

## **PROTEÇÃO SOCIAL NO DESEMPREGO: UNIDADE, HARMONIA E ORDENAÇÃO COMO CONDIÇÕES INDISPENSÁVEIS À (RE)CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA**

### **SOCIAL PROTECTION IN UNEMPLOYMENT: UNITY, HARMONY AND ORDERING AS INDISPENSABLE CONDITIONS FOR THE (RE)CONSTRUCTION OF A SYSTEM**

Fábio Zambitte Ibrahim<sup>1</sup>

Fernanda Cabral de Almeida<sup>2</sup>

**RESUMO:** A proteção social no desemprego é feita mediante a aplicação de normas trabalhistas que visam a criar dificuldades ou a aumentar o custo da dispensa de trabalhadores, além de políticas ativas e passivas de mercado de trabalho. O Brasil possui normas de todas estas naturezas, não obstante, pouco avançamos na redução de problemas como a baixa produtividade, o aumento do desemprego e as altas taxas de informalidade. Ainda, embora em grande número, podemos afirmar que tais normas são ineficientes, mal focalizadas, destoantes da realidade e com baixa penetração na classe trabalhadora. Neste contexto, fundado na pesquisa empírica e doutrinária e com base no método dedutivo, o principal objetivo deste artigo será analisar, levando-se em consideração o complexo fenômeno do desemprego na contemporaneidade, a ausência de sistematicidade – unidade, harmonia e ordenação – destas normas como uma das causas da desigualdade na cobertura e da ineficiência do nosso sistema de proteção social no desemprego.

**PALVRAS-CHAVE:** Proteção social. Desemprego. Políticas ativas e passivas. Sistema.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A complexidade do desemprego. 3. Políticas nacionais de proteção social no desemprego. 4. Unidade, harmonia e ordenação como condições indispensáveis à (re)construção de um sistema. 5. Conclusões.

**ABSTRACT:** Social protection in unemployment is achieved through the application of labor rules that aim to create difficulties or increase the cost of dismissing workers, in addition to active and passive labor market policies. Brazil has rules of all these natures, however, little progress has been made in reducing problems such as low productivity, rising unemployment, and high rates of informality. Although in large numbers, we can say that such norms are inefficient, poorly focused, discordant with the reality, and have low ability to penetrate in the working class. In this context, based on empirical and doctrinal research and using the deductive method, the main objective of this article will be to analyze, taking into account the complex phenomenon of unemployment in contemporary times, the absence of systematicity – unity, harmony and ordering – of these norms as one of the causes of inequality in coverage and of the inefficiency of our unemployment social protection system.

**KEYWORDS:** Social protection. Unemployment. Active and passive policies. System.

**SUMMARY:** 1. Introduction. 2. The complexity of unemployment. 3. National unemployment social protection policies. 4. Unity, harmony and ordering as indispensable conditions for the (re)construction of a system. 5. Conclusions.

---

Artigo enviado em 24/05/2022

Artigo aprovado em 16/06/2022

<sup>1</sup> [zambitte@fabiozambitte.com.br](mailto:zambitte@fabiozambitte.com.br). Doutor em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD-UERJ). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Professor Adjunto de Direito Financeiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Titular de Direito Previdenciário e Tributário do IBMEC. Advogado.

<sup>2</sup> [fernanda.cabral5@gmail.com](mailto:fernanda.cabral5@gmail.com). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD-UERJ). Especialista em Direito Processual Civil pela PUC-Rio. Servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

## 1. INTRODUÇÃO

Em agosto de 2021, enquanto a população assistia aflita à votação na Câmara dos Deputados de uma Proposta de Emenda à Constituição para alterar o processo eleitoral de modo a restabelecer o voto impresso<sup>3</sup>, era aprovado naquela Casa, no mesmo dia, o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n. 1.045/2021, que instituía um Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda durante a pandemia de Sar-CoV-2, com nada menos do que 407 emendas parlamentares que incluíam uma série de “jabutis”<sup>4</sup> no texto original. Dentre as medidas, classificadas por parte dos estudiosos como uma “minirreforma trabalhista”, a criação de dois programas de fomento ao emprego chamou a atenção.

O *Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego* (PRIORE) e o *Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva* (REQUIP) seriam dirigidos a jovens e a trabalhadores mais velhos, porém excluídos do mercado de trabalho há algum tempo, e operariam mediante o acesso a ações de educação, sendo o PRIORE em conjunto com a formalização de um contrato de trabalho com menos direitos e o REQUIP com o oferecimento de atividades práticas em ambiente laboral por meio expediente, sem vínculo empregatício e mediante o pagamento de uma bolsa de incentivo à qualificação.

Na comunidade jurídica<sup>5</sup> e na sociedade civil<sup>6</sup>, as medidas foram bastante criticadas, seja sob a ótica da inadequação da via eleita pela Câmara dos Deputados para analisá-las – no bojo de um Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória – seja sob o aspecto da precarização do trabalho, o que levou à sua rápida rejeição no Senado Federal. Mas a desconfiança generalizada tinha sua razão de ser.

O Brasil tem um dos programas de seguro-desemprego mais antigos da América Latina, além de uma miríade de políticas ativas voltadas ao mercado de trabalho que pouco contribuíram para a redução de problemas estruturais e históricos, como a baixa

<sup>3</sup> A PEC n. 135/2019, já arquivada, propunha que, na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, deveria ser obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

<sup>4</sup> No jargão político, “jabuti” é a “prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo estranho ao objeto originário da medida provisória” (ADI 5127), o que, segundo o STF, é inconstitucional.

<sup>5</sup> CASAGRANDE, Cassio. MP 1045: trabalhadores sem direitos trabalhistas e previdenciários. *JOTA*, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/mp-1045-trabalhadores-sem-direitos-trabalhistas-previdenciarios-16082021>. Acesso em: 17 ago. 2021.

<sup>6</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória n. 1.045 e aprofunda precarização. *Nota Técnica n. 262*, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec262reformaTrabalhista.html>. Acesso em: 17 ago. 2021.; RESENDE, Thiago; BRANT, Danielle. Minirreforma trabalhista aprovada na Câmara troca salário por bolsa, reduz FGTS e cria emprego sem vínculo. *Folha de S. Paulo*, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/camara-conclui-votacao-de-projeto-que-cria-uma-minirreforma-trabalhista.shtml?origin=folha>. Acesso em: 17 ago. 2021.

produtividade, o aumento do desemprego e as altas taxas de informalidade.<sup>7</sup>

Além de desiguais, mal focalizadas e ineficientes, as políticas de mercado de trabalho e de proteção no desemprego guardam pouca sinergia e complementariedade entre si, resultado da ausência de sistematicidade – *unidade, harmonia e ordenação* – entre as normas que as concretizam.

Neste contexto, fundado na pesquisa empírica e doutrinária e com base no método dedutivo, o principal objetivo deste artigo será analisar, levando-se em consideração o complexo fenômeno do desemprego na contemporaneidade, a ausência de sistematicidade destas normas como uma das causas da desigualdade na cobertura e da ineficiência do nosso sistema de proteção social no desemprego.

## 2. A COMPLEXIDADE DO DESEMPREGO

As políticas voltadas aos pobres, desde a sociedade pré-industrial, se inscreveram entre a assistência e a repressão, sendo a aptidão para o trabalho o fator determinante em cada caso. Assim, desocupados que se encontrassem nesta situação em decorrência de sua incapacidade para trabalhar – idosos, crianças abandonadas e inválidos, por exemplo – eram merecedores de assistência – prestada, inicialmente, no âmbito da caridade –, restando aos demais a repressão<sup>8</sup>, da qual são exemplos as *workhouses* inglesas, os *Ateliers Nationaux* franceses, os castigos aplicados à mendicância e até a criminalização da “vadiagem”<sup>9</sup>, para ficarmos com um exemplo nacional.

Mesmo com a “virada liberal” nos campos político e econômico, respectivamente capitaneada pelas Revoluções Francesa e Industrial, alimentando a crença de que a sociedade industrial resolveria o problema, não se viu a esperada diminuição da pobreza. Ao contrário, “ao lado do miserável desprovido de trabalho, aparece o *trabalhador miserável*, cujo salário baixo demais não permite levar uma existência decente”.<sup>10</sup>

Foi apenas com a substituição da aplicação do direito civil às relações laborais pelo direito do trabalho – “que reconhece o trabalhador como membro de um coletivo dotado de

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Departamento de Pesquisa. *Experiências exitosas: Políticas ativas de mercado de trabalho na América Latina e no Caribe*. Nota de Pesquisa n. 1. OIT, 2017.

<sup>8</sup> TRATTNER, Walter I. *From poor law to welfare state: A history of social welfare in America*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2007.

<sup>9</sup> Para darmos um exemplo brasileiro, o artigo 59 da Lei das Contravenções Penais tipifica a “vadiagem” como o fato de “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho”.

<sup>10</sup> GAUTIÉ, Jérôme. Da invenção do desemprego à sua desconstrução. *Mana*, v. 4, 1998, p. 73.

um estatuto social além da dimensão puramente individual do contrato de trabalho”<sup>11</sup> – que aparecem o *emprego*, “como inscrição social e jurídica da participação dos indivíduos na produção das riquezas”<sup>12</sup>, e o *desemprego*, como o seu negativo.

Podemos afirmar, assim, que o *desemprego* foi *inventado*<sup>13</sup> na virada do século XIX para responder aos desafios lançados na ordem social pelo pauperismo ligado à industrialização, permitindo sua contabilização estatística, sua categorização conforme suas causas – sazonais, cíclicas ou pessoais<sup>14</sup> – e a reunião – em um só conceito – de um conjunto de indivíduos desocupados. Portanto, “o desemprego é bem mais do que o novo nome de uma realidade muito antiga, a falta de trabalho, que teria adquirido dimensões particularmente importantes com a industrialização”<sup>15</sup> e, como tal, passa a desafiar a intervenção pública.

Assim, a ideia moderna de desemprego como uma inatividade forçada e decorrente da falta de trabalho – ligada, portanto, a um mau funcionamento do mercado de trabalho e a questões macroeconômicas – surgiu apenas naquele momento histórico. Foi justamente esta mudança conceitual, somada à nova perspectiva econômica a partir de Keynes<sup>16</sup>, que permitiu a aplicação da fórmula dos seguros – método de economia coletiva que garante uma compensação para riscos previamente selecionados e avaliáveis<sup>17</sup> – como solução para o problema, distanciando-o da assistência.<sup>18</sup>

Nos países de industrialização mais avançada, essa lógica do seguro foi acompanhada de políticas de pleno emprego levadas a cabo na idade de ouro do capitalismo (1945-1975), marcada pela crescente intervenção estatal na economia e amparada pelo crescimento econômico e do Estado Social.<sup>19</sup>

Contudo, tais políticas logo foram desafiadas com os novos paradigmas de produção adotados sobretudo a partir da década de 1980. O padrão flexível<sup>20</sup> de organização da

<sup>11</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 434.

<sup>12</sup> GAUTIÉ, op. cit., p. 75.

<sup>13</sup> SALAIS, Robert; BAVEREZ, Nicolas; REYNAUD, Bénédicte. *L'invention du chômage: histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. Paris: Presses Universitaires de France-PUF, 1986.

<sup>14</sup> BEVERIDGE, William Henry. *Unemployment: A problem of industry*. Londres: Longmans, 1917.

<sup>15</sup> GAUTIÉ, op. cit., p. 74.

<sup>16</sup> GARRATY, John A. The Keynesian Revolution. In: \_\_\_\_\_. *Unemployment in history: economic thought and public policy*. Nova Iorque: Harper & Row, 1978, p. 216-232.

<sup>17</sup> ASSIS, Armando de Oliveira. *Compêndio de seguro social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963, p. 23.

<sup>18</sup> ROSANVALLON, Pierre. *The new social question: rethinking the welfare state*. Tradução de Barbara Harshav. Nova Jersey: Princeton University Press, 2000, p. 68-81.

<sup>19</sup> CASTEL, op. cit., p. 478-493.

<sup>20</sup> O modelo flexível busca “elevar a produtividade do trabalho e a adaptabilidade da empresa a contextos de alta competitividade no sistema econômico e de insuficiente demanda no mercado consumidor”. (ANTUNES,

produção e do trabalho gerou efeitos no emprego, com a pulverização dos postos de trabalho em pequenas e médias empresas que se engajavam na produção – agora horizontalizada e fragmentada – por meio da subcontratação e da terceirização, o incremento do setor de serviços, a retração das formas tradicionais de contratação com o surgimento de novos tipos de contrato de emprego, o aumento das formas “atípicas” de trabalho e o enfraquecimento de sindicatos como fontes de resistência às mudanças.<sup>21</sup>

Os postos de trabalho são reduzidos à medida que as distintas funções são concentradas em menos trabalhadores que devem ter a capacidade de exercer múltiplas tarefas. O trabalhador, portanto, deve ser flexível e multifuncional.<sup>22</sup>

Com a busca incessante pela minimização – e até eliminação – do desperdício no processo de produção, a própria mão-de-obra, como um dos fatores de produção, passa a ser tratada sob esta ótica. Neste sentido, passaram-se a exigir “direitos flexíveis, de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor”.<sup>23</sup>

Aquele contrato de trabalho por tempo integral e dotado de ampla estabilidade não poderia mais ser o modelo adotado para a totalidade da massa de trabalhadores, estruturando-se a produção “a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições do mercado”.<sup>24</sup>

O desemprego passa, assim, a ser encarado como uma questão estrutural – mesmo em países do capitalismo avançado – e, ainda, sofre alterações em suas formas – com destaque para o “desalento”<sup>25</sup> e o “desemprego de longa duração” – e no perfil dos desempregados, que são atingidos de formas distintas a depender de suas características pessoais. Pode-se falar, a partir deste marco histórico, de uma segmentação no mercado de trabalho, isto é, de uma “distinção entre núcleos protegidos e trabalhadores instáveis”<sup>26</sup> ou, ainda, em “bons” e “maus” empregos.<sup>27</sup>

Novos estratos segmentados de trabalhadores começaram a aparecer. Ao lado do

Ricardo. *Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015, p. 48).

<sup>21</sup> GUIMARÃES, Nadya Araujo. Por uma sociologia do desemprego. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, 2002, p. 105.

<sup>22</sup> ANTUNES, op. cit., p. 45-48.

<sup>23</sup> Ibid, p. 47.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Desalentadas são pessoas – potencialmente na força de trabalho – que não realizaram busca efetiva por trabalho, mas gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Nota técnica n. 2/2016: Medidas de Subutilização da Força de Trabalho*. IBGE, 2016).

<sup>26</sup> CASTEL, op. cit., p. 457.

<sup>27</sup> GUIMARÃES, op. cit., p. 105.

grupo, cada vez mais retraído<sup>28</sup>, de típicos trabalhadores padronizados, aos quais é destinada a legislação protetiva trabalhista e previdenciária em sua inteireza e em sua forma mais garantista, novos tipos de contrato de trabalho foram criados, levando ao surgimento de grupos de trabalhadores periféricos, que vão desde empregados terceirizados, em tempo parcial, intermitentes e temporários, passando por trabalhadores independentes ou autônomos.<sup>29</sup> A esse enorme contingente, somam-se os trabalhadores informais, totalmente excluídos de qualquer rede de proteção social ou trabalhista e que possuem os rendimentos médios mais baixos.<sup>30</sup>

Não bastasse, o retorno de ideias liberais e o corte em políticas de bem-estar<sup>31</sup> vieram acompanhados de um convincente discurso individualista, que enfraquece os alicerces coletivos, ao mesmo tempo em que aponta para a maior flexibilidade como única solução para a insegurança nesses *tempos líquidos* e deposita no indivíduo a responsabilidade sobre sua própria sorte.<sup>32</sup>

Para Ricardo Antunes, estamos vivenciando “a erosão do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX, e assistindo a sua substituição pelas diversas formas de ‘empreendedorismo’, ‘cooperativismo’, ‘trabalho voluntário’, ‘trabalho atípico’”.<sup>33</sup>

O discurso falacioso do empreendedorismo se apresenta “como uma ideia generosa e evidente face à crise generalizada do emprego, (...) assente na liberdade e na autonomia individual”<sup>34</sup>, dificultando, até mesmo, que o próprio indivíduo se perceba como desocupado

<sup>28</sup> ANTUNES, op. cit., p. 129.

<sup>29</sup> Alain Supiot *et. al.* explicam que, na Europa, o trabalho autônomo, que era o tipo prevalecente no século XIX, passou por uma queda durante o modelo fordista de organização do trabalho, sobretudo no século XX, graças, especialmente, à oferta de direitos sociais aos trabalhadores assalariados dependentes. (SUPIOT, Alain, et. al. *Beyond Employment: changes in work and the future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 3)

<sup>30</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*, 4º trimestre de 2019. IBGE, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2019\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf). Acesso em: 30 abr. 2022.

<sup>31</sup> Ivanete Boschetti assim sintetiza as tendências dirigidas à redução de “peso” do Estado de Bem Estar Social nos países do capitalismo periférico: “endurecimento dos critérios de elegibilidade para acesso às prestações sociais contributivas (seguros) e assistenciais (...); focalização das prestações sociais (...); redução do nível das prestações vinculadas à previdência social (...); aumento (ou introdução) de contrapartida exigida aos beneficiários para acesso a alguns serviços antes inteiramente gratuitos (...); desenvolvimento acelerado de serviços e seguros privados com estímulo governamental (...); introdução, no setor público, de métodos de gestão do setor privado a fim de controlar o volume de despesas (...); transferência de atividades públicas de proteção social para as famílias e a sociedade civil (...); redução ou estabilização dos salários no poder público por meio de ausência ou reajustes abaixo da inflação (...); criação de agências não estatais ou transferência de serviços ao setor privado (...); desenvolvimento de políticas de ativação para prestações de seguro-desemprego ou assistenciais, que corresponde à instauração ou fortalecimento de contrapartidas obrigatórias (...)”. (BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016, p. 123-126)

<sup>32</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

<sup>33</sup> ANTUNES, op. cit., p. 129.

<sup>34</sup> CAMPOS, Adriano; SOEIRO, José. *A falácia do empreendedorismo*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016, p. 10.

ou desempregado.

A despeito de todo este quadro, ainda encontramos significativas diferenças entre os países no nível de cobertura dos esquemas contributivos de proteção no desemprego, que é maior naqueles de altos ingressos, onde a informalidade no mercado de trabalho não tem a dimensão do que se observa nos países em desenvolvimento e com baixos e médios rendimentos, tal como o nosso.<sup>35</sup>

Lidar com o desemprego, portanto, na contemporaneidade, exige enxergá-lo como um fenômeno complexo, ultrapassando as visões de mundo simplistas, que, desde o século XX, já têm se mostrado limitadas e frágeis para explicar a complexidade da realidade.<sup>36</sup> A questão desafia, assim, políticas e soluções integradas e concatenadas com a realidade.

### 3. POLÍTICAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO DESEMPREGO

Em geral, os países lidam com o desemprego por meio de (i) legislação trabalhista protetiva dos postos de trabalho – que visa a criar dificuldades ou a aumentar o custo da dispensa de trabalhadores – e de (ii) políticas ativas e (iii) passivas de mercado de trabalho, que, efetivamente, atuam sobre aqueles que estão desempregados. *Políticas passivas* envolvem o fornecimento de suporte financeiro a indivíduos desempregados, ou seja, benefícios pagos em dinheiro para que o indivíduo possa se manter enquanto busca recolocação no mercado de trabalho. Por sua vez, as *políticas ativas*, como o próprio nome está a indicar, têm por escopo efetivamente colocar as pessoas para trabalhar ou aumentar esta possibilidade, pelos mais diversos meios – serviços públicos de emprego, treinamento, subsídios a postos de trabalho, criação direta de empregos pelo Estado, aconselhamento, dentre outros.<sup>37</sup>

O Brasil adota estas três formas de proteção, o que, sob uma perspectiva comparativa com outros 183 países de médio e baixo rendimentos<sup>38</sup>, é uma escolha dissonante do que em geral se observa. Desconsideradas as políticas ativas e limitada a comparação aos países vizinhos, o Brasil é um dos poucos que adotam simultaneamente fundo individual (FGTS),

<sup>35</sup> VELÁSQUEZ, Mario. *Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014, p. 11-12.

<sup>36</sup> NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. *O que há de complexo no mundo complexo?: Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais*. *Sociologias*, 2006, p. 185.

<sup>37</sup> FURÅKER, Bengt. Unemployment and social protection. In: \_\_\_\_\_. *The Politics of Unemployment in Europe*. Londres: Routledge, 2016, p. 31-48.

<sup>38</sup> ROBALINO, David A.; WEBER, Michael. Designing and implementing unemployment benefit systems in middle and low income countries: beyond risk-pooling vs savings. *IZA Journal of Labor Policy*, v. 2, n. 1, 2013, p. 1-20.

indenização por dispensa e seguro-desemprego, já que os demais, em geral, se valem de apenas dois destes instrumentos de proteção.<sup>39</sup>

Ainda, na maior parte dos países – e também por aqui –, observa-se a predominância de esquemas contributivos de proteção frente ao desemprego, o que tem explicação histórica. Ela resulta da mudança de perspectiva política sobre a inatividade desde a década de 1930<sup>40</sup>, com o incremento de políticas públicas de estímulo à economia e à criação de postos de trabalho. Até então, como vimos, o trabalho era encarado como um meio de prover assistência – e disciplina – àqueles que tinham condições físicas de se engajar em alguma atividade, contudo, estavam desocupados.<sup>41</sup>

Não obstante, no Brasil, assim como nos vizinhos latino-americanos, em que a informalidade no mercado de trabalho é estrutural e bastante expressiva, torna-se praticamente impossível resolver o problema pela via dos esquemas tradicionais de proteção social, que devem ser “complementados com políticas de apoio à renda de trabalhadores vulneráveis e informais, normalmente excluídos das redes de proteção tradicionais”.<sup>42</sup>

Todavia, o principal programa nacional de proteção no desemprego é o chamado *seguro-desemprego*, instituído em 1986 e baseado no vínculo formal de emprego. Em levantamento do Banco Mundial, no qual nosso programa foi comparado com os de outros países – em nível regional e aspiracional<sup>43</sup> –, constatou-se que se trata de um programa com alto custo, entretanto, acessível a poucas pessoas, com uma das mais baixas taxas de cobertura. Além disso, o seguro-desemprego é mais elevado no Brasil, quando comparado o valor das prestações com o salário anteriormente auferido, em que pese ter uma duração inferior que a de quase todos os países estudados. As regras de elegibilidade fazem com que o acesso ao programa seja mais difícil por aqui e, em especial, com que sejam mais facilmente excluídos trabalhadores jovens e mais pobres. Por fim, nosso programa difere dos existentes

---

<sup>39</sup> BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; FOGUEL, Miguel Nathan; BILO, Charlotte. FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho. *Mercado de trabalho*, v. 63, out./2017, p. 55.

<sup>40</sup> Um dos exemplos destas medidas foi *New Deal* norte-americano, conjunto de leis e programas de bem-estar social implementados pela presidência de Franklin D. Roosevelt, a partir de 1933, que teve como uma de suas referências mais importantes o *Social Security Act* de 1935. Sobre o tema, ver: SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution--And Why We Need It More Than Ever*. Nova Iorque: Basic Books, 2009, n.p..

<sup>41</sup> ROSANVALLON, op. cit., p. 68-81.

<sup>42</sup> VELÁSQUEZ, op. cit., p. 12.

<sup>43</sup> Em nível regional, o estudo comparou dados do Brasil com os da Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Uruguai, e, em nível aspiracional, com Alemanha, Portugal, República da Coreia e Suécia.



na maior parte dos países comparados quanto ao seu financiamento<sup>44</sup>, já que é derivado de “contribuições com alíquota uniforme sobre o faturamento das empresas, o que implica que o seu custo não é proporcional ao total de demissões realizada pelas empresas”.<sup>45</sup>

Quando o programa é analisado sob uma perspectiva conjunta com outras duas ferramentas de proteção – o FGTS e a indenização compensatória<sup>46</sup> –, percebem-se efeitos adversos, tais como o incentivo à informalidade e o estímulo às dispensas imotivadas simuladas, o que pode ser resultado do fato de o trabalhador receber simultaneamente todos estes benefícios.<sup>47</sup> Por outro lado, o baixo número de parcelas do seguro-desemprego e o pagamento de uma só vez do FGTS e da indenização de 40% resultam em um apoio abaixo do ideal, em especial para aqueles sujeitos a períodos mais longos de desocupação.<sup>48</sup>

Entretanto, ainda mais graves são a baixa cobertura e as barreiras de acesso ao benefício, o que faz com que a maioria daqueles que sofrem com o desemprego não consiga se qualificar para recebê-lo, seja em razão da modalidade de trabalho ou mesmo do histórico de poucas contribuições. Em 2019, no nosso país, apenas 17,7% da média mensal dos trabalhadores desempregados receberam o benefício e, na série histórica, apesar do aumento no número de desempregados de 2015 a 2018, o número de beneficiários vem diminuindo, o que é consequência não apenas das características do mercado de trabalho, mas também das regras de acesso ao programa.<sup>49</sup>

Nada obstante este quadro, as despesas da União com programas federais voltados para o mercado de trabalho – da ordem de 2% do PIB – são superiores às registradas na média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O seguro-desemprego representa a maior fatia desses gastos – 0,53% do PIB em 2018.<sup>50</sup>

A ineficiência do maior programa nacional de proteção no curso do desemprego também decorre do fato de ele não conseguir, de maneira satisfatória, monitorar a obrigação imposta aos beneficiários de buscar empregos, seja por meios próprios, seja pela

<sup>44</sup> MORGANDI, Matteo; FIETZ, Katharina Maria; ED, Malin Linnea Sofia; DE FARIAS, Alison Rocha; WEBER, Michael. *Enhancing Coverage and Cost-effectiveness of Brazil's Unemployment Protection System: Insights from International Experience* (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group, 2020, p. 2-3.

<sup>45</sup> BARBOSA; FOGUEL; BILO, op. cit., p. 53.

<sup>46</sup> No Brasil, além da indenização compensatória de 40% sobre os depósitos efetuados na conta vinculada do FGTS durante a vigência do contrato (Lei n. 8.036/1990), na dispensa sem justa causa, o empregado também faz jus ao *aviso-prévio*, que lhe garante a manutenção do emprego por certo período proporcional ao tempo de serviço – enquanto pode buscar por outra colocação – ou a respectiva indenização (artigo 7º, XXI, da Constituição Federal de 1988).

<sup>47</sup> BARBOSA; FOGUEL; BILO, op. cit., p. 51

<sup>48</sup> MORGANDI *et al.*, op. cit., p. 3.

<sup>49</sup> MORGANDI *et al.*, op. cit., p. 14-22.

<sup>50</sup> As despesas com o seguro-desemprego apenas são superadas pelos saques do FGTS nas dispensas sem justa causa. Este fundo, contudo, é financiado diretamente pelos empregadores (MORGANDI *et al.*, op. cit., p. 17-18).

intermediação administrada pelo *Sistema Nacional de Emprego* (SINE)<sup>51</sup>, que possui baixa capacidade para encontrar e oferecer vagas suficientes aos beneficiários ou mesmo para auxiliar e fiscalizar a busca por emprego pelos próprios trabalhadores. A título exemplificativo, em 2018, sua taxa de colocação no mercado formal de trabalho foi de 3,53%<sup>52</sup>. Além da pouca focalização, a baixa cobertura do SINE e a pequena associação com os interesses do setor produtivo são apontados na literatura como algumas das causas de sua ineficiência<sup>53, 54</sup>.

Não obstante, referido sistema constitui uma das principais políticas ativas de mercado de trabalho nacionais. Além da intermediação de mão de obra, o SINE atua como um canal de acesso a cursos de qualificação oferecidos no âmbito do *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC)<sup>55</sup>, conduzido pelo Ministério da Educação.

Outra política ativa é o *Plano Nacional de Qualificação Profissional*, criado em 1995 e já rebatizado duas vezes. Atualmente nomeado *Qualifica Brasil*<sup>56</sup>, o programa, que não está limitado a beneficiários do seguro-desemprego<sup>57</sup>, tem como objetivos promover a empregabilidade do trabalhador, incrementar sua produtividade e renda, contribuindo para seu desenvolvimento econômico e social.<sup>58</sup>

Em outro âmbito de atuação, destaca-se o *Programa de Geração de Emprego e Renda* (PROGER)<sup>59</sup>, que tem por objetivo proporcionar linhas especiais de crédito, em atividades produtivas capazes de gerar postos de trabalho e renda nos diversos setores da economia. Um

<sup>51</sup> O SINE, embora criado em 1975, passou a integrar o Programa do Seguro-Desemprego somente com a Lei n. 7.998/1990.

<sup>52</sup> Dados do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho apontam que esta taxa foi de 2,51% em 2015, 2,98% em 2016 e de 4,08% em 2017, indicando não se tratar de um problema pontual (BRASIL. Ministério da Economia. *Observatório Nacional do Mercado de Trabalho: Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda*. 3º trimestre, 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2xBARWX>. Acesso em: 15 ago. 2021).

<sup>53</sup> Recentemente, a Lei n. 13.677/2018 instituiu uma nova forma de organização do SINE, procurando incorporar tecnologia aos seus serviços. Contudo, dada a atual situação do Sistema, o caminho para o sucesso tende a ser longo e tortuoso (BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; FERREIRA, Marcelo Leandro; ARAÚJO, Pedro Lucas. *O novo SINE: mudanças do modelo brasileiro de intermediação de mão de obra*. Brasília: IPEA, 2020).

<sup>54</sup> CHAHAD, José Paulo Zeetano. *Flexibilidade do mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas* (análise do caso brasileiro). Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

<sup>55</sup> O PRONATEC, instituído pela Lei n. 12.513/2011, tem como objetivos, dentre outros, expandir e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

<sup>56</sup> Resolução n. 828, de 26/03/2019, do CODEFAT.

<sup>57</sup> As ações do atual Qualifica Brasil são direcionadas às seguintes pessoas: beneficiários do seguro-desemprego; outros desempregados, inclusive aqueles em profissões afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva; beneficiários de políticas de inclusão social; internos e egressos do sistema prisional e de medidas socioeducativas; trabalhadores resgatados; familiares de egressos do trabalho infantil; rurais; pessoas com deficiência; idosos; dentre outros (artigo 6º da Res. n. 783/2017 do CODEFAT).

<sup>58</sup> Artigo 3º da Resolução n. 783/2017 do CODEFAT.

<sup>59</sup> Instituído pela Resolução CODEFAT n. 59/1994.

dado curioso é o de que, dos pouco mais de 117 mil contratos firmados em 2018, 58,1% foram com pessoas jurídicas, sendo certo que, dentre os contratantes pessoas físicas, 72% eram motoristas de táxi.<sup>60</sup> Nesta mesma linha de atuação, o *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado* (PNMPO)<sup>61</sup> busca incentivar a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares mediante a concessão de microcréditos.<sup>62</sup>

Ainda sobre políticas ativas, destacam-se programas destinados a subsidiar postos de trabalho, especialmente para trabalhadores mais jovens, que encontram dificuldades de acessar o mercado formal de emprego. Como exemplo, podemos citar o *Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens* (PNPE), instituído em 2003 (Lei n. 10.748) e substituído pelo *Programa Nacional de Inclusão de Jovens* (PROJOVEM) em 2005<sup>63</sup>, que tem como destinatárias pessoas de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, qualificação profissional e desenvolvimento humano.

Nota-se, contudo, que, embora muito mais numerosas as políticas ativas, estas recebem receitas bastante inferiores às destinadas às políticas passivas, o que contribui – juntamente com a falta de *sistematicidade* e de uma coordenação inteligente entre tantos programas – para sua ineficiência. Políticas ativas de proteção no desemprego e aquelas voltadas a trabalhadores não formalizados representam a tímida fatia de 1,8% das despesas totais da União com programas voltados ao mercado de trabalho<sup>64</sup>, o que indica o predomínio de políticas passivas, contributivas e focalizadas no mercado formal de emprego.

Os gastos com políticas ativas não são apenas baixos quando comparados às despesas com políticas passivas, mas também se levamos em conta o tamanho da força de trabalho nacional. Este problema ainda é aprofundado quando consideramos o “baixíssimo grau de articulação”<sup>65</sup> entre todas as políticas e as lacunas de cobertura e de qualidade dos serviços.

Apesar desse cenário, a OIT recomenda, para a região da América Latina e do Caribe, o aumento da ênfase em políticas ativas de mercado de trabalho, pois têm maior aptidão para que trabalhadores se correspondam com empregadores, mantenham vínculo com o mercado formal e atualizem suas competências, facilitando a mobilidade e a transição no mercado para áreas específicas com maior valor agregado. Para a entidade, estas medidas “têm o potencial

---

<sup>60</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>61</sup> Instituído pela Lei n. 11.110/2005 e, recentemente, reformulado pela Lei n. 13.636/2018.

<sup>62</sup> Em 2018, foram atendidos cerca de 2,4 milhões de clientes aos quais foram concedidos pouco mais de R\$ 10,3 bilhões (BRASIL, op. cit.).

<sup>63</sup> Lei n. 11.129/2005, posteriormente complementada pela Lei n. 11.692/2008.

<sup>64</sup> MORGANDI *et al.*, op. cit, p. 17-18.

<sup>65</sup> CHAHAD, op. cit., p. 164.

de atuar como pilares centrais das políticas sociais e de mercado de trabalho”<sup>66</sup>, embora ainda não exploradas adequadamente.

As políticas de compartilhamento de risco devem constituir um conjunto de instituições, regulações e intervenções estatais com o objetivo de “prevenir a pobreza, cobrir perdas catastróficas, regular o consumo, ajudar as famílias e os mercados a administrar incertezas e, a partir disso tudo, fornecer a base para resultados econômicos e sociais mais equitativos e eficientes”.<sup>67</sup> Contudo, organizadas em esquemas que se baseiam no emprego formal – e na presunção de que a maioria das pessoas trabalham em empregos tradicionais a maior parte de suas vidas, contribuindo obrigatoriamente sobre seus rendimentos em troca de cobertura – têm perdido cada vez mais a aptidão para que sejam efetivas, seja quanto ao atingimento de seus objetivos, seja quanto à cobertura da classe trabalhadora.

O problema, que sempre ganhou contornos mais dramáticos em países em desenvolvimento, particularmente em razão da alta informalidade, tende a crescer em razão da cada vez maior fluidez e diversidade de formas de trabalho. Esta última, por seu turno, é uma questão que afetará a todos, fazendo com que este tipo de política perca relevância para boa parte dos trabalhadores.<sup>68</sup>

Portanto, embora existam, no ordenamento brasileiro, inúmeras medidas voltadas à proteção social dos trabalhadores no contexto do desemprego, fato é que estamos diante de um conjunto de normas ineficientes, mal focalizadas, desconectadas entre si, destoantes da realidade e com baixa penetração na classe trabalhadora.

Nossa hipótese é que a ausência de sistematicidade das normas que disciplinam todas as políticas de mercado de trabalho – ativas, passivas e aquelas trabalhistas propriamente ditas – deve ser encarada como uma das causas de sua baixa cobertura e eficiência.

#### **4. UNIDADE, HARMONIA E ORDENAÇÃO COMO CONDIÇÕES INDISPENSÁVEIS À (RE)CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA**

A elaboração de um *verdadeiro* sistema de normas de proteção social no desemprego dotado de *unidade, harmonia e ordenação* – e que considere a complexidade do desemprego na contemporaneidade – propiciaria o atingimento dos objetivos do nosso Estado Social, já que os mais elevados valores “podem ser muito melhor perseguidos através de (...) um Direito

---

<sup>66</sup> OIT, op. cit..

<sup>67</sup> PACKARD, Truman *et al.* *Protecting all: Risk sharing for a diverse and diversifying world of work.* Washington, D.C.: World Bank Publications, 2019, p. 7.

<sup>68</sup> PACKARD, op. cit., p. 7-8.

ordenado em sistema, do que por uma multiplicidade inabarcável de normas singulares e desconexas em demasiado fácil contradição umas com as outras”.<sup>69</sup>

Um sistema jurídico é o conjunto de normas jurídicas válidas em determinado território que não retira seu fundamento de validade de qualquer outra norma jurídica externa a ele. Mas também se entende como sistema um “grupo de normas jurídicas válidas em um mesmo dado momento e que formem um subconjunto de um sistema jurídico” naquela primeira acepção.<sup>70</sup> É neste último sentido que trataremos o estudo das normas de proteção social no desemprego.

O “vocábulo sistema é plurissignificativo”.<sup>71</sup> Oriundo etimologicamente do grego – *systemá*, que significa reunião, grupo<sup>72</sup> –, a palavra traduz ideias que se fazem presentes nos diversos campos do conhecimento humano. No Direito, o conceito evoluiu de um conjunto de objetos, suas características e inter-relações, para contemplar as ideias de *unidade e ordenação*.<sup>73</sup>

O sistema, tal como aqui se propõe, deve ser pensado como *mais e menos* do que poderíamos identificar como a soma de suas partes. Assim, a um só tempo, rejeitam-se posturas reducionistas – que procuram compreender o todo pela análise de suas partes – ou mesmo holísticas – que, também de forma simplificadora, “negligencia as partes para compreender o todo”.<sup>74</sup> Deste modo, dialogicamente, abandona-se uma explicação linear, substituindo-a por uma explicação “em movimento circular, onde vamos das partes para o todo, do todo para as partes, para tentar compreender um fenômeno”.<sup>75</sup>

O sistema de normas, ainda, deve ser analisado como parte da complexidade da vida contemporânea, para que tenha “relevância prática”.<sup>76</sup> O fenômeno jurídico deve ser considerado no seio da sociedade, por uma vertente que enxergue o Direito como variável dependente da sociedade e preocupando-se com a sua facticidade e com a eficácia e a

---

<sup>69</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 22.

<sup>70</sup> ARNAUD, André-Jean *et al.* *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Tradução sob a direção de Vicente de Paulo Barretto. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 729.

<sup>71</sup> VIEIRA, José Roberto. A noção de sistema no direito. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 33, 2000, p. 53.

<sup>72</sup> NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1955, p. 474.

<sup>73</sup> CANARIS, op. cit., p. 9-13.

<sup>74</sup> MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 180-181.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>76</sup> CANARIS, op. cit., p. 149.

eficiência das relações direito-sociedade.<sup>77</sup>

Portanto, ainda que centrado o objeto de estudo em um sistema de normas (de proteção social no desemprego), é a “análise das interseções das instâncias sociais que permitiram o aparecimento desse ordenamento”<sup>78</sup> e a sua contraposição com a própria vida em sociedade que nos deixarão “avançar no mundo concreto e real dos fenômenos”.<sup>79</sup>

Como vimos, as regras e políticas de proteção social no desemprego vigentes em nosso país não são dotadas de unidade, harmonia e ordenação. As políticas ativas foram evoluindo no “sentido de uma crescente pulverização de programas e linhas de crédito, criando um quadro difuso e confuso sobre o que, de fato, estava pretendo se estimular”.<sup>80</sup> De tal sorte, a falta de articulação entre as políticas ativas e estas com as políticas passivas de mercado de trabalho – reflexo da ausência de sistematicidade de suas regras – demanda “uma ampla articulação institucional”<sup>81</sup> visando à (re)construção de todo o sistema de proteção social no desemprego.

Ao passo que trabalhadores egressos do mercado formal de trabalho – que, comparativamente com trabalhadores do setor informal, por exemplo, possuem maiores chances de recolocação no mercado de trabalho<sup>82</sup> – recebem ampla proteção, particularmente pela via do seguro-desemprego e das indenizações de cunho trabalhista, restam aos que vêm da informalidade as políticas ativas, às quais são destinados poucos investimentos.

Sob outro aspecto, embora existam para dar conta de uma mesma realidade – o desemprego e a desocupação – as inúmeras regras que compõem o sistema de proteção social no desemprego possuem naturezas distintas, ora trabalhistas, ora previdenciárias, ora assistenciais. Cada um destes ramos do Direito é regido por princípios próprios, bem como por lógicas distintas, o que também explica o descompasso entre tais normas.

As normas de cunho previdenciário – nas quais se inserem majoritariamente as políticas passivas, principalmente, o seguro-desemprego – estão calcadas na lógica do seguro social, portanto, dependentes de contribuição e extremamente atreladas ao mercado formal. Já

<sup>77</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 22.

<sup>78</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. A epistemologia da complexidade para uma pesquisa científica no Direito. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB*, ano 1, n. 6, 2012, p. 3659.

<sup>79</sup> MORIN, op. cit., p. 191.

<sup>80</sup> CHAHAD, op. cit., p. 147.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>82</sup> A experiência prévia em outro emprego foi apontada como um dos atributos importantes – ao lado de possuir um curso profissional e ter maior nível educacional – na recolocação no mercado de trabalho em pesquisa conduzida por Oliveira e Soares (DE OLIVEIRA, Silvano Carmo; SOARES, Ricardo Brito. Eficiência nos Canais de Procura Para o Mercado de Trabalho Brasileiro. In: XLIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2016, Florianópolis. *Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia: Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting*. Florianópolis: ANPEC, 2016).

aquelas de cunho assistencial – particularmente as políticas ativas – calcam-se na seletividade e na ausência de contributividade.

Embora, em tese, complementem-se umas às outras, na realidade, o endurecimento das regras de acesso às políticas passivas acaba excluindo boa parte dos seus destinatários, não obstante a tais programas seja destinada a maior parte dos recursos públicos. Por sua vez, as políticas ativas não registram resultados satisfatórios e a parca fatia de recursos a elas destinado indica que não ocupa a centralidade que lhe é recomendada<sup>83</sup> – particularmente em um mercado de trabalho marcado pela alta informalidade, baixos rendimentos e alta rotatividade nos postos de trabalho –, assim como não consegue atingir a todos os que estejam em situação de desemprego involuntário.

Deveria, assim, ser encarado este conjunto de regras de proteção social no desemprego como um *microssistema*, ou seja, um “conjunto crescente de leis tidas como centros de gravidade autônomos”<sup>84</sup>, dotado de unidade, harmonia e ordenação. De tal sorte, a formulação de novas políticas e regras de proteção no desemprego – assim como a alteração das medidas já existentes e a própria interpretação destas normas – deveria levar em consideração todo o conjunto – o *microssistema* – de modo a maximizar os resultados.

Ademais, a obrigatoriedade de um monitoramento<sup>85</sup> constante dos resultados (*outcomes*) das políticas ativas e passivas de mercado de trabalho também contribuiria para uma maior ordenação e harmonização do sistema. Os recursos (*income*) deveriam ser distribuídos levando-se em conta o sistema como um todo e a complexa realidade do mercado de trabalho. A criação de novas políticas ou a reformulação de políticas já existentes devem mirar a classe trabalhadora como um todo, com especial atenção para os que não são suficientemente protegidos, de modo que as medidas possam, efetivamente, se complementar, umas suprimindo os *gaps* de proteção das outras.

A (re)construção de um sistema de proteção social no desemprego, portanto, depende da adoção de medidas de coordenação, diálogo e conexão entre múltiplos e diferentes programas e institutos, aptas a melhorar a eficiência, promover maior igualdade de acesso e ampliar sua cobertura.

## 5. CONCLUSÕES

---

<sup>83</sup> OIT, op. cit..

<sup>84</sup> TEPEDINO, Gustavo. O Código Civil, os chamados microssistemas e a Constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: \_\_\_\_\_. *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 5.

<sup>85</sup> Sobre o monitoramento de políticas públicas como um dever jurídico-constitucional, ver: DE BARCELLOS, Ana Paula. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, 2018, p. 251-265.

O predomínio de políticas passivas, contributivas e focalizadas no mercado formal faz com que nosso modelo de proteção social no desemprego seja demasiado excludente, tendo em vista as características do mercado de trabalho nacional, notadamente a alta informalidade e o crescimento contínuo do trabalho autônomo, porém, muitas vezes, economicamente dependente, no país.

A articulação destas políticas passivas com normas trabalhistas que visam ao desencorajamento ou ao aumento do custo das dispensas amplia o abismo entre aqueles desocupados egressos do mercado formal e os que, apesar de se encontrarem na mesma situação (desocupados), vêm da informalidade, por exemplo.

Soma-se a isso o largo número de políticas ativas que, embora com aptidão para atender a todos os que estejam em situação de desemprego involuntário – graças à natureza assistencial de seus programas –, recebem poucos recursos, são desarticuladas, destoantes da realidade do mercado de trabalho e não apresentam eficiência satisfatória.

O desemprego, como um fenômeno cada vez mais complexo na contemporaneidade, desafia políticas e soluções integradas e concatenadas com a realidade. O fato de termos inúmeros instrumentos normativos de proteção social no desemprego (com destaque para a enorme quantidade de políticas ativas) – e, ainda assim, um péssimo desempenho nesta seara – indica que devemos olhar para todas essas medidas como um *sistema*, cujos elementos devem ser dotados de unidade, harmonia e ordenação.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?»: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ARNAUD, André-Jean *et al.* *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Tradução sob a direção de Vicente de Paulo Barretto. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASSIS, Armando de Oliveira. *Compêndio de seguro social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; FOGUEL, Miguel Nathan; BILO, Charlotte. FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho. *Mercado de trabalho*, v. 63, out./2017.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; FERREIRA, Marcelo Leandro; ARAÚJO, Pedro Lucas. *O novo SINE: mudanças do modelo brasileiro de intermediação de mão de obra*. Brasília: IPEA, 2020.



BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BEVERIDGE, William Henry. *Unemployment: A problem of industry*. Londres: Longmans, 1917.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Ministério da Economia. *Observatório Nacional do Mercado de Trabalho: Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda*. 3º trimestre, 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2xBARWX>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAMPOS, Adriano; SOEIRO, José. *A falácia do empreendedorismo*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CASAGRANDE, Cassio. MP 1045: trabalhadores sem direitos trabalhistas e previdenciários. *JOTA*, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/mp-1045-trabalhadores-sem-direitos-trabalhistas-previdenciarios-16082021>. Acesso em: 17 ago. 2021.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. *Flexibilidade do mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas (análise do caso brasileiro)*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

DE BARCELLOS, Ana Paula. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, 2018, p. 251-265.

DE OLIVEIRA, Silvando Carmo; SOARES, Ricardo Brito. Eficiência nos Canais de Procura Para o Mercado de Trabalho Brasileiro. In: XLIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2016, Florianópolis. *Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia: Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting*. Florianópolis: ANPEC, 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória n. 1.045 e aprofunda precarização. *Nota Técnica n. 262*, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec262reformaTrabalhista.html>. Acesso em: 17 ago. 2021.

FURÅKER, Bengt. Unemployment and social protection. In: \_\_\_\_\_. *The Politics of Unemployment in Europe*. Londres: Routledge, 2016.

GARRATY, John A. *Unemployment in history: economic thought and public policy*. Nova Iorque: Harper & Row, 1978.

GAUTIER, Jérôme. Da invenção do desemprego à sua desconstrução. *Mana*, v. 4, 1998, p. 67-83.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. Por uma sociologia do desemprego. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, 2002, p. 104-121.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*, 4º trimestre de 2019. IBGE, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2019\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf). Acesso em: 30 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. *Nota técnica n. 2/2016: Medidas de Subutilização da Força de Trabalho*. IBGE, 2016.

MORGANDI, Matteo; FIETZ, Katharina Maria; ED, Malin Linnea Sofia; DE FARIAS, Alison Rocha; WEBER, Michael. *Enhancing Coverage and Cost-effectiveness of Brazil's Unemployment Protection System: Insights from International Experience (Portuguese)*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2020.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1955.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. *Sociologias*, 2006, p. 182-207.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Departamento de Pesquisa. *Experiências exitosas: Políticas ativas de mercado de trabalho na América Latina e no Caribe*. Nota de Pesquisa n. 1. OIT, 2017.

PACKARD, Truman *et al.* *Protecting all: Risk sharing for a diverse and diversifying world of work*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2019.

RESENDE, Thiago; BRANT, Danielle. Minirreforma trabalhista aprovada na Câmara troca salário por bolsa, reduz FGTS e cria emprego sem vínculo. *Folha de S. Paulo*, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/camara-conclui-votacao-de-projeto-que-cria-uma-minirreforma-trabalhista.shtml?origin=folha>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ROBALINO, David A.; WEBER, Michael. Designing and implementing unemployment benefit systems in middle and low income countries: beyond risk-pooling vs savings. *IZA Journal of Labor Policy*, v. 2, n. 1, 2013, p. 1-20.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. A epistemologia da complexidade para uma pesquisa científica no Direito. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB*, ano 1, n. 6, 2012, p. 3.641-3.666.

ROSANVALLON, Pierre. *The new social question: rethinking the welfare state*. Tradução de Barbara Harshav. Nova Jersey: Princeton University Press, 2000.

SALAIS, Robert; BAVEREZ, Nicolas; REYNAUD, Bénédicte. *L'invention du chômage: histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. Paris: Presses Universitaires de France-PUF, 1986.

SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution--And Why We Need It More Than Ever*. Nova Iorque: Basic Books, 2009. E-book (não paginado).

SUPIOT, Alain, et. Al. *Beyond Employment: changes in work and the future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TEPEDINO, Gustavo. O Código Civil, os chamados microssistemas e a Constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: \_\_\_\_\_. *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRATTNER, Walter I. *From poor law to welfare state: A history of social welfare in America*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2007.

VELÁSQUEZ, Mario. *Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

VIEIRA, José Roberto. A noção de sistema no direito. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 33, 2000.