amanhã a mesma sorte não o espera? Quem pode garantir-lhe que não perderá o emprego? Quem lhe assegura que amanhã, quando o patrão – com ou sem motivos – o puser na rua, poderá aguentar-se, a si e à sua família, até encontrar outro que “lhe dê o pão”? (ENGELS, 2010, p. 70).

Confirmando a citação acima, temos, no caso francês, o olhar de Buret (1840), trazido por Castel (2013, p. 285), que diz: “Essas populações de trabalhadores, cada vez mais sugadas, não têm sequer a segurança de que sempre estarão empregadas. A indústria, que as convocou, só as faz virem quando tem necessidade e, tão logo pode prescindir delas, abandona-as sem a menor preocupação”.

Ambas as citações acima confirmam a situação de profunda instabilidade dos trabalhadores. Ainda assim, apesar do desamparo real, como já dito, no campo ideológico, um conjunto de qualidades eram anunciadas como condição para encontrar e permanecer em um emprego, tais como “boa vontade”, “honestidade”, “diligência”, “parcimônia”, passando a falsa ideia de que era uma determinação unilateral, dependente do trabalhador, da mesma maneira como acontece nos dias atuais (ENGELS, 2010, p. 70).

Aqui poderíamos tomar a ideologia como falsa consciência, nos termos de Marx & Engels (2007), pois esta definição dá conta de explicar a alteração da realidade acerca do desemprego. Desprezam-se fatores fundantes da relação social de compra e venda da força de trabalho, migrando para a responsabilização individual como negativa da totalidade. Nos termos de Lukács (2010) seria a “decadência ideológica” da burguesia, à medida que esta classe passa a analisar as ideias não como verdadeiras ou falsas, mas sim como boas ou prejudiciais ao capital.

Tal mistificação também se expressava no arcabouço jurídico, legitimado pelo Estado liberal, em que estava escrito: “nenhum tecelão tem o direito de deixar o emprego sem aviso prévio de pelo menos uma semana; o industrial – por mau trabalho ou má conduta – pode dispensar o tecelão sem qualquer tipo de aviso prévio” (ENGELS, 2010, p. 214).

Destarte, foi no fluxo da discrepância entre as inseguranças citadas e o avanço das forças produtivas que surgiram as resistências. Estas, apesar de criminalizadas, resultaram em conquistas no campo denominado seguridade social. Dado que a organização dos trabalhadores foi se mostrando eficaz em atrair as massas, sendo as primeiras associações surgiram, anônimas e clandestinas, na Inglaterra a partir do século XVIII, organizando os trabalhadores para as greves e outras formas de luta. Ações desse tipo ficaram na ilegalidade até 1824, pois, apenas a partir desse ano, os trabalhadores conquistaram o direito de associação<sup>30</sup>. Dez anos depois, em 1834, elas conquistaram a redução da jornada de trabalho para 10 horas, dentre outras vitórias. Houve, assim, a institucionalização da oposição entre os trabalhadores e a burguesia, sendo que as associações de trabalhadores tinham como principal objetivo “proteger o operário contra a tirania e o descaso da burguesia” (ENGELS, 2010, p. 250; CAGGIOLA, s/d)<sup>31</sup>.

A partir de suas organizações, os trabalhadores começaram a negociar coletivamente os salários, a fiscalizar as condições de trabalho e também criaram caixas de apoio financeiro aos trabalhadores desempregados, abarcando, em alguns casos ainda, acidentes de trabalho, doença e enterro. Essa dinâmica de ajuda mútua trouxe para o mundo capitalista os rudimentos da seguridade social de modo geral e também do seguro-desemprego que, posteriormente, foram incorporados às políticas sociais. A partir desse resgate, é possível afirmar que foi a solidariedade de classe que colocou na ordem do dia a questão da

---

<sup>30</sup> Coggiola (s/d) explica que na Inglaterra a gênese da luta dos trabalhadores foi ligada ao movimento democrático, em busca de direitos políticos. No final do século XVIII já havia parlamentares representantes dos trabalhadores eleitos.

<sup>31</sup> Apesar de ser a Inglaterra o centro econômico do período, a efervescência política se dava na França ainda não industrializada, de onde surgiram movimentos inspiradores para os trabalhadores de outros países e assustadores aos olhos da burguesia, tais como: greve dos chapeleiros contra o corte salarial em 1724; insurreição dos tecelões de Lyon em 1831; criação da Associação dos Topógrafos em 1833 etc. (COGGIOLA, s/d).

seguridade social, tencionando o sistema que restringia a seguridade à propriedade. Nas palavras de Westphal (2008), solidariedade:

[...] é um conceito de luta para a classe trabalhadora. Este termo foi utilizado a fim de criar união e para alcançar objetivos comuns entre os trabalhadores. O apelo tinha a finalidade de evocar o sentimento de pertencimento dos atingidos pela mesma situação, ou seja, enquanto trabalhadores assalariados, e que, por isso, deveriam unir-se e lutar por melhores condições de trabalho e salário. O incentivo para o chamamento da solidariedade eram as condições de vida dos assalariados, a experiência comum da miséria. [...] A concepção marxiana de solidariedade parte da premissa, de que ações solidárias sobre a base de experiências comuns de exploração e subordinação colocam o instrumento adequado para superação das relações capitalistas de exploração (WESTPHAL, 2008, p. 47).

A solidariedade de classe freava o pauperismo, inspirando as ações revolucionárias, bem como a luta por democracia. Como exemplo, podemos citar a Carta do Povo, feita pelo movimento cartista em 1838 e que reivindicava o voto para todos os homens, a renovação do Parlamento, voto secreto, mudanças nas regras de candidatura. Outra ação foi a Revolução de 1848, na França. Essas e outras lutas, salvo suas especificidades, contribuíram com a construção de uma visão de mundo própria da classe trabalhadora e com a ampliação de seu poder de pressão na relação capital versus trabalho.

A luta dos trabalhadores contra a burguesia foi a consequência necessária das contradições que, no sistema de produção capitalista, opõe o capital ao trabalho assalariado. Essa luta atravessou diversas fases: as primeiras reações anticapitalistas dos trabalhadores focalizaram os instrumentos da dominação capitalista (as máquinas, as leis contra a "ociosidade", das quais se tentava fugir), para só depois atacarem as próprias relações sociais, de propriedade privada burguesa dos meios de produção, que forneciam sustentação a esses instrumentos. O movimento operário organizado foi o resultado da percepção, pelos trabalhadores, do caráter historicamente irreconciliável das contradições de classe. A própria ideia de organização de classe, que surgiu da concentração física e social da nova classe operária criada pelo desenvolvimento capitalista, expressa a ideia de uma luta a longo prazo, onde o que está em jogo é o próprio poder na sociedade, a sua direção política. Através do movimento operário, a luta inicialmente dispersa dos trabalhadores se transformou em luta de classe (COGGIOLA, S/D, p. 10).

Contudo a luta de classes tende a se reconfigurar de acordo com as condições sociais. Então, após 1848, houve crescimento exponencial do capital, possibilitado pelo aumento do nível de exportações inglesas e pela industrialização associada à maior liberdade comercial de outras economias europeias, tendo como base o baixo custo da produção e a elevação dos preços, elevando também as taxas de emprego. Logo, se as crises apontam para a

revolução, os períodos de prosperidade minimizam os problemas colocados na ordem do dia na luta dos trabalhadores e tendem a desviar a luta para melhor convivência dentro do capitalismo, o que também representa um novo sentido para atuação das organizações dos trabalhadores. Sobre esse momento da história Hobsbawm (2009) explica que:

De fato, os problemas sociais pareciam agora mais contornáveis em virtude da grande expansão, da adoção de políticas e instituições adequadas ao desenvolvimento capitalista irrestrito e da abertura de válvulas de escape, pleno emprego e migração- suficientemente amplas para reduzir as pressões da massa descontente (HOBSBAWM, 2009, p. 107).

Todavia a instabilidade peculiar do capital não permitiu que a mediação social do ciclo de prosperidade se mantivesse. Isso, pois, em 1857, o capitalismo sofreu uma grande crise devido ao inchaço das ações de empresas do ramo ferroviário e a insuficiente produção de ouro, selando o fim de um ciclo de prosperidade iniciado em 1848 e pauperizando ainda mais a classe trabalhadora. No entanto o sistema se restabeleceu a partir do final de 1858 (HOBSBAWM, 2009).

Sendo os efeitos da referida crise globais, a partir de 1860, os trabalhadores passaram a se rearticular movidos pela solidariedade internacional, direcionando a luta para a emancipação dos povos oprimidos. A partir dessa motivação, em 1864 foi criada a Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT) e, posteriormente, em 1871, observa-se o curto advento da Comuna de Paris<sup>32</sup>. Importa dizer que a AIT corroborou com o surgimento do trabalhismo em diversos países, abrindo amplos movimentos grevistas no continente europeu, passando por países como Espanha, França, Bélgica, Itália, Alemanha e culminando na Inglaterra entre 1871 e 1873 (HOBSBAWM, 2009).

Tais acontecimentos reconfiguraram o cenário político, acirrando a luta entre a burguesia e o proletariado, fazendo da primeira obrigatoriamente uma classe dominadora, porém, em alguns pontos, obrigatoriamente conciliadora, tendo em vista a ameaça real do comunismo. Mesmo diante da ofensiva que deixava os sindicatos na ilegalidade na maior parte dos países europeus, a

---

<sup>32</sup> Apesar de curta e de não ter resultados materiais significativos, esse movimento operário estremeceu a segurança da burguesia e mostrou a força da classe trabalhadora. Sua importância foi política e também pedagógica, ou seja, tornou-se um exemplo do cuidado necessário nas estratégias de dominação burguesa.

organização dos trabalhadores não poderia ser totalmente desprezada. Visto que havia sindicatos fortes na Inglaterra, que ensaiavam um processo de expansão das pautas e reivindicações (HOBSBAWM, 2009).

Essa internacionalização da luta também interferiu na formação de um novo tipo de acumulação do capital, no qual o assalariamento traria um conjunto de direitos mínimos, que ajudariam a diminuir as tensões. Ademais, o início do século seguinte contaria com uma organização internacional conciliadora, com o objetivo de diminuir o ímpeto revolucionário presente nas organizações operárias. Trata-se da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nesse sentido, no final do século XIX, o controle dos governantes passou a se dar pela manipulação popular, caracterizando uma década de “reformas, liberalização política e até mesmo de algumas concessões” (HOBSBAWM, 2009, p. 85). O crescimento do proletariado e de sua luta política e social colocavam para a burguesia a tarefa de se fazer conciliadora.

Entretanto Hobsbawm afirma que os problemas políticos desse tempo não só não foram resolvidos, como também aguçaram os debates sobre a liberdade do capital e a democracia, problemas domésticos e internacionais ligados à formação dos estados nacionais. No que tange às questões internas, os governos europeus tentaram equacionar as demandas da classe média liberal, de democratas e do movimento operário. Foi nesse contexto que o conservador Otton von Bismarck se tornou primeiro-ministro da Prússia. Apesar de não ser liberal, Bismarck trouxe para o seu lado tanto liberais como nacionalistas, compreendendo as necessárias mudanças no campo da política e da economia que deveria realizar (HOBSBAWM, 2009).

Dentre as mudanças, constava a fundação da seguridade social, que ocorreu entre os anos 1883 e 1889, na Alemanha, o que, na prática, representou a incorporação estatal de formas de ajuda mútua já realizadas pelos trabalhadores em suas organizações. Contudo era totalmente condicionada a contribuições prévias e, por isso, muito restrita. O tipo de seguridade social bismarckiana não abarcava o seguro-desemprego compulsório, ficando essa proteção, até 1927, dentro do rol de ações caritativas. Quando o seguro foi estabelecido, era mantido basicamente por empregadores e trabalhadores e o Estado entrava nos auxílios emergenciais, em situações em que o seguro compulsório não era suficiente, tais como períodos de crise (SILVA, 2012; CHAHAD, 1986).

Contudo, na Inglaterra, o primeiro tipo de seguro foi criado em 1897 e era dedicado aos acidentes de trabalho. Em 1905, foi criada uma comissão formada por religiosos, especialistas e autoridades para estudar formas de alívio aos pobres. Desse grupo resultaram recomendações para a criação de agências de emprego, combate ao desemprego cíclico e, de alguma forma, de assistência aos desempregados, especialmente os sem qualificação e sem sindicatos (estes não contavam com as caixas de apoio mútuo). Essas recomendações impulsionaram a criação do seguro-desemprego compulsório em 1911 (CHAHAD, 1986).

Pouco antes, em 1908, o Estado inglês havia passado a conceder pensões aos maiores de 70 anos, mesmo sem contribuição anterior. Finalmente, em 1911, se criou um sistema público de previdência com manutenção tripartite, que serviu de base para o Plano Beveridge, cujo relator foi Lord William Beveridge. Esse plano tinha como objetivo combater a pobreza, buscar o pleno emprego e amparar os trabalhadores em situação de desemprego<sup>33</sup>. Na prática, ele não só sistematizou um conjunto de ações de proteção social também já existentes na Inglaterra, mas também incorporou novas ações, dentre as quais, a criação do seguro-desemprego compulsório.

Importa dizer que, antes de existir o seguro-desemprego inglês, esta ação era levada a cabo pelos sindicatos, de modo que, em 1910, 96% dos trabalhadores sindicalizados já tinham um seguro-desemprego por intermédio de planos e caixas de colaboração, sendo a instituição do seguro-desemprego compulsório uma forma de abranger os trabalhadores não organizados e/ou não qualificados. Ações sindicais desse cariz também funcionavam em países como Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha e Itália (CHAHAD, 1986).

O sistema não variava muito entre países e funcionava da seguinte forma: da contribuição sindical feita pelos membros, uma parte era alocada ao fundo de desemprego. Quando um membro se tornava desocupado era-lhe pago um benefício. O indivíduo deveria esperar certo número de dias a provar que estava buscando trabalho e (honestamente) não havia encontrado. Para isso, deveria reportar-se diariamente ao oficial do sindicato. Algumas vezes o sindicato concedia empréstimos para o indivíduo viajar em busca de trabalho (CHAHAD, 1986, p. 29).

---

<sup>33</sup> Conforme CHAHAD (1986), a defesa de Beveridge pelo Seguro-desemprego foi a partir da responsabilização da indústria pelo desemprego, contribuindo para que o desemprego fosse analisado a partir das relações sociais e não com foco unicamente no trabalhador.

A substituição dos fundos sindicais de proteção aos desempregados ocorreu à medida que o desemprego foi lentamente deixando de ser visto como responsabilidade individual e ganhando traços mais complexos. Vejamos bem, o pagamento por parte do trabalhador de uma caixa para esse fim fazia dele o único responsável pelo risco, além de sobrecarregar os sindicatos. O deslocamento dos gastos do seguro-desemprego para os empregadores, com administração do Estado, inverteu essa responsabilidade, sendo fundamental para o fortalecimento do seguro e também para diminuição das demissões.

No contexto de criação do primeiro programa de seguro-desemprego, na Inglaterra, em 1911, já havia maior aceitação da ideia de desemprego involuntário, seja por crises ou não. Entretanto os debates apontavam soluções e interpretações divergentes para o problema. Por um lado, havia os que defendiam apenas a ampliação das agências de emprego, tomando o mercado de trabalho como simplesmente mal organizado. Por outro, havia os que defendiam um tipo de ética do capitalismo, na qual o pagamento de uma indenização ao trabalhador seria o melhor caminho, independentemente do comportamento individual do mesmo (CHAHAD, 2000). Vejamos que a primeira solução é mais limitada e busca resolver o problema do mercado pela administração do próprio mercado. Por sua vez, a proposta do seguro, parece ir um pouco além, como se reconhecesse que a degeneração social era inevitável.

Tal proposição era defendida pelos que acreditavam ser impossível empregar e garantir estabilidade de todos os trabalhadores, especialmente por ser o desemprego um problema inerente à indústria, tal como pensava Beveridge. Acerca do pagamento de uma indenização, a questão central do período “[...] dizia respeito à oposição daqueles que acreditavam que uma contribuição pecuniária torna o trabalhador mais ocioso. O trabalhador cessaria de procurar trabalho quando se vê protegido: dar ao trabalhador uma contribuição ‘em troca de nada’ representava um convite ao pensionato” (CHAHAD, 1986, p. 25).

As divergências de interpretações, ao que pese serem ainda distantes da materialidade, de algum modo já se distanciavam do modo simplista que colocava a responsabilidade no trabalhador desempregado e que também o julgava um vagabundo. Isso gerou intervenções para o desemprego como questão social, sendo um processo que se assentou durante o século XIX, entrando no século XX juntamente com o nascimento da sociologia e da

economia política, ambas separadas da economia e assumindo o papel de explicar e propor soluções para os conflitos acerca do direito ao trabalho.

Alterações mais profundas em torno da questão se dão no início do século XX, especialmente no período pós-crise de 1929, fase em que o desemprego se torna uma categoria passível de mensuração e intervenção estatal e o seguro, a principal forma de intervir, já que preservava os princípios da solidariedade social, juntamente com a individualidade dos sujeitos (GAUTIÉ, 1998).

Dessa forma, estava colocado o seguro-desemprego como meio de compensação pelos danos causados pelo próprio capitalismo na vida dos trabalhadores. Em contrapartida, era um instrumento de concertação, visto que naturalizava o desemprego, deslocando o problema do aspecto estrutural para a proposição de formas de melhor convivência. Porém, apesar das alternâncias de concepção, ele só se instituiu a partir de uma forte vinculação com o trabalho, fato que nem sempre ocorreu. Passemos a analisar esse novo elo a partir da próxima seção.

### **3.2 A constituição dos vínculos entre trabalho e seguridade social**

Este item tem como objetivo refletir sobre as circunstâncias que permitiram a relação entre o trabalho e a seguridade social, especificamente os seguros sociais, dentre os quais o seguro-desemprego. Por circunstâncias, entendemos ser: a) a criação da categoria desemprego; b) o surgimento da sociedade salarial; c) a intervenção estatal. Tais bases se formaram na transição do século XIX para o século XX, sendo os pilares da nova fase de acumulação capitalista, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Vejamos.

Como visto anteriormente, não obstante a falta de emprego (pelo não ingresso no mercado de trabalho ou por demissão) estar presente durante todo o processo de industrialização, inclusive motivando a organização operária, a categoria desemprego só foi criada como campo de ação em uma fase em que o capitalismo se propôs a medir, analisar e agir de modo planejado sobre a questão. Portanto o desemprego se tornou um campo de intervenção criado e não apenas a constatação de um fato histórico (GAUTIÉ, 1998). O desenho desse campo foi feito juntamente com outras condições, dentre as quais citamos: a) as lutas



sociais que avançaram na constituição de um campo denominado “direito do trabalho”; b) a constituição do Estado regulador, criador da política social; c) o avanço estatístico, possibilitador da mensuração, controle e intervenção sistematizada no mercado de trabalho; d) a junção entre o campo econômico e o social no capitalismo do século XX, como alternativa ao comunismo; e) o reconhecimento do risco social relacionado ao modo de produção capitalista; f) a adoção do seguro como forma de mediação dos conflitos de classe.

Lembremos que a industrialização operou com a concepção de que o contrato de trabalho era uma livre negociação entre partes iguais, buscando solucionar conflitos no âmbito do direito civil. Dessa forma, na virada do século XIX para o século XX, surge e se consolida o direito do trabalho, tirando as relações do âmbito privado para o público e fazendo nascer o Estado regulador. Essas transformações:

Inscreve a relação de trabalho no tempo, e faz dele [dela] um vínculo de subordinação entre um indivíduo e uma entidade coletiva, a empresa. Aparece, então, o emprego como inscrição social e jurídica da participação dos indivíduos na produção das riquezas, sendo que o desemprego poderá ser definido como seu negativo” (GAUTIER, 1998, p. 75).

Outro fator importante para o desenho do desemprego foi o avanço estatístico<sup>34</sup>, que permitiu a mensuração, a previsibilidade em alguns casos e a possibilidade de intervenção social de modo sistematizado, com mapeamento e controle do mercado, dando base para a criação de escritórios dedicados à triagem dos trabalhadores, como ocorreu na Inglaterra. Contudo o uso da estatística não significou o fim do juízo moral, realizado desde o início da industrialização para distinguir bons e maus trabalhadores, sendo que apenas os bons estavam desempregados por problemas conjunturais (GAUTIER, 1998).

Essa divisão entre os trabalhadores foi delineadora dos modos de intervenção para o risco social do desemprego, cujos debates alternavam entre o seguro e a assistência como forma de intervenção. Acerca do “seguro” consideramos importante os debates realizados na França, pois permitem maior compreensão e contextualização dessa técnica que se generalizou no mundo capitalista.

---

<sup>34</sup> Referimo-nos a generalização da técnica, pois de modo isolado, temos a França, que fez o seu primeiro censo em 1896.

Castel (2013) explica que, para o momento em tela - virada de século XIX para o século XX -, a assistência se daria de modo previsível, pois já tinha se tornado uma prática comum ao longo dos anos, bastando estendê-la para todos os que dela necessitassem, por estarem desempregados. Já o seguro era pouco previsível, inédito e interessaria a uma gama maior de pessoas, ultrapassando o escopo inicial, que eram os mais necessitados. Além disso, o seguro se aproximava mais do direito, devido às cotizações, enquanto a assistência estava mais próxima da caridade. Essas alternativas eram, na realidade, visões em disputa sobre a concepção de proteção social e do papel do Estado como implementador dessa política. Por fim, o seguro ofereceu uma via de “revolução tranquila na condição dos assalariados” (CASTEL, 2013, p.373).

A contraposição entre seguro e assistência era feita a partir de critérios morais, com base no merecimento dos trabalhadores. Aos “aplicados” e “responsáveis”: o seguro. Aos “negligentes”, “levianos”, e não empregáveis, no máximo, a assistência. Castel explica da seguinte forma:

[...] o direito deve continuar a regular as relações entre os homens responsáveis. No máximo, é possível conceder esse direito de segunda esfera, que é o direito aos socorros, a populações de incapazes cuidadosamente circunscritas. [...] Assim, o direito aos socorros é pensado em sua oposição à obrigação de seguro, como uma balastrada à extensão desta última. Claramente, isso só é legítimo se concernir aos que já estão quase no ‘fora social’, nessa zona de assistência isolada dos circuitos de trocas entre indivíduos autônomos. O direito não deve tocar na vulnerabilidade, aquela da precariedade do trabalho, das insuficiências da condição salarial (CASTEL, 2013, p. 380).

Na assistência, o trabalhador estaria mais vulnerável às oscilações econômicas, sociais e até às influências político-ideológicas que poderiam retirar a proteção social, havendo, assim, maior insegurança. Já com o seguro, haveria menor risco de análises subjetivas e, tendo atendido os requisitos mínimos, o recebimento da indenização seria garantido. Na visão dos deputados socialistas e republicanos progressistas da época, o seguro, apesar de sua inscrição no capitalismo, traria mais dignidade ao trabalhador (CASTEL, 2013). Dessa forma, o seguro foi utilizado, primeiramente, para a aposentadoria, contrariando os que postulavam pela responsabilização individual dos trabalhadores pelo seu futuro e abrindo a possibilidade de uso do seguro para outras áreas. No que diz respeito à proteção contra o desemprego se efetivar por meio da assistência ou

do seguro, Haber e Murray (1966), a partir de seus estudos sobre os impactos psicológicos do desemprego na vida dos indivíduos, afirmam:

A diferença básica entre os dois métodos é que a caridade opera na base da prova de necessidade, enquanto o seguro-desemprego não necessita dessa prova, exigindo apenas que o trabalhador tenha trabalhado por um substancial período de tempo em um emprego coberto pelo seguro-desemprego, e que ainda seja capaz de trabalhar. Não é necessário que o trabalhador se torne indigente quando suas poupanças e outros recursos se exaurem, como forma de se tornar elegível. Ao contrário, o seguro-desemprego é elaborado para prevenir a indigência, garantindo um fluxo monetário para o trabalhador fazer face as suas despesas (HABER; MURRAY, 1966, p. 1, apud CHAHAD, 1986, p. 71).

O seguro foi se mostrando uma ferramenta interessante porque permitia ampla aplicação, independente da natureza do risco, podendo abranger diversas áreas, tais como doença, desemprego, acidentes etc. Além disso, apesar de ser uma forma de intervenção individual para problemas que podem atingir vários sujeitos, ele opera dentro do princípio de solidariedade, pois o risco individual é coberto devido ao pertencimento em um grupo (CASTEL, 2013). Talvez essa interpretação tenha sido importante para a legitimação do seguro entre os trabalhadores.

Ainda assim, o paradoxo que limita as reflexões sobre o seguro é que, apesar de ser passível de universalização, possibilitando uma sociedade segurancial, e de ter viés democrático, devido à igualdade de posição dentro dos coletivos, em seus primórdios, ele foi um recurso exclusivo dos grupos socialmente ameaçados, fazendo dele uma proteção semelhante à assistência e, inicialmente, demarcando grupos integrantes e não integrantes por condição econômica, sendo “segurados” apenas os mais vulneráveis (CASTEL, 2013).

Nesse sentido, a forma como o seguro se originou apresentou limitações enquanto seu potencial generalizador da seguridade social e enquanto paradigma de resolução de antagonismos sociais, pois estava condicionado a “condições sócio-históricas complexas” (CASTEL, 2013, p. 285). O nascimento do seguro como ferramenta de ampla aplicação e múltiplas possibilidades e sua materialização inicialmente restrita, similar ao que se operava no campo da assistência, pode ser explicado pela persistente vinculação entre seguridade e propriedade, ou seja, os proprietários dispensavam o seguro enquanto mecanismo de proteção, pois ele ainda operava em um nível pouco atraente para o padrão de vida burguês. Esse cenário se altera a partir do deslocamento do

seguro para o campo do trabalho e, ao mesmo tempo, com a sua sofisticação no atendimento de inseguranças muito distintas, que ultrapassavam garantias mínimas de sobrevivência, atendendo também demandas mais complexas.

Consideramos importante olharmos melhor para o que está na estrutura da instituição do seguro. Ele operou uma transformação importante na relação de classes, sem que com isso a divisão entre elas fosse superada. Isso porque foi um instrumento de transição de propriedade, colocando um novo paradigma e instituindo uma nova razão para o debate sobre a propriedade na sociabilidade capitalista.

Lembremos que até então a seguridade social estava totalmente relacionada à propriedade. Apenas a classe proprietária gozava dos direitos da seguridade, pois este era resultado do lucro e da acumulação. Os sem propriedade eram beneficiados pela assistência e pela caridade, ambas pautadas fortemente pela religião e pela moral. O seguro nasceu ligado ao trabalho, ao risco social oriundo principalmente da atividade laboral ou da perda total desta. Isso trouxe a seguridade, até então ligada apenas a propriedade privada, para uma relação com o trabalho, formando o binômio “trabalho- seguridade” no lugar de “propriedade-seguridade”. Para Castel:

Trata-se de uma mudança de registro. A seguridade social procede de uma espécie de transferência de propriedade pela mediação do trabalho e sob a égide do Estado. Seguridade e trabalho vão tornar-se substancialmente ligados porque, numa sociedade que se reorganiza em torno da condição de assalariado, é o estatuto conferido ao trabalho que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade (CASTEL, 2013, p. 387).

Essa mudança de registro é fruto do reconhecimento da irreversibilidade da estratificação social causada pelo capitalismo, de modo que, por não haver como eliminar o dano, só restava indenizar pelo dano. Isso se tornou uma inscrição social num regimento do direito, em uma nova relação de causa-efeito-compensação. Essa compensação tem cunho impessoal e desterritorializado, possibilitando maior objetividade nos processos, com menos espaço para o juízo moral, maior mobilidade da força de trabalho sem que isso significasse desfiliação (CASTEL, 2013).

Nessa sequência, o seguro redirecionou a centralidade da propriedade clássica para a propriedade social, se tornando uma outra porta de entrada para a seguridade. Em contrapartida, entendemos que a ferramenta em questão

também serviu como espaço de conciliação entre capital e trabalho, já que, enquanto árbitro, ele não alterou a estrutura de classes, mas trouxe para ela novos proprietários, agora de um bem social, demandando ainda um Estado regulador dos bens sociais.

Enquanto propriedade social para a seguridade, o seguro é inalienável e enquadrado no sistema jurídico de modo que, sendo os requisitos exigidos preenchidos, cabe ao Estado a tarefa de avaliar e distribuir os bens. Além disso, por não tocar na propriedade privada, mas modificar o sentido de propriedade para os trabalhadores, ele parece equacionar o “antagonismo absoluto entre a defesa apaixonada da propriedade ‘burguesa’ e os programas socialistas visando à sua apropriação”, envolvendo nessa aparente solução os assalariados, os empregadores, os que defendiam o patrimônio privado e os que defendiam a ação estatal (CASTEL, 2013, p. 407).

Nessa perspectiva, a seguridade social foi construída lentamente a partir de uma nova relação, agora com o trabalho e, por isso, uma relação salarial. Esta, por sua vez, inclui e dá respostas, dentro da ordem capitalista, para duas fases antecedentes: a fase de total exclusão social, do início da industrialização, e a fase de constituição do operariado, já com alguns direitos, porém instáveis, ainda muito ligados à assistência e à caridade. A relação salarial cria uma nova identidade, marcada pela possibilidade de mobilidade social, acumulação de bens, maior segmentação do mercado, possibilidades de progresso, direitos, garantias, ampliação da seguridade nos marcos institucionais fordista/keynesiano, no qual o Estado torna-se o condutor da economia, integrando metas econômicas com objetivos sociais (CASTEL, 2013).

A passagem para a relação salarial se deu a partir dos seguintes fundamentos: a) identificação clara dos que trabalham, disciplinamento dos que não trabalham, controle das contratações; b) racionalização do processo de trabalho; c) produção e consumo de massa por parte dos trabalhadores; d) direito à propriedade social e aos serviços públicos; e) reconhecimento do trabalhador como parte de um coletivo, com estatuto social, a partir do direito do trabalho (CASTEL, 2013).

Com base nos argumentos expostos, é possível afirmar que a seguridade social surge como política social no início do século XX, atrelada à conformação do desemprego como campo de ação e do seguro como mediador dos conflitos

entre as classes sociais fundamentais. Foi nesse período, até aproximadamente a Primeira Guerra Mundial, que os poderes públicos passaram a contribuir de formas diferenciadas com os já existentes programas de seguro-desemprego, tanto por subsídios às associações privadas como pela criação de fundos públicos para este fim<sup>35</sup>. A maior parte das ações nesse sentido surgiram de iniciativas voluntárias por parte dos sindicatos ou municipais, em diversas cidades européias (CHAHAD, 1986).

Destarte, estavam lançadas as bases do seguro-desemprego que, no Estado de Bem-Estar Social, deixa de ser voluntário e de iniciativa dos trabalhadores, com ou sem o apoio do Estado, e passa a ser compulsório, envolvendo também os patrões. Tal arranjo se deve à complexidade do mercado de trabalho internacional, ao crescimento industrial e à formação dos Estados reguladores. Convém ainda atentar para a interferência econômica do seguro para uma economia que tinha como um de seus pilares o consumo em massa, como dito anteriormente. Mesmo em situações de desemprego, o seguro-desemprego servia como um estabilizador, mantendo o poder de compra do trabalhador enquanto o mercado se recuperasse e novas vagas surgissem. Teria então essa proteção um efeito anticíclico (CHAHAD, 1986). Nessa direção:

O objetivo de estabilização do seguro-desemprego transcende a esfera meramente econômica. A necessidade de seguro-desemprego, principalmente como garantia de renda ao desempregado, relaciona-se mais estritamente como garantia de renda ao desempregado, relaciona-se mais estreitamente com sistemas econômicos onde a ocorrência do desemprego e a flutuação cíclica da economia se fazem sentir em maior escala, ou seja, no sistema capitalista de produção. Nesse sentido, o seguro-desemprego exerce um papel importante na estabilidade política e social do sistema como um todo, sendo uma peça fundamental na legislação trabalhista, operando sempre no sentido de conciliar interesses opostos e permitir que a pressão social causada pelo desemprego flua de modo natural e automático (CHAHAD, 1986, p. 78).

Vejamos, no quadro a seguir, a evolução do seguro-desemprego nas duas modalidades até a década de 1930.

---

<sup>35</sup> Um exemplo de contribuição foi a realizada na cidade de Ghent, na Bélgica, em 1901. Contudo, a participação apenas de trabalhadores e Estado não se mostrou tão eficaz por não comprometer também os patrões, responsáveis diretos pelas demissões. Tal comprometimento só ocorreu no desdobrar do século XX. (CHAHAD, 1986).

Quadro 6

Evolução do seguro-desemprego (voluntário e compulsório) até a década de 1930

Seguro voluntário	Ano de criação	Seguro compulsório	Ano de criação
França	1905	Inglaterra	1911
Noruega	1915	Itália	1919
Holanda	1916	Áustria	1920
Finlândia	1917	Irlanda independente	1920
Bélgica	1920	Luxemburgo	1921
Tchecoslováquia	1921	Austrália	1922
Dinamarca	1927	Polônia	1924
Espanha	1931	Bulgária	1925
		Alemanha	1927
		Estados Unidos	1936

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base em Chahad (1986, p.41).

O quadro acima nos traz dados que permitem compreender momentos distintos da materialização do seguro-desemprego. Nota-se que, na primeira década do século XX, nenhuma nação tinha o seguro compulsório, fato que só ocorreu na Inglaterra, em 1911, como já explicitado anteriormente. Isso mostra o quanto essa política sofreu resistência por parte dos empregadores e do próprio Estado. Dado interessante é que, a partir de 1917, vários países foram aderindo a esse tipo de proteção, possivelmente pela definição do desemprego como questão social, mensurável e passível de intervenção, bem como pela vitória do bloco socialista na Rússia. Mas, independentemente de quais fossem as razões, a criação da OIT, em 1919, merece ser citada como estímulo para que os países estruturassem seus mercados, regulamentassem as relações de trabalho e criassem meios de proteção social para os trabalhadores.

No próximo item, analisaremos o papel da OIT na generalização do seguro-desemprego, bem como na organização do mercado de trabalho, de modo geral, englobando o período de sua criação até a instituição do Estado de Bem-Estar Social.

### 3.3 O papel da OIT na instituição do seguro-desemprego

O início do século XX foi marcado pelo início de um novo padrão de acumulação do capital, cujo preparo se deu com a criação da OIT, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), atravessando a crise de 1929, com o *New Deal* e culminando no pós Segunda Guerra Mundial (1939- 1945), com a consolidação das bases do Estado de Bem-Estar Social. Esses momentos históricos, apesar de distintos, possuem um eixo comum e somam importante significado para o avanço do seguro-desemprego como política social.

A OIT se tornou um órgão especializado nas questões relativas ao emprego, bem como aos direitos dos trabalhadores, sendo o seguro-desemprego um tema de destaque em suas orientações. Em seguida, temos o período entre 1929 e 1945, que marcou o surgimento e a expansão das políticas sociais no mundo capitalista.

Vimos no item anterior que a seguridade social tratou de se vincular ao trabalho, contribuindo com a noção de propriedade social, para a qual o seguro-desemprego também caminhou. Convém destacar que esse tipo de propriedade encontra na política social a sua coroação e legitimidade maior, avançando numa política de negociação entre classes. A ideologia “todos juntos por um bem maior” passou a ser difundida pela OIT como estratégia de obtenção do consenso dos trabalhadores e de suas organizações, buscando também a intensificação e o disciplinamento da produção e a passivização dos trabalhadores, por meio do consumo e das próprias políticas sociais, que, contraditoriamente, também representaram ganhos para os trabalhadores.

A criação da OIT se deu após a Primeira Guerra Mundial, como parte do Tratado de Versalhes<sup>36</sup>, em 1919. Enquanto organismo multilateral, ela inaugurou uma forma literalmente concertadora de funcionar, sendo composta por representantes dos empregadores, trabalhadores e dos governos, fruto da articulação internacional de vários países que desejavam tratar dos assuntos relativos ao trabalho e aos trabalhadores, aglutinando, conforme mostra

---

<sup>36</sup> Consistiu simbolicamente num acordo de paz entre as potências europeias, assinado em 1919. Por meio dele foram impostos um conjunto de ajustes para a Alemanha. O Brasil é um membro fundador.



Leitão (2016), debates que já vinham sendo feitos desde o final do século XIX, tanto por operários e partidos, quanto pelo poder público de diversos países.

Para Pronko (2003), para além do discurso de defesa de direitos dos trabalhadores, a OIT tinha a função de controle social, pois, ao passo que gerava e fazia circular consensos, também exercia poder punitivo sobre os países membros. Desse modo, sua criação reconhecidamente:

[...] abriu um espaço privilegiado para a troca e circulação das idéias. [mas era] Desenhada, no papel, para harmonizar, sob mediação dos governos, os interesses de trabalhadores e empregadores na definição de políticas referidas às relações de produção e trabalho, o organismo se mostrou, na prática, um espaço de legitimação para a definição de orientações corporativas comuns (PRONKO, 2003, p. 1).

Assumindo papel relevante na construção da relação salarial, a OIT foi responsável pela edificação de um arcabouço teórico ligado aos direitos do trabalho e aos sistemas de proteção ao trabalhador, como, por exemplo, o combate ao trabalho infantil, ao trabalho escravo, às jornadas de trabalho abusivas, dentre outras pautas. Ela atuou num momento sócio-histórico em que a maior parte dos países estavam buscando soluções para problemas nacionais e também viam-se ameaçados pela expansão comunista, a “ameaça vermelha”. Diante dessa ameaça, ocupou lugar estratégico para a solidificação de um novo padrão de acumulação e também na instituição de novos modos de vida, pautadas pelo taylorismo/fordismo. Conforme Braga (2008):

O fordismo soube combinar processos de trabalho taylorizados, altos salários, benefícios limitados à ‘aristocracia operária’ com intervenção por parte dos gerentes nas vidas privadas dos trabalhadores, para criar certas práticas individuais e coletivas consistentes com a produção em série. Nesse sentido, representou uma vitória obtida - por meio de uma peculiar combinação de força 9a derrota do sindicalismo de ofício) e persuasão (os chamado altos salários, os benefícios sociais, a propaganda moral e a instrução)- pelo capitalismo estadunidense contra o poder dos antigos artesãos pelo controle do processo de trabalho. Assim, o fordismo logrou criar um ‘novo tipo de trabalhador’ a partir da conjugação de consenso e força (BRAGA, 2008, p. 17).

Contudo esse processo foi sendo lentamente construído e tendo forte impulso a partir dos anos 1930. Inicialmente, em suas primeiras Convenções, a OIT tratou de questões que haviam motivado as lutas operárias na passagem do século. Desse modo, limitou a jornada de trabalho em oito horas por dia, orientou sobre proteção à maternidade, idade mínima para o trabalho, disciplinou ainda o trabalho noturno, as formas de proteção contra os acidentes de trabalho,

contribuindo para fazer avançar o campo da seguridade social, enquanto propriedade social ligada ao assalariamento.

Da sua criação, em 1919, até o final da Segunda Guerra Mundial, a OIT realizou 58 Convenções, postulando por um conjunto de medidas contra o desemprego e no sentido de melhorar as condições de vida e trabalho nos países membros, dos quais o Brasil era parte.

No entanto, a partir dos efeitos da crise de 1929, a OIT passou a intensificar a proposição de ações de medição, planejamento e intervenção no/do mercado de trabalho, integrando políticas ativas e passivas<sup>37</sup>. O posicionamento da organização diante do desemprego em massa foi no sentido de amparo dos indivíduos por meio de suplementação de renda temporária e/ou na preparação para o reingresso no mercado de trabalho, fornecendo, dentro da sociabilidade do capital, insumos para a obtenção do consenso da classe trabalhadora.

O desenvolvimento conjunto do econômico e do social estava dentro dos objetivos da OIT e se alinhavam com a resposta norte americana para a crise de 1929, o *New Deal*, pois caminhavam na direção de maior intervenção estatal na economia, de novos acordos com os sindicatos e do nascimento das políticas de pleno emprego.

Explicando melhor, o *New Deal* foi um plano político e econômico que tinha como meta recuperar a economia norte americana, que, em 1929, foi solapada pela queda das ações de corporações na bolsa de valores. Esse fato foi acompanhado ainda pelas quedas consecutivas do Produto Interno Bruto (PIB) e pela formação de uma massa de desempregados, atingindo não apenas os EUA, mas diversos países do mundo. Diante disso, a proposta do então presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt, era constituir um pacto entre Estado, empregadores e trabalhadores, dentro do qual o Estado assumiria a direção econômica até então deixada aos cuidados da mão invisível do mercado. A

---

<sup>37</sup> Segundo Moretto (2007), o sentido desses termos tem a sua origem nos países escandinavos como fruto da compreensão do dever do Estado em garantir o direito ao trabalho, inerente a todos os trabalhadores. Na origem, as políticas ativas seriam as que estimulassem a geração de emprego, em outros termos, que ativassem o mercado de trabalho, ao passo em que as políticas passivas seriam as destinadas à manutenção da vida do trabalhador, como os auxílios. No entanto, o uso neoliberal do termo “políticas ativas” tem conotação de ativação dos trabalhadores, entenda-se controle e pressão social para que o mesmo busque um novo emprego ou formas de obtenção de renda.

atuação estatal imporia esta regulação, procedendo na geração de emprego e na distribuição de renda (LIMONCIC, 2009).

Estava no rol de objetivos desse plano a elevação do poder de compra dos trabalhadores, a criação de empregos no setor privado e em obras públicas, além da criação de uma forte rede de assistência e seguridade social. Assim:

Ao construir para o Estado um novo papel na execução de programas de bem-estar social, o que tradicionalmente era deixado a cargo de instituições filantrópicas privadas, o New Deal contribuiu para importantes mudanças na cultura política americana, até então fortemente marcada pela tradição da defesa do indivíduo contra a ação do Estado (LIMONCIC, 2009, p. 27).

Na base produtiva, o plano contava com a organização do trabalho, dos trabalhadores e com as grandes corporações. Propunha-se a ser um pacto “acima das classes”, uma nova forma de organizar a sociedade, que previa aumentar o lucro do empresariado, mas também inserir os trabalhadores no mundo do consumo, ou seja, repassando parte dos lucros para o salário. Para tal, a produção também deveria ser feita de modo ostensivo, demanda atendida pelo modo de produção fordista, que partiu da indústria automotiva para praticamente todas as outras (LIMONCIC, 2009).

Antes do *New Deal* havia, nos EUA, ações isoladas de proteção ao desempregado, como planos organizados por empresas, planos colaborativos entre sindicatos/empresas e planos unicamente sindicais. Estes, até 1930, eram a principal e mais abrangente forma de amparar o desempregado, contudo, restrita aos sindicalizados. Todavia essas experiências não foram semelhantes às dos países europeus, e os governos estadunidenses nunca se interessaram em completar os fundos de pagamentos, nem em propor ações de proteção do desempregado (CHAHAD, 1986).

Apesar de o desemprego não ser uma questão nacional, alguns estados já discutiam a criação de programas desse tipo, sendo Wisconsin<sup>38</sup>, o primeiro a criar o seguro-desemprego em 1932, mesmo sem uma direção federal para ações desse tipo. A partir das pressões sociais relativas à crise, o presidente Franklin Delano Roosevelt, instituiu, em 1934, um comitê para estudar questões inerentes ao seguro social. O resultado dos estudos foi o Social Security Act, que

---

<sup>38</sup> O primeiro modelo desse Estado foi pensado em 1922, no qual, ao demitir, o empregador deveria contribuir com um fundo de indenização. Antes, tentativas sem sucesso surgiram em diversos Estados.

englobava o seguro-desemprego. Este se organizou de modo misto (federal e estadual), por contribuições dos empregadores, excetuando-se as empresas pequenas, com menos de oito trabalhadores. Os termos principais eram: pagar o seguro em agências públicas; concentrar todos os recursos no Fundo Federal para o Desemprego; usar os recursos do fundo apenas para pagamento do seguro; negativa do seguro para o trabalhador que não aceitasse emprego; reversibilidade dos direitos previstos na legislação dos Estados (CHAHAD, 1986).

O New Deal redefiniu o espaço de operação estatal, especialmente no campo do emprego e da renda, preparando o terreno para as ideias de John Maynard Keynes (1883-1946), cuja potência foi “simultaneamente, reconciliar o econômico e o social, que o século XIX pensava contraditórios” (GAUTIÉ, 1998, p. 77).

Nessa esteira, para além dos Estados nacionais, havia um sincronismo internacional coordenado pela OIT na implementação de esforços em busca do pleno emprego e da criação de sistemas de proteção ao desempregado, dentro da relação fordista/keynesiana, que abrangeu diversos países desenvolvidos.

A instituição do seguro-desemprego nos EUA foi fundamental para que outras nações do mundo capitalista e também do bloco socialista o fizessem. Além de representar uma curva no pensamento social norte americano, o seguro abarcou lições dos países europeus. Sua generalização foi basicamente com pelos menos um dos seguintes objetivos: a) garantir a sobrevivência do trabalhador e de sua família em momentos de desemprego; b) conservar a força de trabalho, suas habilidades para boas escolhas; c) envolver o empresariado no seguro, a fim de comprometê-los com a redução do desemprego; d) formar um ambiente político, econômico e social mais estável (CHAHAD, 1986).

Todos os objetivos mencionados se coadunaram com a formação do Estado de Bem-Estar Social que, por sua vez, não representou o desenvolvimento humanista dentro do capitalismo. Antes, foi fruto das contradições desse sistema, ao passo que deveria garantir o pleno desenvolvimento do capital com a regulação estatal necessária para garantir condições de vida menos desfavoráveis aos trabalhadores, pois além de serem essenciais para a produção e consumo de massa, o Estado também pretendia dar resposta às lutas por melhores condições de trabalho e de vida (FALEIROS, 1986).

Porém convém lembrar que os países periféricos, como o Brasil, não provaram o Estado de Bem-Estar Social e as políticas sociais se desenvolveram de modo fragmentado e focalizado em grupos específicos, geralmente mediados pela cultura do favor, caracterizando, assim, forte assistencialismo (FALEIROS, 1986). O caso do seguro-desemprego no Brasil será apresentado no capítulo seguinte.

Passemos agora a apresentar as normativas da OIT sobre o seguro-desemprego.

A primeira regulamentação foi feita em 1934, por meio da Convenção número 44, intitulada “Convenção sobre o Desemprego<sup>39</sup>”. Considerando o desemprego em massa causado pela crise de 1929, sai desta convenção o direcionamento para que os países membros criassem sistemas de proteção para os desempregados que contemplassem: a) seguros obrigatórios; b) seguros voluntários; c) seguros mistos. Para complementar essas ações, recomendou-se a assistência social. A perspectiva principal apresentada foi a de indenização. Conforme Moretto (2007), a resolução abrangia tanto seguro, como a assistência, mas esta de um tipo diferente daquela destinada aos indigentes, sendo uma ação que complementaria o seguro. Outra observação é que tanto o seguro como a assistência complementar se tornaram formas de acompanhamento dos trabalhadores até a aposentadoria, em suas entradas e saídas do mercado de trabalho.

Em 1944, a OIT reafirmou os seus objetivos por meio da anexação da Declaração de Filadélfia<sup>40</sup>, que afirmou o compromisso com os direitos humanos no que tange à construção da política social, bem como a necessidade de pensar de modo internacionalizado e planejado o crescimento econômico. Além do

---

<sup>39</sup> “É o instrumento mais importante da ação da OIT, porque uniformiza os direitos nacionais em relação à matéria em causa. Uma vez aprovada pela CIT [Conferência Internacional do Trabalho], cada Estado-membro ‘obriga-se’, num prazo máximo de 18 meses, a apresentá-la, para efeitos de aprovação, ao órgão nacional competente. Caso seja aprovada, o Estado-membro ‘comunicará a sua ratificação formal [...] ao Diretor-Geral e tomará as medidas que forem necessárias para tornar efetivas as disposições da referida convenção’. No caso de não aprovação ‘pelo órgão nacional competente’, o Estado-membro ‘apenas terá a obrigação de informar o Diretor-Geral do BIT [o secretário]’, enviando um relatório sobre o estado da sua legislação em relação às matérias da convenção, sua aplicação e projetos de modificação” (LEITÃO, 2016, p. 108).

<sup>40</sup> Para maiores detalhes, ver: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2019.

mais, a declaração afirma que o trabalho não é uma mercadoria, defende a liberdade de associação e expressão, se posiciona contra a penúria e engloba empregadores, trabalhadores e governos na luta contra a pobreza. Por fim, vale observarmos melhor alguns compromissos da OIT junto às nações na referida declaração, pois alguns nos remetem diretamente ao conjunto de transformações relativos a chão de fábrica, bem como a ideologia construída na relação salarial fordista. Vejamos:

- a. “proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida” - Esse compromisso fundamenta o pleno emprego como perspectiva e como possibilidade de mobilidade social nessa fase de acumulação capitalista;
- b. “dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral”. Base da difusão dos sistemas de intermediação da força de trabalho e dos mecanismos de controle de demissão e admissão, que buscaram organizar demanda e oferta da força de trabalho;
- c. “favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional e facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados”- A formação profissional é colocada como facilitadora da intermediação citada anteriormente, com viés amplo no sentido da movimentação da força de trabalho;
- d. “adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho, a fim de permitir que todos usufruam do progresso e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital”- Tal compromisso de ação é o que entra especificamente na regulamentação dos contratos de trabalho, dando a eles um caráter público, padronizado, corroborando com o estabelecimento de um direito internacional do trabalho que garanta direitos mínimos para todos os trabalhadores;
- e. “assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica” - Este item confirma o caráter contraditório da política social de proteção ao desempregado. Temos o reconhecimento dos ajustes

coletivos, ao passo em que se convoca para o encerramento dos conflitos que perpassam toda a história do operariado. Parece não haver interesses distintos entre patrões e trabalhadores, pois todos são postos num processo de cooperação. Ao invés de luta, temos cooperação de classes<sup>41</sup>;

f. “ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa”; - o salário indireto passa a ser componente importante dos ganhos auferidos pelo trabalhador, contribuindo para que o mesmo se sinta cuidado, protegido e valorizado;

g. “assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações”; - compromisso de seguridade, fundamental para a construção da segurança do trabalhador;

h. “garantir a proteção da infância e da maternidade”; - compromisso que atinge simultaneamente dois antigos problemas: o trabalho infantil e a questão da maternidade, ambos incluídos nas pautas históricas de lutas dos trabalhadores;

i. “obter um nível adequado de alimentação, de alojamento, de recreação e de cultura”; - alinhamento ao fordismo, com oferta de trabalho, cultura, lazer, esportes, para que fora da fábrica um conjunto de atividades disciplinadoras e rígidas pudessem contribuir com o processo de construção de consenso;

j. “assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional”- a OIT confirma sua concepção de organização do mercado de trabalho e de suas oportunidades. É como se a desejada justiça social estivesse disponível, carecendo de gestão. Igualdade de oportunidade nesse sentido não questiona a estrutura fundamentalmente desigual do sistema.

---

<sup>41</sup> Apesar do lapso de tempo entre a fundação da OIT e o tempo presente ser grande, podemos dizer que a política social vigorou e tem vigorado até os dias atuais dentro dessa perspectiva conciliadora. Atualmente, no Brasil, o fim da política social também se sustenta sobre a mesma premissa, agora clamando pela união de todos, patrões e empregados, pelo bem do país. Exemplo categórico é a declaração do atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, no dia 19 de julho de 2019, acerca da necessidade de extinguir o FGTS. Em sua fala, o presidente afirma que no Brasil é impossível ser patrão e que a esquerda sempre colocou empregados contra os patrões, incentivando a divisão de classes. Disponível em :<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/07/19/bolsonaro-diz-que-governo-estuda-fim-da-multa-de-40percent-do-fgts-e-em-seguida-afirma-desconhecer-tema.ghtml>. Acesso em 20 jul. 2019.

Após serem firmados os compromissos da OIT na Declaração de Filadélfia, em 1948, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU se intitula uma organização internacional criada para buscar a paz e o desenvolvimento mundial. Sua Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>42</sup>, datada também de 1948, em seus artigos 23 e 25, reafirmou o direito à proteção e segurança contra o desemprego. Na mesma direção, a Declaração Americana de Direitos do Homem<sup>43</sup>, de 1948, traz a proteção contra as consequências do desemprego como um direito de previdência social. Portanto nota-se uma convergência entre as concepções acerca do trabalho, do emprego e da proteção social por parte dos organismos internacionais. Era um momento de conformação e adequação mundial ao novo patamar de organização social e a OIT foi se tornando a agência especializada em criar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento dessas ações.

A 31ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho<sup>44</sup> da OIT, realizada também em 1948, em São Francisco, EUA, colocou a proteção do desempregado como parte integrante de um Sistema Público de Emprego (SPE), que deveria ser criado nos países signatários, a fim de organizar melhor o mercado de trabalho e alcançar o pleno emprego, integrando, para tal objetivo, organismos públicos e privados e promovendo a cooperação entre representantes dos empregados e dos empregadores. As tarefas do SPE foram assim estabelecidas: a) ajudar trabalhadores a encontrar empregos; b) ajudar empregadores a encontrar trabalhadores; c) obter informações sobre vagas e encaminhar os trabalhadores. Além disso, o SPE deveria:

Registrar os pretendentes a empregos, anotar suas qualidades profissionais, sua experiência e seus gostos, interrogá-los para fins de emprego, examinar, se necessário, suas aptidões físicas e profissionais e ajudá-los a obter, se preciso, uma orientação, uma formação ou readaptação profissional; [...] colaborar na administração do seguro-desemprego e da assistência desemprego e na aplicação de outras medidas destinadas a amparar os desempregados; (OIT, CONVENÇÃO 88, ART. 6, I e IV d, 1948).

É possível perceber que, em 1948, a OIT determinou de modo claro qual deveria ser o trabalho do SPE e articulou o seguro-desemprego ao sistema. Em

<sup>42</sup> Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 7 de jun. 2018.

<sup>43</sup> Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em 7 de jun. 2018.

<sup>44</sup> O Brasil ratificou essas determinações em 1957.



certa medida contribuindo para a institucionalização dos serviços de seguro-desemprego e fazendo deles um processo controlado, crivado pela relação entre habilidades, experiências profissionais e vagas existentes, ou seja, uma indenização que não deveria ser isolada, mas condicionada aos recursos de intermediação da força de trabalho. Em suma, o seguro-desemprego se tornou um programa organizador do mercado de trabalho, na medida em que informa não apenas a demissão mas também a disponibilidade da força de trabalho, com todas as suas habilidades, para os empregadores. Chahad (1986) explica melhor essa função:

O seguro-desemprego pressupõe uma situação em que o indivíduo solicitando benefícios possa ser identificado, sem muita margem a dúvidas e com rapidez, como desempregado. Para isso, um dos expedientes utilizados é oferecer aos desempregados um conjunto de vagas disponíveis, coerentes com os requisitos ocupacionais do solicitante. Num mercado onde os fluxos de entrada e saída de mão-de-obra na empresa ocorrem dinamicamente, e onde as informações sobre demanda de trabalhadores não são instantaneamente percebidas pelos mesmos, o seguro-desemprego vem suprir essa deficiência, na medida em que a distribuição dos benefícios é centralizada em algum órgão público, o qual se responsabiliza pela aproximação entre as partes que compõem o mercado de trabalho (CHAHAD, 1986, p. 72 e 73).

Apesar de citado como parte integrante do SPE, a proteção contra o desemprego só foi melhor definida e colocada como orientação para os países membros da OIT em 1952, quando a seguridade social foi reconhecida como um direito fundamental. A seguridade social é entendida como uma proteção que a própria sociedade organiza e mantém para seus membros, buscando combater privações econômicas e sociais e reduzir consequências oriundas de acidente de trabalho, maternidade, enfermidade, invalidez, velhice, morte e desemprego (OIT, 1952).

Finalmente, a preocupação com os desempregados é tratada nessa mesma convenção, na qual foram estabelecidas as “Normas Mínimas para a Seguridade Social”, sob o título Prestações do Desemprego. Desse modo, o amparo ao trabalhador desempregado passa a ser um direito dentro do rol da seguridade social, através do pagamento de parcelas, respeitado um determinado tempo de carência (OIT, 1952).

Posteriormente, em 1964, a “Convenção sobre Política de Emprego<sup>45</sup>” coloca a necessidade de implementação de políticas ativas de emprego, a fim de

---

<sup>45</sup> Ratificada pelo Brasil em 1970.

resolver o problema do desemprego e do subemprego. São três os pilares da política de emprego: a) que haja trabalho para quem deseja trabalhar; b) que esse trabalho seja produtivo; c) que os trabalhadores tenham a possibilidade de adquirir as qualificações para ocupar o emprego que escolham, utilizando nesse emprego suas qualificações e seus dons (OIT, 1964).

Não obstante as políticas ativas não diminuíram a importância das consideradas passivas e, em 1982, a OIT reiterou o seguro-desemprego como indenização ao trabalhador demitido na “Convenção sobre o Término da Relação de Trabalho”, de 1982. Nela, o seguro-desemprego compõe, juntamente com a assistência ao desempregado e uma indenização por término da relação (como FGTS ou ações similares), o conjunto de direitos dos trabalhadores demitidos (OIT, 1982). Apesar de trazer o seguro-desemprego como compensação e direito garantido, ela mantém o baixo alcance dessa ação, permitindo a exclusão de grupos mais vulneráveis como os de contrato temporário de trabalho e os que têm pouco tempo de serviço, por exemplo.

No que diz respeito ao término da relação de trabalho, a referida convenção trouxe avanços importantes para frear a tirania e o autoritarismo dos empregadores. Ela determina que a relação de trabalho não será rompida a menos que exista uma causa justificada com base no comportamento ou na capacidade do trabalhador. Outra possibilidade seria a necessidade das empresas, o que deveria ser comprovado. Dentre as causas que não poderiam ser usadas como justificativa, enquadram-se a filiação sindical, a participação em denúncias e procedimentos contra o empregador, a ausência do trabalho durante a licença maternidade, raça, religião, opinião política, cor, sexo, origem social, dentre outros.

A implementação dessa convenção poderia resultar em ganhos reais para a classe trabalhadora na perspectiva da proteção contra a demissão e, sem dúvida, deveria fazer parte de um verdadeiro programa de seguro-desemprego, pois ataca algumas raízes que originam os processos de demissão, tais como a vontade injustificada do empregador. No Brasil, em 1995, ela foi ratificada, mas, em 1996, foi denunciada. No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011),

em 2008, houve nova tentativa de ratificação, mas foi rejeitada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional<sup>46</sup>.

Na realidade, o patronato fez muita pressão para que a Convenção fosse rejeitada no Brasil, pois representava um perigo, algo próximo da estabilidade do trabalhador no emprego, segundo o entendimento dos patrões. Maior (2008) aponta as principais justificativas dos empresários, como, por exemplo, a posição da Firjan, cujo presidente declarou que essa Convenção seria a valorização da incompetência do trabalhador e, se o mesmo se qualificasse e fosse competente, jamais seria demitido. Já o presidente da CNI afirmou que se tratava de um retrocesso. Por fim, a Convenção não tem validade para o mercado de trabalho brasileiro.

Em 1988, através da “Convenção Relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego” (OIT, 1988), já num contexto de ampliação do desemprego estrutural, a OIT trouxe um novo impulso no aumento da proteção social dos trabalhadores. Ela recomendou que os países membros se esforçassem para que a seguridade social protegesse o maior número de pessoas. Indicou também que a proteção contra o desemprego não resultasse na persuasão de empregadores e trabalhadores, tanto para a oferta como para a procura de empregos, o que significa menor pressão sobre o desempregado.

Outros elementos foram: incremento no valor das indenizações; ampliação do tempo de pagamento; adaptação da seguridade para o trabalho em tempo parcial, o que neste caso não retrata o abandono do ideal de pleno emprego, mas a aceitação de outras formas de contrato como uma realidade social não tão transitória; se o país exigir a participação em cursos de qualificação, que não seja por tempo superior ao recebimento; se houver carência de dias para receber, que não ultrapassasse sete dias; que o tempo de indenização seja contado para cálculos de seguridade, como invalidez.

Finalmente, temos a “Declaração Laboral do Mercado Comum do Sul (Mercosul)<sup>47</sup>”, de 1988, que comprometeu os Estados membros - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - a:

---

<sup>46</sup> Ratificaram a convenção França, Finlândia, Suécia, Luxemburgo, Portugal, Austrália e Espanha (MAIOR, 2008).

<sup>47</sup> Para maiores informações, ver: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\\_pdf/dec\\_sociolaboral\\_mercosul.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

Instituir, manter e melhorar mecanismos de proteção contra o desemprego, compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e ao mesmo tempo facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva (MERCOSUL, 1998, p. 4).

Como já dito, a partir da criação da categoria “desemprego” e a vinculação do trabalho com a seguridade social e a implementação do modo de vida fordista, a OIT assumiu a tarefa de regular o mercado de trabalho, incentivando legislações que garantissem a proteção dos trabalhadores no emprego e após a demissão. O espectro de ações é variado e exige esforços no campo da previdência, da assistência e no investimento em políticas de emprego, integradas a um SPE. Assim, o desempregado se tornou sujeito de um conjunto de ações, que passou a exigir também um esforço individual do trabalhador na busca por um novo emprego e por novas qualificações.

Até a metade do século XX, a maior parte dos países já haviam iniciado a estruturação de seus sistemas de seguro-desemprego, como apresenta o quadro 7 a seguir:

**Quadro 7**

**Criação do seguro-desemprego: países selecionados, 1905-1990**

País	Ano de criação	País	Ano de criação
França	1905	Suécia	1934
Dinamarca	1907	Uruguai	1934
Inglaterra	1911	EUA	1935
Irlanda	1911	Chile	1937
Finlândia	1917	Venezuela	1940
Itália	1919	Canadá	1940
Espanha	1919	Equador	1951
Áustria	1920	Grécia	1954
Rússia	1921	Islândia	1956
Polônia	1924	Argentina	1967
Suíça	1924	Portugal	1975
Alemanha	1927	Brasil	1986
		Colômbia	1990

**Fonte:** Organizado pelo autor a partir dos dados da Social Security Programs Throughout the World – Europe, 2012<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/index.html>>. Acesso em: 15 mai. 2019. Não estão relacionados todos os países do mundo que possuem Seguro-desemprego.

Com formas diferenciadas de operação, o seguro-desemprego se espalhou em quase todos os países do mundo como um instrumento de proteção e de compensação do trabalhador pelo desemprego. O Brasil foi um dos últimos países a criar esse tipo de seguro, ficando atrás apenas da Colômbia. Na maior parte dos países, os trabalhadores precisam estar disponíveis para ocupar vagas no mercado de trabalho e, em alguns, é exigido, ainda, que entrem em cursos de qualificação e/ou programas de reconversão profissional, que pode ser uma mudança de perfil ou de ocupação no mesmo ramo ou em outro ramo da economia, bem como do mercado formal para o informal e também no perfil educacional (SOUZA; SANTANA; DELUIZ, 1999).

Não obstante a generalização do seguro-desemprego em diversos países do mundo durante o Estado de Bem Estar Social, com o esgotamento deste, perceptível a partir do final dos anos 1960, o capital começou intensa busca por flexibilização, diminuição do gasto público com direitos sociais, num contexto de alta da inflação, baixo crescimento e grande recessão, sinalizando os limites do acordo levado a cabo pela regulação social fordista/keynesiana (HARVEY, 2012).

Sendo o esgotamento de um modo de acumulação, conseqüentemente, se tornou uma crise do assalariamento, que afetava diretamente os vínculos construídos entre trabalho e seguridade, nos termos da já explicada propriedade social. Assim, a burguesia, tendo tomado como chave explicativa da crise os direitos sociais, a rigidez dos trabalhadores, o tamanho do Estado e os sistemas de proteção social até então construídos, as estratégias de recomposição das bases de acumulação do capital<sup>49</sup> se consolidaram a partir de um modo de acumulação diferenciado, o modo flexível.

Com a sua implementação, alguns países da Europa e os EUA passam a vivenciar a elevação das taxas de desemprego, especialmente a partir dos 1980. Como exemplo podemos citar o Chile e EUA com 19,6% e 9,7% em 1982, 9,7% na Dinamarca em 1983, a Irlanda e Espanha com 18% e 20,6% em 1986. Tal situação se agravou no início dos anos 1990, atingindo também países como Polônia, França, Itália, Grécia, Canadá, Finlândia, Suécia (OCDE, s/d),

---

<sup>49</sup> Por acumulação do capital refiro-me à transformação do mais-valor em capital. Ver Marx (2013).

enfraquecimento dos sindicatos e perdas significativas no campo dos direitos trabalhistas, devido, principalmente, à flexibilização das relações de trabalho e do mercado. Conforme aponta Harvey:

A acumulação flexível [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2012, p. 140).

Na mesma direção, ao explicar as transformações do período, Chesnais (1996) aponta para o descomprometimento do capitalismo com os acordos em torno do Estado de Bem-Estar Social, avançando, dessa forma, para a mundialização mult-doméstica com Investimento Externo Direto (IED). Isso pois, a partir da crise, os capitalistas passaram a procurar territórios que pudessem assegurar a rentabilidade, por meio do escoamento de bens de consumo e da não resistência dos trabalhadores, enfraquecendo os Estados nacionais e toda a inspiração fordista/keynesiana.

Essa mobilidade do capital para territórios desprotegidos socialmente gerou desaparecimento de postos de trabalho nos países de origem e a criação de trabalhos extremamente precários e desvinculados dos sistemas de proteção social ainda pouco consolidados nos países de destino. Isso ocorreu porque “a mobilidade do capital permite que as empresas obriguem os países a alinharem suas legislações trabalhistas e de proteção social às daquelas do Estado onde forem mais favoráveis e elas (isto é, onde a proteção for mais fraca)” (CHESNAIS, 1996, p. 306).

Com a destruição e a criação de postos de trabalho desprotegidos, quebrou-se o vínculo entre trabalho e seguridade, desmontando também o assalariamento e, por consequência, reduzindo ou eliminando todos os direitos conquistados a partir da relação salarial. Se, antes, o consumo doméstico era uma forma de integração do trabalhador, devido à queda dos rendimentos do trabalho ele tende a diminuir. Na mesma direção, os serviços públicos e as políticas sociais retraem-se, pois a queda do consumo, o desemprego e a diminuição da esfera estatal tem reflexões na arrecadação. Tamanha insegurança induz a busca pelo crédito, pelos seguros, pelos planos privados para atender a múltiplas necessidades da vida (CHESNAIS, 1996).

Conforme apontou Silva (2012), o colapso do Estado de Bem-Estar Social inaugurou um novo modo de regulação na ordem do capital: o neoliberalismo. Este combina diminuição do papel do Estado, financeirização do capital e formas combinadas de exploração dos trabalhadores (acumulação flexível). Por isso os sistemas de proteção de todo o mundo passaram a retroceder, sendo esse efeito mais nocivo aos trabalhadores nos países de capitalismo periférico, em que a proteção social mal chegou a se consolidar, como o Brasil. Nosso processo de readequação<sup>50</sup> às transformações no mundo do trabalho se deu, mais expressivamente, a partir dos anos 1990, quando o receituário neoliberal passou a ser aplicado, combinando alto índice de desemprego e pobreza, desestruturação do trabalho e redução da proteção social.

A partir dessas reflexões, é possível dizer que houve uma fratura na relação estabelecida no início do século XX entre trabalho e seguridade, especialmente por conta do processo de reestruturação produtiva, pelo neoliberalismo, ambos numa economia mundializada, que exige o fim de todas as barreiras geográficas, sociais, legais, institucionais e humanas para a reprodução ampliada do capital.

Encerra-se, dessa maneira, a capacidade de generalização da relação salarial e esta passa a ser substituída por formas flexíveis de contratação (tempo parcial, terceirização, contratos temporários, etc.), além de grande estímulo ao empreendedorismo. Tudo isso busca naturalizar o desemprego e, conseqüentemente, as demandas por proteção do desempregado. Toda a base ideológica é para que este internalize a responsabilidade e crie estratégias de solução que não passem pelo questionamento estrutural.

Por esse viés, foram introduzidas estratégias de flexibilização do próprio seguro-desemprego, que passou a ser analisado como uma política passiva associada ao desestímulo à busca pelo emprego, ampliando as fileiras dos que defendem a existência de risco moral por parte do trabalhador e, por isso, também postulam pelo condicionamento à qualificação profissional, serviços de intermediação e redução do valor e do tempo desse direito social. Moretto (2007) explica que a partir do neoliberalismo, os sistemas públicos de emprego foram

---

<sup>50</sup> Readequação, pois entendemos que países como o Brasil não vivenciaram o Estado de Bem estar devido a sua inserção na divisão social do trabalho, que é fruto dos acordos entre a burguesia local e a internacional e não por um desajuste nacional. Assim, o que já era adequado apenas se readequou.

incentivados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a ampliarem políticas ativas, com maior foco em apoiar o reemprego. Apesar de não eliminar o seguro-desemprego, o quadro geral das políticas ativas tendem a se distanciar do direito ao trabalho, agregando diminuição dos pagamentos, com mais treinamentos e sistemas de controle e monitoramento do desempregado.

Essa mudança de direção também teve reflexões na própria OIT, que até então defendia a centralidade do papel do Estado na constituição e fortalecimento de um SPE. Seu redirecionamento pode ser visto na Convenção nº 181, de 1997 (OIT, 1997), que adere à flexibilização do mercado e também do Estado, orientando os países a ampliarem sistemas de emprego com participação de agências privadas. Desta maneira:

[...] verifica-se que a OIT perde o espaço privilegiado que possuía como centro de elaboração de diretrizes para o mercado de trabalho. Ainda que essa organização mantenha uma posição equidistante das posições de outras agências multilaterais, reforçando sua preocupação com a promoção do emprego e das condições dignas de trabalho, é inegável que sua formulação não passou ilesa aos ventos neoliberais (MORETTO, 2007, p. 46).

Sendo o seguro-desemprego um direito de seguridade fruto da constituição da propriedade social que, por sua vez, tem com a relação salarial um elo, a ideia de que o emprego formal, com direitos, é para poucos, também coloca para poucos o seguro-desemprego e institui uma convivência aparentemente harmônica com as desigualdades sociais, fomentando ainda uma ideologia de individualização e meritocracia entre os próprios trabalhadores.

Apesar de vivermos mundialmente um processo de aviltamento das condições de vida dos trabalhadores, os países centrais, que possuem tradição sindical bem demarcada, ainda contam com sistemas de seguro-desemprego mais robustos, diferentemente do Brasil. Isso pode ser comprovado no próximo quadro.



Quadro 8

Seguro-desemprego, segundo valor e periodicidade de concessão: países selecionados,  
2016

PAÍS	PERÍODO MÁXIMO	VALOR MÁXIMO
<b>BRASIL</b>	5 meses	R\$ 1.735,00
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	6, 5 meses	40 ou 50% do último salário
<b>BÉLGICA</b>	Ilimitado	de 65% do último salário a R\$ 130,00 por dia
<b>HOLANDA</b>	41 meses	75% e 70% do último salário
<b>ALEMANHA</b>	26 meses	60% do último salário
<b>IRLANDA</b>	8 meses	R\$ 707,00 por semana
<b>ÁUSTRIA</b>	13 meses	55% dos último salário
<b>SUÍÇA</b>	26 meses	70% do salário
<b>ESPANHA</b>	26 meses	de 70% dos últimos salários até 75% do salário mínimo
<b>FRANÇA</b>	39 meses	entre 57% e 75% do último salário
<b>ITÁLIA</b>	19 meses	entre 60% e 45 % dos últimos 16 salários
<b>NORUEGA</b>	26 meses	67% do último ano e meio de trabalho
<b>DINAMARCA</b>	26 meses	90% dos últimos 2 anos de salário
<b>SUÉCIA</b>	15 meses	entre 80% e 70% dos últimos salários/ piso de R\$ 140,00 por dia útil
<b>REINO UNIDO</b>	6,5 meses	Entre R\$ 248,00 e R\$ 316,00 por semana, variando pela idade

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir de Which Countries in Europe Offer the Fairest Paid Leave & Unemployment Benefits? 2016 Glassdoor<sup>51</sup>.

O quadro acima mostra que o seguro-desemprego em países europeus continua sendo mais abrangente no que diz respeito ao tempo de pagamento e, na maior parte dos casos, à relação tempo/valor. Nota-se que EUA e Reino Unido destoam dos demais países, e que o Brasil é o país que tem o seguro-desemprego mais reduzido em tempo.

<sup>51</sup> Disponível em: <[https://research-content.glassdoor.com/app/uploads/sites/2/2016/02/GD\\_FairestPaidLeave\\_Final.pdf](https://research-content.glassdoor.com/app/uploads/sites/2/2016/02/GD_FairestPaidLeave_Final.pdf)>. Acesso em 20/07/2019; Carbonari, P. Como é o seguro-desemprego no restante do mundo? **Revista Superinteressante**, Dez. 2017. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/comportamento/como-e-o-seguro-desemprego-no-resto-do-mundo/>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

É importante considerar que, de todos os países citados no quadro, o Brasil foi o último a criar o seguro-desemprego e tem especificidades que fazem dele um país dependente na constituição dos direitos sociais. Como já dito, não vivemos um Estado de Bem-Estar Social e nossa estrutura de direitos do trabalho foi construída sem o protagonismo dos trabalhadores, num tipo de revolução passiva, nos termos de Gramsci (1999). Ademais, compreendendo que o seguro-desemprego em nosso país só foi regulamentado em 1990, cabe ponderar que ele passa a funcionar entre visões neoliberais e visões que ainda viam o Estado de Bem-Estar Social com entusiasmo.

No próximo capítulo, vamos abordar especificamente o seguro-desemprego brasileiro a partir da produção científica sobre o mesmo.

Você deve notar que não tem mais tutu  
e dizer que não está preocupado  
Você deve lutar pela xepa da feira  
e dizer que está recompensado  
Você deve estampar sempre um ar de alegria  
e dizer: tudo tem melhorado  
Você deve rezar pelo bem do patrão  
e esquecer que está desempregado  
Você merece, você merece  
Tudo vai bem, tudo legal  
Cerveja, samba, e amanhã, seu Zé  
Se acabarem com o teu Carnaval?  
Você deve aprender a baixar a cabeça  
E dizer sempre: "Muito obrigado"  
São palavras que ainda te deixam dizer  
Por ser homem bem disciplinado  
Deve pois só fazer pelo bem da Nação  
Tudo aquilo que for ordenado  
Pra ganhar um Fuscão no juízo final  
E diploma de bem comportado  
Você merece, você merece  
Tudo vai bem, tudo legal  
Cerveja, samba, e amanhã, seu Zé  
Se acabarem com o teu Carnaval?  
Você merece, você merece  
Tudo vai bem, tudo legal  
E um Fuscão no juízo final  
Você merece, você merece  
E diploma de bem comportado  
Você merece, você merece  
Esqueça que está desempregado  
Você merece, você merece  
Tudo vai bem, tudo legal  
(Gonzaguinha)

## **4. A produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego brasileiro**

Neste capítulo, apresentamos os fundamentos do PSD brasileiro, partindo da sua gênese até os dias atuais, buscando analisar os seus pilares históricos, políticos e econômicos, no contexto das especificidades do mercado de trabalho e da formação social brasileira. Tal contextualização fornece a base para que possamos também adentrar nos caminhos da produção científica sobre o PSD, apresentando dados quantitativos que mostram as regiões, as universidades, os programas de pós-graduação que se destacam na produção, bem como aspectos qualitativos relacionados aos debates trazidos por essas produções.

### **4.1 Aspectos históricos e políticos do Programa Seguro-desemprego brasileiro**

Como visto no capítulo anterior, o seguro-desemprego se desenvolveu em vários países do mundo capitalista, incorporado a um processo de mediação das relações de classe, que, a partir da terceira década do século XX, foi incluído na organização do mercado de trabalho, compondo os direitos do trabalhador. Contudo, importa destacar que não se tratando de benevolência, essa demanda histórica foi agregada como instrumento de “conciliação” entre o capital e o trabalho, a partir das lutas políticas e sociais dos trabalhadores ao longo do processo de industrialização, principalmente em países europeus, conduzidos pelas experiências da social-democracia.

Partindo desse histórico, reafirma-se que sem luta de classes o pauperismo inicial em que os trabalhadores foram lançados não daria lugar a outras formas de relação, nem resultaria na aplicação das políticas sociais. No caso brasileiro, a formação social e a divisão social do trabalho têm desdobramentos relevantes nos processos de luta dos trabalhadores e na forma como as pautas reivindicatórias foram sendo incorporadas pelo Estado a partir do início da industrialização nacional.

Nessa direção, fomos o penúltimo país do mundo capitalista a criar o seguro-desemprego e temos um dos programas mais restritos, conforme apresentado nos quadros número sete e oito, o que revela o caráter *sui generis*

do capitalismo brasileiro em sua forma desigual e combinada de desenvolvimento.

Outro elemento importante da formação social brasileira é a tradição sindical estatal e mais fragilizada frente ao mandonismo presente na história de um país que foi escravocrata até 1888, com lenta e descompromissada transição para o trabalho livre e que, 42 anos após a abolição formal, inicia a estruturação de um mercado de trabalho clivado pelo autoritarismo senhorial, por revoluções passivas (GRAMSCI, 1999) e grande desconfiança com relação ao trabalhador.

O controle de ideias operado pela Lei Adolfo Gordo, aprovada em 1907, que resultou na expulsão de imigrantes europeus com ideias marxistas e anarquistas, ao passo em que no mesmo ano permitiu-se a associação por categorias profissionais (sem interferência de ideologias contrárias ao governo), é uma comprovação dos limites impostos à atuação sindical, com consequências diretas na exploração da força de trabalho.

Importa lembrar que, pouco antes da “abolição”, no ano 1850, foi regulamentada a propriedade privada das terras brasileiras<sup>52</sup>, dando título de proprietário para os que já viviam e produziam na terra. No demais, todas as terras desocupadas pertenciam ao Império e, a partir de então, novos proprietários teriam que comprá-las.

Quando livres, os ex-escravizados se viram totalmente impedidos de possuírem terra e, para sobreviverem, precisaram manter as relações com os grandes latifundiários, em muitos casos mantendo a base servil. Aqui temos o nascimento da liberdade tutelada e restrita da força de trabalho no Brasil, que, acima de tudo, nasce totalmente separada da propriedade e vai se tornando, ao longo do tempo, força de trabalho sobrando e pauperizada, especialmente com a imigração de trabalhadores europeus.

Posteriormente, em 1879, a Lei de Locação de Serviços<sup>53</sup> buscava regular o trabalho livre na agricultura, sendo a sua principal novidade os dispositivos

---

<sup>52</sup> Trata-se da Lei de Terras, como ficou conhecida a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Foi a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil. Trata-se de uma legislação específica para a questão fundiária. Esta lei estabelecia a compra como a única forma de acesso à terra e abolia, em definitivo, o regime de sesmarias. Muito embora não tenha havido revogação formal, considera-se que a mesma foi derogada quando da edição da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (o "Estatuto da Terra"), que trata do mesmo assunto (STAMPA, 2001).

<sup>53</sup> Trata-se do Decreto nº 2.827, de 15 de março de 1879, que dispunha sobre o modo como deve ser feito o contrato de locação de serviços. A Lei de Terras (lei nº 601 de 18 de setembro de 1850) foi uma das primeiras leis brasileiras, após a independência do Brasil.

anti-greves. Convém dizer que os debates do período giravam em torno de como abolir a escravidão e, ao mesmo tempo, garantir a organização do trabalho em torno das necessidades dos fazendeiros. Entre estes a ideia era de que, quando libertos, os escravos se dedicariam a vadiagem, não se interessando pelo trabalho com salário (LAMOUNIER, 1986). Temos aqui a expressão de uma ideia preconceituosa sobre força de trabalho do escravizado, que contribui para a exclusão desses trabalhadores no processo de industrialização.

O projeto de lei escrito por Nabuco Araújo, conselheiro do Estado, em 1868, serviu de base para a regulação do trabalho e também influenciou a Lei do Ventre Livre, de 1871. Em suas ideias, o recém-nascido deve estar dedicado ao trabalho do senhor até completar 21 anos. Outra ideia perversa do referido projeto de lei era a obrigatoriedade de o ex-escravo estar na produção agrícola, de modo que libertos deveriam ter a obrigação de contratar seus serviços por cinco anos, sob pena de trabalho forçado em estabelecimentos disciplinares que seriam criados pelo governo ou em obras públicas, estando livre de constrangimentos apenas quando apresentassem contrato de serviço (LAMOUNIER, 1986).

Apesar de só entrar na Lei de Locação de Serviços parte que trata do trabalho por cinco anos, as demais elaborações são importantes sinais da compreensão do trabalho como disciplinador da *vagabundagem*, sendo o contrato de serviço a prova de diligência. Outrossim, sobre a quebra do contrato durante os cinco anos, o senhor poderia despedir unilateralmente o locatário por razões concretas, como embriaguez, e subjetivas, como imperícia e insubordinação. Por outro lado, o trabalhador “livre” tinha pena de prisão se, unilateralmente, ausentar-se ou não quisesse trabalhar (LAMOUNIER, 1986).

Em que pese a distância temporal entre o período acima relatado e o ocorrido durante o processo de industrialização inglês, já explicitado anteriormente, nota-se certa similitude na separação da propriedade, na obrigação de vender a força de trabalho, sendo produtivo e na desconfiança de que, na realidade, *o sujeito não gosta mesmo é de trabalhar*. Apesar de não se tratar de fato da constituição do livre mercado, tendo em vista a tutela imposta ao ex-escravizado, estavam sendo postas as bases para a relação de compra e venda da força de trabalho, criando a cultura do constrangimento de não ter um trabalho. Em resumo: separa o trabalhador da propriedade, impõe o trabalho

como obrigação e critério de dignidade, o impede de parar a produção com greves, classifica como vadio e prende quem se negar a trabalhar.

Por este viés de não estar trabalhando, o trabalhador sempre foi visto de modo muito negativo, moralista, preconceituoso, porém com fins de constrangimento, subjugação e exploração, como é até os dias atuais. É trabalhador ou é vagabundo? Questão importante, que vai perpassar a construção de todo o sistema de proteção social ao desempregado no Brasil, podendo ser chave explicativa também para a ausência dessa proteção por muitos anos.

É sabido, como já dito anteriormente, que durante o Estado de Bem-Estar Social, nos países que o vivenciaram, houve significativo avanço na constituição do seguro-desemprego<sup>54</sup>. O mesmo não aconteceu no Brasil, que só criou seu seguro-desemprego em 1986, visto que não vivenciamos um Estado de Bem-Estar Social. Na realidade, temos aqui um tipo específico de capitalismo, de modo dependente, o qual limitou significativamente o protagonismo dos trabalhadores, protagonismo esse que, ao nosso ver, foi fundamental para todos os avanços sociais nos países centrais.

Quanto ao lugar do Brasil na economia mundial, Ianni (2009), explica que até 1930 grande parte do produto nacional ia para o exterior, por meio da exportação de base agrária e na importação de artigos de consumo de países centrais, tais como EUA, Inglaterra, França, Alemanha, dentre outros. Tal modelo econômico impedia a formação, no cenário nacional, de massas trabalhadoras conscientes do antagonismo entre elas e a burguesia.

Fernandes (2006) afirma que, no caso brasileiro, diferentemente dos países centrais, a passagem do Império para a República não garantiu todos os elementos necessários para uma revolução burguesa, nem para a formação dessa classe trabalhadora consciente. Nessa direção, o autor afirma que esse típico Estado burguês só vai se consolidar a partir da crise das oligarquias.

Para o autor, o movimento de consolidação burguesa se deu em torno de interesses unicamente comerciais, dando forma ao Estado brasileiro, contudo não assumindo um papel propulsor da modernidade, de modo universal. O escopo das lideranças nacionais era unicamente ganhar vantagem com as várias

---

<sup>54</sup> Proteção com tonalidades muito distintas, como, por exemplo, na Dinamarca, que adotou a *flexicurity*, ou seja, uma legislação muito flexível, permitindo níveis altos de rotatividade, mas um sistema de proteção amplo e duradouro para o desempregado.

formas políticas, sociais e econômicas vigentes. Dessa maneira, o binômio avanço econômico e atraso político fez com que fosse protelada a abrangência universal de mudanças sociais inerentes ao mercado de trabalho livre (FERNANDES, 2006).

Inicialmente, a criação de um tipo de democracia burguesa foi direcionada aos próprios membros da elite, como se existissem dois países, sendo a outra parte a que ainda convivia com o mandonismo oligárquico, formado por todos que não compunham a classe dirigente. Acima de tudo, a modernização promovida pela burguesia tratou de ser empresarial e econômica, sendo os pequenos atos que fugissem dos caminhos econômicos tratados como ações pontuais no campo social, apenas uma forma de alcançar seus objetivos e não um projeto de nação, como verificado, principalmente, pelo atraso na consolidação do nosso sistema educacional. Desse modo, a dominação burguesa sempre teve muito cuidado para que a modernização do mercado de trabalho não trouxesse ou inspirasse outras transformações sociais (FERNANDES, 2006).

Destarte, ao passo em que se preservava a autocracia do passado, a burguesia não se movimentava no sentido de estabelecer uma democracia para além da letra da lei. O eixo central da revolução burguesa levada a cabo pela adequação de velhas e novas estruturas no Brasil foi a repressão aos trabalhadores. Nesse processo, a “consolidação conservadora” foi composta tanto pela oligarquia, como pelos setores médios e os industriais. Entretanto, a direção política para o país foi delineada pela oligarquia (FERNANDES, 2006).

Não obstante, a partir de 1930, a necessidade de instituir o capitalismo monopolista trouxe novamente para a burguesia brasileira (até então alinhada ao capitalismo concorrencial) as pautas “genuínas” de uma democracia burguesa. A pressão externa para adaptar o mercado de trabalho brasileiro tinha como objetivo garantir um ambiente político, econômico e social seguro para o pleno desenvolvimento do capital estrangeiro (FERNANDES, 2006).

Paralelamente a essa pressão externa, havia ainda a que se originava pela crescente necessidade de atuação estatal em diversas áreas e, principalmente, as exercidas pelas massas populares<sup>55</sup>, que colocavam para a burguesia a

---

<sup>55</sup> São exemplos as lutas que ocorreram entre os anos 1905 e 1920, com greves e manifestações de diversas categorias profissionais no Rio de Janeiro e em São Paulo. A influência de imigrantes europeus contribuía com a articulação dos trabalhadores em torno de pautas como redução da



necessidade de se reconfigurar no sentido de lidar com as múltiplas demandas. Essa nova posição significava principalmente tomar o Estado, fazendo dele a plataforma principal de dominação, controle e direção dos subalternos, bem como agente das transformações necessárias para o cenário internacional. Tratava-se, em suma, de alavancar o desenvolvimento capitalista no Brasil (FERNANDES, 2006).

A década de 1920 foi importante na preparação das bases de um modo burguês tipicamente brasileiro. Tivemos em cenas os interesses da incipiente indústria, expansão do setor terciário, núcleos proletários, expansão da classe média, fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), expressões do movimento tenentista, expansão das ideias fascistas com a Legião do Cruzeiro do Sul, Semana de Arte Moderna, expressão de artistas progressistas, a forte migração de trabalhadores europeus, o crescimento do mercado interno, os efeitos da crise de 1929, dentre outros acontecimentos que solidificaram a sociedade brasileira, com foco na organização da vida urbana e do mercado de trabalho (IANNI, 2009).

Como já mencionado, a crise de 1929 trouxe para o mundo capitalista o desenho preciso do desemprego como campo de intervenção estatal e, no Brasil, ela resultou em uma tomada de consciência, inclusive burguesa, das problemáticas relativas a uma economia voltada para o mercado externo, carecendo de reorganização das forças produtivas, especialmente na relação capital-trabalho (IANNI, 2009). Tal organização implicou, dentre outros elementos, no controle político dos sindicatos, perseguição aos movimentos de trabalhadores e reformas advindas do alto, com incorporações de algumas demandas sindicais (SANTANA, 2001).

Foi assim, com transformações vindas do alto, que Getúlio Vargas (1882-1954), apesar de ter perdido as eleições, conseguiu o apoio do Exército e de grupos políticos que viabilizaram um golpe que o colocou no poder em 1930, estabelecendo o governo provisório (1930-1934), a denominada revolução de 1930, como uma “revolução” sem a força dos trabalhadores.

---

jornada de trabalho, direito à férias, assistência médica, proteção contra acidentes, dentre outras demandas.

Essa “revolução” demarcou o desenvolvimento de um tipo específico de Estado burguês, com alianças entre setores econômicos e políticos, instituindo novos valores sociais e buscando romper com o Estado Oligárquico. Há, a partir de então, o acionamento de um poder público, o planejamento do mercado, a organização das forças produtivas e uma expressão clara e potente dessa transição: a evolução da legislação trabalhista (IANNI, 2009).

Não negamos as lutas dos trabalhadores nesse início de século, inclusive foram elas que levantaram questões referentes à vida laboral que careciam de atenção. A lei de seguro de acidentes de trabalho de 1919 pode ser citada como fruto desses movimentos. Porém, por termos sido uma sociedade escravocrata até o final do século XIX, termos, no período, predominância de atividade rural e, por nossa proporção de país continental, tais lutas tinham muita dificuldade de se generalizar e envolver um espectro maior de trabalhadores (SUSSEKIND, s/d).

Logo, se até a década de 1930 os canais de mediação estavam fechados, a partir de então a questão social passa a ser tida como legítima, reconhecida pelo próprio Getúlio Vargas que, em seu discurso de campanha à presidência, se colocou como cumpridor das normativas da OIT, a fim de estruturar o mercado e a legislação social. Tal intento foi se materializando na medida em que o Brasil ratificou as convenções da referida organização, totalizando a adesão a 12 convenções entre os anos 1934 e 1938 e 38 convenções entre os anos 1952 e 1969 (SUSSEKIND, s/d).

Com isso, foram criados aparelhos do Estado com posição de coerção e mediação dos conflitos sociais. Destaque especial teve o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, criado em 1930, considerado o “ministério da revolução”, sendo, na prática, o “ministério da passivização”. Este passou a regulamentar o mercado de acordo com os pressupostos internacionais, com os quais o Brasil se alinhou e a passou a ter suas instituições como solucionadoras dos conflitos entre patrões e empregados. A função do Ministério do Trabalho era “pacificar as relações entre os vendedores e os compradores de força de trabalho no mercado urbano (setor secundário e terciário)” (IANNI, 2009, p. 44; CERQUEIRA FILHO, 1982). Temos, nesse sentido, uma mudança no tratamento dos trabalhadores, que antes era sempre uma questão de polícia, com

leis absolutamente repressivas. Se alinhando com o projeto conciliador da OIT, Vargas discursava sobre o projeto de colaboração nacional que estava em curso:

Faz-se mister congregar todas as classes, em uma colaboração efetiva e inteligente. Ao direito cumpre dar expressão e forma a essa aliança capaz de evitar a derrocada final; O Estado não compreende, nem permite, antagonismos de classes nem explosões violentas de luta; para esse fim, criou órgãos reguladores, que não só coordenam as relações, como dirimem divergências e conflitos entre as diferentes classes sociais (VARGAS, 1931; 1938 *apud* IANNI, 2009, p. 45).

A afinação capital-trabalho foi sendo construída aos poucos. O salário mínimo, jornada de oito horas, férias, igualdade salarial, o descanso semanal remunerado, regulamentação do trabalho noturno, assistência médica, proibição de trabalho aos menores de 14 anos, carteira de trabalho, previdência social, somados ao impulso do processo de industrialização<sup>56</sup> foram importantes incorporações de reivindicações dos trabalhadores<sup>57</sup>, que redefiniram o cenário, caminhando para a “paz social”. Porém, se, por um lado, houve avanços, por outro houve centralização do poder na pessoa do presidente e muita repressão às manifestações populares, além de controle político-jurídico dos sindicatos e demais organizações de trabalhadores, que eram consideradas como cooperadoras do Ministério do Trabalho<sup>58</sup> (CERQUEIRA FILHO, 1982; IANNI, 2009).

Sistematicamente o Estado combateu a ação sindical durante as três primeiras décadas do século passado. Somente na década de 30 ele iniciou o reconhecimento da organização sindical, entretanto, de maneira tutelada. Também, naquela década foram reconhecidos alguns direitos sociais do trabalho, bem como ganharam impulso os sistemas previdenciários por categorias de trabalhadores (DEDECCA, 2005, p. 119).

A organização da previdência social, por categorias, teve um forte impulso, sendo, ao nosso ver, a fragmentação das ações e ausência de planejamento características muito presentes e também desarticuladoras das

<sup>56</sup> Fatores como as duas grandes guerras, a crise de 1929, crescimento populacional nos centros urbanos, crise do comércio exterior, a mobilidade da força de trabalho, a formação de um mercado interno e a limitação dos limites de exploração da força de trabalho são apontados por IANNI (2009) como elementos motivadores da expansão industrial nacional.

<sup>57</sup> Todas essas mudanças integraram a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943.

<sup>58</sup> Nesse arranjo foi criado o imposto sindical, regulamentado pela CLT, determinando que a remuneração de um dia de trabalho de todo assalariado fosse destinada ao sindicato, mas apenas aos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho.

organizações dos trabalhadores. O quadro nove percorre a evolução dessas ações.

### Quadro 9

#### Evolução da previdência social brasileira, 1930- 1954

<b>1930</b>	<p>O Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro de 1930, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.</p> <p>O Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões.</p>
<b>1931</b>	<p>O Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.</p>
<b>1932</b>	<p>Os trabalhadores nas empresas de mineração foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.</p>
<b>1933</b>	<p>O Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa”.</p>
<b>1934</b>	<p>A Portaria nº 32, de 19 de maio de 1934, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários.</p> <p>Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreo foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.</p> <p>O Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais.</p> <p>O Decreto nº 24.274, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.</p> <p>O Decreto nº 24.275, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.</p> <p>O Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.</p> <p>O Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, modificou a legislação de acidentes do trabalho.</p>
<b>1936</b>	<p>A Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.</p>

	O Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.
<b>1938</b>	O Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.
	O Decreto-Lei nº 1.142, de 9 de março de 1939, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.
<b>1939</b>	O Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.
	O Decreto-Lei nº 1.469, de 1º de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.
	Foi reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.
<b>1940</b>	O Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.
	O Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.
<b>1943</b>	O Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.
<b>1944</b>	A Portaria nº 58, de 22 de setembro de 1944, criou o Serviço de Assistência Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social.
	O Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.
<b>1945</b>	O Decreto nº 7.526, de 7 de maio de 1945, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.
	O Decreto-Lei nº 7.720, de 9 de julho de 1945, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.
	O Decreto-Lei nº 7.835, de 6 de agosto de 1945, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

---

	O Decreto-Lei nº 8.738, de 19 de janeiro de 1946, criou o Conselho Superior da Previdência Social.
<b>1946</b>	O Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de janeiro de 1946, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.
	O Decreto-Lei nº 8.769, de 21 de janeiro de 1946, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.
<b>1949</b>	O Decreto nº 26.778, de 14 de junho de 1949, regulamentou a Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.
<b>1953</b>	O Decreto nº 32.667, de 1º de maio de 1953, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como autônomos.
	O Decreto nº 34.586, de 12 de novembro de 1953, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.
<b>1954</b>	O Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1954, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

---

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das informações encontradas no site <<http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico/>>. Acesso em: 03 de jun. 2019.

Como pode ser visto no quadro acima, a constituição da previdência foi um processo fracionado e focalizado em grupos profissionais. Isso era agravado pela incapacidade da proteção social vinculada ao trabalho assalariado de absorver a força de trabalho existente, especialmente a partir da migração campo-cidade, a vinda de pessoas de várias regiões, especialmente do Nordeste e da centralização da região Sudeste como concentradora da indústria nacional. Como resultado, houve grande excedente de força de trabalho, pois era atrativo auferir os ganhos e a proteção social advinda desse modelo de contrato, mas tratava-se de uma realidade que não podia se generalizar.

A principal razão da não expansão do modelo de contrato de trabalho trazido pela CLT e da proteção social referente a este modelo está no impedimento da ação sindical de modo livre. Assim, o espaço de negociação coletiva, que teria condições de estender e até mesmo de criar novos direitos, foi burocratizado e aparelhado pelo Estado varguista. Dessa forma, o controle e a

passivização sindical durante o período foi importante para o modo de acumulação em curso, mas obstaculizou as bases de direitos dos trabalhadores no mercado (DEDECCA, 2005).

Não havia nesse período um debate acerca do apoio ao desempregado como questão a ser enfrentada. Tal fato pode ser comprovado pelas próprias Constituições Federais que, depois, inspiraram a CLT. Nas Constituições de 1934 e de 1937 o trabalhador demitido sem justa causa tinha o direito de receber apenas uma indenização e a noção de previdência posta nessas cartas magnas se restringiam apenas à proteção em casos de acidente de trabalho, invalidez, velhice e morte. Já dentre os 922 artigos da CLT, o termo “desemprego” surge uma única vez, deslocado de qualquer problematização ou intervenção. Enquanto que o termo “desempregado” surge duas vezes em toda a CLT, sendo a primeira no artigo n.22 - sobre a isenção de taxas para emissão da carteira de trabalho - e outra ao determinar que o sindicato preste assessoria jurídica gratuita ao desempregado de sua categoria profissional.

O desemprego tinha na CLT um caráter mais preventivo do que corretivo, considerando o artigo n.492, por meio do qual se impedia a demissão do trabalhador com mais de dez anos de serviço em uma empresa, a não ser por falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas. Além de prever pagamento em dobro das indenizações para ações de burla à estabilidade do trabalhador.

Todos esses fatores podem ter contribuído para a inexistência real de um seguro-desemprego durante o período em tela. Para além do foco governamental na questão do emprego, entendemos que a perseguição aos sindicatos de oposição, a incorporação dos adeptos na estrutura do Ministério do Trabalho, que pode ser vista na parceria explicitada entre ambos na própria CLT, somadas a segmentação das ações de previdência social, por categorias, tenham abortado a construção de ações mais amplas de proteção ao trabalhador demitido, ação que historicamente tem primazia no seio do movimento sindical, ainda que, posteriormente, incorporada no leque mais amplo das políticas sociais capitalistas. Não há na literatura sobre a experiência brasileira de seguro-desemprego ações preliminares de cunho sindical, como há vários registros de aposentadoria, seguro-saúde, acidente, dentre outras pautas de luta.

Nessa direção, partindo do exemplo internacional, já explanado preliminarmente, a solidariedade de classe e as organizações dos trabalhadores que agiam de modo autônomo, em países industrializados, foram responsáveis por olhar não apenas para a criação de empregos, mas também em amparar os trabalhadores demitidos. A maturação dessa ação humanitária no bojo da luta de classe resultou numa processual incorporação desse princípio, de modos diversos, pelos Estados. Conforme nos lembra Luduvic (1997) “quem primeiro se preocupou com os desempregados foram os sindicatos”, de modo que “foi por causa de muita luta dos sindicatos de trabalhadores [...] que os países europeus começaram a intervir em favor dos desempregados”. Por fim, “toda a iniciativa a respeito do desemprego surgiu inicialmente das entidades sindicais” (LUDUVIC, 1997, p. 18; 19).

Resumidamente, nossa tradição autoritária limitou as organizações dos trabalhadores e também a própria constituição da proteção social, de modo que estamos ainda muito aquém dos países centrais (BALESTRO ET AL., 2012). Além do mais, o seguro-desemprego nos países industrializados não foi incorporado à política social sem que se fizesse o enfrentamento da ideia de que estar desempregado era uma responsabilização individual e que o trabalhador nessa condição era um vadio, sendo o seguro um estímulo ao ócio.

No Brasil, a transição da sociedade escravocrata para o livre mercado ocorreu conservando o mandonismo e os padrões ideológicos do passado servil, inclusive no que diz respeito ao ócio de boa parte dos escravos libertos e seus descendentes que, sem condições de disputar com imigrantes europeus as vagas no incipiente mercado e sem terras, engrossavam as fileiras de força de trabalho excedente, sendo por vezes considerados vadios. Ampliavam o rol de sobrantes, trabalhadores que participavam de atos, greves, os demitidos por diminuição da produção etc.

A ideologia da vadiagem era um obstáculo ao devido tratamento do desemprego. O decreto-lei 3.688/41 (BRASIL, 1941) determinava a prisão pelo “crime” de vadiagem ou mendicância. Quem praticasse tais “crimes” era considerado perigoso, de acordo com o artigo n.14 da referida norma, e o ajustamento podia passar por internação em colônia agrícola, instituto de trabalho, e ensino profissional, além de pena de 15 dias até 3 meses de prisão. Eram enquadrados nesse crime bicheiros, prostitutas, pessoas sem documentos



e também os que descumpriam a seguinte norma: “Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita” (BRASIL, 1941, ART. 59). Em suma, era uma ferramenta de punição pela pobreza e pelo desemprego, o que vai na contramão do estabelecimento de ações de proteção ao desempregado.

Os desempregados são citados na Constituição de 1946, porém não têm direito a um “seguro”, como era o caso da velhice, morte, invalidez. Eles são citados e a ação para atendê-los se dá como “assistência aos desempregados”, mesmo que para tal não houvesse nenhuma ação efetiva. Observa-se que a ideia de assistência adotada nesta década está diretamente relacionada à noção de correção, disciplinamento e controle da força de trabalho, tomando as expressões da questão social por um olhar moralizador, anti antagonismos de classe (FORTI, 2013).

Além disso “a assistência varia conforme a prioridade dada aos recursos do governo, aos arranjos políticos, às conjunturas eleitorais” e “nessas condições, não prevalece o direito de acesso universal do cidadão aos serviços, mas um sistema clientelístico de favores e vantagens”, típico do modo de desenvolvimento do capitalismo nos países da América Latina, cuja generalização da cidadania burguesa não vigorou (FALEIROS, 1982, p. 30- 31).

Nessa sequência de autoritarismo, controle sindical, excedente de força de trabalho, assistencialismo e o crescimento dos contratos informais, a economia brasileira se colocou diante do problema da criação de emprego de 1930 até a década de 1980. Cabe observar que na década de 1950, a partir do governo JK, teve início um profundo processo de acumulação capitalista, com a aplicação do Plano de Metas, que, com abertura para investimentos estrangeiros, atrelados a investimentos públicos em infraestrutura, prometia desenvolver “50 anos em 5” (DEDECCA, 2005; MEDEIROS, 2012).

No bojo desse processo, foi possível realizar a expansão do parque industrial, com reestruturação da produção, adequando ao padrão estabelecido no pós-segunda guerra, cujo modelo era o fordista/taylorista, aplicado especialmente na produção automotiva, cuja expressão de destaque foi o ABC Paulista. O surgimento da classe operária se deu junto com uma inflexão na atuação do Estado, que se abriu para o mercado internacional, aproveitando-se

da fraca resistência sindical diante das mudanças no processo produtivo. Esse quadro gerou um tipo de fordismo típico de um país de capitalismo dependente, que teve ainda marcas repressoras a partir da ditadura de 1964 (MEDEIROS, 2012).

A ditadura militar trouxe graves problemas para os trabalhadores brasileiros, sendo um dos mais impactantes o fim da estabilidade no emprego que fora estabelecida pela CLT, em 1943. Ao passo em que desmontado esse importante instrumento protetivo do trabalho, impedia greves e manifestações contrárias ao governo, criando um ambiente favorável para a implementação do autoritarismo dentro e fora dos locais de trabalho. Em troca da estabilidade, o governo criou o “auxílio desemprego” e o FGTS, em 1966 e 1967, respectivamente.

Essa mudança foi realizada tanto por manobras institucionais, como por uma forte campanha governamental, que buscava constranger os trabalhadores a não desejarem indenizações com o fim das relações de trabalho. Colocando o FGTS como solução para todos os problemas causados pela estabilidade. Contudo, esse fundo, na medida em que indenizava o trabalhador também contribuiu com a sua rotatividade (CHAHAD, 2000).

A seguir apresentamos a figura 1, que ilustra uma campanha do período ditatorial, sobre o FGTS, mecanismo que contribuiu com a aceitação do fim da estabilidade após 10 anos de trabalho. Percebe-se total aversão à ideia de indenização pela demissão.

Figura 1

Propaganda do período da ditadura militar a favor do FGTS



**Este homem não quer indenizações. Quer progredir no trabalho.**

Hoje é o primeiro dia de trabalho de Laércio Lopes de Oliveira. Ele começa com vontade de trabalhar e não pensando em indenização. Ele sabe que, no regime do FGTS, depende apenas dele sair do emprego ou ficar e fazer carreira, subir na vida. Não há mais o fantasma da estabilidade, que aparentemente o beneficiava, mas que na maioria dos casos era o responsável pelo corte de muitas carreiras de futuro, logo no começo.

Agora, mais 8% do seu salário, conquistados a cada mês de trabalho, estão depositados em uma conta bancária no seu nome, rendendo juros e crescendo com a correção monetária. Se ele sair do emprego para um melhor não vai perder os anos de trabalho. Sua conta continua a aumentar e vai servir de suporte para quando ele casar, ficar desempregado, adoecer ou para comprar sua casa própria com a ajuda do Governo, através do Plano Nacional de Habitação do BNH.

O seu primeiro dia de trabalho é muito mais tranquilo que o do seu pai. Ele está amparado pelo FGTS — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — uma conquista do trabalhador brasileiro e de sua família, que só se tornou possível com a Revolução de 31 de março, implementada pelo Governo Costa e Silva. Para Laércio Lopes de Oliveira, FGTS quer dizer «Futuro Garantido para Todos os Seus».

**FGTS**  
FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

**BNH**  
BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

Com anúncio, ditadura quis convencer trabalhador a abrir mão da estabilidade

Fonte: Portal Senado Notícias<sup>59</sup>.

Apesar de serem o “auxílio-desemprego” e o FGTS formas de garantir ao patrão a liberdade para demitir, possibilitando maior flexibilização do mercado de trabalho, por outro lado também traziam uma compensação para os que, por

<sup>59</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

manobras empresariais, eram demitidos antes de completados 10 anos de trabalho. Apesar dessa ambiguidade, parece claro que, se a estabilidade fosse importante para o governo, as ações seriam de controle, fiscalização e regulação do empresariado e não de mera compensação ao trabalhador. Pelas grandes limitações do auxílio-desemprego, a ferramenta que mais se aproximava do seguro era o FGTS.

Sobre o auxílio-desemprego desse período, Chahad (1986) entende que a canalização de recursos do Ministério do Trabalho e da folha de pagamentos dos trabalhadores para tal buscou amenizar os conflitos entre patrões e empregados, instituindo a negociação como regra para as questões referentes à demissão, podendo ser tomadas ações como redução da jornada de trabalho em casos de crise, com compromisso da empresa em recontratar os demitidos em casos de recuperação.

Importa aqui destacar que, em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social, que trouxe em seu artigo 167 a seguinte redação: “para atender a situação excepcional decorrente de crise ou calamidade pública que ocasione desemprego em massa, poderá ser instituído o seguro-desemprego, custeado pela União e pelos empregadores”.

Segundo Balera (1993), esse dispositivo não parece estar voltado para suprir as necessidades dos trabalhadores que passam pela demissão, mas, sim, em diminuir a perturbação social, as crises e as calamidades públicas. Quanto a isso concordamos com o autor, devido ao entendimento de que o clima trazido pelo FGTS posteriormente era de anti-indenização. Ademais, na ocasião da Lei Orgânica da Previdência, ainda vigorava a estabilidade após 10 anos de serviço na mesma empresa, de modo que o seguro-desemprego é citado com vinculação social mais ampla do que as necessidades individuais dos trabalhadores.

Antes de acabar com a estabilidade dos trabalhadores, o governo militar desenhou uma estrutura de acompanhamento do processo demissional. Em 1965, com o Decreto 4.923/65 (BRASIL, 1965), havia instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Cadastro de Admissões e Dispensas de Empregados, que era alimentado de informações pelas empresas. A mesma lei determinou que a assistência aos desempregados se daria via previdência social, por meio de um pagamento que não poderia exceder 80% do salário mínimo, nem o prazo de seis meses, ou seja, as bases do auxílio desemprego de 1966.

No mais, a lei instituiu uma comissão de estudo do seguro-desemprego<sup>60</sup>, formada por três representantes de trabalhadores, empregadores e do governo. Esta teria como função criar o anteprojeto de lei do seguro-desemprego. Importa destacar que junto com o cadastro não se criou o seguro, mas se vislumbrou uma forma de assistência e também a elaboração do seguro.

Em 1966 foi criado o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que deveria custear o auxílio previsto após 120 dias de trabalho com carteira assinada. No caso, o auxílio seria de 50% do valor do salário mínimo<sup>61</sup> e apenas por, no máximo, três meses. Na direção de restrição, veio o Decreto 58.155/66 (BRASIL, 1966) determinando que o auxílio seria pago para casos de fechamento total ou parcial da empresa e por demissão de mais de 50 funcionários, devido a modificações estruturais.

Dentre os recursos destinados para o FAD, estavam a contribuição de 1% do fundo de indenizações trabalhistas, depositado pelas empresas, por força da Lei 4.357/64 (BRASIL, 1964) e pela transferência do fundo sindical para o fundo “emprego e salário”, a fim de somar nos recursos do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Mas, com a criação do FGTS em 1966, os 1% destinado ao FAD foi suspenso, de modo que restava apenas o uso de  $\frac{2}{3}$  terços do fundo “emprego e salário”. Dessa forma, as verbas remanescentes do imposto sindical passaram a ser utilizadas no auxílio aos desempregados (BALERA, 1993).

Balera (1993) chama a atenção para o desvirtuamento das funções desse auxílio, especialmente pela ausência de recursos suficientes, pela submissão de análise do sindicato, pela limitação do número de auxílios, sendo para São Paulo e para a Guanabara, mil auxílios. Para o Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul Pernambuco, Bahia e Paraná, oitocentos auxílios por estado, e para os demais estados quinhentos auxílios. Logo o que de fato se aproximava de um seguro para o trabalhador era o FGTS.

Traçando um paralelo dessas normativas com as Constituições Federais do período, temos a de 1967, que coloca o seguro-desemprego na “letra da lei”,

---

<sup>60</sup> Não há registros dos resultados desta comissão na literatura sobre o tema. Balera (2003) cita um relatório publicado pela Revista de Previdência Social, n. 45, em que está escrito que a comissão escolheu não buscar solução para certas questões, dentre as quais a criação do seguro-desemprego.

<sup>61</sup> Redução se comparado ao Decreto 4.923/65 (BRSIL, 1965), que previa 80%.

igualando a sua raiz previdenciária com a proteção à maternidade, doença, velhice, invalidez e morte, no artigo 158, inciso XVI. Mas, destaca-se que ao colocar o seguro-desemprego no rol previdenciário também o situa no modelo de financiamento empregador-trabalhador-governo, o que não se verificava até o momento (BALERA, 1993).

Temos então uma mudança de paradigma, considerando que outrora todas as normativas vigentes tratavam da assistência ao desempregado e agora este item é posto como um tipo de seguro, embora não tenha sido posta em prática nenhuma ação que consubstanciasse um seguro social, vigorando ainda as bases assistenciais, o que caracterizou “um jogo protelatório” (BALERA, 1993, p. 43).

Ao que parece, esse atraso na constituição do seguro-desemprego tem relação com um total descompasso entre os decretos e a Constituição, com grande confusão terminológica e descaracterização de ideias já estruturadas nos sistemas econômicos internacionais. Apesar de não existir no Brasil, o seguro-desemprego já era uma instituição capitalista antiga e validada socialmente. No entanto o Brasil foi, ao longo da década de 1960, se afastando e se aproximando da criação de um seguro, com ausência sindical nos processos relacionados a essa criação.

Na virada dos anos 1960 para 1970, houve expansão do mercado de trabalho, divulgava-se o “milagre econômico”, período de crescimento industrial, com geração de empregos, crescimento do PIB a 14%, em 1973, e baixa inflação com expansão do consumo interno. Isso com endividamento público, intensificação da exploração da força de trabalho, aumento da concentração de renda nas mãos dos mais ricos e forte repressão social imposta pelo Ato Institucional n. 5 (AI-5)<sup>62</sup>, que vigorou entre 1968 e 1978. (POCHMANN, 2009; ANTUNES, 1999). Em seguida, apresentamos uma propaganda do referido período.

---

<sup>62</sup> O Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968, foi o quinto de dezessete grandes decretos emitidos pela ditadura militar nos anos que se seguiram ao golpe de estado de 1964 no Brasil.

Figura 2

Propaganda do período da ditadura militar sobre o “milagre econômico”



Propaganda oficial do governo federal no Rio de Janeiro, nos anos 70

Fonte: Site TodaMatéria<sup>63</sup>.

Não obstante a implementação do fordismo brasileiro não foi capaz de incorporar as massas trabalhadoras ao trabalho assalariado, impossibilitando também a produção e o consumo de massa. Além disso, durante o governo militar houve arrocho salarial dos mais pobres, ao invés de aumentos. Contudo, a movimentação da força de trabalho, especialmente pela transição campo-cidade, com concentração da força de trabalho nos grandes centros urbanos e rotatividade no mercado assalariado e o fim do “milagre econômico” contribuíram com a centralidade do seguro-desemprego nacional. Segundo Chahad (1986):

O crescimento da proporção dos assalariados no mercado de trabalho, se por um lado deve ser visto como algo inevitável quando o país se industrializa, e sob determinados aspectos, representa uma situação melhor para a classe trabalhadora, por outro vem a significar que um contingente crescente de trabalhadores passa a ser vulnerável às flutuações da atividade econômica, ou seja, passam todos a serem desempregados potenciais. Nesse sentido o assalariamento e a urbanização acabam por revelar um novo fenômeno para a sociedade, o do desemprego urbano, formado por um contingente de trabalhadores sem ocupação, aptos ao trabalho e realizando efetivamente esforços para obter emprego, sem contudo, ter êxito nessa missão (CHAHAD, 1986, p. 223).

<sup>63</sup> Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/milagre-economico/>>. Acesso em: 10 de ago. 2019.

Essa vulnerabilidade de massa passou a ser importante no cenário nacional, de modo que, nos anos 1980, devido à grande recessão que atingia o país, iniciou-se a pesquisa de emprego e desemprego na cidade de São Paulo, numa conjuntura de luta pela redemocratização, de esgotamento do modelo econômico de substituição de importações, de perda salarial e alta da inflação. No período, observou-se uma retomada no engajamento político do movimento sindical, em busca de soluções tanto para o desemprego como para a democracia. A oposição trabalhista se organiza com a criação do PT<sup>64</sup> e das Centrais Sindicais<sup>65</sup>. Segundo Dedecca (2005, p. 121):

A emergência do desemprego não foi observada de maneira homogênea no território nacional. Sua ocorrência ficou, em grande medida, restrita às zonas urbanas com maior densidade industrial, que possuíam inclusive um mercado de trabalho com maior presença da regulação social existente. É por esse motivo que a Grande São Paulo despontou também como o centro da crise social. Boa parte dos desempregados era originária de grandes empresas industriais, possuindo a situação de assalariamento como única trajetória realizada no mercado de trabalho. Para a grande maioria, a perda do emprego se traduziu, em um primeiro momento, na situação de desemprego aberto. Entretanto, a falta de um sistema de seguro-desemprego induzia que, posteriormente, a situação de desocupação fosse associada a algum tipo de atividade irregular que pudesse viabilizar a própria sobrevivência ou financiar a procura de um novo posto de trabalho.

Durante o processo de redemocratização, apesar das interferências internacionais conservadoras, o Brasil se pautou na tentativa de instituição do Estado de Bem Estar, com o econômico e o social andando juntos, implementando dessa forma a política social (DEDECCA, 2005). No que tange ao seguro-desemprego, de fato foi durante o processo de redemocratização e de grande recessão econômica que esse direito social entrou “na ordem do dia”, por conta da pressão dos trabalhadores, como, por exemplo, as greves dos metalúrgicos e de outras categorias na passagem para a década de 1980. Tal fato pode ser comprovado pelo aumento de projetos de Lei para instituir o seguro, o qual pode ser visualizado no gráfico 1.

---

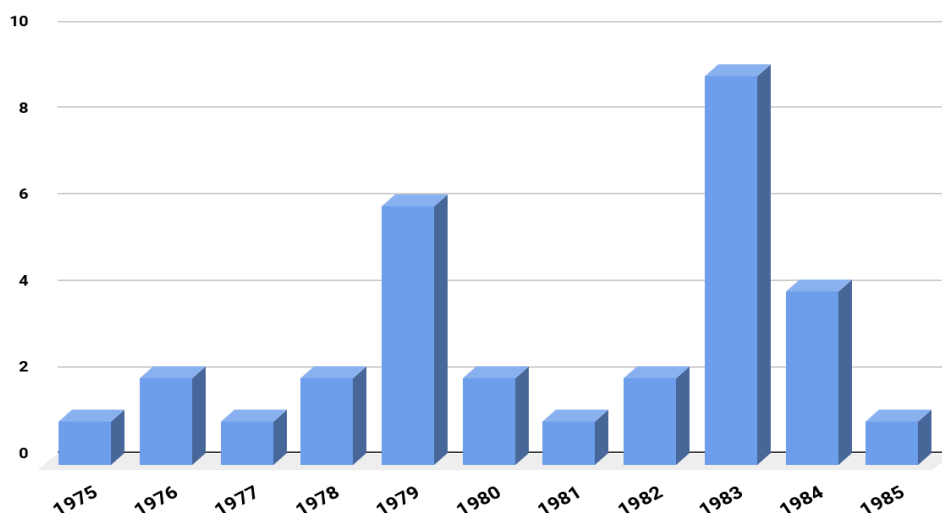
<sup>64</sup> Para maiores informações sobre a fundação do PT, ver: <<https://pt.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>65</sup> Para saber mais sobre as Centrais Sindicais brasileiras e suas lutas, ver Souza Et Al. (1999).



Gráfico 1

Evolução do número de projetos de Lei para instituir o seguro-desemprego, 1975-1985



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de CHAHAD (1986).

É possível perceber que desde 1975 já existiam projetos de criação do seguro-desemprego, contudo, o início da década de 1980 foi marcado pelo aumento significativo de tais proposições. Tal fato se justifica pelo aumento do desemprego e também pela rearticulação sindical, que foi se tornando importante fator de pressão social.

Apesar das interferências liberais e conservadoras no arcabouço legal do seguro-desemprego, algumas conquistas foram incorporadas na legislação. Além disso, apesar de pouco evidenciada na literatura nacional, a luta dos trabalhadores contribuiu para que o seguro-desemprego não fosse mais uma vez deixado de lado. No que diz respeito a essa reivindicação, apresentamos, no quadro 10, as pautas colocadas pela CUT acerca do tema.

Quadro 10

## Evolução das principais reivindicações da CUT sobre o seguro-desemprego, 1981-1986

Ano	Título	Principais reivindicações sobre o seguro-desemprego
1981	1ª Conferência Nacional da Classe Trabalhadora	Estabilidade no emprego; Impossibilidade de dispensa por automação; Seguro-desemprego enquanto o Estado não garantir direito ao trabalho; Instituição do seguro-desemprego cobrindo o pagamento salarial até que o trabalhador tenha outro emprego; O seguro-desemprego será devido após 30 dias do desligamento do emprego; Criar um fundo-desemprego gerido e administrado pelos sindicatos, ouvida a assembléia-geral da categoria; As empresas e o Estado contribuirão paritariamente com o valor de 2% calculado sobre o faturamento das empresas, sem permissão do repasse aos preços de venda.
1983	1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora	Instituição do salário-desemprego, extensivo aos trabalhadores rurais; Que seja instituída uma contribuição a ser paga exclusivamente pelos empregadores e pela União ao Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social para o custeio do salário-desemprego; Que o valor do salário-desemprego seja igual a 70% do último salário recebido pelo trabalhador demitido, desde que não seja menor do que o salário mínimo; Que o salário-desemprego seja mensal e pago aos desempregados durante todo o período em que dure o desemprego involuntário, e que este tempo não seja descontado no tempo de serviço a ser computado para efeito de aposentadoria; Que o salário-desemprego seja reajustado após 6 meses; que os trabalhadores desempregados possam utilizar o Simpas; que o SINE seja a agência oficial de emprego, com fiscalização do sindicato; que os trabalhadores sem vínculo empregatício também tenha direito ao salário-desemprego.
1984	1º Congresso Nacional da CUT	Salário-desemprego; Nesta crise, o desemprego já atinge cerca de doze milhões de trabalhadores, sem que o Estado tenha qualquer política social de apoio ao desempregado, e sem que estes tenham o direito ao salário-desemprego, como acontece em outros países.
1986	2º Congresso Nacional da CUT	Seguro-desemprego para todos; Quanto ao seguro-desemprego, o pacote além de pagar níveis mínimos de salários por um curto período e exigir condições absurdas, alijou todos os que já estavam desempregados além dos trabalhadores do campo que não têm qualquer direito [...] a CUT exigirá sua extensão para todos os trabalhadores, além de níveis de remuneração mais elevados.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados disponíveis em: <<https://www.cut.org.br/>>. Acesso em: 06 de mar. 2019.

Como é possível ver no quadro acima, em sua primeira resolução a CUT vinculava o seguro-desemprego ao trabalho como um direito a ser garantido pelo Estado. Assim, não cogitava um seguro que findasse enquanto o desemprego involuntário existisse. Tal pauta não vem de modo isolado, mas vem junto com a luta pela estabilidade perdida durante a ditadura militar e com uma resistência

a automação trazida pelo processo de reestruturação produtiva. Em 1983, a ampliação do tempo de seguro (agora chamado salário-desemprego) se mantém, mas o rol de trabalhadores atendidos se expande, englobando também os trabalhadores rurais e até os sem vínculo empregatício. Em 1984, a Central denuncia a letargia brasileira acerca do assunto diante do elevado número de desempregados e, finalmente, em 1986, ano em que foi criado o seguro-desemprego, a CUT se posiciona contra a rigidez impressa na Lei 2.284/86 (BRASIL, 1986), que exigia “condições absurdas”, excluindo a maioria dos trabalhadores do direito de receber as parcelas do seguro, e reafirma a necessidade da generalização do seguro a todos os trabalhadores em situação de desemprego involuntário.

**Figura 3**

**Charge do período da ditadura militar sobre a recessão dos anos 1980**



Fonte: Lor, 1995<sup>66</sup>.

Dessa forma, é possível dizer que até a instituição do seguro-desemprego, em 1986, a CUT manteve um padrão de oposição direta ao modelo restrito e rígido das propostas governamentais de proteção ao desempregado trazidas como solução para a crise dos anos 1980. Desta maneira, merece registro a

<sup>66</sup> Disponível em: <<https://lorcartunista.blogspot.com/search/label/desemprego>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

posição da CUT no período de redemocratização, quando disputava com as concepções do empresariado acerca do seguro-desemprego, evidenciando que proteção do desempregado era também uma disputa de classes, no âmbito do Estado, que se materializaria na legislação.

É importante resgatar esse impasse entre os interesses dos trabalhadores e os do capital para que o seguro-desemprego brasileiro não seja entendido apartado das contradições inerentes às lutas sociais e políticas no interior do Estado capitalista. No entanto cabe na questão sindical trazer Chahad (1986) para esclarecer que o seguro-desemprego foi historicamente relegado pelos sindicatos e partidos, inclusive, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e PT.

Quanto ao partido, concordamos com o autor, porém, na questão sindical, concordamos apenas em parte. Sim, entendemos que o seguro-desemprego não tenha sido posto como prioridade entre as pautas de luta e entendemos que isso tenha relação com o fato de a estrutura sindical no Brasil ter sido fortemente perseguida e incorporada ao governo a partir de 1930, passando pela ditadura militar, o que limitou os espaços de negociação entre capital-trabalho.

Nesse sentido, ao nosso ver, não foi possível ao sindicalismo nacional ampliar as suas bases de atuação para demandas mais complexas, como a proteção ao desempregado, que só se torna também um problema na mesma proporção em que o emprego formal mostra seu esgotamento, em tempos de grandes crises, com impactos profundos no seio social. Um exemplo é a crise de 1929, que para países mais desenvolvidos teve um significado diferente, que impulsionou o seguro-desemprego. Diferentemente do que representou a crise para o Brasil, cuja economia ainda não era sustentada por relações de trabalho claras devido à incipiência do mercado e da base sindical.

Em parte, a luta possível se dedicava a manter a estabilidade trazida pela CLT e outra no sentido de impedir que a reestruturação da produção em diversos momentos resultasse em demissão. No limite, o ter de lidar com a demissão sem readmissão, ao longo do tempo, foi conformando os sindicatos, assim como outros setores, para a figura do desempregado como a de um trabalhador que necessita de proteção social.

Ao ímpeto sindical se agregava o debate social realizado pela mídia sobre o desemprego, com “avalanche de textos de cunho jornalísticos evidenciando a

importância e a necessidade do seguro-desemprego para enfrentar o trauma pelo qual passava a sociedade” (CHAHAD, 1986, 251). Ambos os elementos fomentaram assim uma grande oportunidade política em torno da criação do seguro-desemprego (LUDUVICE, 1997), juntamente com o Plano Cruzado<sup>67</sup>.

Até aqui, analisamos como a constituição do seguro-desemprego foi adiada ou substituída por medidas paliativas até o final da ditadura militar, fato que se expressa nas pautas do movimento sindical pós-ditadura. Assim, foram nos ares da redemocratização, com maior oposição sindical e debate social de modo geral, que esse direito foi, finalmente criado, apesar das limitações estruturais.

Notemos, como já aludido, o seguro-desemprego foi criado por meio do Decreto 2.284/86 (BRASIL, 1986), que instituiu essa indenização para demissões sem justa causa, assim como para casos de paralisação total ou parcial da empresa. A respeito desse decreto, Balera (1993) entende se tratar ainda de uma extensão da assistência que vinha sendo mantida ao longo dos anos.

Contudo, apesar de entendermos as limitações de alcance, especialmente pela falta de recursos do FAD, notamos que cria-se uma perspectiva segurancial, que parece aderir aos princípios da constituição de 1967. As razões são as contribuições do trabalhador à previdência social durante 36 meses, nos últimos quatro anos, somados aos seis meses de carteira assinada e o fato de ter sido dispensado, sem ter conseguido novo emprego, por mais de 30 dias.

Apesar da dureza das regras, ao nosso ver o comprometimento com a contribuição previdenciária é uma aproximação da formatação do seguro, isso, pois, não se avalia o trabalhador apenas pelo critério da “necessidade”. Exige-se dele contrapartidas específicas, ainda que absurdas, ao passo em que compromete o Estado a executar o pagamento. Por equivaler a um amplo processo de exclusão dos demitidos, essa norma foi duramente criticada pela CUT, como vimos anteriormente.

Sobre a fonte de pagamento, o decreto indica o FAD, mas aponta que a partir de 1987 os pagamentos deveriam ser feitos de outra forma, o que, por sua

---

<sup>67</sup> O Plano Cruzado foi um conjunto de medidas econômicas, lançado pelo governo brasileiro em 28 de fevereiro de 1986, com base no decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, sendo José Sarney o presidente da República e Dilson Funaro o ministro da Fazenda.

vez, seria resultado de contribuições do Estado, dos trabalhadores e dos empregadores.

A despeito do austero regulamento do seguro-desemprego, que inviabilizava o acesso de muitos trabalhadores, ainda em 1986 foi promulgado o Decreto 92.608/86 (BRASIL, 1986a), que o tornou ainda mais inclemente. O decreto trouxe o esteio conservador da assistência, com base na necessidade, afastando, desse modo, a concepção de seguro. Averiguemos: ele ampliou para 60 dias o tempo de desemprego para solicitar o seguro, manteve as longas contribuições para regime de previdência e acrescentou como regra não possuir renda de qualquer natureza que desse para manter a família, além de não estar em gozo de nenhum benefício previdenciário. Se fez, dessa forma, uma mistura entre princípios assistencialistas e securanciais. Quanto ao pagamento, este seria variável de acordo com os salários anteriores, mas não inferior a 70% do salário mínimo. Ou seja, a reposição de renda sequer tomava como base o salário mínimo, estabelecendo um subsalário.

Essas mudanças combinavam muitos pré-requisitos para solicitar o seguro, longa espera para passar a receber, baixa reposição salarial com curta duração das parcelas, sendo, por essas causas, um tipo de seguro muito criticado e pouco usufruído pelos trabalhadores. Basta considerarmos que a baixa abrangência desse seguro no ano de sua criação, que teve apenas 204.324 mil requerentes e 150.751 segurados, correspondente a uma taxa de habilitação de pouco mais de 73% (MTE, 2019).

A criação do seguro-desemprego nunca se tratou de uma questão apenas contábil, mas principalmente ideológica. As resistências, até mesmo pós 1986, se baseavam em argumentos superficiais, moralistas e desconfiados. Os principais eram: o seguro incentiva a preguiça do trabalhador; os trabalhadores vão fazer uso de fraudes para gozar das parcelas; os seguros não deram certo nos países desenvolvidos e estes estão recuando; ao invés de pagar seguro é melhor investir na geração de emprego; o seguro não seria positivo no Brasil, porque o país tem muita informalidade; não existem recursos (CHAHAD, 1986).

Talvez, por tamanha resistência, o seguro-desemprego aprovado na Constituinte<sup>68</sup> tenha sofrido um rebaixamento, com relação ao projeto original, que era mais amplo e orgânico em seus laços com a seguridade até então fragilizados. O anteprojeto elaborado pelo professor Afonso Arinos de Melo Franco, juntamente com outros especialistas em seguridade social, como Evaristo de Moraes Filho e Moacyr Veloso Cardoso, à pedido do presidente José Sarney, trazia para a Constituinte princípios de direito ao trabalho e pleno emprego. Ainda colocavam no campo da seguridade social a cobertura do seguro-desemprego, extensivo para todos os trabalhadores, sendo assim enquadrado como benefício universal da seguridade social. Porém tal anteprojeto não foi encaminhado ao congresso por José Sarney (BALERA, 1993).

Tendo iniciado os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, foram divididos os grupos de trabalho por tema. Em junho de 1987, foi submetida à comissão de sistematização constitucional a parte que tratava da ordem social. Esta, por sua vez, assegurava a todos os trabalhadores urbanos e rurais, até mesmo servidores públicos de todas as esferas, o seguro-desemprego em caso de demissão involuntária. A proteção deveria ser compatível com o último salário e ter a duração nivelada pelo tempo de desemprego no país (BALERA, 1993).

Para dar conta de um seguro-desemprego amplo, seria criado o Fundo de Garantia do Seguro-desemprego, que seria gerido de modo tripartite. Esse fundo seria integrante do orçamento geral da Seguridade Social, poderia ser aplicado em programas de interesse social e seria acrescido de um adicional para empresas cuja dispensa fosse superior aos índices médios de rotatividade. Nesse caminho, o FGTS seria extinto e o Programa de Integração Social (PIS) e o

---

<sup>68</sup> A Assembleia Nacional Constituinte de 1987, também referida como Assembleia Nacional Constituinte de 1988 ou como Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, foi instalada no Congresso Nacional, em Brasília, a 1º de fevereiro de 1987, resultante da Emenda Constitucional nº 26, de 1985, com a finalidade de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil, após 21 anos sob regime militar. Sua convocação foi resultado do compromisso firmado durante a campanha presidencial de Tancredo Neves (1910-1985), primeiro presidente civil eleito, pelo voto indireto, após a ditadura. O presidente, entretanto, morreu antes de assumir o cargo. Ficou nas mãos de José Sarney assumir o Palácio do Planalto e instalar a Assembleia. Os trabalhos da Constituinte foram encerrados em 22 de setembro de 1988, após a votação e aprovação do texto final da nova Constituição brasileira.

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) constituiriam a parte do empregador para o fundo. Contudo o anteprojeto foi totalmente desfigurado, por meio de diversas emendas propostas, especialmente pelo “centrão”<sup>69</sup>, e também por um conjunto de negociações que eram frutos de convicções políticas sobre o programa (BALERA, 1993).

À época da apresentação do projeto de regulamentação do seguro-desemprego, o deputado federal Jorge Ueuede (PMDB) fez uma justificativa que parece sintetizar adequadamente os impasses que permeavam os debates sobre seguro-desemprego até a promulgação da Constituição de 1988. Apesar de extenso, por seu potencial elucidativo, o transcrevemos abaixo. Após explicar o seguro-desemprego em diversos países do mundo, questiona:

E no Brasil, que registros de instrumentos legais podem revelar uma possível trajetória que consubstancie intenção de se instituir o seguro-desemprego?

Na verdade, a proteção ao trabalhador que perde o emprego, não obstante objeto de algumas brasileiro A referências em nossa legislação, inclusive em textos constitucionais, esteve sempre bloqueada face às omissões governamentais e em documentos regulamentadores da matéria.

Não têm sido poucos os artifícios protelatórios à execução de um plano de seguro-desemprego em nosso país, alguns baseados em falsos argumentos oficiais de que não cabia a instituição do benefício, porque “a economia brasileira atravessa fase de pleno emprego”, conforme se proclamou insistentemente na primeira metade dos anos setenta, um corolário da visionária tese do milagre brasileiro.

Demonstrando absoluta convergência de interesses, governantes e empresários brasileiros têm utilizado, nas últimas décadas, a mesma argumentação para inviabilizar essa importante conquista à classe trabalhadora: nos períodos de maior crescimento econômico, aproveitam-se da referida assertiva, segundo a qual o desemprego tenderia a registrar níveis pouco significativos, situação que, teoricamente, dispensaria a existência do respectivo seguro. Nos tempos de recessão e crise, a justificativa passa a ser a falta de recursos para custear o programa do seguro-desemprego, bem assim a escolha de outras áreas de reconhecida carência para a suposta aplicação de verbas orçamentárias.

Graças a tal malabarismo retórico, facilitado pelas condições político-institucionais do longo período ditatorial que vitimou a Nação em recente passado, a implantação do seguro-desemprego foi sendo sistematicamente postergada, como também suas possíveis fontes de sustentação tiveram os recursos desviados para financiar projetos contrários aos interesses dos trabalhadores (UEQUED, 1988, p. 7).

Dessa forma, foi a Constituição de 1988 que avançou tanto na categorização do seguro-desemprego como um direito social, quanto na sua

<sup>69</sup> Historicamente, o “centrão” aglutina partidos políticos que não possuem afinidades ideológicas explícitas nem com a “direita”, nem com a “esquerda”, estando no transito entre ambas as perspectivas, de acordo com os seus interesses de negociação.



inclusão como ação integrante da Previdência Social. O quadro abaixo apresenta como a proteção ao desempregado foi posta no texto constitucional.

### Quadro 11

#### A proteção ao desempregado na Constituição Federal de 1988

Constituição de 1988	
<p>Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:</p> <p><b>I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;</b></p> <p><b>II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;</b></p> <p>III-        fundo        de        garantia        do        tempo        de        serviço;</p> <p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:</p> <p><b>III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;</b></p> <p>Art. 239. <b>A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</b></p> <p>§ 1º Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. § 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes. § 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição. § 4º <b>O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.</b></p>	

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988).

Diferentemente das demais Constituições, a de 1988 tem também o seu mérito na definição das fontes de financiamento, sendo as principais o PIS/PASEP<sup>70</sup>, conforme descrito no artigo 239 da referida carta magna. Além disso, ela cria um mecanismo de proteção contra a despedida arbitrária e a

<sup>70</sup> Unificação, a partir de 1975, do PIS e o Pasep.

rotatividade, pois permite a cobrança de um adicional do empregador para casos em que a rotatividade supere o índice médio. Essa seria uma forma de envolver os patrões na problemática do emprego, mas até os dias de hoje, esse dispositivo não foi regulamentado.

Outra novidade foi o termo “programa seguro-desemprego”, acolhido na regulamentação dessa ação realizada nos anos 1990, por meio da Lei 7.998/90 (BRASIL, 1990), que não se restringiu apenas ao pagamento de parcelas pecuniárias, mas também a ações integradas de qualificação e intermediação da força de trabalho. Luduvise (1997) explica, a partir de outros autores, que não se tratou de acaso inserir o termo “programa”. O que de fato ocorreu foi a criação de uma política em que o tradicional seguro-desemprego, entendido como pagamento, se juntasse à políticas de criação de emprego e de organização e desenvolvimento do mercado de trabalho nacional. Sendo ambas as tarefas um dever do Estado.

A modalidade criada e regulamentada em 1990 ficou conhecida como seguro-desemprego trabalhador formal. Posteriormente, em 1992, foi criado o seguro-desemprego para o pescador artesanal, chamado também de seguro-defeso. Em 2001, criou-se o seguro-desemprego trabalhador doméstico e, em 2002, o seguro-desemprego trabalhador resgatado. Também em 2001 foi criada a Bolsa Qualificação. Todas essas últimas modalidades, como já mencionamos, têm particularidades específicas no âmbito do seguro-desemprego<sup>71</sup>.

Dessa forma, o Programa Seguro-desemprego se tornou um grande aglutinador de ações de proteção aos trabalhadores de diversos ramos, ganhando desenhos distintos de acordo com o setor atendido, estabelecendo vínculos entre previdência, trabalho, proteção ao meio ambiente, qualificação profissional e intermediação da força de trabalho. Devido à diversidade de assistidos, bem como de seus investimentos financeiros, tem sido objeto de diversas pesquisas desde a sua regulamentação em 1990.

Considerando as reflexões feitas até aqui, para as quais já foram utilizadas algumas produções do nosso *corpus* de análise, passemos a partir de agora a analisar mais ostensivamente os caminhos da produção científica sobre o PSD

---

<sup>71</sup> Para entender melhor as especificidades de cada uma das modalidades citadas, ver: <<http://trabalho.gov.br/seguro-desemprego>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

brasileiro, com base no material de pesquisa coletado e descrito no capítulo 2 desse trabalho.

## 4.2

### **O Programa Seguro-desemprego brasileiro e os caminhos da produção científica**

A modalidade dedicada aos trabalhadores formais é a matriz de todas as outras formas de seguro-desemprego, tendo seu embrião na primeira versão do seguro, ainda em 1986, estando relacionada ao emprego formal. Ela sucede à assistência e se firma no texto constitucional como um direito do trabalhador, parte integrante da previdência social brasileira.

Balera (1993) entende o programa como uma combinação entre previdência e assistência. Para ele, o pagamento pecuniário, por ser previsível, está no plano da previdência, enquanto que ações que visam sua reinserção no mercado de trabalho, como a qualificação e a intermediação (ação que abre possibilidades, mas não dá garantias) estão mais próximas da assistência.

Se afastando teoricamente do referido autor, Sousa (2014) argumenta que o PSD, apesar de também ser uma programa que transfere renda, está longe da assistência, se diferenciando por uma questão central: a vinculação desse programa com o trabalho, o que faz com que o mesmo tenha mais aceitação social do que os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

De fato, o vínculo direto com o emprego formal é o que distingue o sujeito atendido pelo programa. Isso, pois, as ações que se articulam dentro do PSD não tem como público-alvo todo o desempregado, mas sim o “trabalhador que trabalha habitualmente para o empregador, mediante salário e, embora capacitado fisicamente, bem como desejoso em manter o emprego, se vê privado do mesmo, com a consequente perda do salário, por motivo totalmente alheio a sua vontade” (LUDUVICE, 1997, p. 35).

Tendo como base fundamental de sua operação o desemprego, o PSD se insere num campo de luta em que a forma reguladora acabou por também favorecer, se não todos, ao menos parte da classe trabalhadora, não significando com isso emancipação social (GOMES, 2016).

Entendemos que nenhum programa que ultrapassasse o papel de mediação das relações de classe, questionando ou obstaculizando o processo de

acumulação capitalista, se manteria na Constituição de 1988. Em se tratando do PSD, não é diferente, pois esta sua contradição é amortecer os impactos e fazer conviver com o desemprego. Tendo clareza disso, Maia (2016) acerta em afirmar que o PSD atende aos trabalhadores, no sentido de amenizar a exploração, e ao sistema econômico como mecanismo de correção das imperfeições do mercado de trabalho, sendo apenas um paliativo, pois não interfere na essência do capitalismo.

Consagrado como um direito do trabalhador na Constituição de 1988, o PSD foi regulamentado por lei ordinária (BRASIL, 1990), o que permitiu maior influência de concepções nem sempre a favor dos trabalhadores, como as trazidas pela aplicação do receituário neoliberal, que atravessaram os governos de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992), Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) e também os governos petistas. Esse fato colocou um freio à edificação de PSD como universalizador da proteção social aos trabalhadores, perdurando até os dias atuais.

Dessa forma, a década de 1990 não é entendida neste trabalho como de aplicação de um tipo de Estado de Bem-Estar tardio, advindo da recente Constituição de 1988, apesar de concordarmos que o referido texto constitucional, salvo suas limitações, trouxe avanços importantíssimos nos campos dos direitos sociais e trabalhistas, chegando teoricamente aos patamares de uma cidadania burguesa. Todavia, aquém de uma cidadania burguesa, vivenciamos a redefinição do papel do Estado brasileiro nas políticas sociais, sendo aquelas menos consolidadas as mais atravessadas pela ideologia de redução do tamanho do Estado e de sua função social. Acerca disso, discorre Gomes (2016):

Visto em seu conjunto, o corolário reformista tinha como objetivo precípua desregulamentar o Estado, limitar os gastos estatais e suprimir os direitos sociais, mercantilizando a previdência, a saúde e a educação, reduzindo ao mínimo a legislação de proteção social ao trabalho e as garantias constitucionais (GOMES, 2016, p. 83).

O panorama agregava ideologia do Estado mínimo, novas articulações entre “atores sociais” para gerir a coisa pública, aumento da exploração da força de trabalho, devido a aplicação de métodos que mesclavam princípios fordistas e toyotistas na produção, diminuição de postos de trabalho com carteira assinada e a diminuição da proteção social. Novas palavras de ordem: privatização,

terceirização e publicização ganharam destaque na agenda governamental. Tratava-se da reforma do Estado brasileiro, que influiria no conjunto das políticas sociais em curso, bem como nas que ainda seriam regulamentadas.

No período, o tamanho do Estado e a liberdade do mercado eram os pontos centrais da reforma. Com essa base social, obviamente não seria possível constituir um PSD que não carregasse tais princípios, materializando uma proteção focalizada, seletiva e educadora dos trabalhadores para uma visão de mundo em que o desemprego se explica pelas capacidades, qualificações e nível moral dos trabalhadores.

Lembremos que a conformação do desemprego como espaço de intervenção estatal do início do século XX evocou a forte figura do Estado, deixando de lado parte da doutrina liberal clássica do mercado auto-regulado. Porém, nos anos 1990, o que estava como pano de fundo das políticas sociais no Brasil e em outros países era exatamente a necessidade de limitar o papel do Estado, o que na prática significava “racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado” (PERONI, 2006, p. 14). Por fim:

[...] teve início um processo de mudanças institucionais com forte impacto sobre a estrutura produtiva nacional e o mercado de trabalho. A abertura financeira e comercial e o plano de estabilização, largamente baseado numa taxa de câmbio apreciada e em juros reais elevados, colocaram sob forte pressão concorrencial as empresas nacionais que tentavam responder às mudanças via reestruturação produtiva. Concomitantemente, afirmava-se a visão de mundo denominada neoliberal e teses como a da flexibilização do mercado de trabalho passavam a ser encaradas como chave para a promoção de ganhos de produtividade que permitissem a elevação da competitividade em nível internacional (DIEESE, 2011, p. 27; 28).

A circulação das concepções neoliberais que ecoaram nos países de capitalismo dependente buscava remodelar a esfera pública, sugerindo um novo acordo de cooperação, cujos atores seriam o Estado e a sociedade civil, que deveriam juntos gerar soluções para o novo tempo, no qual a questão do desemprego pode ser superada pelo esforço individual e coletivo na formação de

capital humano<sup>72</sup> e com aumento da empregabilidade<sup>73</sup> dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2010; MOTTA, 2012). A partir desse fundamento é que foram construídas e articuladas às políticas de trabalho e renda.

Com base nesse direcionamento, a luta contra o desemprego ganha um contorno individual, invertendo o paradigma combativo, que, no início dos anos 1980, fez com que a CUT reivindicasse o seguro-desemprego até que o Estado conseguisse outro emprego para o trabalhador. Nesse novo tempo, o desemprego passa a ser tratado como problema do indivíduo que, em desajuste dentro do sistema, precisa se adequar, tendo a qualificação profissional esse papel de “ajustamento do trabalhador”. Convém dizer que a pauta da CUT por seguro-desemprego (até que o Estado encontrasse um novo emprego) não se repetiu nos Congressos dos anos 1990 e 2000, indicando uma possível adesão cutista ao processo de reestruturação produtiva, conforme apontou os estudos de Sousa (2009). Nessa adesão, a qualificação profissional tornou-se um instrumento de aumento da produtividade, da empregabilidade e também de formas alternativas de auto sustento. Nessa lógica, em 2003, na ocasião do 8º Congresso Nacional da CUT (Concut), a Central assim se posiciona:

[...] é imprescindível articular a habilitação ao seguro-desemprego, ao abono salarial e à intermediação da mão-de-obra. É preciso também garantir que os beneficiários do seguro-desemprego tenham acesso, no momento mesmo de sua habilitação, a alternativas de requalificação profissional, a iniciativas de autogestão solidária, empreendedorismo, assim como a informações sobre formas e linhas de crédito e financiamento (CUT, 2003, p. 20)<sup>74</sup>.

Em 2003, possivelmente por uma recuperação no nível de emprego, o trabalho não é mais exigido como um direito e o seguro-desemprego também não entra como um dever do Estado enquanto o trabalhador está desempregado. Ao contrário, o seguro-desemprego passa a ser um espaço de desenvolvimento da empregabilidade, da polivalência, de controle dos trabalhadores. Sugerindo que o expediente para o desemprego não passa pela crítica ao modo de produção

<sup>72</sup> Sistematizada por Theodore Schultz nos anos de 1960, a Teoria do Capital Humano defende que os investimentos em educação têm relação direta com o desenvolvimento econômico. E submete a educação aos interesses do mercado. Para mais detalhes ver Frigotto (2006).

<sup>73</sup> O termo empregabilidade tem sido utilizado como sinônimo da capacidade do indivíduo em se inserir e manter-se no mercado de trabalho, agregando ao seu ser diversas qualidades que o favoreça na disputa pelo emprego.

<sup>74</sup> Importante sinalizar que, em 2012, a regulamentação do imposto adicional por rotatividade, previsto no PSD, foi pauta da CUT e que, em 2015, a Central se coloca contra a medida provisória 665/ 2014, que restringiu as regras do PSD.

capitalista, mas sim pela capacidade empreendedora, pela competência e grau de esforço do trabalhador na busca e na manutenção do emprego. Como disse Rodrigues (1998, p. 114) “[...] a polivalência seria um ‘seguro contra o desemprego’, em caso de desatualização profissional ou até mesmo em caso de extinção da ocupação profissional, original do trabalhador”.

Nesse ínterim, o seguro-desemprego torna-se um espaço privilegiado de construção de uma nova subjetividade, articulado às transformações do mundo do trabalho, em especial as que se davam em nível nacional. Isso, no campo ideológico, redefine o tratamento de temas sociais importantes, como é o desemprego e a proteção ao desempregado. Dentro dessa redefinição, estes temas:

[...] são tratados sob uma abordagem pedagógica que os distancia do conflitivo e antagônico processo de construção social que os define. Trata-se de uma ação orientada por uma concepção pedagógica que procura criar novas ancoragens teóricas e simbólicas responsáveis por estabelecer mediações entre sujeito e realidade social em uma perspectiva de conservação de relações sociais (LIMA; MARTINS, 2005, p. 65).

Foi desse modo que o PSD foi sendo instituído na sociedade brasileira e, ao longo desse processo, foi analisado teoricamente sob diversas matizes. E por qual motivo nos detemos a explicar as bases articuladoras entre trabalho e educação, enquanto fomento de uma nova subjetividade, com distorção dos reais problemas e auto-responsabilização dos trabalhadores? A resposta está no gráfico 2.

Gráfico 2

**Distribuição da produção acadêmico-científica identificada, segundo temas centrais abordados: dissertações, teses e artigos selecionados, 1990-2017**



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de análise.

Como é possível perceber, a modalidade Trabalhador Formal é debatida principalmente no que diz respeito à integração com a qualificação profissional, assumindo esta ação grande destaque nos trabalhos analisados ao longo da pesquisa para esta tese, tais como os de Teixeira (2013), Andrade (2009), Moretto (2007), Esteves (2012), Ebling (2012), Koyanage (2010), Balestro & Reymão (2011), Oliveira (2016), Magalhães (2015), Stampa & Ramos (2016), dentre outros. Em alguns casos, esse aspecto até é considerado mais importante do que o próprio pagamento das parcelas. O pagamento em si tem sido pouco discutido, mas os seus efeitos no comportamento dos trabalhadores têm recebido destaque, configurando o risco moral (Moral Hazard), como, por exemplo, em Ambrózio (2003), Teixeira (2009), Andrade (2009), Oliveira (2016) e Carvalho (2017). Por fim, a intermediação é citada, mas fica em último lugar nos debates, sendo o mais ostensivo nessa questão Chahad (1990), tendo porém, outros que passam pelo debate, como Koyanage (2010), Balestro et Al. (2008; 2010; 2011) e Santos (2014).

A teoria do risco moral é oriunda do mercado de seguros privados e funciona com base nos seguintes princípios: a) existe uma mudança no comportamento do trabalhador no sentido de se esforçar pouco na busca por



emprego enquanto recebe o seguro-desemprego; b) o trabalhador, sabendo que está em condições de habilitação do seguro, passar a forçar a demissão; (CHAHAD; FERNANDES, 2002; AMBRÓZIO, 2003; TEIXEIRA, 2013)

Se relacionam com o risco moral a teoria da seleção adversa, que, a partir da assimetria de informações no ato do contrato de seguro, existem aquelas que são privadas do contratante (o trabalhador), como, por exemplo, o quanto ele está disposto a se arriscar ou não (o emprego). Por isso o que oferta o seguro (o principal, que no caso é o Estado) tende a ser prejudicado pela imprevisibilidade do comportamento do agente (o trabalhador), que por sua vez está propenso a ter menos cuidado por saber que conta com um seguro (CHAHAD; FERNANDES, 2002, AMBRÓZIO, 2003; TEIXEIRA, 2013;). Além disso, essa discussão pode ser feita para todos os casos em que o trabalhador se move no sentido de criar estratégias para acionar, gozar e permanecer recebendo as parcelas do PSD.

Considerando os interesses temáticos das pesquisas, estes no remetem a Chahad (2000), que explica o campo de maior tensão no PSD brasileiro, a saber:

Com relação ao seguro-desemprego, ainda que sua concepção original aproxime-se dos padrões internacionais, ele tem operado em total desarticulação com as demais políticas voltadas para o mercado de trabalho, como a intermediação de mão de obra, a formação profissional e outras ações de emprego e recolocação. Consequentemente, acabou por se transformar numa “indenização compulsória”, onde o trabalhador acaba por entender que tem direito a receber todas as parcelas do benefício, independentemente de sua iniciativa em busca de um novo emprego (CHAHAD, 2000, p. 62).

Conforme o autor explica, a problema central que envolve o PSD e os trabalhadores reside no campo do pagamento, da qualificação e da intermediação, sendo a ausência de integração entre essas subáreas do programa o espaço para que o risco moral aconteça. Mesmo sendo o risco moral um debate internacional, segundo o autor citado, o Brasil aprofunda isso pela não implementação de ações para minimizar o problema.

Para entendermos mais precisamente as imbricações das questões citadas, vamos elucidar melhor o PSD, suas funções e o que as pesquisas trazem sobre essa modalidade. Por serem assuntos que se articulam, optamos por não subdividir a temática. Em vários momentos os três assuntos são tratados ao mesmo tempo pelos autores, como, por exemplo, quando sugerem que a qualificação pode impedir o risco moral ou que a intermediação depende da

qualificação para funcionar. Por isso, em alguns momentos, tais elementos vão ser citados conjuntamente, e em outros será possível perceber mais de cada um deles. Passemos, então, para a explicação do PSD Trabalhador Formal, articulando com as produções selecionadas na pesquisa.

O PSD foi regulamentado em 11 de janeiro de 1990, com a promulgação da Lei nº 7998/90 (BRASIL, 1990), que também criou o FAT<sup>75</sup>, cuja fonte principal de recursos é o PIS/PASEP, programa que é parte integrante da Previdência Social.

Apesar de o FAT ter sido criado para amparar o trabalhador demitido, seus recursos passaram a ser disputados por diversas outras áreas que não tinham relação direta com a criação do emprego, sua preservação ou a proteção do trabalhador demitido. Para dar conta dos múltiplos interesses em torno desse fundo, em 1990, o FAT foi flexibilizado. Com isso, o fundo passou a ser aplicado no Tesouro Direto, com Reserva Mínima de Liquidez<sup>76</sup>. Posteriormente, em 1991, foi autorizada a emissão de títulos da dívida pública pelo Banco do Brasil (BB), tendo como garantia para os empréstimos os recursos do FAT. Tal afrouxamento das regras permitiu a criação de outros programas governamentais, tal como o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que tinha como objetivo revitalizar setores importantes da economia com obras de infraestrutura, a fim de reduzir o “Custo Brasil<sup>77</sup>” (CHAHAD, 2000).

A modalidade PSD Trabalhador Formal foi criada para dar assistência financeira aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada que cumprissem determinado tempo de serviço e fossem demitidos sem justa causa. Na época, o artigo nº 2 também declarava a atribuição de auxiliar os trabalhadores na busca

---

<sup>75</sup> Balera (1993) explica que diferentemente do sistema de repartição simples, o FAT opera pela lógica de capitalização coletiva, especialmente, pelos recursos herdados do PIS/PASEP. É ainda esse fundo um importante para o desenvolvimento econômico, sendo a rubrica de 40% do fundo administrada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

<sup>76</sup> “A Reserva Mínima de Liquidez é o nível mínimo de caixa a ser mantido pelo Banco, compatível com a exposição ao risco decorrente das características dos seus ativos e passivos e das condições de mercado, utilizado como parâmetro para identificação de crise de liquidez e acionamento do Plano de Contingência de Liquidez e, se necessário, adoção das Medidas de Contingência de Liquidez.” (BANCO DO BRASIL, s/d, texto em html).

<sup>77</sup> Entende-se como o conjunto de fatores sociais que impedem o investimento empresarial no Brasil, como por exemplo altos imposto e direitos trabalhistas.

por um novo emprego, podendo, para tal, promover a chamada “reciclagem profissional” (BRASIL, 1990, AT.2, I).

Tinha o direito de ser assistido pelo PSD, podendo receber até quatro parcelas pecuniárias, o trabalhador que tivesse recebido salário nos seis meses anteriores à demissão e que não tivesse renda para o sustento de sua família.

Com essas alterações, o PSD tornou-se mais abrangente pela flexibilidade das novas regras. Diferentemente das regras anteriores, não era mais preciso esperar 60 dias de desemprego para solicitar, bastavam sete, e também não requeria 36 meses de contribuição à Previdência Social, além de aumentar o pagamento para um salário mínimo.

Posteriormente, em 1994, a Lei nº 8.900/94 (BRASIL, 1994) trouxe novas regras, variando o número de parcelas pelo tempo de serviço e dando a possibilidade de extensão em duas parcelas a critério do CODEFAT. Vejamos no quadro a seguir as alterações trazidas pela referida lei:

#### Quadro 12

**Correspondência entre tempo de trabalho e número de parcelas do PSD dadas pela Lei 8.900/ 1994.**

<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Número de parcelas</b>
6 a 11 meses	3 parcelas
12 a 23 meses	4 parcelas
24 meses ou mais	5 parcelas

**Fonte:** Elaboração do autor, com base em Brasil (1994).

Nesta nova lei, o artigo nº 2 foi alterado novamente, passando a ser função do PSD promover ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Já na última mudança, em 2001, o PSD passou a ter de auxiliar na “busca e na preservação” do emprego, preservando os demais pontos.

Com relação ao que se praticava, a referida lei avançou na segmentação do seguro, que antes era pago por, no máximo, quatro meses, fazendo jus o trabalhador a uma parcela por mês de desemprego. Mas, apesar de não haver alteração no tempo mínimo de trabalho, houve perda de uma parcela para quem acumulasse apenas seis meses de trabalho e criou-se uma faixa superior, com cinco parcelas, para os trabalhadores que somassem 24 meses ou mais.

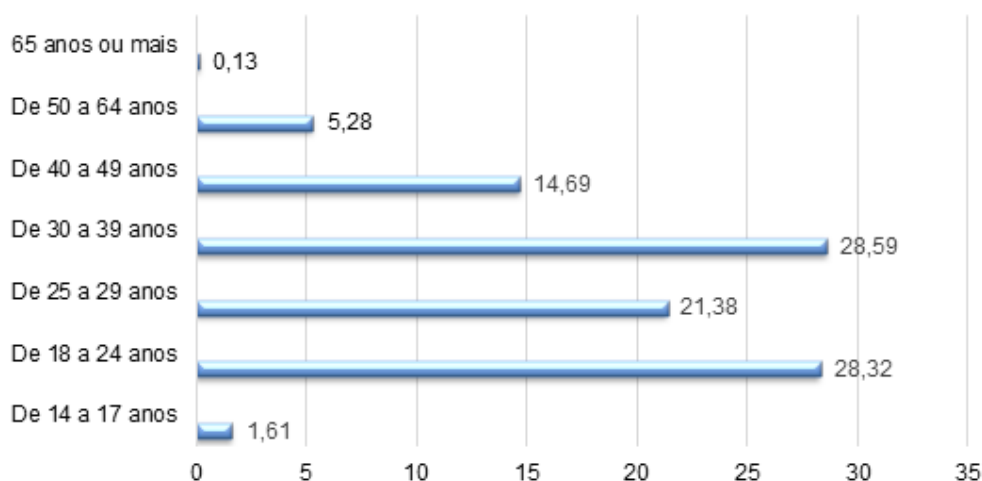
Quanto aos trabalhadores atendidos, Teixeira & Netto (2014) com base nos dados relativos a 1997 e 2010, cujo recorte temporal reflete um padrão, mostram que 66,74% são homens e 33,26% são mulheres. Acerca da escolaridade, 65% da totalidade tem nível educacional entre ensino fundamental completo e médio completo, ou seja, o público mais expressivo do PSD Trabalhador tem, minimamente, nove anos de estudo.

Considerando a geografia do programa, a região Sudeste dispara em atendimentos, com 52% dos segurados, após vem a região Sul com 18,41%, seguida de 17,33% no Nordeste, 7,79% Centro-Oeste e apenas 4,46% na região Norte do país.

Sobre a origem das demissões, estas são maiores nos setores de serviço e de comércio, com 32,45% e 26,50% dos trabalhadores, respectivamente, seguidos dos 23,46% da indústria. Uma configuração que expõe a transformação na estrutura do mercado de trabalho brasileiro, já que entre 1993 e 1998 o setor industrial somava com o de serviços cerca de 57% dos segurados. Quanto à faixa etária dos trabalhadores, temos os dados apresentados no gráfico 3.

**Gráfico 3**

**Faixa etária dos trabalhadores do PSD, 1997-2010**



**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Teixeira & Neto (2014).

O gráfico comprova que os trabalhadores do PSD estão entre 18 e 39 anos de idade, com destaque para a faixa entre 18 e 24 anos que, na transição para a vida adulta, são sujeitos de um conjunto de políticas de inclusão no setor

produtivo, como de primeiro emprego, mas sofrem mais fortemente os efeitos da rotatividade. Tendo conhecido um pouco do perfil dos trabalhadores e das duas primeiras regulamentações, vejamos a evolução do programa, em número de atendimentos, ao longo dos anos, na tabela seguinte.

**Tabela 3**  
**Evolução PSD trabalhador formal, 1986- 2018**

Ano	Requerentes	Segurados	Taxa de habilitação	Valor pago
1986	204.324	150.741	73,78%	224.475.933,00
1987	999.967	734.260	73,43%	6.421.714.540,00
1988	1.322.432	1.045.534	79,06%	54.400.339.067,00
1989	1.912.185	1.620.543	84,75%	1.285.054.453,48
1990	3.099.910	2.806.820	90,55%	97.272.435.280,17
1991	3.724.840	3.498.235	93,92%	522.544.397.728,51
1992	4.015.225	3.895.157	97,01%	6.538.804.697.470,94
1993	3.828.060	3.759.623	98,21%	129.865.123.650,74
1994	4.090.975	4.031.230	98,54%	1.547.497.917,88
1995	4.792.288	4.742.043	98,95%	2.898.877.634,74
1996	4.397.264	4.360.917	99,17%	3.309.166.687,18
1997	4.426.718	4.400.738	99,41%	3.451.041.786,70
1998	4.398.302	4.357.528	99,07%	4.056.869.881,86
1999	4.416.358	4.315.593	97,72%	3.834.850.257,04
2000	4.260.699	4.176.004	98,01%	4.053.431.405,33
2001	4.772.779	4.686.756	98,20%	4.808.307.730,23
2002	4.884.001	4.803.535	98,35%	5.677.882.289,93
2003	5.051.407	4.971.712	98,42%	6.616.842.241,54
2004	4.892.760	4.812.008	98,35%	7.020.915.730,91
2005	5.473.693	5.362.968	97,98%	8.770.725.441,33
2006	5.857.041	5.749.511	98,16%	10.302.100.879,07
2007	6.275.716	6.149.789	97,99%	12.497.137.105,00
2008	6.950.857	6.816.600	98,07%	14.101.807.891,83

2009	7.485.475	7.330.864	97,93%	18.685.057.880,91
2010	7.593.338	7.439.915	97,98%	19.884.749.529,02
2011	8.006.731	7.839.900	97,92%	22.781.535.838,13
2012	8.061.722	7.779.832	96,50%	25.696.406.576,91
2013	8.570.257	8.291.800	96,75%	30.688.177.429,58
2014	8.798.671	8.440.041	95,92%	33.218.007.669,33
2015	8.191.170	7.668.624	93,62%	34.424.351.026,65
2016	7.562.697	7.180.776	94,95%	35.231.049.035,97
2017	6.843.584	6.515.063	95,20%	34.649.830.677,33
2018	6.580.596	6.240.206	94,83%	33.045.863.272,88
<b>TOTAL</b>	<b>171.742.042</b>	<b>165.974.866</b>	<b>96,61%</b>	<b>7.732.070.721.941,12</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de MTE, 2019.

O quadro mostra que, ao longo dos anos, houve acréscimo significativo nos valores pagos, em decorrência do número de trabalhadores segurados e de maior equilíbrio na taxa de habilitação. Contudo, há oscilações em momentos distintos, especialmente após as regulamentações de 1990, 1994 e 2014/2015.

Não temos intenção de detalhar explicações sobre as flutuações do número de segurados, mas algumas considerações se fazem necessárias. Primeiramente, nota-se que a regulamentação de 1990 possibilitou o acesso de muitos trabalhadores que ficavam impedidos pelas normas antigas, de 1986, de maneira que os valores pagos teve um aumento expressivo, saltando da casa de 224 milhões em 1986 para a dos 97 bilhões em 1990.

Em seguida temos a elevação dos gastos entre 1990 e 1994, que tem relação com a diminuição dos requisitos para habilitação, combinada com a recessão vivida no período, que resultou no aumento da taxa de desemprego. Esta taxa, apesar de ser menor que a da recessão dos anos 1980, trazia elementos de esgotamento estrutural, pela perda de postos de trabalho na indústria, com ampliação do setor de comércio e serviço, que puxou a recuperação do emprego a partir de 1992 (NERI ET AL, 2000).

Com a diminuição do emprego na indústria e a rotatividade dos setores de serviços e comércio, houve incrementos nos gastos com o PSD, como é possível ver no quadro nº xx. Assim, o Programa teve uma nova regulamentação em 1994,

cujas regras já foram citadas. Nesta, foi retirada uma parcela do seguro dos trabalhadores mais rotativos, os que ficavam apenas seis meses no trabalho, ao passo em que aumentava em um mês as parcelas para segmentos mais estáveis da classe trabalhadora. Tais modificações conseguiram manter a estabilidade do fluxo de pagamentos do PSD, entre 1994 e 2000, criando um padrão de requerentes e segurados, mesmo durante a alta do desemprego entre 1997 a 2000, anos em que conforme dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos- DIEESE (2011), o número de desligamentos variou da faixa dos 10.575.925, em 1997, a 11.033.757, no ano 2000.

Desde então, os gastos com o volume de habilitação do PSD foram crescendo, principalmente pelo número de desligamentos que também não se estabilizou nos anos após 2000. Esta década correspondeu em aumento do emprego e também das demissões, sendo nos anos 2002, 2005 e 2009 43% das demissões antes mesmo de 5,9 meses de trabalho e, no cômputo geral, 63,3 % não ultrapassou um ano de trabalho (DIEESE, 2011).

Há crescimento em todas as variáveis ao longo dos anos, com destaque pós 2003. Percebe-se que o uso do PSD não recuou na medida em que o emprego formal era criado, o que pode ser explicado pela degradação desses postos de trabalho, conforme aponta Pochmann (2009). Fato que pode ser melhor compreendido pelas altas taxas de rotatividade, que ultrapassou 40% em todos os anos, alcançando 45% em 2008 e 44% em 2011, sendo a demissão sem justa causa o principal motivo, conforme apontado nos estudos de Santos (2014).

Devido ao elevado número de desligamentos e a política de valorização salarial (MAGALHÃES, 2015; SANTOS, 2014; GADELHA, 2014), os gastos do PSD Trabalhador Formal dispararam ano após ano, indo na contramão de tendências internacionais, em que o aumento do emprego formal, num mercado estável, tende a diminuir os requerimentos de seguro-desemprego, configurando o que Pochmann (2015) classificou como maior anomalia do PSD brasileiro. Essa especificidade brasileira é evidente, pois:

Nos países ricos, os segurados e valor total dos gastos aumentam justamente na fase em que o desemprego se eleva e não o contrário, como ocorre no Brasil. Isso porque, aqui, a flexibilidade contratual estabelecida pela facilidade no uso da rotatividade no emprego termina por ampliar a quantidade de trabalhadores que passam a cumprir os requisitos do programa de garantia de renda aos desocupados. Com a redução da rotatividade, o Brasil poderia presenciar situação equivalente ao que ocorre na dinâmica do seguro desemprego nas economias

avanzadas, ou seja, a redução sensível na quantidade de usuários do seguro desemprego e, por consequência, no volume de gastos públicos (POCHMANN, 2015, texto em html).

Essa configuração dá ao Brasil, em comparação com outros países, um lugar totalmente distinto sobre as políticas de proteção ao trabalhador. Se no campo da proteção social os mais rotativos deveriam ser mais protegidos, assim como acontece em países como Dinamarca e Holanda, onde a flexibilidade de demissão é amortecida pelas fortes políticas de seguro-desemprego, no Brasil os mais rotativos são aqueles que, gradualmente, estão sendo excluídos do PSD. Isso, pois, a primeira regulamentação feita em 1990, solicitava seis meses de trabalho para até quatro meses de pagamento do seguro. Posteriormente, a regulamentação de 1994, apesar de manter os seis meses de tempo de trabalho, reduziu para três parcelas de pagamento do seguro. Sendo, como já dito, uma forma estabilizadora do fundo até 2003, quando a combinação entre rotatividade e aumento do emprego com carteira fez subir os gastos com o PSD em proporções nunca vistas anteriormente. Isso representa mais recursos do FAT sendo investidos no pagamento de seguros, o que significa menos recursos para investimentos no campo do desenvolvimento econômico de modo mais amplo, como os executados via BNDES, além de menos investimentos no campo da qualificação profissional e limitações para as desvinculações da receita da união. Além do mais, a base fundamental do fundo são as contribuições de parte dos lucros da burguesia empresarial nas rubricas do PIS/PASEP.

Nessa direção, as regulamentações que ampliam ou restringem o acesso dos trabalhadores ao PSD variaram de acordo com a correlação das forças sociais em disputa no âmbito do Estado e dos recursos captados por ele para executar a política social. Logo, com o crescimento econômico após 2003, com expansão do crédito, dos programas de transferência de renda, elevando o poder de consumo da maior parte dos trabalhadores, atrelados a incentivos fiscais, microcrédito e vários estímulos ao empresariado, parece existir maior tolerância do mercado financeiro com os gastos do PSD.

No entanto, com o esgotamento dos canais de mediação entre capital-trabalho, os reflexos da crise iniciada em 2008, o baixo crescimento econômico e o aumento exponencial do desemprego que se verificou durante os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016), desencadeou-se um novo processo de regressão



do PSD, com fins de redução e redirecionamento dos gastos, pois era preciso “reajustar as contas públicas”. Esse momento foi duplamente direcionado, com exclusão da faixa de trabalhadores com menos de 12 meses de trabalho e com alterações jurídicas no campo das contrapartidas de qualificação instituídas que vinham acompanhando o programa de modo não compulsório desde 1995.

A partir de então, houve um novo processo de reestruturação do PSD, que abortou parte significativa dos trabalhadores, na ocasião da primeira solicitação, cuja representatividade na força de trabalho empregada formalmente pode ser vista abaixo, na tabela 3, que apresenta um quadro comparativo com outros países.

**Tabela 4**

**Distribuição dos empregados, segundo faixas de tempo de permanência no atual emprego  
- Brasil e países selecionados, 2009 (em %)**

Países	Até 1 ano	1 a menos de 3 anos	3 a menos de 5 anos	5 a menos de 10 anos	10 anos ou mais	Total
Brasil <sup>(1)</sup>	43,5	25,1	9,7	10,0	11,7	100,0
Coreia	37,2	21,5	10,9	14,0	16,5	100,0
México	26,4	15,0	15,7	18,5	24,3	100,0
Dinamarca	21,9	23,0	14,3	15,4	25,4	100,0
Austrália	20,7	25,4	15,6	17,7	20,7	100,0
Finlândia	20,1	14,5	11,2	17,0	37,3	100,0
Canadá	19,9	22,6	12,5	17,5	27,5	100,0
Islândia	19,6	19,1	16,0	18,4	26,9	100,0
Espanha	17,7	15,7	13,9	19,1	33,5	100,0
Noruega	17,3	18,8	13,2	17,4	33,3	100,0
Suíça	16,3	17,0	14,7	21,7	30,3	100,0
Áustria	15,8	11,8	13,7	20,3	38,5	100,0
Polônia	15,5	18,2	14,3	17,8	34,3	100,0
Alemanha	14,7	13,7	11,3	18,9	41,4	100,0
Irlanda	14,3	16,4	17,0	23,2	29,1	100,0
França	14,2	10,6	12,0	20,5	42,6	100,0
Luxemburgo	14,1	13,3	13,8	18,7	40,1	100,0
Portugal	13,2	12,6	11,7	20,3	42,2	100,0
Hungria	13,0	14,8	14,6	24,6	33,0	100,0
Bélgica	12,5	14,3	11,7	19,0	42,4	100,0
República Tcheca	11,3	13,5	14,5	23,6	37,1	100,0
Itália	10,8	12,6	11,7	21,7	43,3	100,0
Holanda	9,6	15,3	13,4	22,7	39,0	100,0
Reino Unido	8,8	16,9	15,7	23,2	29,0	100,0

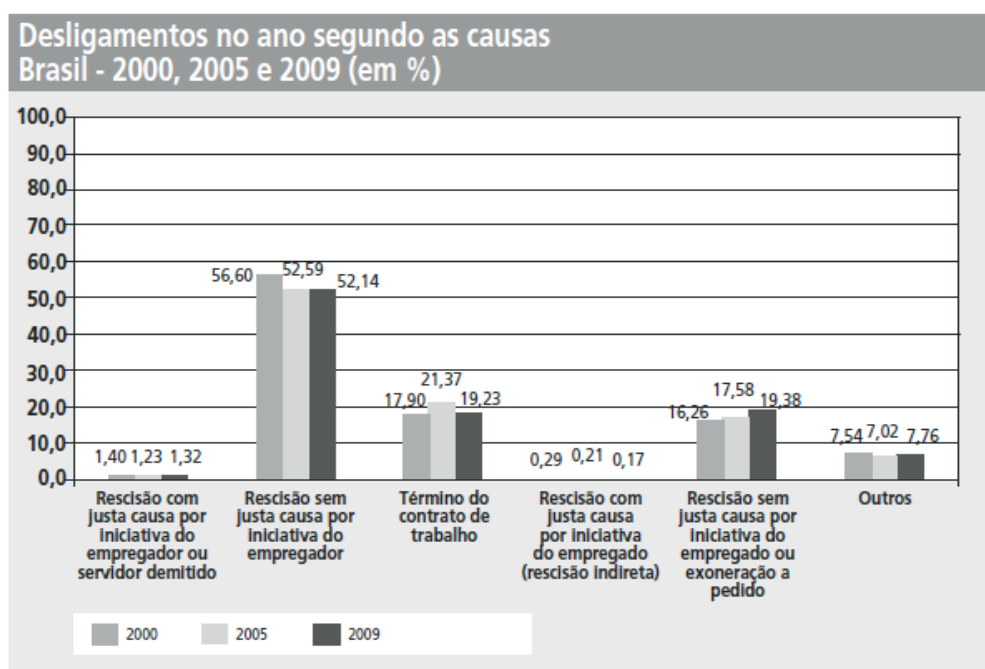
**Fonte:** DIEESE, 2011, p. 61.

No ano 2009, os 43,5% de trabalhadores que não chegavam a completar um ano de trabalho faziam parte dos segurados do PSD. Apesar de não ser possível apreender todas as motivações das demissões, os dados mostram que mais de 50% ao longo dos anos 2000 foram sem justa causa, por iniciativa do

empregador. Tal índice aguça a importância da regulamentação do Art. 239 da Constituição de 1988, que prevê contribuição adicional por parte de empresas com elevado índice de rotatividade. Esta seria uma forma de comprometer o empresariado com a diminuição da rotatividade, diferente da forma como é feita nos dias atuais, nos quais as contribuições via PIS/PASEP independem dos fatores demissão e rotatividade. Tal configuração reflete diretamente no número de demissões sem justa causa, por iniciativa do empregador, como podemos observar no gráfico 4.

**Gráfico 4**

**Desligamentos no ano segundo as causas – Brasil – 2000, 2005 e 2009 (em %)**



**Fonte:** DIEESE, 2012, p. 64.

A seguir, no quadro 13, é possível verificar que não houve estabilização do número de segurados, nem do número de demissões, contudo ambos foram acompanhados também da elevação dos contratos. Fica evidente ainda a limitação do PSD, expressa na porcentagem de proteção dada aos trabalhadores demitidos.

Tabela 5

Total de vínculo, demissão, segurados e valor pago, segundo ano (em milhões)

Ano	Total de contratos do ano	Demissão	Segurados	Taxa demissão/segurados
1997	34,7	10,6	4,4	41,5%
1998	35,0	10,5	4,4	42%
1999	35,1	10,2	4,3	42%
2000	37,3	11,0	4,2	38%
2001	39,2	12,1	4,7	39%
2002	40,9	12,2	4,8	39%
2003	42,0	12,4	5,0	40%
2004	44,7	13,3	4,8	36%
2005	47,7	14,4	5,4	37,5%
2006	50,7	15,5	5,7	38%
2007	54,6	17,0	6,1	36%
2008	59,7	20,3	6,8	33,5%
2009	61,1	19,9	7,3	37%
2010	66,7	22,7	7,4	32,5%
2011	71,0	24,7	7,8	31,5%
2012	73,3	25,9	7,8	30%
2013	75,4	26,5	8,3	31%

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em DIEESE (2003; 2014), MTE (2019) e Santos (2014).

O quadro acima indica que o PSD não acompanhou o aumento do das demissões ao longo dos anos. Isso fica evidente entre os anos 1997 e 2000, nos quais o Programa manteve um padrão muito reduzido diante das demandas. A partir do ano 2000 o número de atendimentos aumenta, mas ainda fica muito distante do total de demitidos, com queda da taxa de habilitação no decorrer de todos os anos. O padrão decrescente do Programa revela os limites do mesmo enquanto ferramenta de proteção dos trabalhadores, mesmo em período de aumento da lucratividade que, por consequência, aumenta também os recursos do FAT. Logo, são “filtros dentro de filtros”, sendo o primeiro o trabalho formal

e, dentro deste, os critérios de habilitação, que, cada vez mais rígidos, impedem o acesso de muitos trabalhadores ao seguro.

Tendo em vista a manutenção do padrão regressivo do PSD, com o esgotamento do crescimento econômico, mais alterações entraram em cena, pois era preciso reduzir gostos apoiando-se, para tal, em concepções de que o trabalhador que recebe o seguro não procura emprego, quando empregado força a demissão apenas para gozar do PSD e trabalha no mercado informal enquanto recebe. Temos nesses elementos a definição do risco moral. Além disso, esses trabalhadores não se qualificam e por isso são demitidos ou não conseguem empregos. O clamor empresarial passa a ser a redução das parcelas, o aumento das exigências e a contrapartida de qualificação profissional. O empresariado deu o seu recado ao governo de diversas formas, dentre as quais no documento “101 Propostas para a modernização trabalhista”, elaborado pela CNI (2012).

Por meio do citado documento, o empresariado defende que o uso dos recursos do FAT para o seguro-desemprego seria desnecessário “se não houvesse tantos estímulos à rotatividade/ informalidade, e os trabalhadores tivessem melhor qualificação e pudessem ocupar as vagas abertas no mercado de trabalho. Ao não fomentar a qualificação, esse modelo restringe o acesso ao trabalhador a um novo emprego” (CNI, 2012, p.102). Há mais detalhes sobre o PSD na visão empresarial:

Da forma como está desenhado, o Programa do Seguro-Desemprego (PSD), somado aos ganhos auferidos com o fim do contrato de trabalho (aviso prévio indenizado e FGTS com multa de 40%), cria um verdadeiro incentivo ao trabalhador que quer ser demitido. Isto ocorre em especial quando o mercado de trabalho está aquecido e há possibilidades de trabalho na informalidade, o que permite uma renda significativamente superior a que teria em condições normais. A cada 12 meses formais, o trabalhador tem direito a quatro meses de seguro-desemprego. Após novos 12 meses, completa os 16 necessários para acessar novamente o seguro-desemprego. Isto contribui para o aumento da rotatividade, que causa prejuízos ao país, tanto pelos elevados gastos do FAT, quanto pelos custos para as empresas e o enfraquecimento dos sindicatos (CNI, 2012, p. 103).

Para eliminar os efeitos negativos do PSD, a entidade sugere a “revisão dos mecanismos de concessão do seguro-desemprego, de modo a condicionar o acesso àqueles que participem de cursos de qualificação disponibilizados e que não neguem empregos disponibilizados” (CNI, 2012, p.103).

Temos, então, a expressão de um consenso do empresariado acerca da força de trabalho: ela é desqualificada, tem comportamento de risco moral e por

essas razões é constantemente demitida, sendo a solução para tais desvios o arrocho das regras e os condicionamentos à qualificação profissional. Isso mostra como o empresariado colocou a rotatividade como um fenômeno gerado pelos trabalhadores e não pelas empresas.

Os novos filtros governamentais vieram entre 2013 e 2015 e os efeitos percebidos foram percebidos de 2014 em diante, com início de um período de estabilidade conforme demonstrado na tabela 3.

Para melhor entendermos as raízes da integração entre pagamento e qualificação no PSD, que dá base para as transformações operadas a partir de 2013, é necessário fazermos um breve retorno aos anos 1990, exatamente à Lei 8.900/ 94 (BRASIL, 1994). Ela trouxe em sua redação que uma das tarefas do PSD era a promoção de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional dos trabalhadores. A fim de atender ao dispositivo, o CODEFAT ratificou seu conteúdo na Resolução nº 64/94, art. 16.

A partir de então, os recursos do FAT passaram a ser utilizados também para a qualificação profissional dos trabalhadores demitidos e também para outras políticas públicas de trabalho e renda. Este se tornou um debate importante no PSD brasileiro, reverberando os elos entre educação e trabalho, porém restrito a qualificação profissional.

Em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso FHC (1995-2002), passou a vigorar o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), que integrava o Plano Plurianual “Brasil em Ação”. A operacionalização do PLANFOR se dava por meio de ações descentralizadas (planos nacionais e estaduais de qualificação), envolvendo múltiplas entidades na sua execução. Ele foi criado para atender às determinações do PSD, mas se ampliou significativamente para diversos outros grupos considerados vulneráveis socialmente também.

Em 2003, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PNQ prometia se diferenciar de seu antecessor por não estar voltado apenas para o mercado de trabalho, mas para uma formação integral do trabalhador. Ele propunha ações de qualificação social e profissional articuladas com outras políticas de trabalho, emprego e renda.

Tanto no PLANFOR quanto no PNQ, os trabalhadores do PSD constituíam-se como público-alvo prioritário, a fim de que se cumprissem as determinações da Lei 8.900/94 (BRASIL, 1994), que coloca para o PSD a atribuição de auxiliar os trabalhadores na busca por um novo emprego, promovendo, para tal, ações de qualificação profissional. Porém nenhum dos programas citados alterou a Lei nº 7998/90 (BRASIL, 1990), que regulamenta o PSD. Tal fato só ocorreu com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), condicionando o recebimento das parcelas do seguro à matrícula dos trabalhadores em curso de qualificação profissional.

O PRONATEC trabalhava com a chamada bolsa formação, que previa repasses financeiros para que as instituições atendessem alunos do ensino médio, ofertando cursos técnicos concomitantes – bolsa formação estudante. Já os trabalhadores e beneficiários de programas sociais são atendidos na bolsa formação trabalhador, modalidade que oferta cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com carga horária mínima de 160h.

Outro diferencial do PRONATEC é a coordenação do Ministério da Educação (MEC). Seus antecessores eram geridos do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE)<sup>78</sup>, o que, sob o aspecto formal, afastava a qualificação profissional da educação básica. No caso do PRONATEC, as instituições de educação profissional pactuam com o MEC o quantitativo de vagas a serem ofertadas e os outros ministérios atuam como demandantes de vagas, ou seja, solicitam ao MEC cursos de acordo com suas especificidades.

A bolsa formação, paga pelo governo, custeia os encargos educacionais, transporte e alimentação dos estudantes e trabalhadores atendidos pelo PRONATEC. Diferentemente da bolsa formação estudante, a bolsa formação trabalhador é mantida com recursos do FAT e dentro do rol de trabalhadores atendidos nessa modalidade estão os encaminhados pelo MTE. Como já dito, o PRONATEC modificou as regras do PSD, alterando os artigos 3º, 8º e 10º da Lei 7.998/90 (BRASIL, 1990). Desse modo, a União passa a ter a opção de condicionar o recebimento das parcelas do seguro à matrícula e frequência em

---

<sup>78</sup> Transformado em Secretaria do Trabalho, parte do Ministério da Economia, pelo atual presidente, Jair Messias Bolsonaro.

um curso de qualificação profissional, passando este também a ser um novo motivo de cancelamento do PSD.

Contudo é o Decreto 7.721/2012 (BRASIL, 2012) que determina quais trabalhadores poderão ser obrigados a realizar um curso de qualificação profissional dentro do PSD. Inicialmente seriam todos os que acionassem o PSD pela terceira vez, dentro do prazo de dez anos. Em 2013 passou a ser o trabalhador que acionasse o PSD pela segunda vez no prazo de dez anos, podendo, em caso de sobra de vagas, serem obrigados também os trabalhadores que acionassem pela primeira vez (BRASIL, 2012).

O MEC é responsável pela oferta de vagas utilizando, para isso, toda a sua rede de educação profissional, que inclui escolas federais e Sistema S<sup>79</sup>. O MTE atua na habilitação do PSD, o que engloba a liberação do pagamento, a orientação e o encaminhamento dos trabalhadores, levantando o perfil e as características dos demitidos para que o MEC adeque os cursos ao perfil do público atendido. A recusa em fazer ou a evasão do curso, bem como a não realização da matrícula dentro do prazo previsto, gera o cancelamento das parcelas do PSD (BRASIL, 2012, ART.3; 6;7)<sup>80</sup>. Para Stampa; Ramos (2016):

[...] a gestão do PRONATEC no MEC poderia ser um elemento facilitador da integração entre qualificação profissional e educação básica, a fim de elevar a escolaridade dos trabalhadores demitidos. No entanto, para os trabalhadores do Programa Seguro-Desemprego, têm sido destinados apenas cursos de curta duração, sem diálogo com a escolarização anterior nem com o perfil profissional dos alunos. Isso confirma que a gestão do MEC não representa a abertura de um diálogo com a educação básica e perpetua a dualidade estrutural da educação brasileira (STAMPA; RAMOS, 2016, p. 785).

Dados cedidos pelo MTE apontam que, em 2014 e em 2015, o número de trabalhadores atendidos pelo PSD foi de 14.641.833. Desse total, 8.594.828 eram reincidentes, ou seja, estavam no PSD, no mínimo, pela segunda vez. Do total de reincidentes, se matricularam no PRONATEC apenas 128.084 trabalhadores, ou seja 1,49% do público alvo, sendo o menor índice em 2015, apenas 0,21%.

<sup>79</sup> Conjunto de instituições de categoriais profissionais, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Social do Comércio (Sesc), dentre outras.

<sup>80</sup> O que também pode ocorrer, na prática, é o endividamento do trabalhador junto ao PSD. Devido à falta de mecanismos efetivos de controle de frequência dos trabalhadores nos cursos, o MTE só é notificado pelo MEC após o fim das parcelas. Nesse caso, quando o trabalhador aciona novamente o PSD ele é identificado como evadido ou como quem não se matriculou anteriormente, tendo que devolver ao erário todo o valor recebido. Esta informação foi repassada por gerente de atendimento de uma agência do MTE, localizada na cidade do Rio de Janeiro.

Esses dados, somados com a diminuição no número de beneficiários entre os anos 2014 e 2015, com diferença de 1.823.259 trabalhadores já são frutos do endurecimento das regras pela Medida Provisória (MP) nº 665, publicada em dezembro de 2014 (BRASIL, 2014) e transformada na Lei 13.134, em junho de 2015 (BRASIL, 2015).

Por questão de não aceitação ou evasão da qualificação profissional 9.328 trabalhadores<sup>81</sup> foram impedidos de receber as parcelas do PSD (BRASIL, 2016), o que mostra que apesar de ter sido tal dispositivo criado para ser um obstáculo ao PSD, o impacto maior foi o do endurecimento das regras. Isso também tem relação com o fato de serem muito poucos os trabalhadores que não desejavam fazer um curso de qualificação enquanto recebiam as parcelas do PSD. Mas, na medida em que aceitavam fazer os cursos, a própria organização do sistema de educação profissional mostrava grandes limites, conforme apontam Stampa; Ramos (2016):

Face ao número de trabalhadores atendidos pelo PRONATEC, é possível dizer que a oferta de vagas em educação profissional não tem sido suficiente para atender o já restrito público alvo do Programa Seguro-Desemprego. Em contrapartida, os trabalhadores que foram encaminhados para o PRONATEC estão submetidos a um processo de certificação que se caracteriza pela precarização dos processos formativos, como baixa carga horária, estruturas improvisadas, não articulação com as trajetórias profissionais, etc. Além disso, há problemas significativos no processo de encaminhamento do trabalhador, tanto pela falta de orientação, como pela desconsideração do perfil profissional (Stampa; Ramos, 2016, p. 790).

Em que pese o consenso por parte do empresariado de que o trabalhador não é qualificado é nem deseja se qualificar, o PRONATEC teve, ao mesmo tempo, um número baixíssimo de negativas e, simultaneamente, baixo percentual de atendimento, o que nos dá insumos para questionar se é, de fato, a indisponibilidade do trabalhador em se qualificar o real problema.

No quadro 14, é possível ver as alterações realizadas no PSD pela Lei 13.134/2015 (BRASIL, 2015).

---

<sup>81</sup> Apesar de não ser um número expressivo em relação ao universo de trabalhadores do PSD, ele é importante para explicar a dinâmica da política social que pretende ser generalizada.



**Quadro 13**  
**Comparativo entre a Lei 8.900/1994 e 13.134/2015, segundo tempo de trabalho,**  
**qualificação profissional e cancelamento do seguro-desemprego**

	Tempo de Trabalho	Qualificação Profissional	Cancelamento do Seguro
<b>Lei 8.900/1994</b>	6 meses - 3 parcelas 12 meses - 4 parcelas 24 meses - 5 parcelas		Recusa de um novo emprego; Falsidade nas informações prestadas; Fraude no recebimento das parcelas; Morte do segurado.
<b>Lei 13.134/2015<sup>6</sup></b>	<p><b>1º solicitação</b> 12 meses - 4 parcelas 24 meses - 5 parcelas</p> <p><b>2º solicitação</b> 9 meses - 3 parcelas 11 meses - 4 parcelas</p> <p><b>3º solicitação em diante</b> 6 meses - 3 parcelas 12 meses - 4 parcelas 24 meses - 5 parcelas</p>	Matrícula e frequência, quando aplicável, nos termos do regulamento, em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional habilitado pelo Ministério da Educação, nos termos do ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela, ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica (BRASIL 2011; 2012).	Recusa de um novo emprego; Falsidade nas informações prestadas; Fraude no recebimento das parcelas; Morte do segurado; Pode ser cancelado no caso de recusa de pré-matrícula, não confirmação da matrícula e evasão no curso de qualificação oferecido pelo Pronatec (BRASIL 2011, ART. 14; 2012).

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Dito isso, é possível afirmar que o PSD foi se consolidando ao longo dos anos como um importante instrumento de proteção ao trabalhador demitido sem justa causa. No entanto, apresenta limitações em acompanhar os altos índices de desemprego em períodos distintos do mercado de trabalho brasileiro, sendo esta limitação uma determinação histórica fruto dos conflitos de classes e do alargamento da capacidade de mediação capital-trabalho por meio dessa política social.

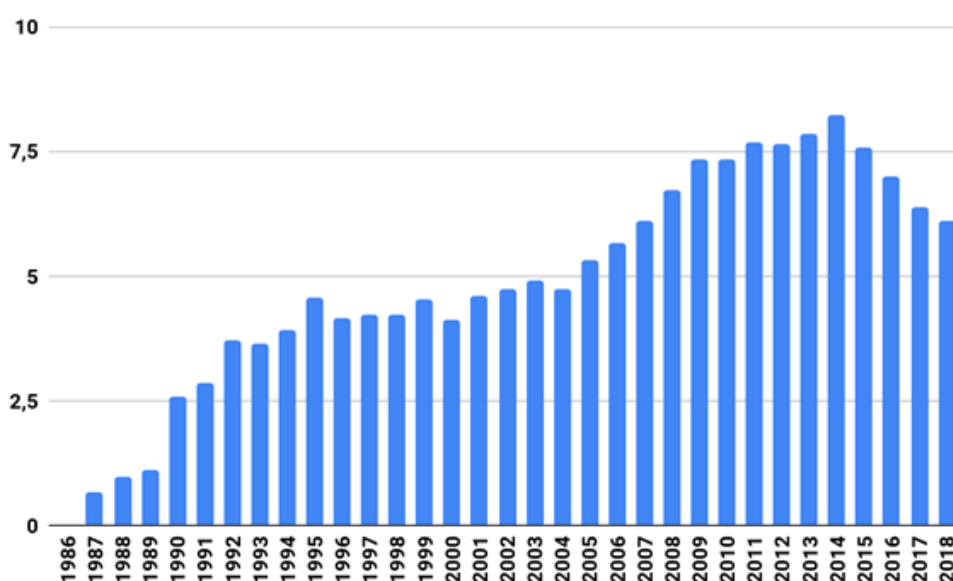
Vimos, ainda, que as regulamentações ora flexibilizaram, oram endureceram as regras de habilitação, fazendo, para isso, uso dos condicionamentos de tempo de trabalho, recebimento ou não de outros recursos previdenciários, dentre outras regras e também da obrigatoriedade de qualificação profissional para acessar o Programa, ainda que esta ação, por

peculiaridades inerentes ao nosso sistema de educação profissional e a relação deste com o sistema de emprego, não tenha logrado tanto êxito até o momento.

Assim, ao longo das transformações do PSD, pesquisas sobre ele também foram sendo desenvolvidas, acompanhando, principalmente, a ampliação do Programa nos períodos de maior crescimento do número de trabalhadores atendidos. Passemos então a analisar o percurso das produções científicas do nosso corpus analítico.

Consideremos novamente a evolução do número de trabalhadores do PSD:

**Gráfico 5**  
**Evolução do número de atendidos no PSD, 1986-2018**

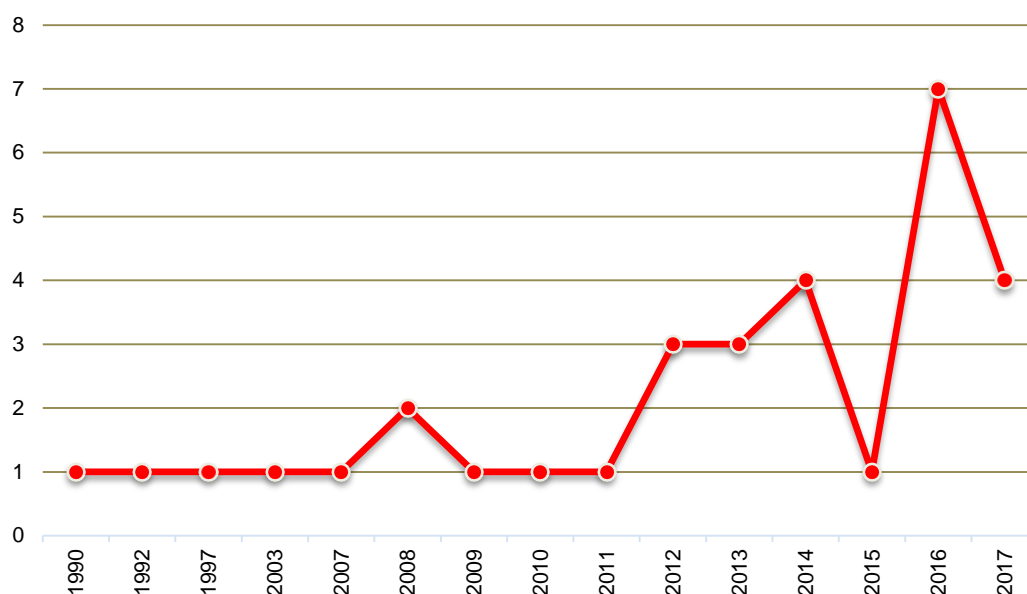


**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em MTE (2019).

Agora consideremos a evolução das produções científicas sobre o PSD, ao longo dos anos:

Gráfico 6

Evolução do número de teses, dissertações e artigos sobre o PSD, 1990-2017



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

Observando os dois gráficos apresentados, é possível afirmar que ao longo dos anos a produção científica acompanhou o crescimento do Programa, o que já era previsto, considerando a importância socioeconômica que ele foi ganhando, bem como as questões suscitadas a partir disso. Assim, esses trabalhos apresentaram uma produção fixa nos anos 1990, que dobrou no início dos anos 2000 e aumenta mais expressivamente em 2012 e 2016. A partir de então ela recua.

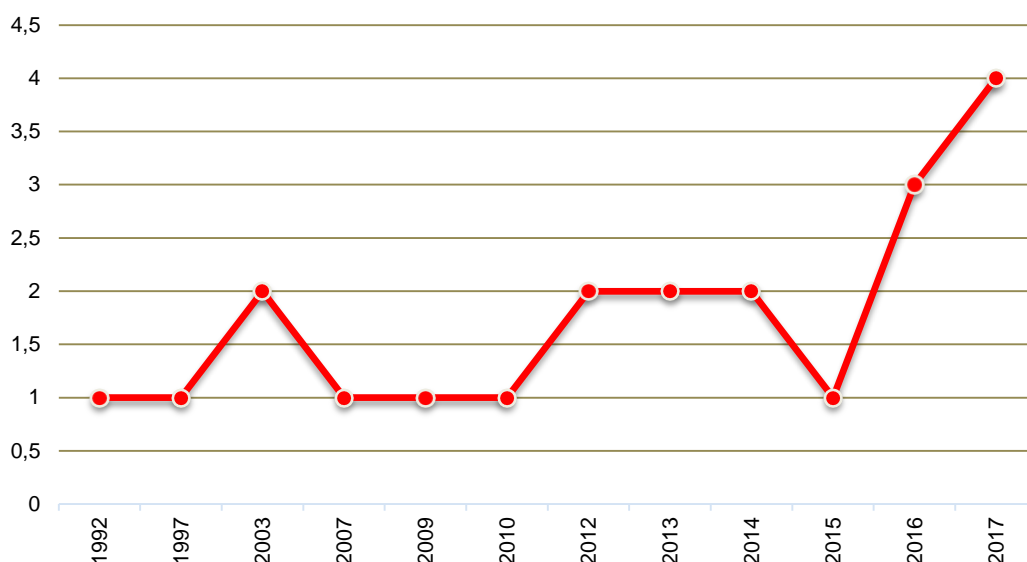
Agora vamos entender um pouco mais sobre o percurso das teses de dissertações encontradas.

Dentro desse agrupamento, a pesquisa revelou que as teses e dissertações localizadas foram defendidas a partir de 1992 e vão até 2017, porém com intervalos consideráveis. Na década de 1990 esse intervalo foi de cinco anos e no início dos anos 2000 o intervalo é reduzido para quatro anos entre 2003 e 2007, depois para dois anos entre 2007 e 2009. Após, passa a ser anual, sendo 2011 a única exceção. Lembrando que o que estamos considerando são os anos em que os trabalhos foram defendidos.

O gráfico 7 apresenta o percurso desse tipo de produção.

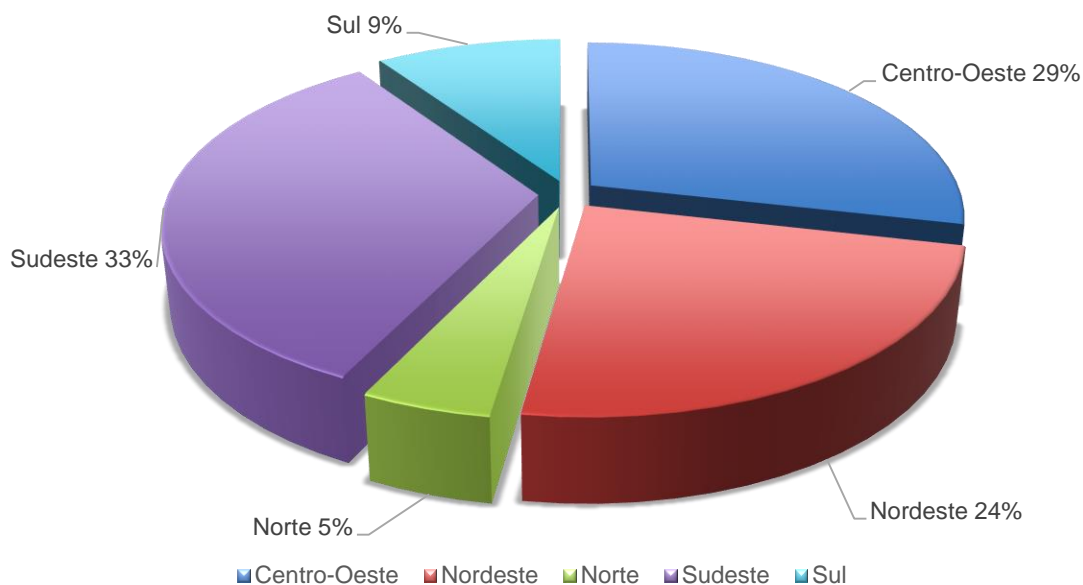
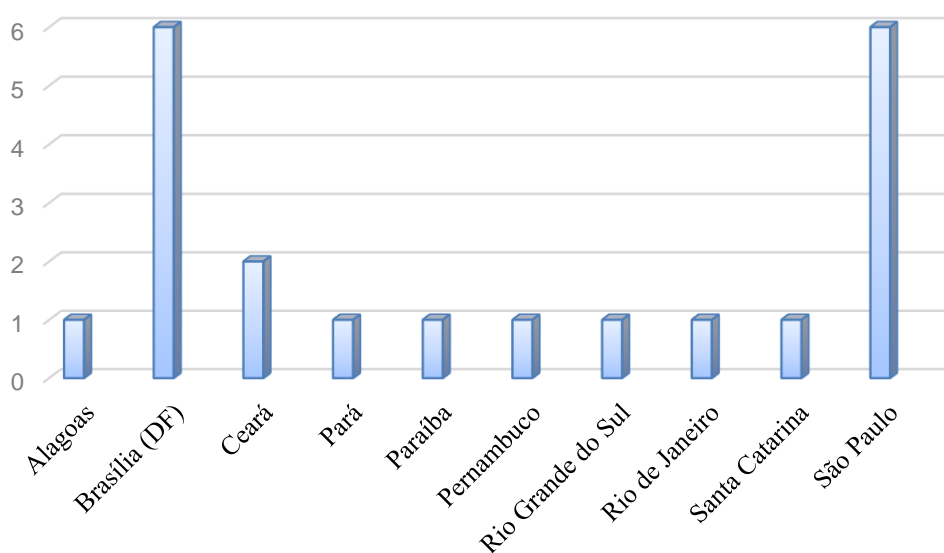
Gráfico 7

Evolução do número de teses e dissertações sobre o PSD, 1990-2017



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

A maior parte dessas produções são oriundas de universidades das regiões Sudeste e Centro-Oeste, sendo a menor produção a da região Sul. Conforme Teixeira; Neto (2014) apontaram em seus estudos, entre 1997 e 2010 a região Sudeste correspondeu a 52% do número total de trabalhadores atendidos pelo PSD, seguida da região Nordeste, com 17,33%. Nesse caminho, a produção foi maior nas regiões em que o número de beneficiários ao longo dos anos também foi mais expressiva. Mas uma diferença se revela na região Centro-Oeste, que em número de trabalhadores soma 7,79%, porém, nas produções sobre o tema tem 29% dos trabalhos localizados. Essa potência tem sido possível a partir dos estudos realizados na UNB, como veremos. A seguir apresentamos os resultados por região e, logo depois, por Estado. Observemos:

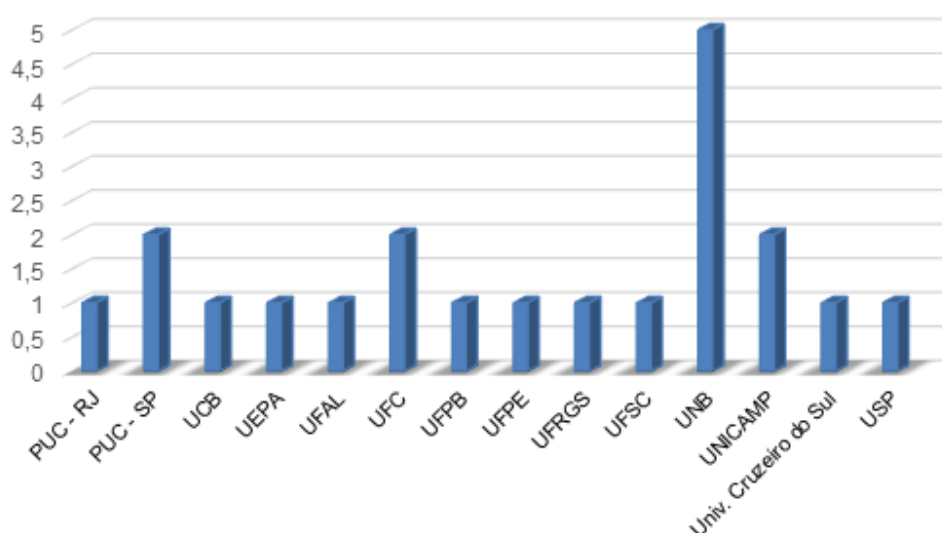
**Gráfico 8****Percentual de teses e dissertações sobre o PSD, segundo região, 1990-2017****Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.**Gráfico 9****Teses e dissertações sobre o PSD, segundo Estado, 1990- 2017****Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

A partir dos gráficos é possível observar que no Sudeste as pesquisas são oriundas dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. No Centro-Oeste quem lidera é o Distrito Federal, e no Nordeste é o Ceará. Já da região Sul há paridade

entre as produções originárias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Também há paridade entre o Distrito Federal e o estado de São Paulo. Vejamos agora quais instituições de ensino aparecem dentro desses estados.

**Gráfico 10**

**Teses e dissertações sobre o PSD, segundo instituição de ensino, 1990-2017**



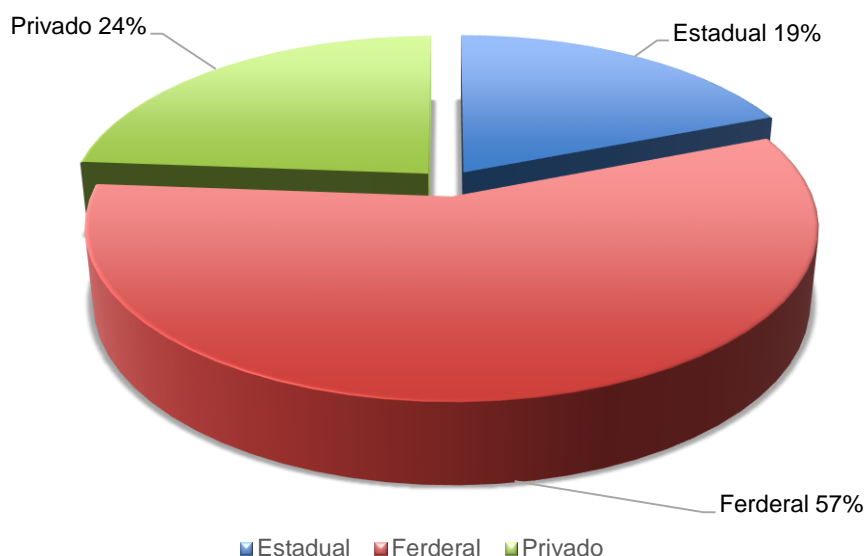
**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

De fato a UNB é a que mais se destaca nessas pesquisas, sendo a responsável pela maior parte das teses e dissertações sobre o PSD no Distrito Federal. Já em São Paulo, que apresentou o mesmo quantitativo de estudos que o Distrito Federal, tem uma produção mais pulverizada, assim como as demais regiões.

Nota-se que a participação das universidades públicas no estudo do PSD é muito expressiva, em especial as federais, que correspondem a 57% do total de pesquisas realizadas, sendo a segunda esfera mais produtiva nesse campo a das universidades privadas. No entanto, é importante citar que foi classificada como privada toda universidade que não fosse federal ou estadual, o que fez com que os resultados da PUC-Rio e PUC/SP contribuam com as produções destas instituições filantrópicas e acrescentem no resultado geral das privadas. No entanto, é de nosso conhecimento que estas instituições comunitárias operam com corpo acadêmico semelhante ao das públicas, inclusive também utilizam recursos públicos para o desenvolvimento de pesquisas. Observemos:

Gráfico 11

Teses e dissertações sobre o PSD, segundo tipo de instituição de ensino, 1990-2017

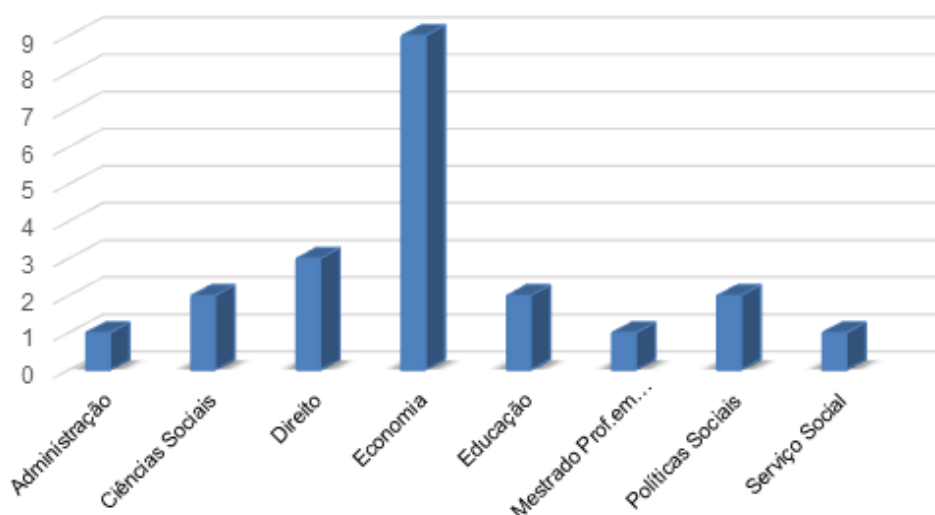


**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

Dentro dessas instituições existem diversos programas de pós-graduação, de forma que é importante sabermos em quais programas essas teses e dissertações foram desenvolvidas. Isso mostra ausências de debates oriundos de alguns campos, prevalência de outros e nos ajuda a contextualizar o direcionamento das pesquisas, os problemas que elas buscam resolver, a forma como se dão. Em nosso universo de pesquisa, considerando os nomes dos programas de pós-graduação registrados em cada trabalho, temos uma hegemonia da pós-graduação em Economia, com 43% de todas as produções.

Gráfico 12

Teses e dissertações sobre o PSD, segundo área de pesquisa, 1990-2017



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

Apesar de haver trabalhos do Serviço Social, percebe-se que é uma produção muito reduzida, ainda mais se concordarmos que a previdência social e as políticas de trabalho são de interesse desta área do conhecimento. A única tese declaradamente de um programa de pós-graduação em Serviço Social é a de Maia (2016), realizada na Universidade Federal de Santa Catarina. No entanto, as duas dissertações em Política Social/Políticas Sociais estão ligadas aos departamentos de Serviço Social da UNB e da Universidade Cruzeiro do Sul. Por isso, considerando a soma dessas produções, o Serviço Social está paritário com o Direito. Contudo, o somatório de ambas as áreas ainda não supera o total de pesquisas no campo da Economia.

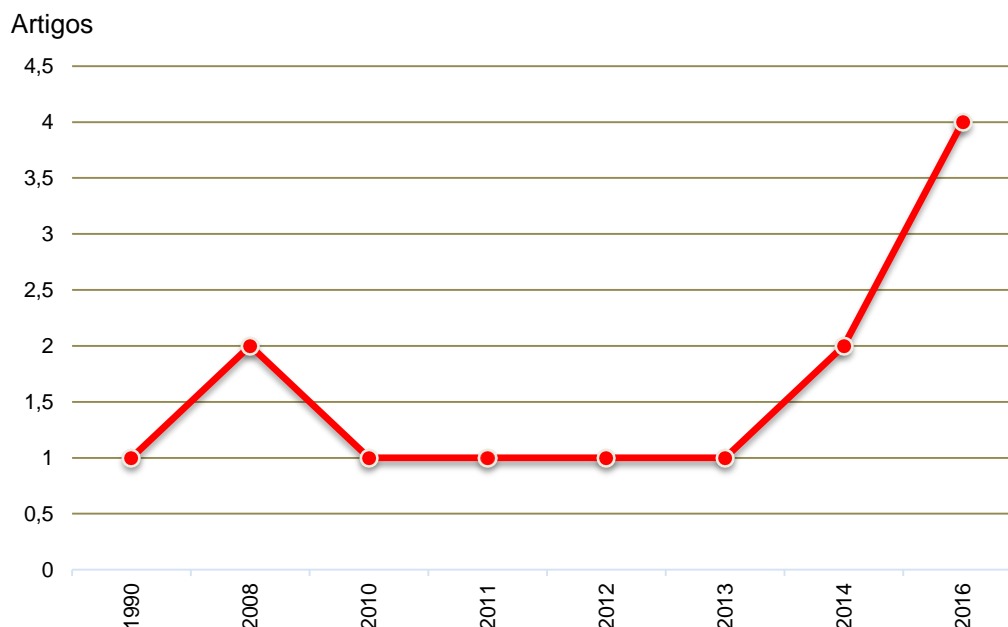
Dito isto, passemos a aspectos relativos aos artigos científicos.

Quanto aos artigos publicados em periódicos científicos localizados para esta pesquisa, o primeiro data de 1990 e tem espaçamento de tempo de 18 com os posteriores, publicados em 2008. Após, a sequência anual vai de 2010 até 2016, com exceção do ano 2015. Há uma oscilação entre um e dois artigos ao longo dos anos, mantendo uma certa tendência, exceto no ano 2016, em que foram publicados quatro artigos. Comparativamente com as teses e dissertações, podemos dizer que houve similaridade no número de produções até o ano 2010. Posteriormente, em 2014 há uma aproximação com 2016. Essa comparação é apenas para referenciar, pois entendemos que os tipos de comunicação em tela



possuem processos de produção totalmente distintos, bem como que, por vezes, teses e dissertações originem vários artigos científicos. Contudo, o contrário também pode ocorrer. Logo, são produções correlacionadas, apesar de suas especificidades. Segue a evolução da publicação de artigos sobre o PSD:

**Gráfico 13**  
**Evolução da produção de artigos sobre o PSD, 1990-2017**



**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir do material de pesquisa.

A tabela com nome dos autores e das revistas científicas consta no primeiro capítulo deste trabalho (colocar a página, se possível) e para não nos tornarmos repetitivos. Contudo, importa destacar que os autores com maior número de artigos, dentro do nosso material de trabalho para esta tese, são os seguintes: Gibran Teixeira da Silva e Giácomo Balbinotto Neto, cada um com três artigos e ambos com graduação e doutorado em Ciências Econômicas/ Economia; Moisés Villamil Balestro e Danilo Nolasco Cortes Marinho, também com dois artigos cada, tendo o primeiro autor graduação em Letras e o último em Psicologia, porém ambos com doutorado em Sociologia/ Ciências Sociais.

Nesse cenário, considerando todas as produções, é possível afirmar que há simetria entre teses-dissertações e artigos, no que diz respeito à temporalidade dos trabalhos. Há também predominância das regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, estando nesta última região a Universidade que mais produziu

sobre o PSD no Brasil, a UNB. Vimos ainda que a área de pós-graduação que mais pesquisa o PSD é a Economia.

A partir da leitura dos trabalhos, notou-se que os debates que envolvem o PSD concentram-se nas seguintes temáticas: pagamento das parcelas, serviços de intermediação, qualificação profissional, história e fundamentos do Programa, impactos do PSD no mercado de trabalho, PSD e sua relação com a rotatividade etc. Todavia, existem basicamente três debates pelos quais praticamente todos os trabalhos passam: a) o pagamento e o risco moral; b) a urgência da qualificação profissional dentro do PSD; c) a intermediação. Essas questões, apesar de sempre estarem presentes desde a criação do Programa, passaram a ser mais estudadas na medida em que o mesmo foi sendo ampliado.

Nessa direção, os três trabalhos produzidos entre 1990 e em 1994 apresentam estudos mais direcionados para a história, estrutura e funcionamento do Programa, com foco também no enquadramento jurídico, na comparação internacional e em sugestões de operacionalização. Estes, em alguns momentos, abordam as temáticas de destaque de modo vinculado aos “fundamentos do Programa”.

Entre os anos 1994 e 2014 a temática da qualificação profissional e do risco moral ganhou mais evidência nas produções. Tendo ao todo 16 trabalhos, 11 expressam concepções sobre a questão da qualificação profissional, oito sobre o risco moral, nove também tratam sobre o papel da intermediação, as causas e efeitos da rotatividade, papel da informalidade e salário de reinserção no mercado a partir do PSD. De 2014 em diante a questão da qualificação profissional e do risco moral continua recorrente, porém em menor quantidade, juntamente com a diminuição de trabalhos<sup>82</sup>.

Dito isto, as próximas duas partes do texto discutem algumas tendências acerca desses assuntos, com base no material coletado. Convém lembrar que, ao longo de todo este trabalho, utilizamos vários desses autores. Por isso, o que sucede esse tópico é uma tentativa de organizar as ideias dos autores dentro dos debates específicos que se fizeram mais presentes nos trabalhos lidos, quais

---

<sup>82</sup> Esta identificação de assuntos não é restritiva, pois geralmente os trabalhos acabam versando sobre o PSD em suas múltiplas correlações, de modo que um mesmo trabalho pode tratar da questão do risco moral, da qualificação e da intermediação. Assim, a divisão de assuntos parte da leitura do autor sobre o que mais está presente em cada trabalho.

sejam, o da qualificação profissional, o risco moral a partir do pagamento e sobre a intermediação.

Assim, o que apresentamos a partir de agora são as concepções sobre essas temáticas. Para isso, teremos dois subitens, sendo 3.3. Concepções sobre a qualificação profissional no PSD e 3.4 Concepções sobre o pagamento no PSD. Neste último também foram incluídas algumas concepções sobre a intermediação da força de trabalho e, assim, direcionamentos por se tratar de um debate mais marginal nos trabalhos analisados e surgir estruturado com o pagamento e também com a qualificação, a exceção de Chahad (1990).

### 4.3

#### **Concepções sobre a qualificação profissional no PSD**

Anteriormente, explicamos os vínculos legais e também operacionais da relação entre o PSD e a qualificação profissional que, de modo compulsório, foi implementada através do PRONATEC. Antes desse Programa, os trabalhadores também foram atendidos pelo PNQ e pelo PLANFOR, sem que com isso houve alteração na lei do PSD, inserindo a condicionalidade.

Esta articulação busca a “integração de políticas de desenvolvimento econômico com políticas de distribuição de renda”, movimento fundamental na construção de um sistema de proteção ao trabalhador, mas que tem recebido mais atenção na literatura do que nos investimentos governamentais (EBLING, 2016, p. 131). Seria o que Balestro e Reymão (2014), Balestro e Marinho (2011; 2010) chamam de equilíbrio entre proteção social e eficiência econômica. Dito de outro modo, é atender às necessidades dos trabalhadores juntamente com as do mercado, intento que requer o equilíbrio entre ambas as necessidades, sendo esta uma tarefa complexa tanto pelas exigências que o mercado impõe (corte de gastos, empregabilidade, inteligência emocional, capacidade de adaptação etc.), como pelas necessidades dos trabalhadores.

Contudo, apesar de vitimados pela rotatividade, como já mostramos anteriormente, possuem escolaridade entre ensino fundamental e médio completo, o que é resultado da política de democratização das vagas em educação básica das últimas décadas. Dessa forma, os desafios para o campo da formação continuada desses trabalhadores estão na relação entre educação e

mundo do trabalho, vínculos frágeis no sistema capitalista, cuja educação está diretamente relacionada às demandas do mercado de trabalho, com fins de preparo da força de trabalho, em altos níveis de qualificação e competência, e que não necessariamente terão empregos com direitos trabalhistas, nem salários adequados ao nível de qualificação.

Dessa forma, as demandas do mercado entram na disputa pelos objetivos e meios de desenvolvimento das políticas sociais, pela atuação de seus representantes nos quadros governamentais, incluindo conselhos, órgãos gestores e demais esferas do poder público, de modo que os interesses privados possam conviver e se desenvolver juntamente com os interesses coletivos. Quando isso não é possível, o privado impõe-se em nome de uma racionalidade de mercado.

Em se tratando de educação dos trabalhadores, perde-se a sua dimensão de processo histórico contraditório de formação humana, que se materializa em processos de conservação e ruptura com as ideias dominantes, fato que contribui com a luta da classe trabalhadora por emancipação. Porém, essa educação é pensada em função do mercado de trabalho, e se reduz ao treinamento para tarefas simples, reproduzindo a separação histórica entre trabalho manual e intelectual. Quando a educação se reduz a tarefas simples, o educando-trabalhador é alijado do conhecimento científico historicamente acumulado em torno de determinada prática e seu desenvolvimento no processo educativo não tem como referência as suas capacidades, desejos, possibilidades, nem mesmo a sua necessidade de conhecer e intervir na realidade social. Em suma, o que é ofertado tende a ser “pedaço do saber” necessário para alavancar os lucros do capital. Dessa forma, sendo o Estado integrante da reprodução do capital cabe a ele a tarefa de tirar todos os “freios” para o processo de acumulação (desproteção social, flexibilização de leis, rotatividade, retirada de direitos, aumento da jornada) e, ao mesmo tempo, atuar na legitimação dessa realidade, fazendo com que ela seja entendida pelos próprios trabalhadores como natural, formando uma unidade que engloba “a expropriação crescente do trabalho pelo capital e a extração da mais-valia, por intermédio da intensidade do trabalho e do aumento da produtividade da força de trabalho” e “um Estado que intervém nos rumos da produção e nas relações político-sociais com vistas à legitimação dos padrões de relações sociais vigentes” (NEVES; SANT’ANNA, 2005, p. 20).

Há porém uma flexibilidade na educação dos trabalhadores, pois esta comporta um conjunto de possibilidades de acordo com as demandas do mercado. A educação não é tida como um direito social e a formação, simples ou complexa, é realizada de acordo com a inserção do trabalhador no setor produtivo, incluindo as estratégias de sobrevivência em caso de não haver emprego, minimizando, assim, a pressão social em torno das expressões da questão social. Desse modo, uma pequena parcela da classe trabalhadora tem acesso ao cabedal de conhecimentos acumulados, enquanto a maior parcela é inserida em processos de formação precarizados.

Tal realidade coloca a “educação” como ferramenta de obtenção do consenso dos trabalhadores, com escopo de naturalizar a pobreza, o desemprego, o empreendedorismo, a rotatividade e todas as formas de contratos sem direitos, sendo uma “lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho” (GENTILI, 2002, p. 51).

No campo ideológico, melhor posição no mercado é alcançada por aqueles que desenvolvem a empregabilidade, ideologia que “passou a ser expressão dessa responsabilização do indivíduo por seu emprego e desemprego [...] uma clara tentativa de transferir riscos e responsabilidades aos mais fracos, fazendo o trabalhador assumir a sua empregabilidade, por meio de formação profissional, requalificação etc.” (MATTOSO, 1999, p. 20). Para tanto, por mais que a educação seja compreendida pelos trabalhadores como uma possibilidade de “inclusão” e de exercício da cidadania, as determinações mais gerais do processo capitalista cancelam essa possibilidade.

A transferência de responsabilidade pelo desemprego, no caso do PSD, tem sido realizada por meio do risco de perda do próprio seguro, na medida em que o trabalhador que entrar no Programa passa a ser objeto de um conjunto de análises sobre a sua empregabilidade. Tais análises, na maior parte das vezes, isolam o trabalhador de todas as determinações sociais e concluem que o que falta para ele é empregabilidade, esforço na busca por emprego e até mesmo vontade de trabalhar.

A combinação entre seguridade e qualificação tende a avaliar, medir, julgar e decidir os critérios de distribuição dos recursos também de acordo com

os esforços para a qualificação. Dessa maneira, o processo de conformação dos trabalhadores por meio da qualificação profissional passa a ter uma legitimação dentro do próprio ordenamento jurídico, que condiciona a proteção social ao esforço em se qualificar.

Contudo, ao passo em que a “combinação” entre qualificação e proteção se dá, esta ganha status de eficiência de acordo com as regras do mercado de trabalho. Esta eficiência tem sido evocada como necessária dentro do PSD desde a sua regulamentação em 1990, com fins de possibilitar os processos de intermediação e aumentar as chances de reinserção dos trabalhadores. Porém, fato interessante dentro do conjunto das produções é a centralidade da qualificação como solução para quase todos os problemas relativos ao desempregado, o que, na realidade, parece não se confirmar, considerando que, nos dias atuais, o PSD tem como desafio coordenar um mercado de trabalho abalado pelo desemprego estrutural.

Nesse sentido, percebemos que as concepções sobre a qualificação profissional dentro do PSD parecem analisar o desemprego unicamente como friccional ou sazonal, na medida em que aderem a uma lógica de organização do mercado de trabalho por meio da criação de competências e habilidades por parte dos trabalhadores, que precisam apenas de qualificação para se encaixarem perfeitamente nas vagas. Cria-se, com isso, uma inquietação contínua para aqueles que estão recebendo as parcelas do PSD, que parecem ocupar um espaço de dívida social por estarem desempregados recebendo as parcelas do seguro. Tal dívida precisa movimentá-los ao pagamento, que se dá por meio de constante busca por qualificação e procura por emprego. Tendo dito isso, apresentaremos as concepções sobre a qualificação no PSD, trazidas nos textos selecionados.

.A defesa dos processos de qualificação articulados ao PSD se dão, geralmente, pela declarada necessidade de combinação entre políticas passivas e ativas, historicamente inerente às políticas de emprego dos países capitalistas, porém, segundo parte dos autores, como Koyanage (2010); Teixeira (2013); Ebling (2016), para citar alguns, essa combinação não tem recebido a atenção necessária no Brasil, sendo a sua importância mais teórica/ formal do que real. Koyanage (2010) indica que seria necessário que o PSD fosse mais flexível para que não só esta, mas também outras ações pudessem se integrar.

A rigidez do Programa está diretamente vinculada a sua incapacidade de ofertar itinerários diferenciados de pagamento, qualificação e intermediação, sendo, por isso, predominantemente focado nos pagamentos. Na visão dos autores, um modelo de proteção social que não acompanhou as transformações do mundo do trabalho, as quais requerem maiores investimentos na “formação do capital humano” (HASENKAMP, 2003; TEIXEIRA, 2009).

A referida padronização “beneficia trabalhadores em ambientes diferentes com características distintas da mesma maneira, visto que a única forma de diferenciação é relacionada à faixa salarial, e, mesmo assim, com poucas variações” (ANDRADE; TEIXEIRA, 2009, p.12). Diante do isolamento de ações, com poucos investimentos no campo da qualificação, impede-se a cobrança de contrapartidas do trabalhador e também de agregar capital humano.

Acerca do agregar capital humano, Teixeira (2009); Teixeira et al (2012), Teixeira e Netto (2016; 2014) concordam que um dos efeitos positivos é o aumento do salário de reinserção do trabalhador no mercado, ou seja, quanto mais qualificado, maior será o salário que o trabalhador aceitará para retornar ao mercado formal, porque conseguirá empregos de maior qualidade e com melhores salários. Para cumprir essa função, Teixeira (2009) defende que o PSD:

[...] seja pensado e estruturado de forma a agregar capital humano aos seus beneficiados, como geração de cursos de qualificação profissional, treinamentos e reciclagens, pois somente desta forma é que o seu maior público, trabalhadores jovens e trabalhadores de meia idade, de pouca instrução, poderão se reinserir no mercado de trabalho de forma estável e com um nível salarial melhor (TEIXEIRA, 2009, p. 67).

Percebe-se que na visão do autor a reinserção, a estabilidade e salários melhores são frutos do capital humano acumulado pelo trabalhador, de forma que as variáveis reais do mercado de trabalho, especialmente de países de capitalismo dependente, ficam anuladas a uma capacidade individual. Ao nosso ver é exagerado o poder que é dado à qualificação profissional. Contudo, o autor entende que para auxiliar no processo de agregação de capital humano, no PSD o governo deve:

[...] intensificar seus esforços na promoção da qualificação e no treinamento profissional a fim de que esses jovens tenham maior empregabilidade, tornando o programa uma forma de política pública ativa no combate ao desemprego e não somente uma política de transferência de renda (TEIXEIRA, 2013, p. 104).

A citação acima remete-nos novamente ao principal objetivo citado, que é integrar políticas ativas e passivas dentro do PSD, pois assim evita-se apenas o pagamento das parcelas e também desenvolve a empregabilidade. Acerca dessa perspectiva de integração para a empregabilidade, Moretto (2007) identifica que discursos com esse tipo de concepção de formação tiveram grande circulação nacional ao longo dos anos 1990, ano de regulamentação do PSD, com reportagens e estudos que admitiam a impossibilidade de empregar a todos, formando “a compreensão de que para conquistar um emprego será necessária maior qualificação do trabalhador” (MORETTO, 2007, p. 11). Logo, esse tipo de ideologia, cujo mérito é o esforço individual, atua na pressão e polarização dos segmentos mais precarizados da classe trabalhadora, estimulando disputas pelas poucas vagas, entre os mais e os menos qualificados (OLIVEIRA, 2010), indicando soluções individualistas, hierarquizadoras e meritocráticas, que acabam sendo reforçadas pelos “exemplos de superação<sup>83</sup>”, trabalhadores em experiências que não podem se generalizar, que conseguiram “vencer na vida”.

Com a ampla aceitação social desse discurso, a direção da política de emprego foi se consolidando através da centralidade da qualificação profissional. Nesse caminho, os governos agiram duplamente, permitindo muita flexibilidade no mercado e nas relações de emprego, cujo processo resulta na recente Reforma Trabalhista e, ao mesmo tempo, ampliando o acesso a cursos de qualificação. Esse desenho da política de emprego destoa do padrão dos países desenvolvidos, nos quais a flexibilidade do mercado e das relações de trabalho é amortizada por maior proteção social por parte do Estado.

Nessa direção, os trabalhadores brasileiros tiveram juntamente flexibilização, perdas de postos de trabalho, rotatividade e desproteção social, que passou a ser substituída pelas concepções de que a qualificação gera emprego. A partir disso, não apenas os empresários e o governo passaram a desejar qualificação como forma de proteção social, mas também a parcela pobre dos trabalhadores, que desejavam melhores condições de vida e trabalho,

---

<sup>83</sup> Nos links abaixo, é possível casos desse tipo, em que acontecimentos que não podem se generalizar, são postos como possível para todos, a partir de uma ampla gama de esforços individuais, bastando força de vontade. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/empregabilidade-o-segredo-para-o-sucesso/>> <<https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2014/07/7-historias-de-empresendedores-brasileiros-de-sucesso.html>>. Acesso em: 10 de ago. 2019.



aderindo, para isso, ao ideal de aumento da produtividade do trabalho, processo de reestruturação dos anos 1990.

Destarte, a integração das políticas de educação, trabalho e emprego do período alargou os limites de formação dos trabalhadores, redefinindo seu papel na estrutura do Estado e exigindo cada vez mais qualificação profissional para o incremento da produtividade. Acerca das demandas de qualificação, Moretto (2007) e Balera (1993) entendem a importância de integrar o PSD com a qualificação profissional, mas não defendem que esta qualificação substitua ou condicione o pagamento, isto é, demarcam o campo de atuação do PSD, afirmando que a integração com a qualificação não pode ser confundida com as atribuições do campo educacional. No nosso entendimento, os autores estão se referindo ao sistema formal de educação, porém, mesmo assim, esse alerta faz lembrança de que a origem do PSD é previdenciária e não necessariamente de qualificação do trabalhador. Contudo, a cautela para não exigir do PSD o que não cabe a ele não foi um pensamento muito aceito. O que foi se convencendo apontava em direção oposta, de solicitação de investimentos para a qualificação dentro do PSD, inclusive com amadurecimento dos debates sobre as condicionalidades.

As condicionalidades não são novas enquanto ideia, porque mesmo antes da criação do PSD havia debate sobre o que fazer durante o período de recebimento das parcelas do seguro. De forma geral a qualificação e a intermediação sempre foram bem aceitas para ocupar o trabalhador, seja comparecendo ao SINE para mostrar que desejava um emprego ou na busca por cursos demandados pelo mercado. Não obstante, a qualificação foi tendo importância e já explicamos anteriormente que a qualificação compulsória enquanto experiência real veio com o PRONATEC.

Desse modo, após o PRONATEC a ideia de condicionalidade passou a ser mais discutida socialmente e também em pesquisas. Contudo, quais os sentidos dessa qualificação para o PSD?

No trabalho de Esteves (2012) ele afirma que o desafio a ser superado no PSD é de ordem das “condutas condicionadas” cuja não aplicação geraria tendência à acomodação e ao trabalho clandestino. Para que esse efeito não seja gerado é preciso: “pagar uma renda, exigir atitudes do trabalhador e obrigá-lo ao cadastramento para possibilidade de dar-lhe segurança pela integração em outras

políticas” (ESTEVES, 2012, p.116), isso pois, em Esteves (2012) a qualificação é um dos sentidos mais fortes para a proteção e emancipação do trabalhador que aciona o PSD (ESTEVES, 2012).

Ao que parece, as palavras do autor dão fé à crença de que sem ter uma pressão social externa, o trabalhador vai acomodar ou trabalhar sem carteira assinada. Assim, teoricamente, na contramão da acomodação temos a aplicação dos verbos pagar-exigir-obrigar como indicativo de uma lógica que se sustenta a partir da ideia de um trabalhador que precisa ser o tempo todo tutelado, pois é avesso ao trabalho. Assim, a qualificação assume um papel de compensação da sociedade pelo pagamento do seguro.

Moreira (2016), analisando a função da qualificação a partir da articulação entre o PSD e o PRONATEC, indica que esta integração pode ser um instrumento positivo no combate ao uso repetido do seguro. Segundo o autor:

[...] a implementação do PRONATEC se coaduna perfeitamente bem, na medida em que pode contribuir para a redução do índice do uso repetido do Seguro-Desemprego e tenta combater o estigma de que o benefício é uma política passiva, no sentido de apenas realizar alguma transferência de renda utilize o Seguro-Desemprego pela segunda vez, dentro de um prazo mínimo, receberá, além do auxílio financeiro, uma requalificação profissional se for esse o caso (MOREIRA, 2016, p. 77, 78).

O autor traz uma possibilidade que pode ser interpretada, pelo menos, de duas formas. Então, vamos ver uma de cada vez. A primeira hipótese é que o trabalhador demitido tenha 12 meses de serviço e seja, por isso, habilitado ao PSD. Dentro do Programa ele participa de um curso pelo PRONATEC e, saindo do curso, as teorias de que a qualificação aumentará seu salário de reinserção e proporcionará empregos mais estáveis se cumpra e por isso ele seja reinserido com um salário maior e com um emprego estável, no qual ele trabalhe para o resto da vida. Nesse caso, o PRONATEC evitaria o uso repetido do PSD por ter, de fato, transformado as condições de reinserção do trabalhador, gerando para ele estabilidade a ponto dele não necessitar do PSD novamente.

A outra possibilidade de entendimento é que o encaminhamento para o PRONATEC teoricamente, é feito com base na reincidência do trabalhador no PSD, sendo a atual regra a que encaminha na segunda solicitação. Outra regra é que o pagamento é cancelado em caso de recusa de fazer o curso. Assim, sendo o curso negado, o trabalhador não usa o Programa pela segunda vez. A primeira interpretação é semelhante aos que acreditam que a qualificação resolve todas as

questões citadas e a segunda se enquadra no pensamento de que a qualificação pode servir de “peneira” do PSD.

Partindo para o universo empírico de Magalhães (2015), o qual conta com trabalhadores e agentes do SINE do Distrito Federal, encontramos na qualificação uma gama de sentidos ora divergentes, ora complementares entre si. O grupo de trabalhadores de sua amostra era formado por reincidentes no PSD, isto é, estavam no Programa no mínimo pela segunda vez. Foram entrevistados 10 trabalhadores e seis agentes que atuavam diretamente com o PSD. Sobre a qualificação, Magalhães (2015) relata que em seu universo não houve integração do PSD com o PRONATEC ou com outras ações de qualificação. Considerando que essa articulação teve início a partir de 2013 e a que pesquisa dela foi concluída em 2015, parece que o Programa teve dificuldades de se generalizar. Apesar disso, alguns atendentes do SINE mesmo sem terem participado dos encaminhamentos dos trabalhadores para cursos de qualificação, apresentaram pontos de vista que expressavam dúvidas acerca dos interesses dos trabalhadores. No que tange à qualificação, um dos atendentes afirma:

Eu acho que o trabalhador não quer se qualificar, eles preferem receber o seguro e ficar livre para fazer outros trabalhos, mas também as vagas oferecidas não são atrativas para eles, são cursos na área administrativa que não contribuem na inserção. Cursos bons são de brigadista, operador de máquina, de empilhadeira, segurança (Agente GFM). (MAGALHÃES, 2015, p. 50).

O agente, sem dúvida, tem seu conhecimento e experiência e trabalha “na ponta” do atendimento ao demitido, o que confere a ele uma perspectiva diferenciada que precisa ser considerada. Além do mais, ao mesmo tempo em que ele acha (não tem certeza) que o trabalhador prefere receber o seguro e fazer outros trabalhos, ele afirma que os cursos não sejam atrativos e não reinsiram o trabalhador. Considerando que todas as colocações sejam verdadeiras, elas podem explicar muitas questões.

Primeiramente, se o trabalhador prefere receber e fazer outros trabalhos, tal fato, por si só, explica a necessidade de complementação de renda? Se sim, não seria a reposição do seguro suficiente? Outro ponto a ser considerado: as vagas não são interessantes. Pode ser que, de fato, o trabalhador não se sinta motivado por diversas razões. Contudo, importa questionar por qual razão nem os trabalhadores, nem os agentes participam juntamente com as escolas técnicas

e Sistema S da definição dos cursos, para que estes se tornem mais interessantes? Por fim, pode ser que o trabalhador não queira se qualificar naquele momento em que foi demitido - por qual razão isso se apresenta como um demérito? Assim, concepções sobre os trabalhadores como “não quer trabalhar”, “não quer estudar” podem ser formas de constranger a força de trabalho, para que ela esteja sempre em profunda produtividade, por cursos e por procura de emprego, o que se reproduz também institucionalmente nos espaços de atendimento ao trabalhador.

Convém atentar que, a partir das condicionalidade instituídas na legislação do PSD, em 2012, passando a vigorar em 2013, a submissão do pagamento à qualificação, que até então contava apenas com a base ideológica da “empregabilidade” e do “trabalhador não querer se qualificar”, passa a ter um dispositivo legal que conforma todas essas ideias no direito positivo, criando um mecanismo de coerção - cancelamento do pagamento - que se soma aos argumentos ideológicos já existentes.

Esse arranjo é entendido por Ramos e Stampa (2016) como uma forma de amarrar o processo de demissão ao de qualificação, não deixando opção para o trabalhador. É uma forma de encaminhar questões relativas ao desemprego com o uso de estratégias superficiais, de esfera individual, sem a necessária indagação da base social e econômica em que estes trabalhadores vendem a sua força de trabalho. Dessa forma, a qualificação, enquanto geradora de capital humano, se torna a panaceia para as desigualdades sociais, à depender sempre dos esforços dos trabalhadores.

Também Maia (2016), Fontenelle (2017) e Sousa (2014) discordam da política de condicionamento. Em seus trabalhos, expressam que trata-se de uma das novas formas de retirar direitos em torno do PSD e envolver os segurados na solução de problemas que não dependem deles, como o desemprego estrutural. Logo:

O direito constitucional garantido de ser atendido quando em situação de desemprego involuntário agora se vincula a deveres e contrapartida do segurado: declarar que não possui renda, inserir-se em atividades de qualificação profissional (nem sempre ofertadas pelo sistema, devido à redução dos recursos para essa finalidade), comprovar um período de trabalho cada vez maior para se ter acesso aos critérios mínimos do benefício (MAIA, 2016, p. 254; 255).

Magalhães (2015), como Fontenelle (2017), imprimem em seus trabalhos grande insatisfação de parte dos trabalhadores por conta das condicionalidades do PSD. Em Magalhães (2015) as opiniões dos trabalhadores acerca dos cursos e da condicionalidade, trazem, ao nosso ver, uma mistura de descontentamento e expectativa. Vejamos:

Eu tentei fazer um curso do PRONATEC uma vez, mas pediram tantos documentos que desisti. Meus documentos de escola estão onde eu morava, que é no interior do Maranhão. (Trabalhador MEP).

O PRONATEC seria bom se tivesse bons cursos. (Trabalhador BFS).

Não acho que os cursos do PRONATEC ajudam a encontrar emprego melhor. (Trabalhador MDM).

Acho errado você ter que fazer um curso do PRONATEC para receber o seguro, não faz sentido a pessoa fazer um curso que não é da sua área ou de nível mais baixo que o seu. (Trabalhador MFS)  
(MAGALHÃES, 2015, p. 70).

O mesmo descontentamento é relatado no trabalho de Stampa e Ramos (2016), cuja narrativa de um coordenador do PRONATEC é elucidativa acerca de como parte dos trabalhadores se sentiam. Segundo ele:

[...] a reclamação grande que nossos alunos têm é que eles chegavam no Ministério de Trabalho, aí eles entregavam uma lista: - oh, escolha aí! Aí o cara começava a ler, mal ele começava a ler: - Oh, escolha logo! Precisa andar. Tem outro na fila. Vamos logo, vamos logo! (RAMOS, 2014, p.119 apud STAMPA; RAMOS, 2016, p. 787).

É possível perceber que o descontentamento não se resume a negação de participar de ações de qualificação, mas, principalmente, por serem essas ações desenvolvidas de modo muito desorganizado, com oferta de cursos que nem sempre fazem sentido para determinados grupos e, além de tudo, ser um meio de coagir o trabalhador. Para Balestro et al (2012) o óbice da qualificação no PSD se explica pelos poucos recursos a ela destinados, pela falta de governança na implementação, junto com a grande centralização das ações e com a capacidade institucional limitada. Isso corrobora com trabalhos que foram citados antes, cujos autores entendem que a qualificação no PSD brasileiro tem um valor mais formal do que real, ganhando no campo das ideias status de valiosa e essencial, porém, na execução da política, tenha rebaixada a sua importância. O que nos conduz ao seguinte questionamento: se não recebe tanta importância real, no sentido de elevar, ainda que dentro dos interesses do capital, o nível de

qualificação das massas trabalhadoras, a que serve essa massa de ideias, pouco materializadas, sobre a qualificação profissional no PSD? Temos em Meszáros (2004) uma pista:

O poder da ideologia predominantemente é indubitavelmente imenso, mas isso não ocorre simplesmente em razão da força material esmagadora e do correspondente arsenal político-cultural à disposição das classes dominantes. Tal poder ideológico só pode prevalecer graças à vantagem da mistificação, por meio da qual as pessoas que sofrem as consequências da ordem estabelecida podem ser induzidas a endossar, ‘consensualmente’, valores e políticas que são de fato absolutamente contrários a seus interesses vitais (MÉSZÁROS, 2004, p. 472).

Por esse viés de análise a qualificação, tão aclamada como solução para o desemprego, por vezes nem acontece enquanto política burguesa de inclusão produtiva das massas trabalhadoras, mas elas cumprem, no campo das ideias, uma mistificação que engaja os próprios trabalhadores em busca de qualificação, por conta própria, pois nem para convencer a burguesia em sua forma de atuar, no Brasil, se movimenta em direção de reestruturar o seu sistema de educação.

Ao ventilar a ideologia da qualificação, ao passo em que não a oferta, a burguesia aguça e conforma o senso comum para uma busca também individual, meritocrática, solitária e privada de qualificação. A esse processo Souza (2006) denomina de recrudescimento da teoria do capital humano, no qual o Estado, por um lado, deixa de ser o investidor e a qualificação fica a cargo do indivíduo. Por outro lado, a intervenção do Estado sobre a questão da qualificação profissional tem um peso decisivo no sentido deste viabilizar as condições para que a burguesia realize a reforma intelectual e moral necessária ao desenvolvimento do seu projeto de classe. Tudo indica que, ao atender às recomendações dos organismos financeiros internacionais, ao dialogar com o empresariado para formar “mão-de-obra” para o capital e, ao difundir a qualificação como sendo uma problemática dos trabalhadores, o Estado brasileiro abriu mão de ser dirigente de um processo de educação como direito coletivo e como dever do Estado.

A partir do exposto é possível afirmar que, de modos distintos, há consenso entre os autores que emergiram da pesquisa realizada sobre o potencial da qualificação profissional no desenvolvimento da empregabilidade e do capital humano. Não há, porém, concordância entre todos acerca disso, havendo os que orientam cautela e clareza sobre os limites e possibilidades do PSD nessa questão. Há ainda os que não se posicionam contra a qualificação, mas sim

contra o condicionamento do pagamento, entendendo que trata-se de um obstáculo ao direito do trabalhador. Não obstante, os que postulam pela necessidade de qualificação, capital humano, empregabilidade, apontam que isso não ocorre de modo satisfatório, por conta da focalização no pagamento e por serem as políticas de integração feitas com poucos recursos, não recebendo, assim, a devida atenção.

Entre estes, há ainda uma subdivisão entre o que defendem a qualificação para aumento das possibilidades de reinserção no mercado e os que a defendem como estratégia de controlar e dar utilidade ao tempo livre do trabalhador, bem como diminuir gastos com o pagamento, conforme expressa Moreira (2016), para quem “a questão fundamental do PSD é a de como atuar no sentido de reinserir o trabalhador no mercado de trabalho, da forma mais adequada possível às suas necessidades, e do empregador, com o menor tempo possível de espera, reduzindo, assim, os gastos com o Seguro-Desemprego” (MOREIRA, 2016, p. 78).

Por fim, a insuficiência da oferta real de qualificação no PSD, já apresentada no capítulo anterior, de apenas 1,49% de matrículas de trabalhadores do PSD em 2014 e 0,21% em 2015, torna evidente que esta política, a despeito da sua importância na literatura, não tem sido desenvolvida. Porém, nem por isso deixa de cumprir seu papel ideológico, mas, ao contrário, nesse processo a qualificação passa a ser mais um fator da esfera privada do trabalhador, sendo condizente com o modelo de capitalismo dependente no qual não se estabelece uma direção burguesa clássica.

O que se verifica é que sendo objeto de necessidades tanto do capital como do trabalho, a qualificação torna-se um fetiche na sociedade, posto que é identificada como mecanismo de inclusão, de mobilidade social, de autonomia, enfim, de conquista efetiva de cidadania.

#### 4.4

#### **Concepções sobre o pagamento das parcelas no PSD**

Os debates sobre o pagamento das parcelas aos trabalhadores do PSD não se dão em torno do pagamento em si, mas, sim, acerca dos efeitos desse pagamento no comportamento dos trabalhadores. Em geral buscam explicações

para a demissão, a demora na readmissão, a partir do que consideram um estímulo a ambos os processos: as parcelas pecuniárias.

Sobre as demissões, tentam calcular o quanto os trabalhadores com expectativa de seguro-desemprego forçam para serem demitidos, apenas para gozarem das parcelas e retornarem ao mercado, para cumprirem novamente a carência e forçarem a demissão novamente, sendo esta uma explicação válida para o aumento dos gastos do PSD, em especial os do campo da “economia”.

Quanto a demora para a readmissão, os trabalhos tentam medir o esforço de busca por um emprego durante o recebimento das parcelas, considerando exacerbadamente que o esforço do trabalhador é o que determina a readmissão. Esforço este que não implica apenas em “correr atrás de um emprego”, mas também se qualificar para ele enquanto está recebendo as parcelas do seguro. Estas responsabilidades dadas ao trabalhador se relacionam diretamente com o serviço de intermediação, que deve equiparar a relação vaga-trabalhador e, para tal, depende de disponibilidade e qualificação adequada por parte dele.

Enfim, toda a cadeia demissão-procura-qualificação-readmissão converge para o indivíduo, agora tomado não como um sujeito de direitos, mas sim de deveres éticos e morais que devem motivá-lo à disponibilizar a sua força de trabalho, de modo qualificado, para ser vendida no mercado de trabalho. Assim, como a formação do livre mercado no passado dependeu, sobremaneira, de expedientes que obrigassem a venda da força de trabalho - separação da propriedade e fim dos amparos assistenciais - os debates sobre o pagamento das parcelas no PSD giram em torno de como essas parcelas incentivam a decisão do trabalhador de não vender a sua força de trabalho por determinado tempo. Para tais análises, os autores localizados na pesquisa utilizam os recursos teóricos da Teoria do Risco Moral. Passemos a explicar os sentidos dessa teoria nos estudos sobre o PSD brasileiro.

Em nosso campo analítico, o primeiro trabalho que aborda mais profundamente o risco moral é o de Ambrósio (2003). Seu estudo busca um desenho ótimo para o PSD, considerando que o pagamento das parcelas estimula o trabalhador a não procurar emprego e que o próprio pagamento pode ser utilizado para eliminar essa distorção. Com esse objetivo, sugere a existência de assimetria de informação acerca da escolha do trabalhador, sobre o seu esforço de busca e sobre o salário de reserva. Essa informação de que apenas o



trabalhador detém resulta em imprevisibilidade, o que, numa relação de seguros, evidencia o risco moral.

Partindo dessas premissas, o autor questiona sobre qual seria a escolha de seguro-desemprego por parte do trabalhador caso esta escolha servisse de sinalização para as contratações das firmas, interferindo assim nos salários quando os trabalhadores fossem novamente empregados, ou seja, no salário de reinserção. Seu esquema é:

[...] que o governo estabeleça níveis distintos de benefício para tipos de trabalhadores distintos (auto-seleção). Os trabalhadores mais eficientes receberiam um menor nível de seguro-desemprego, mas em contrapartida essa escolha sinalizaria para as firmas o seu tipo e esses passariam a receber propostas das firmas [...] (AMBRÓZIO, 2007, p. 11).

Num quadro em que o seguro seria variado, de acordo com a escolha do trabalhador, o autor defende que tal escolha seja um indicativo de bons trabalhadores, para que as empresas possam ofertar para estes melhores empregos. Logo, trabalhadores “eficientes” escolheriam seguros menores, enquanto os “ineficientes” seguros mais generosos, recebendo, assim, propostas de empregos não tão boas. Nessa elaboração o governo funcionaria como uma seguradora cujo “resultado é análogo a uma situação onde o mercado em questão fosse o de seguro de automóveis” (AMBRÓZIO, 2007, p. 44).

Logo, a partir da oferta de bons empregos, é o trabalhador eficiente que terá maior chance de ter melhores salários e ainda de trocar o seguro por um emprego. No mais, se o seguro for utilizado como sinalizador, menos seguro será sinônimo de mais eficiência, logo, maior a chance de reinserção no mercado. Esse desenho, na visão do mencionado autor, melhoraria o nível dos empregos e diminuiria a pressão pelo seguro.

Na mesma direção, Andrade (2009) faz uma avaliação sobre o PSD e sugere um desenho no qual a saída do desemprego depende unicamente do trabalhador. A autora explica que o risco moral surge por dois caminhos. O primeiro seria quando o trabalhador, tendo ciência do seguro, passa a empenhar menos esforço no trabalho, pois sabe que, em caso de demissão, conta com o seguro. A outra é quando está recebendo o seguro, passa a se esforçar menos para a obtenção de um novo emprego, devido ao recebimento das parcelas. Assim, considerando a existência de risco moral na relação entre trabalhadores

e governo, sugere um desenho mais eficiente do PSD, que seja bom para o governo e que, ao mesmo tempo, tenha utilidade para o trabalhador.

Seus estudos admitem o governo como o “ente principal” e o trabalhador como “o agente”, ambos estão em uma relação em que o principal não tem controle sobre as decisões do agente. Logo, é pensado um conjunto de incentivos para a busca e o pagamento do seguro é condicionado ao esforço do trabalhador. Isto posto, entende que estando sem emprego, o comportamento do trabalhador (na busca e na preservação do emprego) pode ser modificado a partir da instituição de um imposto salarial, variável de acordo com o período em que o trabalhador estiver desempregado. Dessa maneira:

A política de incentivos é claramente vista através dos valores do imposto, que para os primeiros períodos de desemprego é negativo, indicando que o governo dá ao trabalhador um subsídio como prêmio por ter realizado uma busca por trabalho eficiente, tornando-se positivo a medida em que o trabalhador permanece mais tempo desempregado. O valor positivo do imposto significa que o trabalhador pagará o respectivo percentual do salário ao governo para sempre, uma vez que ele esteja empregado [...] (ANDRADE, 2009, p. 158).

A procura por emprego também foi objeto das análises de Teixeira (2013). Para isso, utilizou dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED do DIEESE no período de 2006 a 2010, sendo os dados de tratamento os trabalhadores que, ao saírem do último emprego, estavam habilitados ao seguro, ou seja, tinham, minimamente, seis meses de trabalho. Já o de controle são os trabalhadores que não chegavam a seis meses de trabalho. Assim, partindo da expectativa pela recepção do benefício, considerando a variável “tempo de busca” e utilizando análises econômicas, conclui que os trabalhadores que não receberam o seguro apresentaram maior procura por emprego. Além disso, para o autor o risco moral vai depender do sistema de incentivos do seguro, assim como pela falta de controle do governo sobre a busca de emprego dos trabalhadores.

As conclusões de Teixeira se aproximam ainda de estudos sobre demissão induzida<sup>84</sup> por parte do trabalhador, pois avaliam a partir da expectativa de direito de receber o seguro. Essas análises avaliam se ao cumprir todos os requisitos para receber o seguro, o trabalhador passa a forçar a sua demissão, caso explicado também por Andrade (2009).

---

<sup>84</sup> Entende-se por demissão induzida casos em que o trabalhador, tendo cumprido o tempo mínimo para receber o seguro-desemprego, começa a criar situações para ser demitido.

Testagem com tal finalidade foi feita pouco antes de entrar em vigor as regras da MP 665/2014 (BRASIL, 2014), com trabalhadores cuja expectativa de receber se encerraria a partir da referida MP. Carvalho (2017), utilizando dados da Rais, estimou a probabilidade de os trabalhadores induzirem a demissão para gozarem do seguro nesse período. Ao fim das probabilidades, afirma que os trabalhadores que eram elegíveis a receber o seguro antes da MP 665, em especial os que estavam no primeiro emprego, tinham maior probabilidade de serem demitidos, em comparação com os que não possuem a expectativa do seguro (CARVALHO, 2017).

Moro (2016), em análise análoga de Carvalho (2017), concluiu que o risco moral, em forma de demissão induzida, está mais presente entre os trabalhadores com salários mais baixos, cuja reposição pelas parcelas do seguro são mais próximas de seus antigos salários. Assim, quanto maior a renda do trabalhador, menos chance de risco moral.

Outro tipo de comportamento estudado no campo do risco moral são os acordos de demissão. Tilman (2017) testou, a partir da teoria dos jogos (simulação do fato), a reação dos indivíduos diante da possibilidade de receber benefícios em caso de demissão. Assim, aplicou 12 perguntas a alunos de graduação com ou sem experiências profissionais para saber se eles fariam acordos de demissão, sabendo que receberiam o seguro. Sua conclusão foi que os benefícios exercem alguma influência mas não explicam completamente os acordos de demissão (TILMAN, 2017).

Magalhães (2015) problematiza o acordo de demissão como crime e traz a fala de dois trabalhadores de seu campo experimental, que afirmam:

Eu fiz acordo nos últimos dois empregos para receber o seguro. Um deles pagava o salário mínimo na carteira, mas para que a gente ficasse o chefe pagava a mais por fora. (Trabalhador MRC).

A empresa que trabalhava me demitiu, mas continuei trabalhando recebendo o seguro-desemprego, aí depois ela me contratou em outro CNPJ. (Trabalhador MLC). (MAGALHÃES, 2015, p. 70).

Em contrapartida, na pesquisa de campo de Figueiredo (2014), a maior parte dos trabalhadores (82% de 100) afirmaram que nunca haviam pedido para trabalhar sem carteira assinada a fim de receber as parcelas do PSD.

Oliveira (2016) analisou o esforço de busca durante o recebimento do seguro. Seu trabalho tentou clarificar se o esforço do trabalhador aumenta com

o findar das parcelas. Consta que no curso do fim das parcelas o esforço do indivíduo de fato aumenta, especialmente para os do sexo masculino, por conta de serem “chefes de família”. Aponta, ainda, que quanto maior for o valor do salário no emprego anterior, maior será o seguro e, por isso, ele adiará a busca por um novo emprego. Refletem nesse resultado, ainda a escolaridade e o valor da renda per capita, que quanto maiores, mais adiam a busca do indivíduo.

O autor considera que o acesso a programas de transferência de renda também interfiram no comportamento de busca por emprego, afirmando que, a partir de 2004, a busca por emprego dos beneficiários caiu devido à expansão do Bolsa Família<sup>85</sup>, “induzindo a uma diminuição do esforço na busca por um novo emprego” (OLIVEIRA, 2016, p. 105). Por fim, perfaz que “o aumento do esforço em comparação a inatividade, concentrado nas últimas parcelas do seguro indica que os trabalhadores em média preferem explorar os benefícios do programa até o seu fim, o que sugere que os indivíduos otimizam o comportamento de busca por uma nova reinserção destinando a receita dos recursos para complementação da renda familiar ou para o lazer” OLIVEIRA, 2016, p.108).

O trabalho de Esteves (2012), no qual se estuda a proteção do trabalhador diante da introdução da automação nos processos produtivos, corrobora, utilizando uma linguagem mais simples, as concepções até então apresentadas. Segundo a sua visão, pagar até cinco parcelas sem exigir contrapartidas “faz com que ele, o trabalhador, tenha a tendência de ficar acomodado e até trabalhar clandestinamente [...]. Isso significa suas rendas: uma resultando contrato dito informal e outra do valor pago pelo Estado (ESTEVES, 2012, p. 115).

Na mesma direção Moreira (2016) e Mourão et al (2013) explicam a problemática do trabalho informal na vida dos segurados. A partir da análise de dados da Pnad (1999-2009), Mourão (2013) chega à conclusão de que o PSD interfere negativamente sobre a formalidade em 42% dos casos, pois, durante o seguro, os trabalhadores vão para o mercado informal para complementar renda e continuam nela após o fim do seguro.

---

<sup>85</sup> Para detalhes, ver: <<http://bolsa-familia.info/>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

Não obstante o pensamento dos autores citados, outras pesquisas em que, inclusive, realizaram trabalho empírico com trabalhadores, trazem resultados diferentes acerca de alguns assuntos. Vejamos:

Quanto ao adiamento da busca pelo recebimento das parcelas do seguro, Fontenelle (2017), em sua pesquisa sobre a articulação do PSD com o PRONATEC, entrevistou 15 trabalhadores de uma agência do SINE de Fortaleza, requerente do PSD. Dos participante, 73,3% avaliaram o PSD como importante para a busca por um novo emprego, pois garante a locomoção e traz alívio para as questões de sobrevivência. Tais falas retiram, para o grupo pesquisado, o PSD apenas como estimulador do ócio, pois as parcelas eram importantes para o próprio processo de busca por um novo emprego.

Ao pesquisar a percepção dos trabalhadores sobre o PSD, Figueiredo (2014) aplicou 100 questionários em um CEAT - Centro de Atendimento ao Trabalhador da cidade de São Paulo. Destes, 88 % afirmaram nunca terem adiado a busca de um emprego pela recepção das parcelas do PSD. Porém, o campo empírico de Magalhães (2015) traz elementos importantes para que não se generalize nenhuma das possibilidades. A autora entrevistou trabalhadores e agentes do SINE de Brasília. Ao questionar exatamente a busca por emprego enquanto recebia o seguro, obteve as seguintes respostas:

Quando tô recebendo o seguro faço bicos. Tenho que me virar para sustentar os filhos. O dinheiro do seguro só dá pro básico. (Trabalhador BFS).

Eu procurei emprego quando estava recebendo a última parcela do seguro. (Trabalhador LMC).

Minha mãe tem uma banca na feira, então quando recebi o seguro-desemprego fui ajudá-la, além de poder ficar com meu filho que é pequeno. (Trabalhador MFS).

Tô sempre em busca de emprego, não fico sem trabalhar. Eu aceitei vaga de auxiliar de serviços gerais, porque não consegui na minha área que é telefonia. (Trabalhador WSR).

(MAGALHÃES, 2015, p. 69)

Complementarmente, temos a fala de um agente do SINE, que opera diretamente com o PSD, em cuja visão: “Eles [os trabalhadores] fazem corpo mole, pois o trabalhador que não tem seguro tá sempre em busca de vaga. Eu

acho 6 meses um período muito longo, e o espaço entre um seguro e outro é muito pequeno (Agente GPS). (MAGALHÃES, 2015, p. 49).

O pensamento desse agente do SINE, apesar de não poder ser representativo do conjunto de agentes, nos remete aos limites da política de intermediação, apontada por alguns autores como frágil dentro do PSD. Sua fragilidade se deve ao fato de ser uma área que recebe pouco investimento financeiro dentro do Programa, sendo, por exemplo, em 1997 captadora de 0,50% dos recursos do FAT (CHAHAD, 2000b).

Chahad (1990) aponta que é comum a criação de um sistema nacional de emprego juntamente com a política de seguro e, para além disso, é importante para o bom funcionamento do PSD. Um dos fatores é a necessidade de comprovação do desemprego e também o empenho na busca por uma nova vaga. Dentro desse viés, a função de intermediação requer forte articulação do PSD com as estruturas de atendimento ao trabalhador a fim de colocar o desempregado em contato direto com as vagas existentes. Assim, sugere que: o trabalhador demitido sem justa causa deva ir ao posto com regularidade, ser acompanhado a fim de evitar fraudes e comunicar seu esforço de busca; ter um cadastro do trabalhador, com dados profissionais e educacionais que subsidiem a intermediação:

Nesta perspectiva, é preciso reforçar a tese de que um programa integrado entre seguro-desemprego e SINE não dispensa uma complementação do ponto de vista social. Em outras palavras, a atividade de intermediação não deve se pautar somente pelo reemprego do trabalhador mas sim por assisti-lo nas várias necessidades que o desempregado tem ao ser colocado em disponibilidade (CHAHAD, 1990, p. 68)

A concepção de intermediação do autor é ampla, não se restringindo apenas ao reemprego, mas traz a possibilidade de uma atuação social, o que pode ser muito positivo para os trabalhadores, na medida em que presta orientação, encaminhamentos e auxilia o trabalhador em questões referentes ao mercado de trabalho. Isso também é importante em Balera (1993), pois, em sua visão os setes primeiros dias de demissão devem ser de efetivo trabalho do sistema de emprego, podendo até mesmo fazer com que o recebimento das parcelas seja desnecessário, em caso de encontrarem com o trabalhador um novo emprego. Mas sem tal apoio, o trabalhador faz uma busca solitária por emprego “tudo à

revelia do ente protetor oficial que, por enquanto, permanece ‘deitado em berço esplêndido’ (BALERA, 1993, p.117).

O cuidado que se requer é que os serviços de intermediação não representem um aparelho de controle dos trabalhadores, obrigando-os a aceitar qualquer emprego apenas por uma questão moral (SOUSA, 2014), pois:

[...] o fato de ser desempregado, é visto, temporariamente, enquanto durar sua condição de não vendedor da sua força de trabalho, como uma pessoa “indigna”, devendo de qualquer forma retomar a “honra” de ser inserido em qualquer trabalho. A necessidade fabricada pela ética capitalista do trabalho de estimular o desempregado a retomar sua condição de “trabalhador digno” o mais rápido possível [...] (SOUSA, 2014, p. 100).

A problemática apontada acima poderia ser evitada se a intermediação fosse utilizada com fins de eficiência econômica, nas palavras de Koyanagi (2007), pois trataria com maior assertividade, corrigindo e combinando as informações do mercado de trabalho, ou seja, promoveria o casamento entre demanda e oferta. Esta combinação, junto com a qualificação resultaria, segundo a autora, na redução da rotatividade. Desse jeito, a principal tarefa é unir oferta e demanda de trabalho. Tal ação pode ainda indicar que "no longo prazo, o objetivo está voltado para a contribuição de um estabelecimento de relações de trabalho mais duradouras para que as empresas realizem maiores investimentos em capital humano ou na força de trabalho, culminando em um incremento da produtividade, dos salários e do bem estar social" (KOYANGI, 2010, p.47).

Para Balestro at. al (2010):

A intermediação de mão de obra constitui o nó articulador de uma política de proteção social e uma política ativa para o mercado de trabalho [pois] A intermediação de mão de obra, como articuladora, permite melhorar a qualidade dos conteúdos dos cursos de qualificação, aproximando os do mercado de trabalho, e, em termos conceituais, é uma forma de mobilizar a força de trabalho (BALESTRO, 2010, p.200).

A partir do exposto, fica evidente que as ações de integração com a intermediação, viabilizada em articulação com o SINE, são interdependentes na visão da maior parte dos autores pesquisados. Logo, ela é convidada a assumir diferentes papéis, podendo ser o SINE um lugar de referência para o trabalhador demitido ser acolhido, como também uma forma de saber se o trabalhador está realizando o esforço devido para deixar de usar o seguro, ou seja, um local de controle. Também está na intermediação a capacidade de pressão sobre a qualificação, na medida em que a oferta de vagas que demande uma formação

que o trabalhador não possua pode influenciá-lo a aderir a propostas de qualificação para aumentar a empregabilidade.

Apesar de o PSD ter sido estudado desde da sua criação, foi durante o crescimento do Programa, nos anos 2000, com aumento constante do número de beneficiários e também de denúncias de fraudes de diversos tipos, que a quantidade de pesquisas aumentou, especialmente com a ventilação das ideias de ajuste fiscal.

Destaca-se o que o fio condutor da expansão das pesquisas foi o alto gasto com PSD em pleno crescimento econômico, com a criação de postos de trabalho com carteira assinada.

Esses debates se deram a partir de escolhas teóricas, metodológicas e ideológicas relativas à saturação de campos diferenciados de pesquisa e sujeitos políticos com envergadura diferenciadas, que, ao olharem para a contradição que se colocava na sociedade, aplicaram seus cabedais de análise no processo de construção do conhecimento. Assim, entendemos que cada caminho de produção do conhecimento escolhido pelos autores, somados à experiências pessoais, profissionais e sociais, de modo geral, foram determinantes para os resultados que alcançaram.

Os caminhos trilhados pelas pesquisas trouxeram aspectos importantes para compreender o PSD como parte integrante de um sistema que tende a responsabilizar os trabalhadores pelos problemas inerentes a ele. Assim, convergiu a maior parte das pesquisas, colocando o trabalhador como o sujeito, sua tendência ao risco moral e sua desqualificação como chaves interpretativas da realidade. No caso do esgotamento do PSD, entre 2003 e 2013, ano que começaram as mudanças do PRONATEC, seguidas da MP 665 em 2014, produções que explicam o fenômeno para além do risco moral existem, porém em menor quantidade, se comparadas ao total das pesquisas. Como exemplo podemos citar Santos (2014), cuja análise teve como objetivo principal verificar o papel da rotatividade no uso do seguro-desemprego, concluindo que:

[...] existem indícios mais robustos no sentido de que as variações na Taxa de Rotatividade do Mercado de Trabalho Brasileiro (inclusive a base de cálculo em que essa taxa é aplicada) afetem as variações na Quantidade de Requerimentos ao Seguro-Desemprego do que o inverso. Portanto, dentro das limitações deste trabalho, colocadas logo adiante, reforçasse a proposta de se trabalhar para a mitigação da elevada rotatividade observada no mercado de trabalho do País



também como meio de arrefecer os gastos públicos com o programa seguro-desemprego (SANTOS, 2014, p. 76).

Entender os gastos do PSD sob o crivo da rotatividade é considerar em algum grau a estrutura do nosso mercado de trabalho e também a não regulamentação do artigo 329, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, que complementaria o FAT com a taxa extra de empresas com índice de rotatividade acima da média nacional, as desonerações fiscais e as perdas de recursos do FAT pela Desvinculação das Receitas da União (DRU). Implicaria considerar que entre os anos 1995 e 2010, apenas 49,62% dos recursos do FAT foram especificamente para o PSD, conforme apontado por Teixeira e Netto (2014).

Contudo, conforme nos lembra Rezende (2016, p. 389), no desenho da política o caminho foi conservador, “na medida em que culpabiliza e responsabiliza trabalhadores pelas taxas de rotatividade e por supostos abusos nos benefícios” e, ao que parece, a produção científica, em nome de uma racionalidade econômica, tem se baseado nos mesmos princípios.

Diante do desemprego, do trabalhador, da burguesia e dos meios de produção, olhar para apenas um elemento sem considerar todos os demais tende a enviesar os resultados para consensos em torno desse elemento. Tentar considerar a totalidade das relações sociais de produção capitalista e o papel da ideologia nelas, pode resultar num resultado diferente.

Considerando tais elementos, entendemos que as grandes preocupações sobre o pagamento das parcelas do PSD aos trabalhadores desempregados expressam teoricamente a pressão burguesa sobre o exército industrial de reserva. O objetivo é manter esse excedente dispensado do mercado formal em plena atividade de busca por emprego, logo, de disponibilização total de sua força de trabalho novamente no mercado, com todas as implicações que isso tem para a redução do nível de emprego. Para tal, as parcelas precisam regredir e a pedagogia moralizadora deve dar conta de fazer com que o trabalhador se sinta incomodado por estar gozando do seguro-desemprego, sem estar se dedicando diretamente ao capital, seja pela busca ou por cursos de qualificação.

É possível perceber ao longo das análises uma adesão ao movimento de mercadorização das políticas sociais, no qual todas passam a ser vistas segundo as leis do mercado, pela eficiência e pelo baixo custo. Isso se revela na perda

substancial das dimensões ligadas ao bem estar dos trabalhadores nas análises e o predomínio da preocupação com as demandas do mercado.

Essa forma de ver a política social está também na aparelhagem estatal, que aplica diversas teorias inerentes ao mundo dos negócios, como o é a questão do risco na contratação de um seguro, para a implementação da política social de amparo ao trabalhador, o que em parte explica a regressão do direito ao PSD, ao longo dos anos, para os trabalhadores mais afetados pela rotatividade. O resultado mais lastimável é a perda da dimensão humana desses trabalhadores dentro de tais políticas, que passam a ser atendidos pelo grau de risco que representam ou não para os cofres públicos.

Assim, são perceptíveis os elos educativos entre essas teorias e o empresariado, a exemplo das orientações da CNI. Esses elos conformam interpretações da realidade que buscam separar o indivíduo do contexto real, com discursos de autodisciplina, autocontrole e até mesmo de uma falsa moral. Isso porque não há indagações acerca dos processos de exploração vigentes no capitalismo, nem mesmo da base fundamental da existência desse sistema, que é a apropriação privada da riqueza socialmente produzida pelo trabalho. Mas parece haver muita inquietação em torno da construção de uma cultura moralizadora dos grupos mais precarizados da classe trabalhadora.

Com isso não estamos negando que o PSD tenha problemas, até mesmo relativos ao melhor direcionamento de seus recursos. O que está em tela é o atrelamento de grande liberdade para explorar e demitir a força de trabalho a um forte aparelho repressivo e moralizador que tenta educar essa força de trabalho de modo que ela se sinta constrangida e culpada por estar desempregada.

Uma questão importante, para além da existência do risco moral, seria perguntar: quais são as condições materiais em que os grupos mais precarizados dessa classe tem vivido ao passo em que contribuem com a geração da riqueza para o capitalista e também para o fundo público por meio do seu trabalho e impostos? Por qual razão esse trabalhador que pratica as várias formas de risco moral se sente no direito de assim proceder? Ele se sente compensado por isso? Compensado por e pelo que? Seria todo o esforço para receber as parcelas do seguro e utilizar seu tempo livre ou para realizar outra atividade uma forma de participar dos lucros do capital, considerando que a fonte principal do PSD vem

dessas contribuições, a título do PIS/PASEP? O que chamam de preguiça e indolência poderia ser entendido como resistência de quem produz mais valia?

A ideologia do “faz corpo mole” atinge de modo geral todos os trabalhadores, mas, no Brasil, ela é incrementada pelo típico tratamento de nossas elites ao negro escravizado, ao índio e ao caboclo, inspirando personagens clássicos da nossa literatura que representavam o “jeito brasileiro de ser”, cuja preguiça é um traço central, como o Jeca Tatu de Monteiro Lobato, de 1914 e Macunaíma, protagonista do romance de mesmo nome de Mário de Andrade, de 1928 (AZEVEDO, 2012).

Em corolário, essas compreensões acirraram a desconfiança social sobre os trabalhadores e atua na construção não apenas de um consenso sobre o PSD e suas funções, mas também na obtenção do consentimento ativo dos trabalhadores e torna de uma visão de mundo da classe dominante.

## 5. Considerações finais

O presente trabalho surgiu com o objetivo de trazer respostas para a seguinte indagação: como tem sido a produção científica sobre o Programa Seguro-desemprego brasileiro e quais consensos estão sendo construídos nessas produções?

Primeiramente gostaríamos de expor o que consideramos serem limites de nossa análise. O primeiro limite é a amostra. Elegemos alguns bancos de dados e três tipos de materiais (teses, dissertações e artigos). Essa opção deixa de fora materiais que não estão nos bancos digitais. Quanto aos que foram localizados na pesquisa, sabemos que, por vezes, a leitura dos elementos pré-textuais não dá conta de expressar todo o conteúdo do trabalho, em se tratando de teses e dissertações.

Dito isto, é possível também considerar que trabalhos que discutem o PSD, mas que não trouxeram essa informação de modo claro, tenham ficado de fora da amostra. Por fim, tivemos contato com produções de diversas áreas e suas especificidades foram trabalhadas dentro das limitações de um estudo da natureza de uma tese, que possui prazos bastante curtos para a sua produção e exposição. Além disso, a pesquisa parte da leitura e análise deste autor sobre os trabalhos de outros autores. Por isso podem existir pontos em que a interpretação se distancia da intenção dos autores, mas aqui se deve considerar que a tese é um trabalho autoral que carrega as referências e as marcas de quem a está elaborando.

Tendo explicitado os limites, importa reafirmar que a análise aqui empreendida partiu de um referencial crítico, baseado no materialismo histórico dialético, que nem sempre é a mesma perspectiva dos trabalhos examinados. Por todas essas variáveis, este é um trabalho marcado pela incompletude, o que, ao nosso ver, é indicador de grande possibilidade de que mais estudos surjam a partir dos nossos achados de pesquisa. E essa possibilidade nos faz não só reconhecer os limites do estudo aqui exposto, mas, principalmente, considerá-lo como uma contribuição para que novos estudos sobre o PSD brasileiro sejam realizados, inclusive estudos que façam análise da pesquisa aqui apresentada.

Desde o começo tínhamos clareza de que o trabalho do pesquisador é também um trabalho pedagógico, ou seja, tem um papel formativo junto à sociedade, contribuindo com a construção do conhecimento. Entendemos também que a produção do conhecimento em uma sociedade de classes sempre está permeada pelas disputas travadas entre os ideais de emancipação ou de alienação dos sujeitos.

Dessa forma, nos interessou saber o que as teses, dissertações e artigos produzidos no Brasil sobre o PSD traziam acerca dessa política social, que tem como fundamento a aceitação do desemprego. Para isso, ficou clara a necessidade de buscar nas raízes da sociedade capitalista as bases que possibilitaram a construção dessa política, a fim de que não se tornasse uma análise descontextualizada.

Assim, a pesquisa revelou que o PSD tem as suas raízes históricas na organização da classe trabalhadora, durante o processo de industrialização, permitido pela construção do livre mercado, que incorporou milhares de famílias à fábrica, gerando riqueza para a burguesia e pobreza para os trabalhadores. Outro fator importante era a liberdade total do capital para explorar a força de trabalho sem garantir condições mínimas de reprodução dessa força, isso dentro e fora da indústria. Adoecimento, acidentes de trabalho, jornadas abusivas, trabalho infantil, dispensa do trabalhador sem nenhuma motivação e também ausência de proteção social são exemplos que podemos citar.

Diante disso, os trabalhadores passaram a se organizar e a suprir, ainda que parcialmente, algumas das necessidades mais comuns, dentre as quais as geradas pelo desemprego. Assim, constatamos que a solidariedade de classe fundou estratégias de sobrevivência e socorro mútuo, dentre as quais as direcionadas aos desempregados.

Nessa direção, a partir das lutas, tanto pelo viés de total oposição ao sistema como pela via democrática, variando segundo a organização dos trabalhadores em cada país, gradativamente a burguesia foi sendo obrigada a negociar, mediar e atender algumas reivindicações. Tal processo é parte da criação da propriedade social para aqueles que não possuíam nenhuma propriedade a não ser a própria força de trabalho.

No final do século XX começam a surgir, então, as primeiras ações no sentido de incorporar nas funções do Estado práticas demandadas pelos

trabalhadores, sendo que algumas já eram realizadas no seio da classe trabalhadora industrial. Foi nesse período que vários países experimentaram ensaios de seguro-desemprego.

Contudo foi na virada para o século XX que a questão passou a ter maior adesão social, especialmente com a delimitação do desemprego enquanto espaço de intervenção do Estado, pelas lutas comunistas e, posteriormente, por conta da crise de 1929. Esses fatores se somaram para que o desemprego passasse a ser visto para além dos aspectos individuais, se impondo como questão social. No período após a Primeira Guerra Mundial, surge uma organização que assumirá a tarefa de organização do mercado de trabalho e também de mediação das relações de classe, com fins de diminuir os conflitos sociais: a OIT, sendo o Brasil um de seus signatários.

A OIT passa então a orientar a construção de sistemas de emprego e também de proteção ao desempregado, contribuindo com o avanço da própria justiça do trabalho em diversos países do mundo e, também, com a construção das políticas do período de acumulação chamado Estado de Bem-Estar Social que, no países de capitalismo desenvolvido, foi fundamentado pelo pacto entre Estado, trabalhadores e empregadores. Tínhamos, assim, o modelo de cidadania fordista, que impulsionou a expansão do seguro-desemprego em vários países do mundo.

No entanto, no Brasil, a política de proteção ao trabalhador não acompanhou o movimento intencional, sendo o seguro-desemprego criado apenas em 1986, período marcado pelo esgotamento do modelo fordista/keynesiano, nos países que o vivenciaram. Conforme mostrou nossa pesquisa, um dos fatores para essa criação tão tardia pode ter sido a perseguição aos sindicatos e sua posterior incorporação na estrutura estatal. Isso, pois, o seguro-desemprego surgiu, primeiramente, nos países de origem, como fruto da organização dos trabalhadores, e, posteriormente, foi incorporado na estrutura do Estado.

No Brasil, a passagem para o livre mercado, a chegada de imigrantes europeus e também nosso passado escravocrata, impuseram muitos limites para a luta política dos trabalhadores e fez com que os sindicatos chegassem à era Vargas com forte aparelhamento e sob rígido controle. Isso impediu que os

direitos do trabalho se generalizassem, inclusive o direito à estabilidade no emprego após 10 anos de trabalho.

Além do mais, nosso mercado foi perpassado pelo mandonismo histórico, pela ideologia de que ex-escravizados, índios e caboclos não eram “chegados” ao trabalho, de modo que houve, durante a ditadura Vargas, a promulgação da lei da vagabundagem, com o objetivo de constranger, julgar e até prender os trabalhadores que não possuíam uma carteira de trabalho assinada.

Mesmo que, ao longo dos anos, várias constituições federais citassem os desempregados, até 1967, todas colocam o atendimento desses trabalhadores no campo da assistência. Assim, foi durante a ditadura militar que, num movimento de abertura para o mercado internacional, cuja necessidade era uma mercado de trabalho mais flexível, foram criados o FGTS e o Cadastro de Desempregados, como alternativa à estabilidade no emprego, o que legitimou a liberdade para demitir.

Foi somente no período de redemocratização, em meio aos efeitos da recessão do início da década e com o fortalecimento das organizações dos trabalhadores, que se estabelecem o direito ao trabalho e ao seguro-desemprego como pauta de luta, o que fez com que, em 1986, o seguro-desemprego fosse criado no Brasil. As regras eram muito rígidas e não contavam ainda com um fundo de manutenção financeira. Entretanto, em 1988, é criado o Programa Seguro-desemprego (PSD), reconhecido como um direito previdenciário do trabalhador demitido sem justa causa. A carta constitucional de 1988 também direcionou os recursos do PIS/PASEP para a sua execução. Em 1990, o PSD foi regulamentado, tendo a tarefa de pagar parcelas pecuniárias ao demitido e auxiliá-lo no reemprego por meio da qualificação profissional e da intermediação. Logo o PSD foi regulamentado no contexto de aplicação do neoliberalismo, o que também o impediu de ser um programa mais abrangente na proteção aos trabalhadores.

Não obstante o PSD foi se constituindo como importante instrumento de proteção ao demitido sem justa causa, tendo, só em 2014, o quantitativo de 8.440.041 trabalhadores habilitados. Contudo, tem muitas limitações, pois ao longo de todos os anos de existência nunca chegou a atender sequer 50% dos demitidos.

Quanto ao perfil dos trabalhadores atendidos no PSD, em sua maioria, é do sexo masculino, com ensino fundamental completo e idade entre 18 a 39 anos. A região com maior número de atendidos é a Sudeste e os setores de origem são o comércio e serviços, por demissão de iniciativa do empregador.

Juntamente com a ampliação do PSD, também aumentaram as pesquisas sobre o programa, sendo os assuntos mais abordados nas mesmas a questão dos efeitos do pagamento sobre o comportamento do trabalhador (risco moral) e a importância da qualificação profissional.

A partir do nosso corpus de análise, foi possível perceber que as produções seguiram o próprio crescimento do programa, sendo a maior parte delas realizadas a partir da segunda metade dos anos 2000.

Considerando apenas teses e dissertações, a região em que foram realizados mais estudos foi a região Sudeste, com 33%, seguida da região Centro-Oeste com 29% e da Nordeste com 24%. As regiões Sul e o Norte somam 14%. Portanto a região que mais pesquisa o PSD é também a que possui o maior número de trabalhadores atendidos, que é a região Sudeste. Nesta, a maior produção está no Estado de São Paulo, em pesquisas da USP, PUC-SP e Unicamp. Já no Centro-Oeste, praticamente toda a produção é oriunda da UNB. No Nordeste, a produção é mais fragmentada entre os Estados, como Ceará, Paraíba dentre outros.

Quanto a natureza das instituições de ensino, 57% é federal, liderando as pesquisas, 24% das pesquisas foram realizadas em universidades privadas, percentual liderado pela PUC/SP, enquanto somente 19% são de universidades estaduais.

Sobre as áreas de conhecimento, a que mais pesquisa o PSD é a Economia, que concentra 43% dos estudos. No entanto há trabalhos também no Direito, no Serviço Social, na Educação, na Administração, em Políticas Públicas e em Ciências Sociais. Todavia esses são em quantidade ínfima. Quanto aos artigos, os autores que mais produzem também são da área de Economia.

Como já dito, os temas centrais são a qualificação dos trabalhadores e os efeitos adversos do pagamento, ou seja, o risco moral.

Quanto ao primeiro, o consenso geral entre os autores é de que essa ação tem sido secundarizada dentro do programa, fazendo dele, majoritariamente, um programa de pagamento financeiro. Nesse sentido, defendem que o PSD precisa



ser estruturado de modo a ofertar a qualificação profissional de modo mais ostensivo. Os que assim pensam, defendem que apenas a qualificação profissional poderá fazer com que o trabalhador retorne para o mercado de trabalho em bons empregos e com melhores salários, ou seja, a qualificação aumentaria o salário de reinserção. Isso somente acontecerá se o PSD agregar capital humano e empregabilidade na vida dos trabalhadores. Confirmamos nossas hipóteses iniciais de que as pesquisas consideram que falta integração do PSD com a qualificação e que a potencialização desta é a solução para o desemprego.

Entre os que postulam pela qualificação, há autores que acionam esse recurso dentro da política de condicionalidades, para evitar que o trabalhador fique acomodado durante o recebimento das parcelas do PSD. Parece que entendem ser a acomodação uma tendência quase natural, logo, ocupam a mesma direção de outros autores que defendem a qualificação para evitar o uso recorrente do programa. Portanto comprova-se apenas parcialmente nossa hipótese de que as pesquisas sugerem ser essenciais as condicionalidades para o acesso ao programa, pois surgiram alguns trabalhos que não sugerem isso e outros até se posicionam contrariamente a essa exigência.

Assim há trabalhos cujos autores, apesar de não se colocarem contra a qualificação no PSD, sugerem maior cautela, diante das tarefas principais do programa e as atribuições que são relativas ao campo da educação nacional, no sentido de escolarização. Há ainda outro grupo de autores que trazem reflexões sobre os limites da qualificação no sistema capitalista. Para estes, o emprego não será alcançado através de um curso de qualificação, pois consideram que o desemprego é estrutural. Esse grupo tende a discordar ainda da política de condicionamento do pagamento do seguro à matrícula em cursos de qualificação. Afirmam se tratar de um obstáculo ao direito adquirido, com fins de não pagamento, logo, de corte de gastos.

Logo é possível afirmar que existem três linhas de pensamento entre os que estão discutindo a qualificação profissional no PSD, sendo o maior consenso aquele no qual a qualificação é central para a reinserção e a função dela é agregar capital humano e aumentar a empregabilidade.

Nossa hipótese de que o PSD tem sido analisado pelo viés mercadológico se confirmou tanto nas concepções sobre a qualificação profissional, como nas

do risco moral. O debate sobre o este tema se dá pela da análise do comportamento dos trabalhadores, a partir do recebimento das parcelas.

A maior parte dos autores que aborda essa temática acredita na existência de um tipo de tendência ao risco moral por parte do trabalhador. A partir disso, eles sugerem desenhos para o PSD, para evitar esse “perigo”. De modo geral, as soluções passam por regressão das parcelas, endurecimento das regras e até mesmo taxação pós-emprego, casos em que, após ser reinserido no mercado, o trabalhador pagaria ao governo uma taxa pelo tempo em que esteve desempregado. Há ainda estudos que trazem reflexões sobre a demissão induzida e acordo de demissão e outros que indicam que o pagamento do seguro é um dos responsáveis pela rotatividade, pois o trabalhador com perspectiva de receber o seguro, passa a fazer de tudo para ser mandado embora, e isso torna-se um ciclo vicioso.

Em suma, o consenso é de que o trabalhador tende a se comportar de modo indolente tanto quando está em condições de receber as parcelas do PSD quanto quando já as está recebendo, o que comprova a nossa hipótese de que as pesquisas estejam colocando o trabalhador em um lugar de desconfiança e suspeita. Além disso, a teoria do risco moral e seus desdobramentos confirmam o viés mercadológico com que o PSD tem sido analisado, distante da concepção de direito social.

Dessa forma, entendemos que as análises do PSD brasileiro aparentam ser reflexo da desapropriação desse programa do rol de direitos conquistados, com muita luta, pela classe trabalhadora. Isso acontece, primeiramente, devido ao tratamento a-histórico que é dispensado ao PSD. Pouco se discute sobre sua relação com a solidariedade de classe, ou melhor, da classe trabalhadora.

Portanto, mesmo sendo oriundo do seio da classe trabalhadora, ao ser incorporado como política do Estado capitalista, o PSD passa a ser estranho enquanto conquista dessa classe. Assim, perde a raiz política, que está ligada diretamente aos meios de vida e às condições necessárias para a reprodução da classe trabalhadora, em momentos em que ela se torna a força de trabalho sobrança.

Apesar disso, o programa é um caminho de compreensão do modo de reprodução do capital em cada nação, havendo equivalência entre a pressão burguesa contra ele e a sua incapacidade de mediar os conflitos de classe. Isso

ocorre porque o seguro-desemprego, desde a sua incorporação pelo Estado, no início do século XX, passando pelo Estado de Bem Estar, sempre representou um convite à conciliação, o que faz com que alguns países, em especial os de tradição sindical forte, ainda mantenham sistemas muito bem estruturados de proteção ao trabalhador, o que não é o caso brasileiro.

Tendo em vista nossa especificidade sociohistórica, na qual a atuação política da burguesia sempre foi marcada por sobreposição das estratégias de coerção sobre as de consenso, evidenciando uma burguesia pouco mediadora, o PSD é, paradoxalmente, a criação que se volta contra o seu criador, pois ele está estruturado, inclusive ideologicamente, por princípios de aceitação e repulsa do trabalhador.

Por fim, a produção acadêmica expressa a justificção ideológica que mantém um Estado “forte” para os interesses do capital e um Estado “reduzido” para os trabalhadores. O empresariado se utiliza do PSD para rebaixar a força de trabalho, sufoca o sistema com a alta rotatividade e é o trabalhador que é acusado de risco moral.

## 6. Referências bibliográficas

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

ALVES, H. G. **A relação jurídica da habilitação e reabilitação profissional no direito positivo**: responsabilidade do empregador ou da Previdência Social?. São Paulo, 2012. 133p. Teses (Doutorado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

AMBRÓZIO, A.M.H.P. **Três ensaios sobre imperfeições no mercado de trabalho**. 2003. 88f. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ANDRADE, C.S.M. **Uma análise do desenho de mecanismo ótimo para o seguro-desemprego brasileiro**. Recife, 2009. 195f. Tese (Doutorado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco.

ANDRADE, L. S. B. de. **As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil**: para além do seu caráter compensatório. Belo Horizonte, 2010. 145p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Fundação João Pinheiro (Escola de Governo).

ANDREUCCI, A. C. P. T. **Por uma efetiva construção da igualdade de gênero no ordenamento jurídico brasileiro**: análise da necessária revisão do tratamento diferenciado à mulher nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição na Constituição Federal de 1988. São Paulo, 2010. 283p. Tese (Doutorado em Direito) Programa de pós Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica De São Paulo.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**. São Paulo, Boitempo, 2018.

ARGOLO, J. C. T. **O Impacto do Desemprego Sobre o Bem-Estar Psicológico dos Trabalhadores da Cidade do Natal**. Natal, 2001. 153p. Dissertação (Mestrado em Administração), Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação –trabalhos acadêmicos –apresentação. 3. ed. Rio de Janeiro; 2011.

AZEVEDO, C. L. de. **Jeca Tatu, Macunaíma, a preguiça e a brasilidade**. São Paulo, 2012. 166p. Tese (Doutorado em História Social), Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade de São Paulo.

BALERA, W. **O seguro-desemprego no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Ltr, 1993.

BALESTRO, V.B.; REMÃO, A.E.N. Integração do seguro-desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.2, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16159/14447>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

BALESTRO, V. B.; MARINHO, D. C. N. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. **Soc. estado**. vol.26 no.2 Brasília, p. 185-208, May/Aug. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922011000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000200010)>. Acesso em 09 dez 2018.

BANCO DO BRASIL. **Análise do Desempenho 1T07**. s/d. Disponível em: <[https://www.bb.com.br/portalbb/page51,136,8517,0,0,1,8.bb?codigoNoticia=1587&codigoMenu=0&codigoRet=2133&bread=8\\_12\\_2](https://www.bb.com.br/portalbb/page51,136,8517,0,0,1,8.bb?codigoNoticia=1587&codigoMenu=0&codigoRet=2133&bread=8_12_2)>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BANDERIA, A. A. B. DE T.. **O seguro desemprego no Brasil**: aspectos teóricos e experiência recente. Recife, 1987. 123 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de Pós graduação em Economia, Universidade Federal De Pernambuco.

BARBOSA, R. S. **Universalização da previdência social rural**: efeitos para a agricultura familiar e o sindicalismo. Seropédica, 2002. 143p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

BELLAN, A. C. Di. **Caminhos e descaminhos na construção de um sistema público de emprego**: a participação dos atores sociais. São Paulo, 2000. 158p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Pós-graduação, Fundação Getúlio Vargas/SP.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRAGA, R. Introdução IN: GRAMSCI, Antônio. **Americanismo e Fordismo**. Tradução de Gabriel Bogossian. São Paulo: Hedra, 2008. P. 9-27.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 julho de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.688 de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. **Lei 4.357 de 16 de julho de 1964**. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4357.htm)>. Acesso em: 01 ago de 2019.

BRASIL. **Lei 4.923, de 23 de dezembro de 1965**. Brasília, DF, 1965. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4923.htm)>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. **Decreto 58.155, de 05 de abril de 1966**. Brasília, DF, 1966. Constitui o "Fundo de Assistência ao Desempregado", regulamenta sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58155-5-abril-1966-399026-publicacaooriginal-pe.html>>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.284, de 10 de março de 1986**. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Brasília, DF, 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2284.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 92.608, de 30 de Abril de 1986**. Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e dá outras providências. Brasília, DF, 1986. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92608-30-abril-1986-442611-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. **Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 8.900, de 30 de junho de 1994**. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8900.htm). Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. **Lei 10.608, de 20 de dezembro de 2002.** Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10608.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.779.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 10.803, 11 de dezembro de 2003.** Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.803.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. FUNDAÇÃO CAPES. **História e missão**, DF, 2008. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/pt/historia-e-missao>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014.** Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm)> . Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014.** Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/mpv/mpv665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/mpv/mpv665.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. **Lei 13.134, de 16 de junho de 2015. Brasília.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. FUNDAÇÃO CAPES. **Sobre a pós-graduação stricto sensu**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm)>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. **Lei complementar n. 150, de 01 de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm)>. Acesso em: 19/ ago. 2018.

BRASIL. MTE. **Resposta do Ministério do Trabalho e Emprego por meio da Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF, 2016. Protocolo n.23480.011783/2016-72. Resposta em 05 de jul. 2016. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. **Lei 13.467, de 13 de Julho De 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto 7.721, de 16 de abril de 2012**. Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-014/2012/decreto/D7721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2012/decreto/D7721.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Histórico do Seguro-Desemprego Trabalhador Formal**. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/dados-abertos/estatistica-seguro-desemprego>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BUCI- GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o Estado**. São Paulo: Paz e terra, 1980.

BUTTIGIEG, A. Joseph. Educação e Hegemonia IN: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andrea de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-49.

CARDOSO, G. R. **"Estou desempregado, não desesperado"**: a vivência do desemprego para trabalhadores desempregados frequentadores do SINE da cidade de Florianópolis'. Florianópolis, 2004. 174 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina.

CARNEIRO, K. de J. S. G. **Esquistossomose Mansônica como Doença do Trabalho no Povoado Alegre, município de São Bento-Maranhão**. São Luís, 2001. 136p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Programa de Pós-graduação e Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão.



CARVALHO, S. R. **A Inclusão das Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho**: a intermediação realizada pelo Sistema Nacional de Emprego - SINE em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012. 124 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação João Pinheiro (Escola de Governo).

CARVALHO, C. C. **Efeitos adversos da legislação do seguro-desemprego**: evidência sobre o Brasil. São Paulo, 2017. 102 p. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de pós-graduação em economia, Universidade de São Paulo.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti- Petrópolis: Editora Vozes, 11ª ed., 2013.

CEA, G. S. dos .S. **A qualificação profissional entre fios invisíveis**: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. São Paulo, 2003. 285p. Tese (Doutorado em Educação), Programa de pós-graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 8º congresso nacional da CUT**, 2003. Disponível em: <https://admin.cut.org.br/system/uploads/document/26dd9521c0b73c55e06b41f8bdbd5a25/file/8-congresso-nacional-da-cut-8-concut-03-a-07-06-2003.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CERQUEIRA FILHO. G.. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAHAD, J.P.Z. Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil. **Ensaio Econômico**, São Paulo: IPE-USP, 1986.

CHAHAD, J.P.Z. O Seguro-desemprego e sua integração com o Sistema Nacional de Emprego: conceitos e sugestões para o caso brasileiro. **Revista Análise Econômica**, ANO 8 N. 5 13 p.43-71, MARÇO/90 . Disponível: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10342/6051>. Acesso. 14 dez. 2018.

CHAHAD, J.P.Z. A necessidade de revisão do FGTS e do Seguro-desemprego para melhorar o sistema de proteção social aos desempregados brasileiros. Colaboradores nacionais. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v.26, n.98, p.60-9, abr./jun. 2000a.

CHAHAD, J.P.Z. As transformações no mundo do trabalho e o futuro do seguro-desemprego no Brasil. **Revista Economia Aplicada**. São Paulo, v. 4, n.1, p.121-155, 2000b.

CHAHAD, J.P.Z.; FERNADES, R. O seguro-desemprego e a trajetória ocupacional na força de trabalho brasileira. In: CHAHAD, J. P. Z.; MENEZES FILHO, N. A. (orgs). **Mercado De Trabalho No Brasil**: Salário, Emprego e Desemprego Numa era de Grandes Mudanças. São Paulo: LTr, p.20-53, 2002.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COGIOLLA, O. **O Movimento operário nos tempos do manifesto comunista**. S/d. Disponível em: <<https://www.pucsp.br/cehal/downloads/textos/ATT00599.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **101 propostas para modernização trabalhista**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/relacoesdotrabalho/media/publicacao/chamadas/101.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2018.

CORDEIRO, T. G. **Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?**. São Paulo, 2017 289 p. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DEDECA, C. S. Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 25, nº 1 (97), pp. 113-130, janeiro-março/2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v25n1/1809-4538-rep-25-01-113.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Seguro Desemprego e abono salarial anual**: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil. DIEESE, 2003. Disponível em <<https://publications.iadb.org/en/publication/16215/seguro-desemprego-e-abono-salarial-anual-algumas-consideracoes-sobre-os-programas>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho**. DIEESE, 2011. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/livro/2011/livroRotatividade11.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS- DIEESE. **Movimentação no mercado de trabalho**: rotatividade, intermediação e proteção ao emprego, 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/livro/2017/rotatividade.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

EBLING, M. **Qualificação Profissional e desenvolvimento**. 2012. 146p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESTEVES, A. da S. **Limites e possibilidades da preparação para o trabalho no ensino médio**: o caso do Distrito Federal. Maceió, 2012. 186p. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-graduação em direito, Universidade Federal do Alagoas.

FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

FERES, M.M. **Limites e possibilidades da preparação para o trabalho no ensino médio**: o caso do Distrito Federal. Brasília, 2017. 240p. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. XXIII, n. 79, p.257- 272, Ago, 2002.

FIGUEIREDO, J. S. **Seguro-desemprego**: a percepção do trabalhador que usufrui desse benefício. São Paulo, 2013. 177p. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais), Programa de Pós-graduação, Universidade Cruzeiro do Sul.

FILHO, F. das C. L. **Um sistema público de emprego para o brasil e o seu papel no desenvolvimento de políticas de trabalho**. São Paulo, 2003. 167p. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica De São Paulo.

FISCHER, N. **Metodologia de preparação para o desenvolvimento e sistemas de informações**: caso seguro-desemprego. Santa Catarina, 2001. 255p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

FONTENELLE, P. de O. **A relação do programa seguro-desemprego e a qualificação profissional/ programa nacional de acesso ao ensino técnico (PRONATEC) em Fortaleza**. Fortaleza, 2017. 136p. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas), Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará.

FORTI, V. **Ética, crime e loucura**: reflexões sobre a dimensão ética no trabalho profissional. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

FREITAS, M. E. de. Viver a tese é preciso! Reflexões sobre as aventuras e desventuras da vida acadêmica. **RAE- Revista de Administração de Empresas**. jan/mar 2002. São Paulo, v. 42. n.1, p. 88-93.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2006.

GADELHA, S. R. de B. Por que os gastos com Seguro-Desemprego crescem? **Carta de Economia e Negócios**. v.1 n. 2 e 3 – junho/setembro de 2014. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MSIMn5hKdWgJ:https://portalrevistas.ucb.br/index.php/CEN/article/download/5588/3558+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 25 nov. 2019.

GAUTIÉ, J. **Da invenção do desemprego à sua desconstrução**. Mana, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 67-83, out. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mana/v4n2/2411.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2019.

GENTILI, P. (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. RJ: Paz e Terra, 2000. p. 63-118.

GENTILI, P. Três teses sobre a relação trabalho e educação nos tempos liberais. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luiz (Orgs). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas: Autores Associados, HISTERDBR, 2002 (Coleção Educação Contemporânea) p. 45-60.

GOMES, C. **Em busca do consenso: tendências contemporâneas no Serviço Social** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1988.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedito Croce. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1999. v.1.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Os intelectuais, o princípio educativo. Jornalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001. v.2.

GRIEBELER, M. P. D. **A qualificação do trabalhador do Município de Montenegro/RS: entre a realidade e a perspectiva**. Santa Cruz do Sul, 2008. 149p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul.

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HASENKAMP, R.B. **O seguro-desemprego frente às transformações do mercado de trabalho brasileiro**. Campinas, 2003, 109p. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

HOBSBAWM, E. J. **A era do capital**. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

IANNI, O. **A Construção da categoria**. Aula ministrada na disciplina Sociologia, do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), no 1º semestre de 1985.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015b**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso: 01 jul. 2019.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

KOYANAGE, R. **Programa Seguro-desemprego**: combinação de eficiência econômica e proteção social. Brasília, 2010. 136p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Centro de Pesquisas e Pós Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília.

LAMOUNIER, M.L. O trabalho sob contrato: a lei de 1879. **Revista Brasileira de História**, v.6. n.12. p.101-124, mar./ago, 1986. Disponível em: <[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l8DikcGQEOIJ:https://www.anpuh.org/arquivo/download%3FID\\_ARQUIVO%3D3630+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l8DikcGQEOIJ:https://www.anpuh.org/arquivo/download%3FID_ARQUIVO%3D3630+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 17 jun. 2019.

LAZZARESCHI, N. **Trabalho ou emprego?** São Paulo: Paulus, 2007.

LEITÃO, A.R. A Organização Internacional do Trabalho (OIT): quase um século de ação em contextos históricos diversos. **Laboreal**, 12 (1), 103-111, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15667/laborealxii0116arl>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade IN: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andrea de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.173-189.

LIGUORI, G. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora: UFRJ, 2007.

LIMA, K. R. de S; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias; A nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 43-67.

LIMONCIC, F. **Os inventores do New Deal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LUDUVICE, R.V. **Seguro-desemprego**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1999.

LUKÁCS, G. Marx e o problema da decadência ideológica. IN: Lukács, G. **Marxismo e teoria da literatura**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MAGALHÃES, S. M. de O. **A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego**: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal. Brasília, 2015. 110p. Mestrado Profissional (Mestrado em Políticas Públicas de Educação Profissional), Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

MAIA, K. B. R. da S. A. **A política do seguro-desemprego em perspectiva**. Florianópolis, 2016. 299p. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina.

MAIOR, J. L. S. **A convenção 158 da OIT e a perda do emprego**. 2008. Texto em html. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16>,>

MI72255,71043-A+Convencao+158+da+OIT+e+a+perda+do+emprego>.  
Acesso: 11 jun. 2017.

MARCELINO, M. A. **Neoplasias malignas entre beneficiários da Previdência Social, com ênfase no auxílio-doença - Brasil 2006**. Rio de Janeiro, 2008.133p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente), Programa de Pós Graduação, Fundação Oswaldo Cruz.

MARQUES, R.M. Permanência e ruptura na proteção social brasileira no período recente. **Argumentum** v. 11, n. 1, p. 130-145, jan./abr. 2019. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/issue/view/959/showToc>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

MARX, K. **Contribuição para a crítica da economia política**, 1859. Livro de domínio público. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_marx/tme\\_15.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/tme_15.pdf). Acesso em: 01 jan. 2017.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, K. **O capital, livro I**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOSO, J. **O Brasil Desempregado**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999. 47p. Disponível em: <[http://fpabramo.org.br/uploads/Brasil\\_desempregado.pdf](http://fpabramo.org.br/uploads/Brasil_desempregado.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2018.

MEDEIROS, M. S. F. **Especificidades e Mudanças nos Modelos Produtivos no Brasil**. Rio de Janeiro: [2012], mimeo.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MÉSZÁROS, I. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTENEGRO, R. C. de F. **Idosos em situação de dependência: quem cuida?** elementos para o debate. São Paulo, 2017. 346p. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MORO, O. F. DAL. ET AL. Uma análise das regras do seguro-desemprego à luz da Teoria dos Jogos. **EALR**, V. 7, nº 1, p. 118 - 140, Jan-Jun, 2016. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6327/pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

MOREIRA, E.E.P. **Implantação e atuação do sistema de monitoramento e avaliação do programa seguro-desemprego: estudo de caso**. Fortaleza, 2016.

218p. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará.

MORETTO, A. J. **O Sistema Público de Emprego no Brasil: Uma Construção Inacabada**. Campinas, 2007. 309p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

MOTTA, R. D.; HENDGES, G. R. **Produção textual na universidade**. São Paulo: Parábola Editorial, 2010.

MOTTA, V. C. da. **Ideologia do Capital Social: atribuindo uma face humana ao capital**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012.

MOURÃO, A. N. M. Et Al. Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro. **R. bras. Est. Pop.**, v. 30, n. 1, p. 251-270, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v30n1/v30n1a12.pdf>>. Acesso em: 07 dez 2018.

NERI, M. AT AL. **Mercado de Trabalho nos anos 1990: fatos estilizados e interpretações**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n. 743, 2000.

NEVES, L. M. W; SANT'ANNA, R. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NUNES, R. K. **Valorando bens públicos usando dados da economia da felicidade: o caso do seguro-desemprego**. Belo Horizonte, 2013. 104p. Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

OLIVEIRA, A. P. **Mundo das mulheres no mercado de trabalho em Fortaleza/Ce**. Fortaleza, 2007. 110p. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia, Mundo das mulheres no mercado de trabalho em Fortaleza/Ce.

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica gestão e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010.

OLIVEIRA, F. E. B. de. **Alavancando o financiamento de um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil: a reforma da seguridade social**. Rio de Janeiro, 2000. 100p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, L. M. de. **A experiência do periciado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**. Botucatu, 2016. 77p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Botucatu).

OLIVEIRA, M. A. de. **Riscos em planos de capitalização de contribuição definida na previdência complementar**. São Paulo, 2008. 288 p. Dissertação

(Mestrado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, M. S. de. **Intermediação de mão de obra e desenvolvimento regional: o sistema nacional de emprego no município de Campina Grande - PB.** Campina Grande, 2016. 117p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Estadual da Paraíba.

OLIVEIRA, R. V. de. Políticas Públicas de Emprego no Brasil e os dilemas da participação e controle sociais. In: **Congresso Brasileiro de Sociologia, XIII**, 2007, Recife, Anais eletrônicos, Recife, 2007. Disponível em: <[http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1242&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1242&Itemid=171)>. Acesso em: 02 mai. 2019.

OLIVEIRA, S. C. de. **Três ensaios sobre mercado de trabalho: formas, intensidade e incentivos.** Fortaleza, 2016. 123p. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº88.** OIT, 1948. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/images/stories/OIT/convencao088.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Normas Mínimas para a Seguridade Social.** OIT, 1952. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235192/lang-pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235192/lang-pt/index.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção sobre política de emprego.** OIT, 1964. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235572/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235572/lang-pt/index.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção sobre o Término da Relação de Trabalho.** OIT, 1982. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236164/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236164/lang-pt/index.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção Relativa a Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego.** OIT, 1988. Disponível em: <<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/conv168.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção Relativa às Agências de Emprego Privadas.** OIT, 1997. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_242713/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242713/lang-pt/index.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Tasas de paro en los países de la OECD.** Disponível em: <<https://politikon.es/wp-content/uploads/2012/06/paro.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2019.



PASSOS, B. C. **Os sistemas previdenciários de servidores públicos no Brasil: gestão e controle social**. Rio de Janeiro, 2004. 132p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PEREIRA, V. DA S. **Proteção Social e Seguro-desemprego no Brasil**. Vitória, 2001 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de Pós graduação em Economia, Universidade Federal do Espírito Santo.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. (orgs.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. **Estudos avançados**. vol.23 no.66, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200004)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

POCHMANN, M. **Mercado de trabalho e o ajuste fiscal**, 2015. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/mercado-de-trabalho-e-ajuste-fiscal/>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

POLANY, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **Divisão de Bibliotecas e Documentação**. Texto em html, s/d. Acesso remoto.

PORTAL DOMÍNIO PÚBLICO. **Missão**. s/d. Texto em html. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/Missao/Missao.jsp>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

PRONKO. M.A. A OIT nos primórdios da Institucionalização do Ensino Técnico-profissional. **Boletim Técnico do Senac Revista da Educação Profissional**. vl. 29, n.1, jan/abril 2003. Disponível em: <<http://www.bts.senac.br/index.php/bts/issue/view/60>>. Acesso em 25 mai. 2019.

QUERUBIN, D. **A contribuição do Programa Integrar para os rumos da educação profissional**. Porto Alegre, 2008. 150p. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RADZINSKI, V. **A Trajetória do Plano Territorial de Qualificação no Paraná no Contexto das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda**. Curitiba, 2013. 229p. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal Do Paraná.

REZENDE, T.D.H.de. O ajuste fiscal a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Fat). **Temporalis**, ano 16, n. 32, p.353-374 jul/dez. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/13694/pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2018.

RODRIGUES, J. **O Moderno Príncipe Industrial**. Campinas: Autores Associados, 1998.

ROMANOWSKI, J.P; ENS, R.T. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Revista Diálogo educ.**, Curitiba, v.6, n.19, p. 37-50, set./dez. 2006.

SANTANA, M. A. **Homens partidos: comunistas e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, C.A. de O. **Seguro-desemprego e rotatividade no mercado de trabalho brasileiro: uma análise da relação entre as variáveis**. Brasília, 2014. 87p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade de Brasília.

SEMERARO, G. **Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis**. São Paulo: Editora Idéias e letras, 2003.

**SCIENTIFIC ELETRONIC LIBRARY ONLINE**. Texto em html, s/d. Disponível em: <<http://www.scielo.br/?lng=pt>>. Acesso em 23 mai. 2019.

SILVA, M. L. L. **Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. M. **O mosaico do desemprego**. Campinas, 2009. 250p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas.

SIMAN, A. M. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Belo Horizonte, 2005. 352p.

SOUSA, T. C. **Transferências de renda e políticas ativas para o mercado de trabalho do merecimento por destituição a destituição de direitos**. Brasília, 2014. 107p. Dissertação (Mestrado em Política Social), Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília.

SOUZA, D. B. de Et al. **Trabalho e educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil**. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

SOUZA, J. dos S. O recrudescimento da teoria do capital humano. **Cadernos Cemarx**. Campinas, nº 3, p. 159-172, 2006. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/cemarx/article/view/1367/942>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

STAMPA, I. (Org). **Inventário da Coleção Sesmarias**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.

STAMPA, I; RAMOS, M. S. Demissão e qualificação profissional: a articulação entre o programa seguro-desemprego e o PRONATEC. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, [S.l.], n. 239, p. 771-794, fev. 2017.

SUSSEKIND, A. **O Brasil e a Organização Internacional do Trabalho**. (s/d). Disponível em: <[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/93665/009\\_sussekind.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/93665/009_sussekind.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 01 jul. 2019.

TEIXEIRA, G. S. **A padronização do programa de seguro-desemprego brasileiro promove a equidade? Uma discussão de acordo com o modelo principal-agente com seleção adversa**. Porto Alegre, 2009. 70p. Tese (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Paraíba.

TEIXEIRA, G. da S. ET AL. O programa seguro desemprego no Brasil: o perfil de seus beneficiários e suas chances de reinserção no mercado de trabalho formal. **Sinergia**, v.16 n.2 p. 29-40, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/6814/3361-11374-1-PB.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

TEIXEIRA, G. da S. **Ensaio sobre o seguro desemprego no Brasil: teorias e evidências**. Porto Alegre, 2013. 148p. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

TEIXEIRA, G. da S.; NETO, G. B. O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: uma análise histórica de 1986 a 2010. **Indic. Econ. FEE**, v. 42, n. 2, p. 9-22, 2014. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/3410/3502>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

TEIXEIRA, G. da S.; NETO, G. B. Seguro desemprego brasileiro e salário de reinserção: uma análise empírica com regressão com descontinuidade e propensity score matching. **Nova Economia**, vol.26, n.3, pp.943-980. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512016000300943&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512016000300943&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 13 dez 2019.

TILLMANN, G. A. **Ensaio sobre políticas públicas e incentivos no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília, 2017. 107p. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Católica de Brasília.

TUMOLO, L. M. S. **Características da Vivência das pessoas que se encontram desempregadas em Florianópolis**. Florianópolis, 2002. 117p. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina.

UEQUED, J. PROJETO DE LEI Nº 991, DE 1988. **Disciplina a concessão do seguro-desemprego**. Brasília, DF, 1988 Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7B044235C348B627A6F44726CBD6D667.node1?codteor=1154517&filename=Avulso+-PL+991/1988](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7B044235C348B627A6F44726CBD6D667.node1?codteor=1154517&filename=Avulso+-PL+991/1988)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ULYSSEA, G. Instituições e a informalidade no mercado de trabalho. **Estudos Econômicos**, vol.38 no.3, July/Sept. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612008000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000300004)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

VIEIRA, M. do S. de S. **Estado e políticas sociais: a estruturação do sistema nacional de emprego na Paraíba**. João Pessoa, 1994. 160p. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-graduação. Universidade Federal da Paraíba.

WESTPHAL, V.H. Diferentes Matizes da Idéia de Solidariedade. **Rev. Katálises**. Florianópolis v. 11 n. 1 p. 43-52 jan./jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802008000100004&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802008000100004&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em: 06 jul. 2019.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo a renovação do materialismo histórico**. São Paulo Boitempo, 2003.