

Efeitos do programa bolsa qualificação na pandemia de COVID-19: estudo das estratégias adotadas pelo governo brasileiro 2019-2022

Flávio Régio Brambilla¹Janaína da Rocha Snel²

Resumo: O presente estudo teve por objetivo analisar a operação do Programa Bolsa Qualificação como aplicação de LayOff no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, durante a Pandemia de Coronavírus (Covid-19) no contexto dos anos 2020 e 2021. O Programa Bolsa Qualificação é uma modalidade do seguro desemprego. Foi desenvolvido estudo de Legislação com a complementação do emprego de questionários com perguntas abertas que foram coletados, respectivamente, com servidor público atuante na área de interesse (Ministério da Economia: Secretaria do Trabalho) e uma empresa participante do Programa (empresa do setor logístico, com uma das suas unidades situada no Município de Gravataí, RS, Brasil). Para fins de resultados, foi realizada triangulação de dados entre a legislação vigente, perspectiva do servidor e perspectiva empresarial, tendo como processo analítico a técnica da análise de conteúdo e das semelhanças e diferenças, adotando como referência a eficácia do Programa. Os resultados proporcionaram identificar que o programa é eficiente em seu propósito de evitar demissões em massa, bem como na qualificação dos funcionários envolvidos.

Palavras-chave: Programa Bolsa Qualificação no Brasil; Pandemia de Covid-19; Demissões; Políticas Públicas de Manutenção do Emprego; Estratégias de Gestão.

Effects of the qualified scholarship program on the COVID-19 pandemic: study of strategies adopted by the Brazilian government 2019-2022

Abstract: The present study aimed to analyze the operation of the Qualification Grant Program as an application of LayOff in the State of Rio Grande do Sul, Brazil, during the Coronavirus Pandemic (Covid-19) in the context of the years 2020 and 2021. The Qualification Grant Program is a form of unemployment insurance. A Legislation study was developed by complementing the use of questionnaires with open questions that were collected, respectively, from a public servant working in the area of interest (Ministry of Economy: Secretariat of Labor) and a company participating in the Program (company in the logistics sector, with one of its units located in the Municipality of Gravataí, RS, Brazil). For results, data triangulation was carried out between current legislation, server perspective and business perspective, using the technique of content analysis and similarities and differences as an analytical process, adopting the effectiveness of the Program as a reference. The results identified that the program is efficient in its purpose of avoiding mass unemployment, as well as in the qualification of the employees involved.

Keywords: Qualification Scholarship Program in Brazil; Covid-19 Pandemic; Layoffs; Public Employment Maintenance Policies; Management Strategies.

1 Doutor em administração. Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: <flaviobr@unisc.br>

2 Ministério do Trabalho: Governo Federal

Introdução

O LayOff ou downsizing surgiu nos Estados Unidos na década de 70, durante a Grande Depressão. Conforme Mujtaba e Senathip (2020) as dispensas de trabalho são uma realidade, para os Estados Unidos e em outros países, e serve como um passo inicial para evitar falência ou para aumentar os lucros. Apesar da expressão de origem da língua inglesa LayOff ter como tradução o sentido de demissão é na verdade uma medida temporária que as empresas podem aderir em períodos de crise, reduzindo gastos com pessoal e evitando demissões.

Na Europa devido ao cenário da pandemia de Covid-19 foi criado o regime de LayOff simplificado. Estima-se, conforme Patrício (2021), que quase 14 milhões de trabalhadores europeus foram colocados em LayOff no segundo semestre de 2020. O regime estabelece medida excepcional e temporária de proteção aos postos de trabalhos para empresas que estão com queda de produção ou para empresas que abriram as portas em menos de um ano, com redução de carga horária ou suspensão de contrato. Conforme o Banco CNI Europa (2020), os Portugueses já estavam familiarizados com o termo LayOff desde 2008, durante a crise econômica que afetou o país.

No Brasil o LayOff foi regulamentado em 2001 através da Medida Provisória 2.164-41 de 24 de agosto de 2001 e incluída como Artigo na CLT. O Programa Bolsa Qualificação (BQ) é uma alternativa em cenários de crise ou dificuldades financeiras das empresas, suspendendo os contratos de trabalho, mas mantendo o vínculo enquanto o empregado faz curso de qualificação e recebe benefício equivalente ao Seguro Desemprego do Governo Federal. Em contrapartida, a empresa faz ajuda compensatória, previamente estabelecida, em acordo ou convenção coletiva.

Devido ao cenário de crise econômica durante a pandemia de Covid-19, evitando demissões, o Governo Federal criou através da Lei 14.020, de 06 de julho de 2020 o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda. Dentre as ações governamentais há o LayOff que apesar de já existir foi adaptado para o momento. Este artigo visa trazer informações sobre o assunto e verificar a eficácia destas medidas durante a pandemia considerando sua aplicabilidade no Estado do Rio Grande do Sul, onde há encaminhamentos de BQ desde 2012. O estudo ainda busca verificar como empresas do Rio Grande do Sul (RS) aderiram ao programa de Bolsa Qualificação e identificar as alterações realizadas no programa pelo Governo Federal durante o período da Pandemia de Covid-19 nos anos 2020 e 2021.

Muitos programas governamentais são fundamentais para dar suporte nos momentos de crise, porém não possuem feedback, o que impossibilita identificar seus pontos fortes e fracos e possíveis adaptações. Para fins de desenvolvimento, o capítulo seguinte apresenta a fundamentação legal e teórica do BQ (LayOff).

AMPARO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Programa Bolsa Qualificação é uma das modalidades do seguro desemprego, conforme Art. 476 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (BRASIL, 2020). O contrato de trabalho poderá ser suspenso de três a cinco meses para participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. O referido artigo da CLT apresenta a seguinte redação:

Art. 476-A. O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no art. 471 desta Consolidação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

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

(Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

§ 2o O contrato de trabalho não poderá ser suspenso em conformidade com o disposto no caput deste artigo mais de uma vez no período de dezesseis meses. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

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

§ 4o Durante o período de suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional, o empregado fará jus aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

§ 5o Se ocorrer a dispensa do empregado no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subsequentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado, além das parcelas indenizatórias previstas na legislação em vigor, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, sendo de, no mínimo, cem por cento sobre o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

§ 6o Se durante a suspensão do contrato não for ministrado o curso ou programa de qualificação profissional, ou o empregado permanecer trabalhando para o empregador, ficará descaracterizada a suspensão, sujeitando o empregador ao pagamento imediato dos salários e dos encargos sociais referentes ao período, às penalidades cabíveis previstas na legislação em vigor, bem como às sanções previstas em convenção ou acordo coletivo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

§ 7o O prazo limite fixado no caput poderá ser prorrogado mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional, no respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).. (BRASIL, 2020)..

A suspensão de contrato para qualificação profissional deve atender as seguintes condições: (a) Acordo ou convenção coletiva devidamente registrada junto ao sistema mediador do Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho; (b) Sindicato deve ser comunicado com no mínimo 15 dias de antecedência da suspensão contratual; (c) Não poderá haver nova suspensão de contrato no prazo de 16 meses, por se tratar do mesmo período aquisitivo; (d) Empregador poderá fornecer ajuda compensatória ao empregado, conforme estabelecido em acordo ou convenção coletiva; (e) No caso de dispensa do empregado em até três meses posterior ao fim da suspensão do contrato, o empregador deverá pagar as verbas indenizatórias previstas, mais multa que deve ser estabelecida no acordo ou convenção coletiva, sendo no mínimo o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato.

O empregador requerente de Bolsa Qualificação deve protocolar os documentos de adesão ao programa junto ao Ministério da Economia através do Sistema Eletrônico de Informações SEI! (<https://sei.economia.gov.br>). Os principais documentos, conforme CODEFAT Resolução 591, de 11 de fevereiro de 2009, são: o requerimento gerado pelo sistema mediador referente ao acordo ou convenção coletiva, plano pedagógico do curso de qualificação contendo, no mínimo, objetivo, público alvo, estrutura curricular e carga horária; e documentação da empresa (caso o encaminhamento esteja sendo realizado por um terceiro é necessário apresentar procuração), além de planilha com a relação dos funcionários que irão aderir ao programa. Após juntar todos os documentos o processo deve ser encaminhado para Superintendência Regional do Estado.

O processo cadastrado no SEI será analisado por um servidor competente responsável por Bolsa Qualificação (BQ) no Estado, após verificação dos documentos o servidor entrará em contato com a empresa para que possa fazer os requerimentos dos trabalhadores. Até o ano de 2020 os requerimentos de BQs eram gerados pelos servidores do Ministério da Economia, o que muitas vezes gerava demora maior na inclusão devido às inúmeras demandas. Em

meados de 2020 foi lançada uma solução para que os empregadores pudessem transmitir os dados necessários através de um módulo do portal 'Empregador Web'. Após cadastrar o requerimento no portal a primeira parcela é paga trinta dias após a data de inscrição do trabalhador no programa BQ. Nos casos em que o sistema gerar notificações serão resolvidas de forma individual, nesse caso a empresa fará contato com o servidor ou com a Coordenação do Seguro Desemprego apresentando documentos conforme for solicitado.

Os cursos de qualificação oferecidos durante o programa devem assegurar ao trabalhador qualidade pedagógica, carga horária compatível com o tempo de suspensão e frequência mínima de 75% do total de horas letivas. O 'Quadro 1' apresenta a relação entre carga horária de curso e o tempo de suspensão do contrato de trabalho.

Quadro 1: Relação entre carga horária de curso e tempo de suspensão do contrato de trabalho.

Carga horária x Tempo de suspensão fora da Pandemia	
Carga horária	Tempo de suspensão
120 horas	2 meses
180 horas	3 meses
240 horas	4 meses
300 horas	5 meses

Fonte: Elaborado pelos autores.

A carga horária deve conter no mínimo 85% para cursos e laboratórios e até 15% para seminários e oficinas. O 'Quadro 1', ilustrado anteriormente apresenta a formatação do BQ considerando a situação normal, ou seja, fora do contexto da Pandemia de Coronavírus (Covid-19).

Durante a Covid-19, visando adaptar-se à realidade, foi instituída a Medida Provisória Nº 936, de 1º de Abril de 2020, convertida em 06 de Julho de 2020 na Lei Nº 14.020. Conforme Artigo 17 da Lei Nº 14.020/2020, durante o estado de calamidade pública, Decreto Legislativo nº 6 de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, o curso de qualificação durante a pandemia poderá ser oferecido exclusivamente na modalidade não presencial, tendo duração mínima de um mês e não superior a três meses. (BRASIL, 2020).

Além das exigências que envolvem o empregador, há também fatores a serem avaliados que estão ligadas a vida profissional do trabalhador, tais com tempo de trabalho e número de solicitações do Seguro Desemprego. Por se tratar de um benefício para o trabalhador formal, nos casos do trabalhador possuir solicitações do seguro desemprego na categoria formal contará também como número de solicitações. Conforme Lei Nº 13.134, de 16 de Junho de 2015, o Artigo 3º estabelece as condições referente ao número de solicitações e salários dos benefícios pagos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT):

1a solicitação: o trabalhador deve ter no mínimo 12 meses de salário nos últimos 18 meses, imediatamente anteriores a data de início da suspensão do contrato;

2a solicitação: mínimo de 09 meses de salários nos últimos 12 meses imediatamente anteriores a data de início da suspensão do contrato;

3a solicitação: 6 meses consecutivos de salários imediatamente anteriores a data de início da suspensão do contrato. (BRASIL, 2015)

O número de parcelas será definido conforme o prazo de suspensão de contrato podendo variar de três a cinco

meses, mas também está condicionado ao tempo de serviço do trabalhador nos últimos 36 meses que antecedem o início da suspensão. O Art. 4º da Lei Nº 13.134, de 16 de junho de 2015 determina que para receber 5 parcelas são necessários no mínimo 24 meses de trabalho no referido período; para 4 parcelas no mínimo 12 meses trabalhados no período e para receber 3 parcelas, no mínimo 6 meses consecutivos de trabalho. Nos casos onde o número de dias trabalhados for igual ou superior a 15 dias será considerada como mês integral. (BRASIL, 2015)

Não há previsão de pagamento de Bolsa Qualificação para o trabalhador que estiver recebendo benefício de prestação continuada junto a Previdência Social, exceto Pensão por Morte ou Auxílio Acidente.

O BQ poderá ser suspenso em casos que ocorrer a rescisão contratual, início de recebimento de benefício previdenciário e observada a ausência nos cursos de qualificação. Será cancelado se houver fim da suspensão e retorno ao trabalho, por comprovação de falsidade nas informações prestadas, fraude ou morte do beneficiário.

Caso ocorra a demissão, após o período de suspensão do contrato de trabalho, dentro do período aquisitivo de 16 meses, fica garantido ao trabalhador, no mínimo, o recebimento de uma parcela do benefício Seguro Desemprego. Trabalhadores que receberam todas as parcelas as quais teriam direito, conforme o tempo de trabalho, terão uma parcela extra para receber. Por exemplo, trabalhador com 25 meses de trabalho recebeu 5 parcelas referente BQ, entra com o requerimento de seguro desemprego, dentro do período aquisitivo, e receberá uma parcela extra. Caso tenham saldo de parcelas a receber terão como retomar, por exemplo, um funcionário que tinha 25 meses de trabalho, e teve uma suspensão de 3 meses, ficará com saldo de duas parcelas se houver demissão dentro do período aquisitivo e poderá entrar com requerimento do seguro desemprego e retomar as parcelas. Após o período aquisitivo de 16 meses o trabalhador que for demitido poderá entrar com um novo requerimento e terá o número de parcelas conforme o número de salários e meses trabalhados.

Os valores das parcelas do Bolsa Qualificação são pagos conforme tabela de cálculo do Seguro Desemprego atualizado anualmente com base no INPC, no ano de 2020 com alta de 5,45%. O teto das parcelas paga em 2020 foi de R\$ 1.813,03 e em 2021 passou para R\$ 1.909,34. Nenhum pagamento de Bolsa Qualificação ou Seguro desemprego pode ser inferior a um salário mínimo.

Quadro 2: Cálculo do valor das parcelas do Seguro Desemprego ou Bolsa Qualificação.

Cálculo de parcelas do Seguro Desemprego/Bolsa Qualificação (ano 2021)	
Faixa de Salário (Média dos 3 últimos meses)	Valor da Parcela
Até R\$ 1.683,74	Multiplica-se salário médio por 0.8 (80%)
De R\$ 1.683,74 até R\$ 2.806,53	O que exceder a R\$ 1683,74 multiplicar por 0,5 (50%) e somar a R\$ 1.347,00
Acima de R\$ 2.806,53	O valor da parcela será de R\$ 1.909,34

Fonte: Adaptado de CGGB/SPPT/STRAB/SEPRT/ME (Ofício Circular SEI nº 121/2021/ME).

O ‘Quadro 2’ apresenta as faixas salariais com base na média dos últimos 3 meses, e o cálculo de referência para a determinação do valor das parcelas. No caso do Bolsa Qualificação a média salarial é determinada com base nos 3 últimos meses imediatamente anteriores ao início da suspensão do contrato.

MÉTODO

Ao encontro dos preceitos estabelecidos por Malhotra (2001), este estudo se caracteriza como exploratório, por tratar de uma temática pouco desenvolvida em estudos acadêmicos, bem como é qualitativo por ser desenvolvido com informações obtidas junto a empresa, organismo governamental e análise de documentos e Leis. A orientação geral segue aos preceitos de Estudo de Caso propostos por Yin (2015), dentro da ideia de investigar juntamente da análise de literatura e legislação relatos oriundos de empresas relacionadas com o objeto de estudo que é o LayOff através do Programa Bolsa Qualificação do Governo Federal.

Como técnica de análise foi aplicada a triangulação de dados, bem como a comparação entre semelhanças e diferenças entre os casos (YIN, 2015). Foram analisadas as relações entre conceitos e princípios legais, percepções de um servidor público e de um colaborador de empresa usuária de BQ.

Para coleta de dados, além do desenvolvimento teórico baseado em estudos e legislação, foi enviado um questionário com nove questões abertas, para seis empresas que fizeram uso do LayOff, bem como envio de questionário para servidor responsável pelo BQ no Estado do RS. O instrumento de coleta dos dados (questionário composto por questões abertas para autopreenchimento) foi remetido por e-mail, no dia 22 de outubro de 2020 (para as empresas), em função das dificuldades de contato direto por causa da Covid-19. Todas as organizações consideradas para o estudo estão situadas no Estado do Rio Grande do Sul, sendo seus nomes omitidos no relatório a pedido de sigilo. Apenas uma empresa retornou o instrumento, no dia 25 de março de 2021. Trata-se de uma empresa de grande porte, que atua como operador logístico para uma multinacional. A referida empresa situa-se no município de Gravataí, RS.

O instrumento foi enviado ao servidor no dia 07 de maio de 2021, com o retorno no dia 13 de maio de 2021. As questões eram similares e adaptadas as realidades de interesse, para fins de comparação entre as diferentes percepções sobre o BQ. A análise dos resultados seguiu os preceitos de Yin (2015), bem como apreciação do conteúdo obtido, com orientação pela técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). No capítulo seguinte é apresentada a análise dos resultados obtidos com a empresa e o servidor.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A empresa de logística, situada no município de Gravataí, RS, deu retorno às questões no dia 25 de março de 2021, por meio de respostas providas pela supervisora de recursos humanos (foi requerido sigilo quanto ao nome da empresa, sendo autorizada a menção de segmento de atuação e localização geográfica da empresa). A representante da empresa informou ser a primeira vez que a mesma participa do Programa BQ.

Diante do questionamento acerca do período de suspensão de contrato, número de funcionários participantes e aplicação no contexto da empresa, foi relatado que fez uso do programa por um período total de 5 meses, sendo que 212 colaboradores participaram do programa, aplicado de modo setorial (um turno de trabalho), bem como para colaboradores do grupo de risco diante da Pandemia de Covid-19.

Em relação a dificuldades para a solicitação e encaminhamento de BQ, foi relatado que “inicialmente as dificuldades foram muito grandes para saber como a bolsa seria solicitada”, porque os postos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), hoje Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho, não estavam atendendo presencialmente. Mencionou ainda que as informações da central de atendimento 158 eram desencontradas. Também nas informações da Internet menciona não terem obtido a informação com a clareza necessária quanto ao procedimento. A evolução do processo ocorreu após o contato telefônico da empresa diretamente com a Gerência Regional do Trabalho, de Santa Cruz do Sul, RS, onde foi provida orientação para o procedimento.

A taxa de retorno dos funcionários ao trabalho após o período do BQ foi de aproximadamente 50%. Os demais foram desligados da empresa, já que a cliente da operadora logística precisou encerrar a operação em um de seus turnos devido à redução da produção como efeito da Pandemia.

Quanto à percepção de agregação de valor para a empresa através dos cursos, a respondente mencionou que houve geração de valor. Foram ofertados treinamentos relacionados com as atividades dos colaboradores, o que era difícil no fluxo normal de trabalho devido a demanda de produção. Entende-se que foi obtida qualificação além da percepção de funcionários motivados, sendo um período de oportunidade e qualificação da parte dos colaboradores da operadora logística. Identificou-se neste contexto motivação, qualificação e gratidão pela oportunidade.

No questionamento sobre a crença de que o Programa Bolsa Qualificação é benéfico para a empresa e para seus funcionários, acredita-se que sim. Quando a empresa consegue manter o colaborador após o término do programa essa realidade é fática. Trata-se de uma forma de manutenção do emprego e dos benefícios.

Entretanto, quando o colaborador não pode ser mantido, o entendimento é contrário, “já que o colaborador não terá mais o benefício do seguro desemprego, que poderia lhe amparar enquanto não consegue outra colocação”. A respondente menciona que para a empresa também são duas faces, sendo positivo quando há manutenção de emprego, pois o programa auxilia como parte da remuneração, e ainda proporciona a possibilidade de retorno dos colaboradores em caráter mais motivado e com maior produtividade. Quando a manutenção do emprego não se realiza, não existe essa vantagem, porque além do custo rescisório normal, há pagamento de multa por um período de 90 dias, além dos custos de benefício e complemento da remuneração que a empresa teve ao longo do período de vigência do programa, sem a geração de qualquer receita.

Com relação ao número de colaboradores no período anterior a pandemia, e na ponderação dos funcionários atuais, a empresa contava com 972 colaboradores. Durante a Pandemia reduziu o seu contingente para o total de 635 funcionários, o que ilustra de forma quantitativa os prejuízos e efeitos da pandemia na atividade produtiva.

Quanto ao Programa Bolsa Qualificação na condição de eficiência para evitar demissões, a respondente entende que foi uma ação relevante. Na empresa de logística, o programa evitou o desligamento de aproximadamente 100 colaboradores, o que proporciona preservação de renda e benefícios para estas famílias. Ao ser questionada sobre informações adicionais, a respondente agradece pelo benefício proporcionado, mencionando a equipe de atendimento do Bolsa Qualificação, relatando a satisfação com os atendimentos providos no ano de 2020.

O respondente do Ministério da Economia (Governo Federal – Brasil), Agente Administrativo, lotado em Porto Alegre, RS, é o responsável pelo Programa Bolsa Qualificação na Superintendência Regional do Trabalho no Estado do RS. O retorno das questões pelo servidor foi enviado no dia 13 de maio de 2021, além da complementação das respostas por intermédio de conversa telefônica sobre BQ.

Quando questionado sobre o conhecimento das empresas acerca do Programa Bolsa Qualificação (em período anterior a pandemia de Covid-19), e sobre as situações para requerimento da bolsa e quantidade de vezes que a empresa pode fazer uso do programa, mencionou que não poder afirmar sobre a dimensão do conhecimento sobre BQ em período anterior a pandemia. No entanto, empresas conhecidas na área de atuação (RS) já fez uso anterior ao período da Covid-19. Relatou o servidor que o BQ não era confeccionado na totalidade pelo órgão.

A etapa de informações, orientações para a empresa em como abrir o processo e de quais as regras, bem como o acompanhamento das etapas de pós-encaminhamento dos requerimentos era a tarefa desenvolvida. Apenas uma das etapas não era da competência do órgão, que se trata das inclusões dos requerimentos, que ficava a cargo de outra entidade (os SINEs: Sistema Nacional de Emprego). O processo foi absorvido em sua totalidade pela Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia durante a situação originada pela Pandemia de Covid-19 no ano de 2020.

Conforme o respondente “o Programa Bolsa Qualificação foi criado para que as empresas que passam por situações de problemas financeiros, principalmente no tocante a pagamento de folha, evitem demitir esses trabalhadores”, o que se mostra em alinhamento com a percepção da respondente da empresa de logística. O programa proporciona aos trabalhadores que tenham um curso de capacitação na área de atuação, recebendo auxílio do Governo Federal, e a empresa é estimulada para sua reestruturação financeira e de operações no período em que está recebendo BQ.

O propósito do programa é evitar demissões em massa dos trabalhadores, auxiliando na manutenção do trabalho, sendo iniciativa de auxílio tanto para a empresa quanto para os trabalhadores. O respondente mencionou que a empresa pode fazer o uso quantas vezes forem necessárias de BQ, desde que respeitado o período aquisitivo de 16 meses. É levado em consideração o número de colaboradores da empresa e a quantidade de funcionários a terem seus contratos de trabalho suspensos.

Na segunda questão, a pergunta se referiu a se houve alterações no amparo legal do Programa BQ para o atendimento durante a Pandemia de Covid-19. O servidor mencionou que foram realizadas alterações na sistemática de operacionalização do Programa. Complementou mencionando que no mês de setembro de 2020, foi criada a solução para inclusão dos requerimentos de BQ através do sistema Empregador Web pelas empresas, o que proporcionou eficiência ao processo. Trata-se de um sistema onde as empresas possuem acesso para cadastrar requerimentos do Seguro Desemprego, e após setembro de 2020 também para fazer os requerimentos de Bolsa Qualificação de cada funcionário da empresa participante do Programa.

Em termos de dificuldades identificadas pela coordenação do programa quanto à solicitação/encaminhamento de BQ, uma das maiores dificuldades, e que perdura, é a exigência das empresas pelas informações dos requerimentos, data de pagamento e valor das parcelas, notificações e soluções para as mesmas. Esta situação passou a ser minimizada em função do acesso fornecido para informações através do sistema Empregador Web.

Perdura ainda como problema a informação sobre como solicitar BQ e como proceder para efetuar inclusões através do sistema. Para o respondente, “apesar de ser um processo relativamente simples, as empresas não procuram orientação prévia e efetuam os processos com algum problema legal a ser sanado”. O relato demonstra a falta de comunicação das empresas para fins de entendimento adequado de como proceder para ingresso no Programa Bolsa Qualificação.

Questionado o servidor público sobre garantias do trabalhador para retorno ao trabalho após BQ, e se há estabilidade, o respondente mencionou desconhecer garantia de estabilidade legal no emprego após o retorno. Entretanto, entende o respondente que o Programa agrega valor através dos cursos realizados, desde que sejam desenvolvidos conforme os planos pedagógicos e metodológicos adequados.

Quanto ao Programa representar benefício para o funcionário e para a empresa, entende o colaborador do Ministério que existe benefício para ambos, empresa e funcionário, através da garantia de renda mínima ao trabalhador, evitando a demissão. A qualificação dos funcionários envolvidos é uma forma de aumento na eficiência quando estes regressam para a função, o que colabora inclusive para que a empresa atue em sua recuperação financeira e mesmo estrutural. Todavia, após o encerramento do programa, o respondente desconhece que exista acompanhamento legal por parte do Ministério ou da empresa quando do retorno dos colaboradores ao trabalho.

Por fim, o servidor entende que o Programa é uma alternativa que efetivamente evita as demissões em massa. Embora possa em alguns casos ocorrer demissões após o retorno ao trabalho, na maior parte dos casos ainda sim os efeitos do BQ são positivos e favoráveis para a manutenção do emprego e renda. O ‘Quadro 3’ apresenta a relação sistematizada entre os temas e as respostas oriundas da empresa e do servidor.

Quadro 3: Comparação sistemática entre as respostas e a temática proposta.

Temática	Empresa	Ministério
Solicitação BQ antes da Pandemia. Conhecimento e solicitação de BQ.	Nunca utilizou BQ anterior a Pandemia	<p>Antes da Pandemia já havia empresas fazendo uso de BQ.</p> <p>Conduz todas as etapas do Programa BQ.</p> <p>O Programa foi criado para que as empresas que passam por problemas financeiros evitem a demissão de trabalhadores.</p> <p>Os trabalhadores fazem curso de capacitação em sua área.</p> <p>A empresa pode fazer quantas vezes for necessário, respeitando sempre o período aquisitivo.</p>
Bolsa Qualificação. Participação. Amparo legal BQ e adaptações no período da Pandemia.	<p>A empresa utilizou cinco meses do programa (212 colaboradores participaram).</p> <p>Foi aplicado para um turno de trabalho (setorial) e para colaboradores do grupo de risco Covid-19.</p>	<p>Houve mudanças em termos de operacionalização do Programa BQ:</p> <p>Possibilidade de incluir requerimentos sem a presença do funcionário.</p> <p>Modalidade do curso EAD, com duração de um até três meses.</p> <p>Inclusão dos requerimentos de BQ Via Empregador Web pelas empresas.</p>
Dificuldades no encaminhamento de Bolsa Qualificação.	<p>Os postos do Ministério não estavam atendendo presencialmente em razão da Pandemia.</p> <p>As informações obtidas pela Central 158 eram desencontradas.</p> <p>Não havia informação clara na Internet.</p>	<p>As empresas exigiam (e ainda exigem) informações individuais dos requerimentos tais como datas de pagamento e valor das parcelas, e notificações geradas pelo sistema (o Ministério não dispõe do número de servidores suficientes para atender a esta demanda).</p> <p>Apesar de ser um processo relativamente simples, as empresas não procuram orientação prévia.</p>

Retorno ao trabalho, garantias e estabilidade.	Cerca de 50% dos trabalhadores retornaram ao trabalho em turnos que permaneceram funcionando. Os demais foram desligados, pois a empresa cliente encerrou um turno de trabalho devido à baixa produção durante a Pandemia.	“Desconheço garantia ou estabilidade legal no emprego após o retorno do BQ”
Efeito do curso de qualificação	Empresa ofereceu cursos / treinamentos na área dos colaboradores. Retorno dos colaboradores com efetiva qualificação e reconhecimento pela iniciativa.	Positivo “se forem efetuadas conforme os planos pedagógicos metodológicos”.
Benefício para o funcionário para a empresa	Garantir o emprego e os benefícios. Para a empresa a oportunidade de qualificar seus colaboradores para retornarem mais motivados e produtivos.	Garantia de renda mínima para o trabalhador e a não demissão. Para a empresa proporciona qualificação para os funcionários e proporciona tempo para recuperação financeira ou estrutural.
Número de funcionários. Acompanhamento após Programa BQ.	Antes da Pandemia a empresa contava com 972 funcionários. Atualmente são 635 colaboradores.	“Desconheço acompanhamento legal por parte do Ministério ou da empresa após o retorno ao trabalho dos funcionários”
Eficiência do BQ para evitar demissões.	Evitou o desligamento de aproximadamente 100 colaboradores da empresa.	Evita as demissões em massa. Podem ocorrer demissões após o retorno ao trabalho, mas são reduzidas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme o conhecimento prático do servidor, o Programa BQ é utilizado por empresas no Rio Grande do Sul desde o ano de 2012. Todavia, algumas dificuldades persistem: (a) encaminhamento de processos sem sanar as dúvidas legais por parte das empresas; (b) busca de informações individuais de requerimentos dos trabalhadores; (c) falta de acompanhamento após o retorno ao trabalho. Já a empresa, que não havia utilizado o BQ anteriormente, encontrou dificuldades de acesso às informações acerca de como ingressar ao Programa. Após a empresa receber as informações, o programa foi aplicado de forma setorial para 212 colaboradores. Esses colaboradores foram abrangidos pelas poucas mudanças que ocorreram nas adaptações do BQ durante a Pandemia, relativas em especial ao curso com duração de 3 meses na modalidade EAD.

O retorno de 50% dos trabalhadores representa, para ambos os entrevistados, a eficiência do programa, pois, garante o emprego, a renda mínima para o trabalhador e evita os processos de demissão em massa. O plano pedagógico bem executado implica em qualificação para os colaboradores e maior motivação para retomar o trabalho, demonstrando uma relação de favorecimento para empregados e empregadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como propósito (tanto acadêmico quanto operacional), o estudo desenvolvido teve como objetivo analisar e apresentar a aplicação de LayOff através do Programa Bolsa Qualificação no Estado do Rio Grande do Sul, durante a Pandemia de Covid-19. Para tanto, foram considerados além da legislação pertinente, informações de aplicações práticas fornecidas por servidor do Ministério da Economia e empresa participante do Programa, tendo como anos de referência 2020 e 2021.

O programa fundamentado no Art. 476-A da CLT, uma modalidade do Seguro Desemprego, aborda a suspensão de contrato, em períodos de 3 a 5 meses, para participação em curso ou programa de qualificação profissional. O objetivo deste dispositivo governamental é evitar demissões em massa, bem como promover amparo para as empresas em situação de crise, e qualificar os funcionários.

Durante a Pandemia de Covid-19 (2020-2021) foi elaborada Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei n. 14.020, de 06 de julho de 2020, trazendo medidas emergenciais de manutenção do emprego e renda. Dentro das medidas o Programa BQ, que mesmo já existindo desde o ano de 2001, teve durante o período de Pandemia alteração principal na duração do curso de qualificação profissional, vigente durante o período de calamidade pública, que passou a ser de no mínimo 1 e no máximo 3 meses. Apesar de amplamente divulgado na modalidade de curso EAD, como recurso durante o período de pandemia, essa alternativa sempre foi uma opção disponível, já que não existe nenhum impedimento legal nas redações anteriores. O mais importante é a adaptação do plano pedagógico para que atenda a realidade específica da operação de cada empresa.

O BQ teve sua utilização iniciada no Estado do RS no ano de 2012. Na época, o órgão Ministério do Trabalho não estava preparado para o recebimento de todas as demandas, devido à falta de treinamento bem como de amparo legal. Nos primeiros encaminhamentos no RS, os requerimentos eram gerados pelos SINEs. Não existem informações precisas de como eram feitos os processos e trâmites.

Com o passar dos anos, algumas empresas recorreram ao programa em situações de dificuldades financeiras. O auge dos encaminhamentos de BQ no Estado do RS se deu no período da Pandemia de Covid-19, quando o servidor responsável pela conferência de processos nesse período necessitou a busca de informações e apoio da coordenação, bem como a criação de uma equipe de apoio, para ser possível atender a demanda crescente pelo Programa por parte das empresas.

A empresa participante do estudo, que fez uso do Programa BQ pela primeira vez, encontrou dificuldades e divergências de informações. Esta situação demonstra a falta de ampla divulgação do Programa por parte do Governo, bem como a falta de conhecimento dos servidores e da 'central 158' sobre os processos operacionais do BQ. Apesar do começo impreciso acerca dos trâmites, após o recebimento das informações, a empresa reconhece o Programa BQ, bem como seu amparo pelo órgão competente, legitimando sua contribuição e efetividade na manutenção dos empregos e renda.

Como o programa já se encontra operante desde o ano de 2001 (no Estado do RS desde o ano de 2012), identificou-se que neste intervalo de tempo, até o atual período de pandemia, pouca divulgação lhe foi destinada, emergindo com maior ênfase justamente no momento de maior necessidade. A falta de informação e publicações de conteúdos específicos sobre o BQ em veículos acadêmicos ou livros, reflete-se neste estudo como um manuscrito

baseado na realidade operacional e legislação, servindo como ponto de partida para novos trabalhos. Além da sua contribuição conceitual, este artigo pode auxiliar na realidade prática das empresas que buscam entender mais sobre o Programa Bolsa Qualificação e serem amparadas por esta alternativa emergencial.

Referências

BANCO CNI EUROPA. O que é o LayOff e o que representa para empresas e funcionários? 2020. Disponível em: <<https://bnieuropa.pt/o-que-e-o-layoff-e-o-que-representa-para-empresas-e-funcionarios/>>. Acesso em: 15 set. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.134, de 16 de Junho de 2015**. (2015). 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm#art1>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2164-41 de 24 de agosto de 2001**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2164-41.htm>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 936, de 1º de abril de 2020**. (2020). Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CODEFAT. **Resolução 591, de 11 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <<https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Res591.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MUJTABA, B. G.; SENATHIP, T. Layoffs and downsizing implications for the leadership role of human resources. **Journal of Service Science and Management**, v. 13, p. 209-228, 2020.

PATRÍCIO, I. Quase 14 milhões de trabalhadores europeus em Lay-Off no arranque da pandemia. **Sapo**. 2021. Disponível em: <<https://eco.sapo.pt/2021/04/19/quase-14-milhoes-de-trabalhadores-europeus-em-lay-off-no-arranque-da-pandemia/>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman 2015.

APÊNDICE A: Questionário com perguntas abertas utilizado com as empresas.

- 1) A empresa já havia solicitado Bolsa Qualificação anterior a pandemia de COVID-19?
- 2) Durante a pandemia, qual foi o número de meses em Bolsa Qualificação? Quantos funcionários participaram do programa? Foi aplicado setorial ou para todos os funcionários?
- 3) Quais as dificuldades encontradas para a solicitação/encaminhamento da Bolsa Qualificação?
- 4) Todos os funcionários retornaram ao trabalho após a Bolsa Qualificação?
- 5) A proposta qualificação com cursos durante o programa agrega para empresa? O funcionário retorna ao trabalho mais qualificado/motivado?
- 6) Como gestor, você acredita que o programa de Bolsa Qualificação é benéfico para o funcionário? E para empresa?
- 7) Qual o número de funcionários a empresa tinha antes da pandemia? Qual o número de funcionários tem atualmente?
- 8) Você considera que o programa Bolsa Qualificação foi eficiente com a proposta de evitar demissões?
- 9) Alguma consideração adicional que você gostaria de fazer sobre o assunto?

APÊNDICE B: Questionário com perguntas abertas utilizado com servidor público.

- 1) Muitas empresas já conheciam e usavam o programa Bolsa Qualificação anterior a pandemia de COVID-19? Em quais situações podem solicitar por Bolsa Qualificação? Quantas vezes a empresa pode fazer uso de Bolsa Qualificação?
- 2) Houve alguma alteração no amparo legal do Programa Bolsa Qualificação para atender a pandemia de COVID-19?
- 3) Quais as dificuldades que foram identificadas pela coordenação para a solicitação/ encaminhamento da Bolsa Qualificação?
- 4) Quais as garantias que o trabalhador tem para retornar ao trabalho após o programa de Bolsa Qualificação? Há alguma estabilidade?
- 5) Você acredita que a qualificação desenvolvida com cursos durante o programa agrega para empresa?
- 6) Você acredita que o programa de Bolsa Qualificação é benéfico para o funcionário? E para empresa?
- 7) Há um acompanhamento posterior a qualificação relativo ao número de funcionários que participaram do programa e quantos retornaram ao trabalho?
- 8) Você considera que o programa Bolsa Qualificação foi eficiente com a proposta de evitar demissões?
- 9) Alguma consideração adicional que você gostaria de fazer sobre o assunto?