

O SEGURO-DESEMPREGO E O PERFIL DOS SEGURADOS NO BRASIL: 1986-1998

Giácomo Balbinotto Neto¹

Hélio Zylberstajn²

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é fazer uma breve avaliação do programa de seguro-desemprego no Brasil, no período compreendido entre 1986 a 1998, destacando suas origens, evolução em termos das mudanças da legislação, do número de requerentes e beneficiários, da taxa de habilitação, do grau de cobertura e, principalmente, do perfil do segurado, com a finalidade de propor algumas mudanças no sistema de pagamento do seguro-desemprego.

Teoricamente, o objetivo do seguro-desemprego é o mesmo de qualquer outro seguro, ou seja, distribuir, de modo eficiente, entre os indivíduos, os riscos que os mesmos correm. No caso em questão, o risco é ficar desempregado e perder as rendas provenientes do trabalho. A existência do seguro-desemprego contribui para a eficiência numa economia de mercado, na medida que permite aos trabalhadores realizar planos de consumo ótimos e, deste modo, desfrutar de um nível mais elevado de bem-estar do que na ausência do mesmo. Esta seria uma abordagem microeconômica. Do ponto de vista macroeconômico, o seguro-desemprego funciona como um “estabilizador automático”, que reduz as flutuação do nível de renda face a uma queda exógena na demanda agregada, atuando como uma espécie de compensação anticíclica. Ele pode ser também um instrumento de política ativa se for integrado a outros programas voltados para o mercado de trabalho. Sob essa óptica, o seguro-desemprego é um instrumento para o ajuste das características da força de trabalho às mudanças provocadas por transformações no ambiente econômico, tais como o aumento no grau de abertura e a globalização dos mercados.

Segundo o Banco Mundial, em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1995), neste final de século podem ser detectadas duas tendências aparentemente irreversíveis na economia mundial: (i) a redução da intervenção governamental nos mercados e (ii) a crescente integração da economia mundial. Tais tendências estão provocando significativas mudanças no mercado de trabalho, que aumentam a instabilidade do mesmo nesta fase de transição. As políticas públicas para o mercado de trabalho têm um papel importante, pois a globalização e a abertura comercial deverão afetar os níveis de renda e bem-estar dos trabalhadores. Nesse contexto, é preciso considerar a criação de um sistema de políticas de emprego, que vise proporcionar uma rede de segurança social para os trabalhadores atingidos e de prepara-los para enfrentar as mudanças que estão se verificando, bem como de reduzir as fricções do mercado de trabalho a fim de aumentar a eficiência econômica. Aquelas mudanças irão acarretar, sem dúvida, uma significativa redução do número de vagas, bem como a extinção de ocupações devido ao progresso tecnológico. Isto se reflete no nível de bem-estar dos trabalhadores e de suas famílias. As políticas públicas devem, assim, reduzir a incerteza gerada durante esta fase de transição e apoiar os trabalhadores afetados. Além disso, as políticas devem ser eficientes no sentido de atingirem os resultados esperados, pois a adoção de políticas públicas equivocadas implicará na perda de competitividade, no aumento do desemprego e na queda de salários reais. Assim, um estudo do perfil dos segurados do programa de seguro-desemprego justifica-se em face de uma futura reformulação do programa, para que ele passe a integrar as políticas

¹ Prof. de Economia do Trabalho –FCE-UFRGS

² Prof. de Economia do Trabalho –FEA-USP.

ativas de mercado de trabalho. Além disso, o conhecimento do perfil clientes serviria de base para o desenho de políticas voltadas para grupos específicos, pois políticas gerais de combate ao desemprego tem se mostrado infrutíferas e contraproducentes. Este trabalho tem como finalidade, portanto, indicar, de modo preliminar, a importância de se conhecer o perfil dos beneficiários do seguro-desemprego, para que o Ministério do Trabalho o utilize em programas específicos de atendimento no Serviço Público de Emprego e do seguro-desemprego em particular.

Dado que é inevitável um certo nível de desemprego, coloca-se a questão de como enfrentar o seu custo, tanto para os desempregados, como para a sociedade como um todo. Há, basicamente, duas abordagens a esta questão: (i) uma refere-se à redução da taxa de desemprego, por meio da redução da taxa natural de desemprego e (ii) a outra envolve o deslocamento daqueles custos dos desempregados para a população em geral, envolvendo o que chamamos de seguro-social e no caso em questão, refere-se ao seguro-desemprego.

Embora a redução da taxa de desemprego e dos custos sociais a ela associados seja um objetivo desejável, do ponto de vista prático deve-se reconhecer que tal objetivo dificilmente poderá ser alcançado. Dada esta limitação, o seguro-desemprego torna-se uma alternativa relevante para reduzir os custos do desemprego para os indivíduos e a sociedade como um todo. Mas, a avaliação do seguro-desemprego é algo complexo. Em primeiro lugar devemos identificar aqueles parâmetros que buscam maximizar o objetivo de proteger os trabalhadores contra eventos inesperados a fim de manter o seu nível de bem-estar, dados os problemas de seleção adversa e de “risco moral”. Ou seja, do ponto de vista alocativo, devemos avaliar o sistema levando em conta o grau de proteção que ele oferece sujeito as restrições impostas por aqueles dois problemas comportamentais, que reduzem a eficiência na alocação dos recursos. Além disso, devemos avaliar também os seus impactos distributivos sobre as rendas dos indivíduos e os efeitos sobre o seu comportamento.

O conhecimento do perfil dos beneficiários é, em nosso entender, fundamental para a formulação de políticas de combate ao desemprego, por diversas razões. Primeiro, porque permitiria a adequação do programa de seguro-desemprego dentro de um quadro de referência mais amplo, que englobaria o Sistema Nacional de Emprego, transformando-o em uma política ativa de emprego. Neste sentido, o perfil dos beneficiários do seguro-desemprego permite identificar quais são as atividades que estão expandindo o nível de emprego e, portanto, que estão usando menos o seguro-desemprego e aqueles que estão enfrentando dificuldades e fechando vagas e, assim, levando significativos contingentes de trabalhadores a fazer uso do seguro. Este tipo de informação é importante para a integração dos programas de seguro-desemprego com os programas de treinamento e requalificação profissional. Integrá-los significa oferecer um caráter ativo ao programa de seguro-desemprego. Na medida em que as informações do seguro-desemprego indicarem quais e quantos trabalhadores devem ser retreinados ou requalificados, bem como quais os setores para onde os esforços devem ser dirigidos e concentrados, isto irá facilitar a reintegração dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho e reduzir o custo social do desemprego. Segundo, o conhecimento do perfil do segurado, conforme as características sócio-demográficas pode ajudar a estruturar os programas de geração de renda e emprego, visto que os recursos poderão ser alocados e concentrados de modo prioritário nos segmentos que mais necessitam de ajuda para se reestruturarem. Isto ocorre porque o conhecimento do perfil dos segurados permite que as políticas sejam muito mais focalizadas em seus alvos. Por exemplo, segundo Amadeo (1998, p.7), uma maneira de avaliar o grau de perversidade do desemprego, seria conhecer a proporção das famílias que não têm nenhum membro ocupado e nas quais pelo menos um dos integrantes está buscando trabalho. Este seria, o tipo de desemprego mais perverso. Dados referentes a Região Metropolitana de São Paulo indicam que no início de 1998, cerca de 3% das famílias se encontravam nesta situação. Este contingente poderia receber uma

atenção especial, pois além de serem duramente atingidas pelo desemprego, elas são jogadas numa situação social de extrema vulnerabilidade e pobreza.

Por fim, devemos salientar que o conhecimento, ou ainda, uma primeira aproximação do perfil dos beneficiários do seguro-desemprego e dos desempregados constitui-se em um aspecto fundamental para os aspectos gerenciais e financeiros do programa. Como destacam Barros, Camargo e Mendonça (1996), por exemplo, na medida em tivermos o conhecimento do perfil demográfico e de qualificação dos desempregados, poder-se-ia estimar o custo do programa com maior precisão, pois ele depende não apenas do número de trabalhadores demitidos por justa causa, mas também do seu nível de renda anterior e estritamente relacionado a ele, da qualificação, que pode ser aproximado pelo nível de instrução. Além disso, o conhecimento e avaliação do perfil permite que seja caracterizado o seu impacto sobre a desigualdade de renda e a pobreza e os setores, regiões e segmentos onde ela é mais pronunciada.

O trabalho está dividido em mais 4 seções além desta introdutória. Na seção dois apresentamos uma breve descrição da evolução do programa brasileiro de seguro-desemprego salientando suas origens, evolução, abrangência e cobertura. Na seção três apresentamos uma breve descrição da evolução recente e das mudanças ocorridas no perfil dos beneficiários do seguro-desemprego. Na seção quatro discutimos, brevemente uma proposta de mudança na sistemática de pagamento do seguro-desemprego que leva em conta o perfil dos beneficiários e que é adotada em vários países. Por fim, na seção cinco apresentamos algumas considerações finais.

2. O PROGRAMA BRASILEIRO DE SEGURO-DESEMPREGO

O Programa de seguro-desemprego foi instituído em 1986 como parte do Plano Cruzado, pelo Decreto Lei n. 2.284 e regulamentado pelo Decreto n. 92.608. No início, a abrangência e alcance eram limitados. Segundo Chahad e Azeredo (1992,p.3), quando do início de sua implementação o programa era pouco utilizado pelos trabalhadores, devido às restrições de acesso e à pouca divulgação. Além disso ele foi implantado num período de retomada de crescimento, quando não se fazia tão necessário e premente. Outros fatores que também contribuíram para o seu limitado alcance foram alguns problemas operacionais ocorridos no sistema de habilitação e pagamentos dos benefícios que eram considerados lentos e burocráticos³ e a taxa de reposição salarial (“replacement rate”) era baixa. Os baixos valores dos benefícios eram causados pelo fato de que não haviam sido definidos as fontes de recursos para o custeio do programa, que ficava na dependência da disponibilidade do Tesouro Nacional. Este problema foi resolvido com a promulgação da nova Constituição, em 1988, que vinculou a receita do PIS-PASEP para financiar o programa e criou o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Até o final de 1989, o programa beneficiou mais de 3,5 milhões de desempregados, que representaram cerca de 15% do total de demitidos no setor formal da economia. Nesta fase inicial, a taxa de reposição salarial foi de aproximadamente 50%, para os trabalhadores que recebiam até 3 salários mínimos.

³ Segundo Chahad (1988,p.27), em alguns casos o prazo entre a entrega dos requerimentos e o efetivo pagamento chegava a 100 dias.

Para ampliar o alcance do programa, o Congresso uma nova lei (Lei n.7.998 de 11/01/90), que aumentou o valor dos benefícios e ampliou o acesso. Ao invés do trabalhador ter que comprovar o recolhimento das contribuições à previdência social durante 36 meses nos últimos 48 meses, a nova legislação passou a exigir apenas a carteira assinada, durante pelo menos 15 meses nos últimos 24 meses. Além disso, reduziu o prazo de carência de 18 para 16 meses. A mesma legislação também criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, organismo tripartite, integrado por representantes dos trabalhadores, empresários e governo. O CODEFAT é responsável pela gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, que se destina ao custeio do programa de seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento do programa de desenvolvimento econômico, operado pelo BNDES. A nova legislação dois objetivos para o programa de seguro-desemprego: (i) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, quando demitido sem justa causa e (ii) auxiliar os trabalhadores requerentes do seguro-desemprego na busca de um novo emprego por meio de ações para reciclá-los. Além disso, estabeleceu que o valor do benefício não poderia ser inferior a um salário mínimo. Essas mudanças provocaram um aumento no grau de cobertura do programa de seguro-desemprego, que passou de 25,6% em 1986 para 39,3% em 1990.

No final de 1991, o governo federal, procurando ampliar mais ainda a abrangência do programa, promoveu nova alteração, por meio da lei n.8.352. Tais medidas foram mantidas até junho de 1994 pelas Leis n. 8.438 de junho/92, 8.561 de dezembro/92, 8.699 de junho/93 e 8.845 de janeiro/94, que expirou em junho de 1994. O grau de cobertura, que em 1991 já atingia mais de 55% dos demitidos sem justa causa, em 1993 alcançou a marca de 66,7%.

A partir de julho de 1994, entrou em vigor a Lei n.8.900 /94 que estabeleceu novos critérios diferenciados para a concessão dos benefícios. O prazo máximo de concessão do benefício foi estendido para 5 meses. Contudo, foi permitido que, em caráter excepcional, o CODEFAT pudesse deliberar pelo prolongamento do período máximo de concessão, em até dois meses, para grupos específicos de segurados. Com esta lei, o número de parcelas ficou relacionada à comprovação do vínculo empregatício com pessoas jurídica ou pessoas físicas equipadas a pessoas jurídicas. O valor dos benefícios foi fixado da seguinte maneira: (i) cinco parcelas do benefício para o trabalhador que tenha comprovado 24 meses ou mais de serviço nos últimos 36 meses; (ii) 4 parcelas para o trabalhador que comprove o período de 12 a 23 meses de tempo de serviço e (iii) 3 parcelas para o trabalhador que comprove, no mínimo, de 6 a 11 meses de tempo de serviço.

A finalidade do programa de seguro-desemprego, conforme indica a lei que o regulamenta, é oferecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, que tenha sido dispensado sem justa causa. Além de conceder o benefício, o programa destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores na busca de um novo emprego, podendo, para tal, promover ações integradas de recolocação e qualificação profissional. Contudo, estas ações não são efetivamente desenvolvidas e integradas ao programa de seguro-desemprego. Segundo Chahad e Azeredo (1992,p.3-4), este fato constituiu-se num equívoco por parte dos formuladores do programa e que ainda não foi corrigido, pois colocou a intermediação da mão-de-obra, o reemprego e a reciclagem profissional num plano secundário. Sem a articulação com essas ações, o programa não adquire o caráter de política ativa, previsto na legislação.

O progressivo relaxamento das restrições do acesso, aliado à ausência de articulação com as ações de intermediação e reciclagem conferiram ao seguro-desemprego um caráter muito mais de transferência de renda do que de auxílio na busca de um novo emprego. Antes de mais nada, deve-se enfatizar que os programas de seguro-desemprego fazem parte dos programas de proteção social, sendo um benefício temporário, concedido ao trabalhador desempregado e que foi dispensado sem justa causa. Contudo, as condições para a obtenção do seguro-desemprego estão baseadas na experiência prévia do

trabalhador, no sentido de que ele esteja empregado por um tempo mínimo, para se tornar elegível. Assim, ele não tem a finalidade de atender a todos os trabalhadores desempregados, pois deixa de fora os que estão entrando na força de trabalho pela primeira vez, como os jovens que concluíram os seus estudos e os trabalhadores demitidos por justa causa. Devemos ter claro, também, como salientam O’Leary e Wandner (1997,p.675-676), que o seguro-desemprego é um programa de proteção contra o desemprego involuntário. Os benefícios para os trabalhadores que já estão no mercado de trabalho e os benefícios a que tem direito pelo programa de seguro-desemprego deve ser baseado na sua experiência prévia. Por essa razão, o programa não deve cobrir indivíduos que estão ingressando no mercado de trabalho. Se o fizesse, violaria o princípio do seguro, permitindo que fossem pagos benefícios àqueles que optam por deixar a situação de não empregado pela de desempregado. Some-se a isto o fato de que não haveria base para se calcular o valor dos benefícios e nem a sua duração, pois não haveria uma história prévia de emprego. Para estes, as estratégias e políticas adotadas devem ser outras.

Desde o seu início, em julho de 1986, até dezembro de 1998 o programa de seguro-desemprego recebeu mais de 41 milhões de requerimentos, e atendeu 39,6 milhões de segurados, alcançando a taxa de 95,5% de atendimento. O dispêndio total acumulado foi de aproximadamente US\$ 21,1 bilhões. Foram emitidos 155.881.132 cheques mensais, num valor médio de 1,54 salários mínimos.

A ampliação do atendimento do seguro-desemprego, principalmente após 1990, tem como causas básicas: (i) o abrandamento dos requisitos para a concessão dos benefícios, (ii) o aumento da taxa de desemprego, (iii) a ampliação dos postos de atendimento e (iv) o maior conhecimento e divulgação do programa. Quando o programa foi criado, em 1986, os requisitos eram bastante restritivos. Exigia-se, entre outras coisas, que o trabalhador demitido tivesse contribuído à Previdência Social por dois anos nos últimos 36 meses. Além disso, havia um prazo de carência para que o beneficiários recebesse o primeiro pagamento que era de 60 dias da data no qual ele foi demitido. Aos poucos, porém, eles foram sendo afrouxados, permitindo que o programa passasse a atender trabalhadores que transitam entre o setor formal e o informal. Hoje, o programa atende, inclusive, trabalhadores cujo desemprego é previsível (como, por exemplo, os pescadores artesanais durante os períodos de proibição de pesca).

Tabela 1 - Participação percentual dos gastos com os benefícios do seguro-desemprego no PIB, 1994-1997 - valores correntes (R\$1000).

Ano	PIB*	Valor do Benefício**	% do PIB
1994	349.204.679	1.547.498	0,44
1995	646.191.517	2.898.878	0,45
1996	778.820.353	3.309.167	0,42
1997	866.827.479	3.451.042	0,40

Fonte: * - IBGE - Contas Nacionais - ** - CGSDAS

Tabela 2- Histórico do Seguro-Desemprego - 1986-1998, totais gerais, valores expressos em dólar (cotação média dos respectivos anos)

Ano	Total de requerentes	Total de segurados	Taxa de habilitação (%)	Valor dos benefício (US\$)	Quantidade de cheques emitidos	Valor médio do benefício em S.M.
1986	204.324	150.741	73,78	16.006.745,64	224.123	-
1987	999.967	734.260	73,43	166.289.225,85	3.103.220	1,15
1988	1.322.432	1.045.534	79,06	198.676.074,93	4.200.087	1,22
1989	1.912.185	1.620.543	84,75	398.393.493,95	4.743.382	1,70
1990	3.099.910	2.806.820	90,55	1.236.731.294,66	9.243.38	1,75
1991	3.724.840	3.498.235	93,92	1.412.893.566,06	12.476.087	1,83
1992	4.015.225	3.895.157	97,01	1.440.626.233,07	13.858.069	1,69
1993	3.830.420	3.761.313	98,20	1.559.105.700,89	15.016.291	1,41
1994	4.091.229	4.030.799	98,52	1.846.798.526,59	15.115.459	1,55
1995	4.789.694.	4.738.528	98,93	3.146.551.407,86	20.836.194	1,54
1996	4.395.977	4.359.092	99,16	3.289.269.149,56	19.593.192	1,56
1997	4.424.863	4.380.903	99,01	3.200.347.989,23	18.678.583	1,57
1998	4.734.048	4.675.720	98,77	3.207.917.378,73*	18.773.064*	1,56
Total	41.545.114	39.697.645	95,50	21.119.606.787,03	155.881.132	1,54

Fonte: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário - CGSDAS. Obs.: * dados até novembro de 1998.

O programa de seguro-desemprego cobre atualmente cerca de 72,35 % dos trabalhadores demitidos sem justa causa no setor formal da economia, segundo os dados da Lei n.4923. Este número dá uma idéia do alcance do programa para os trabalhadores com carteira assinada. Esta é uma medida que superestima a cobertura do programa, pois a proporção dos atendidos é calculada sobre o número de desligamentos informados ao Ministério do Trabalho e Emprego, em decorrência da Lei 4923⁴. Apesar desta ressalva, os números da Tabela 3 dão uma idéia bastante aproximada do efetivo grau de cobertura do programa de seguro-desemprego no período recente

Um outro indicador da abrangência do seguro-desemprego pode ser obtido utilizando-se os dados da PNAD referentes ao total dos trabalhadores desempregados para o ano de 1997. Comparando aqueles dados com o total de beneficiários do seguro-desemprego, o grau de cobertura corresponde a 74,75% do total de desocupados.

Uma terceira medida do grau de cobertura do programa de seguro-desemprego pode ser obtida em função da proporção da população economicamente ativa que teria direito, teoricamente ou que estaria coberta pelos benefícios do seguro-desemprego. Tomando por base a PNAD-1997, a população economicamente ativa corresponde a 75.213.283 pessoas. Destas, 69.331.507 eram ocupadas e 5.881.776 desocupadas. Das ocupadas, 36.148.320 eram empregados⁵. Contudo, devem ser excluídas

⁴ Segundo a lei, somente as empresas que são legalmente registradas e que possuem mais de 5 empregados são obrigados a informar, mensalmente, no Ministério do Trabalho e Emprego, as admissões e demissões.

⁵ A PNAD-1997, p.XXVII, em suas notas técnicas, define como empregado a pessoa que trabalhava para um empregador (pessoa física ou jurídica) geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadoria, produtos ou benefícios (moradia, comida, roupas, etc.). Nesta categoria

os que eram empregados há menos 5 meses, que correspondem a 5.469.086 trabalhadores. Dessa forma, a população ocupada que teria direito ao seguro-desemprego seria 30.679.234. Contudo, este é ainda um conceito amplo, pois somente estão cobertos os trabalhadores com carteira assinada e que estão trabalhando a mais de 6 meses. Este contingente equiivale a 17.667.377 trabalhadores. Portanto, em relação à população potencialmente protegida, o grau de cobertura do programa de seguro-desemprego no Brasil corresponde a 25,6%.

Tabela 3 - Grau de cobertura do programa de seguro-desemprego no Brasil (1986-1998).

Ano	Trabalhadores demitidos por justa causa (Lei 4.923) (A)	Número de trabalhadores beneficiados (B)	Grau de cobertura do seguro desemprego (B/A)
1986	3.096.583	150.741	4,87
1987	6.667.069	734.260	11,01
1988	6.749.200	1.045.534	15,49
1989	6.329.607	1.620.543	25,60
1990	7.135.381	2.806.820	39,34
1991	6.350.790	3.498.235	55,08
1992	5.837.347	3.895.157	66,73
1993	5.730.844	3.761.313	65,63
1994	5.837.400	4.030.799	69,05
1995	7.193.138	4.738.528	65,88
1996	6.810.138	4.359.092	64,01
1997	6.695.897	4.380.903	65,43
1998	6.543.577	4.734.048	72,35

Fonte: Caged, Lei 4.923 e CGSDAS

Durante os três primeiros anos de implementação, a cobertura do programa foi reduzida. A partir de 1990 o programa cresceu e se consolidou. Atualmente são habilitados em torno de 390 mil trabalhadores por mês. Para operar tal sistema, o programa de seguro-desemprego contava até 1997 com uma rede de 1.924 postos de atendimento, sendo 579 ligados ao Ministério do Trabalho e Emprego, nas Delegacias Regionais do Trabalho, e 784 do SINE, que compõe a rede conveniada.

O programa também conta com a participação da Caixa Econômica Federal, que participa na recepção dos requerimentos do seguro-desemprego. Pelo fato de ter agências espalhadas por todo o território nacional, a CEF contribuiu para ampliar a cobertura e a abrangência e para facilitar o recebimento dos benefícios. Até dezembro de 1998 existiam 561 agências de CEF integradas ao programa de seguro-desemprego. Durante o período 1986-1998, houve um aumento de 253% no número de postos de atendimento do seguro-desemprego. Este aumento foi devido principalmente à ampliação de postos do SINE e das DRTs. O número de postos da CEF sofreu uma redução, no período mais recente. O efeito deste aumento nos postos de atendimento se reflete na facilidade de atendimento dos segurados e

ria incluiu-se também a pessoa que prestava o serviço militar obrigatório e, também, o sacerdote, ministro de igreja, pastor, rabino, frade, freira e outros clérigos.

dos beneficiários potenciais. Na medida em que os postos do SINE passam a ter uma maior participação no atendimento dos segurados o programa se aproxima mais do modelo de política ativa de emprego. Nestes postos, o trabalhador desempregado poderá receber orientação vocacional, encaminhamento a novos empregos e treinamento. Dessa forma, seria operacionalizada de modo efetivo a articulação entre os programas de seguro-desemprego e do SINE. Na medida que os postos de atendimento dos serviços de emprego ofereçam aos desempregados informações sobre vagas, eles passam a ter, também, um importante papel no monitoramento e no cumprimento do requerimento do seguro-desemprego, avaliando e monitorando a disposição de trabalhar. Portanto, a articulação das funções seria um meio de minimizar os efeitos de “risco moral”, inerentes ao seguro-desemprego⁶.

Podemos dizer que o programa de seguro-desemprego no Brasil, após mais de 12 anos de funcionamento encontra-se amplamente consolidado e estruturado, na medida em que conta com uma ampla rede de atendimento, com uma sistemática consolidada e conhecida de pagamentos e oferece uma proteção que pode ser considerada ampla aos trabalhadores do setor formal da economia que satisfaçam aos critérios exigidos pela legislação.

Uma das características do sistema brasileiro de seguro-desemprego foi a ampliação do grau de proteção do sistema neste últimos dez anos quando medido pelos critérios de acesso ao seguro, do valor e da duração do benefício e das facilidades de pagamento. Segundo as últimas estatísticas, a sua cobertura alcança hoje cerca de 66,2% dos trabalhadores demitidos sem justa causa. Esta evolução, segundo Azeredo (1997, p.31), seria o resultado de um processo de transição de uma lógica atuarial, na qual era exigida uma contribuição a previdência social por dois anos nos últimos 36 meses para uma lógica mista, na qual é requerido apenas um tempo mínimo de contribuição - seis meses - e de vinculação ao mercado de trabalho. Esta mudança de enfoque resultou uma significativo aumento do número de beneficiados, que passou de 26% em 1989 para cerca de 66% em 1996.

Tabela 4 - Rede de postos de atendimento do seguro-desemprego, 1986-1998

Ano / Órgão	DRT	SINE	CEF	TOTAL
1986	255	290	-	545
1987	257	323	-	598
1988	297	369	-	690
1989	313	338	-	651
1990	380	307	-	687
1991	422	314	-	739
1992	485	357	878	1720
1993	456	401	876	1733
1994	487	459	853	1799
1995	507	495	848	1850
1996	536	565	688	1789
1997	568	698	607	1873
1998	579	784	561	1924

Fonte: CGSDAS

⁶ cf. Green e Ridell (1993, p.S103).

Segundo Camargo (1996, p.21), o programa de seguro-desemprego brasileiro como está atualmente estruturado, contudo, incentiva a sua burla, pois o sistema não emprega e nem dispõe de um mecanismo efetivo para monitorar se o trabalhador beneficiado tem um emprego informal ou que medidas ele está tomando para obter um novo emprego durante o período ao qual faz jus ao benefício. Visto que não existem mecanismos e instrumentos efetivos de checagem da real situação do trabalhador desempregado, que ele negocie com o seu patrão atual para que ele seja demitido do emprego com carteira assinada e readmitido, de modo ilegal, pela mesma empresa. Alternativamente, o trabalhador desempregado pode obter um novo emprego sem, contudo, assinar a carteira de trabalho durante o período que ainda estiver recebendo os benefícios. Neste caso, ele recebe tanto o benefício do seguro-desemprego como o salário pago pelo empregador, sendo que os ganhos desta situação dependerão do poder de barganha de ambas as partes. Nestas condições, o empregado se exime de pagar as contribuições previdenciárias. O trabalhador recebe um salário maior do que o empregador poderia pagar e a empresa tem um custo menor do que estaria disposta a incorrer, dadas as regras legais e trabalhistas vigentes. Portanto, conclui Camargo (1996,p.22), como o programa se encontra atualmente estruturado, ele tende a gerar incentivos para que se criem contratos de trabalho ilegais ou a não assinatura de contratos formais. O autor salienta que, levando em conta também a indenização por afastamento, ambos o seguro-desemprego e a indenização) criam um tipo de gratificação por demissão ou por contratos informais durante o período no qual se recebe o benefício do seguro-desemprego. A gratificação total recebida tende a ser maior quanto menor for o salário real, o que implicitamente corresponde aos trabalhadores menos qualificados. Ainda segundo Camargo, os resultados são perversos pois induzem o trabalhador a pedir demissão, principalmente nos períodos de crescimento da atividade econômica, quando o número de vagas disponíveis aumenta. O trabalhador obtém um ganho imediato, mas abre mão de investir no emprego, no treinamento, na especialização, no aumento da produtividade e, conseqüentemente, num salário maior no futuro. Dada a estrutura de incentivos existentes, os trabalhadores “forçam” a demissão (seja fazendo “corpo mole, seja por absenteísmo, etc.), quando há crescimento. Os empregadores, percebendo esse comportamento dos trabalhadores, não têm incentivos para investir em treinamento e qualificação.

Para Amadeo e Camargo (1996, p.84), o programa de seguro-desemprego no Brasil funciona assim, muito mais como um programa de transferência de renda para os trabalhadores desempregados do setor formal da economia, criando um incentivo para que as firmas convertam empregados com contrato de trabalho assinado em empregados temporários sem contrato assinado, durante os cinco meses em que o benefício é recebido pelo trabalhador. Se o trabalhador encontrasse um emprego informal durante o período em que tem direito aos benefícios, não haveria como suspender seus pagamentos. Já para o empregador, seria vantajoso contar com um trabalhador sem contrato assinado, devido à redução de custos que isto acarreta. Deste modo, não é de se surpreender que ocorra um conluio entre trabalhadores e empregadores para informalizar o mercado de trabalho. A atual sistemática de funcionamento do seguro-desemprego tende a aumentar o grau de informalidade do mercado de trabalho.

Com base nestas considerações preliminares vemos que o sistema de seguro-desemprego brasileiro apesar de estar relativamente estruturado, de ter uma ampla rede de atendimento, de ser conhecido pelos trabalhadores, não está cumprindo com uma de suas funções básicas que é a de auxiliar o trabalhador na busca de emprego e assim ter um papel ativo nas políticas de emprego e acaba incentivando o estabelecimento de contratos de trabalho de curta duração.

3. O perfil dos beneficiários do seguro desemprego no Brasil – 1993-1998

Nesta seção, apresentamos uma breve descrição do perfil dos beneficiários do seguro-desemprego no Brasil no período recente. Este perfil busca destacar principalmente o grau de instrução, a idade, o salário, o gênero e o setor de atividade, bem como o grau de cobertura segundo cada uma dessas variáveis.

3.1 Grau de instrução

No período 1993-1998, cerca de 66% dos beneficiários se concentraram na faixa até a 8ª série completa. A participação de trabalhadores analfabetos é muito reduzida, situando-se na faixa entre 2% e 3% do total. Esta baixa participação pode ser devida ao fato de que estes trabalhadores encontram-se principalmente no setor informal da economia e não preenchem os requisitos para se qualificar aos benefícios do programa. Ao longo do período examinado, houve redução da participação dos trabalhadores situados na faixa nas faixas da 4ª série. No início do período eles representavam cerca de 36% do total dos beneficiários. Já em 1998, eles representavam apenas 27%. Por outro lado, houve aumento considerável dos trabalhadores com maior grau de instrução, compreendidos entre a 8ª série incompleta e o 2º grau completo. Em 1993, eles representavam cerca de 56% dos beneficiados e em 1998, correspondiam a cerca de 66%. Estes dados indicam, portanto uma mudança no perfil dos beneficiários do seguro-desemprego. Tal informação é extremamente útil pois permite que sejam formuladas ações específicas para cada grupo visando reduzir o tempo de desemprego e melhorar as condições de bem-estar dos desempregados. Além disso, vemos que está havendo uma mudança no mercado de trabalho formal, indicando que esta faixa intermediária de trabalhadores é a que está sendo mais afetada pelas recentes transformações do processo produtivo e de mudanças na economia.

Por fim, no que se refere ao segmento com maior grau de instrução, que compreende os trabalhadores com grau de instrução superior incompleta ou completa, vemos que sua participação relativa permaneceu constante durante todo o período, situando-se em torno de 4%.

Estes fatos podem ser explicados pelo comportamento demográfico destes grupos na determinação da taxa de desemprego. Segundo Corseuil, Reis e Urani (1996), verifica-se para a economia brasileira que a relação entre a taxa de desemprego e o número de anos de estudo tem a forma de “U” invertido. Ela tende a ser mais alta para os indivíduos com nível intermediários de instrução do que para os que são muito ou muito pouco escolarizados. Para o período 1986-1995, aqueles autores observaram um significativo aumento no desemprego para os indivíduos que se encontravam na faixa dos 9 aos 11 anos de estudo. No que se refere aos trabalhadores com menor grau de instrução (4 anos ou menos), eles verificaram que houve uma queda em sua participação relativa, sendo esta determinada principalmente por fatores demográficos, ou em outras palavras, por uma redução na sua participação relativa na PEA. Por outro lado, houve um aumento do grupo de trabalhadores com 5 a 11 anos de estudo. Portanto, a alteração da estrutura da força de trabalho se refletiu na composição dos beneficiários do seguro-desemprego.

No que se refere ao grau de cobertura dos beneficiários do seguro-desemprego segundo o grau de instrução, podemos ver pela tabela abaixo que ela cobre, em todas as faixas consideradas, mais de 50% dos demitidos sem justa causa no mercado formal. O maior grau de cobertura se dá entre aqueles

que possuem o 2º grau incompleto. Contudo, os outros segmentos com um nível de instrução elevado ele é também significativo.

Tabela 5- Beneficiários do seguro-desemprego segundo o grau de instrução, 1993-1998.

Grau de Instrução	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Analfabeto	3,04	2,79	2,57	2,50	2,56	2,47
4º ser. Incomp.	14,81	13,93	12,52	11,66	11,24	10,46
4º ser. Compl.	21,46	20,83	19,58	18,25	16,91	15,48
8º ser. Incomp.	20,90	21,11	21,52	21,13	21,74	22,94
8º ser. Compl.	15,79	16,37	17,09	18,07	18,36	18,47
2º Gr. Incomp.	8,03	8,35	8,75	9,16	9,31	9,58
2º Gr. Compl.	10,54	11,02	11,95	12,95	13,88	15,05
Sup. Incompl.	1,82	1,83	1,91	2,07	2,03	2,08
Sup. Completo	1,98	1,93	2,17	2,34	2,30	2,35
Ignorados	1,63	1,84	1,93	1,89	1,70	1,12
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CGSDAS

Tabela 6- Grau de cobertura do seguro-desemprego segundo o grau de instrução dos segurados, 1997

Grau de Instrução	Demitidos sem justa causa	Segurados	Grau de Cobertura
Analfabeto	194.415	111.940	57,58
4º série incompleta	862.860	492.306	57,06
4º série completa	1.217.716	740.616	60,82
8 série incompleta	1.337.897	952.265	71,18
8º série completa	1.210.038	804.219	66,46
2º grau incompleto	565.491	407.676	72,09
2º grau completo	893.703	608.100	68,04
Superior incompleto	135.688	88.719	65,38
Superior completo	235.355	100.780	42,82
Ignorado	42.734	74.282	-
Total	6.695.897	4.380.903	65,43

Fonte: MTb e CAGED

3.2 Idade

No que se refere à idade dos beneficiários do seguro-desemprego, a participação dos vários segmentos se manteve relativamente estável ao longo do período analisado.. Os dados revelam a elevada participação de dois segmentos: os jovens na faixa de 18 a 24 anos e os adultos na faixa de 30 a 39 anos. As razões da elevada participação destes segmentos deve ser bastante distintas. No caso dos trabalhadores jovens, a elevada participação relativa deve estar ligada ao fato de que este segmento possui

uma taxa de rotatividade elevada, pois nesta idade eles se encontram num período de estudos e aprendizagem e na busca de uma definição profissional. Além disso, a renda proveniente do seu trabalho muitas vezes tem um caráter complementar no sustento da família, o que implica num constante fluxo de entrada e saída da situação de desemprego. A alta taxa de desemprego entre os jovens e adolescentes, portanto, quando comparada à dos adultos pode ser devida ao fato de que os adolescentes têm uma probabilidade mais elevada de deixar o emprego e sair da força de trabalho e/ou mover-se entre os empregos. Em outras palavras, eles entram e saem da força de trabalho com muito mais frequência. A perda involuntária de emprego entre os adolescentes ocorre porque eles têm menos experiência e menor capital humano acumulado, sendo mais vulneráveis às flutuações da economia, pois de um modo geral seus empregos tem um caráter temporário, sendo utilizados para atender a aumentos eventuais de demanda ou a flutuações sazonais.

Por outro lado, o elevado desemprego no grupo de 30 a 39 anos deve estar refletindo os ajustes que estão ocorrendo no mercado de trabalho e na economia brasileira, devido ao processo de reorganização produtiva e redução de cargos e funções. Esse grupo deveria merecer uma atenção especial, para serem reintegrados à força de trabalho ocupada, o mais breve possível.

Por fim, no que diz respeito aos trabalhadores com mais de 50 anos verificamos uma redução na sua participação relativa, que passou de 5,8% em 1993 para 4,96% em 1998. Esta participação relativamente baixa pode ser explicada pela taxa de participação deste segmento na força de trabalho e também pela baixa rotatividade, pois nesta idade os trabalhadores muito raramente mudam de emprego e de atividade ou as empresas os demitem, em função do capital humano específico acumulado. No que se refere ao grau de cobertura segundo a faixa etária, para o ano de 1997, verificamos que ela tende a cair com o aumento na idade.

Tabela 7 - Beneficiários do seguro-desemprego segundo a faixa etária, 1993-1998.

Ano	10-14	15-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-64	= > 65	Ignorado	Total
1993	0,10	3,14	27,83	20,97	28,28	13,66	5,60	0,20	0,22	100,00
1994	0,10	3,06	27,46	21,16	28,94	13,74	5,15	0,16	0,23	100,00
1995	0,10	3,15	27,08	21,07	29,36	14,01	4,92	0,12	0,20	100,00
1996	0,09	3,29	27,60	20,55	29,04	14,19	4,99	0,14	0,11	100,00
1997	0,07	3,01	27,92	20,64	29,10	14,16	4,89	0,13	0,08	100,00
1998	0,07	2,89	28,23	20,71	28,97	14,04	4,82	0,14	0,08	100,00

Fonte: CGSDAS

Tabela 8 - Grau de cobertura do seguro-desemprego, 1997, segundo a faixa etária

Faixa etária	Demitidos sem justa causa	Segurados	Grau de Cobertura
10 a 14	2.883	3.167	-
15 a 17	157.783	131.733	83,49
18 a 24	1.821.821	1.223.202	67,14
25 a 29	1.356.898	904.432	66,65
30 a 39	1.893.386	1.274.823	67,33
40 a 49	997.008	620.329	62,21
50 a 64	408.120	214.037	52,44
65 ou mais	21.953	5.862	26,70

Ignorados	36.045	3.318	9,21
Total	6.685.897	4.380.903	65,52

Fonte: MTb e CAGED

3.3 Faixa Salarial

No que diz respeito ao perfil dos beneficiários segundo a faixa salarial, verificamos que ao longo do período analisado, houve uma mudança no perfil dos beneficiados. No início do período, os trabalhadores que recebiam até 2,00 salários-mínimos eram a maioria, correspondendo a cerca de 55% do total do beneficiários. Contudo, em 1998, eles tiveram sua participação reduzida, situando-se em 40%. Por outro lado, observamos um aumento na participação dos trabalhadores que ganham mais de 2,00 salários-mínimos, que passaram de 43% para 60%, sendo que a faixa de 2,01 a 5,00 salários mínimos, a que apresentou o maior aumento - cerca de 6 pontos percentuais. Estes dados demonstram de modo claro, que está ocorrendo uma mudança no perfil dos beneficiados do seguro-desemprego, que não são mais predominantemente os trabalhadores com uma baixo nível de renda. Este dado é importante principalmente para o planejamento do montante de recursos requeridos para manutenção e viabilidade financeira do programa.

Tabela 9 - Beneficiários do seguro-desemprego segundo a faixa salarial, 1986-1998

Ano /Faixa(S.M)	Até 0,50	0,51 a 1,00	1,01 a 1,50	1,51 a 2,00	2,01 a 3,00	3,01 a 5,00	5,01 a 10,00	Mais de 10,00	Ignorad o	Total
1992										
1993	0,42	10,72	23,60	19,88	23,68	13,16	5,41	1,03	2,10	100,00
1994	0,23	8,12	19,87	19,06	26,12	16,12	7,51	2,29	0,69	100,00
1995	0,15	6,37	16,22	16,63	27,28	20,39	9,57	3,16	0,24	100,00
1996	0,16	5,75	15,28	16,61	28,70	20,50	9,56	3,34	0,11	100,00
1997	0,21	5,67	15,01	17,14	29,63	20,43	8,81	2,94	0,16	100,00
1998	0,26	5,59	16,08	18,06	29,72	19,38	8,07	2,66	0,18	100,00

Fonte: CGSDAS

3.4 Gênero

No que se refere à composição por gênero, verifica-se que os beneficiários do seguro-desemprego são predominantemente do sexo masculino. Este fato reflete principalmente a composição da força de trabalho e da taxa de atividade dos dois grupos. Este perfil poderá se alterar nos próximos anos, na medida em que ocorra uma elevação da participação feminina, especialmente no setor serviços. Um outro fator que também deverá contribuir para o aumento da participação feminina no seguro-desemprego é que este segmento tende a apresentar uma taxa de rotatividade mais elevada que a masculina. A expectativa de aumento da participação feminina está baseada na experiência internacional a qual tem indicado um aumento da participação da mulher no mercado de trabalho.

Para o caso brasileiro, como podemos ver pela tabela abaixo, a participação masculina é predominante, correspondendo a 70% do total de segurados. Além disso, observa-se uma ligeira tendência de crescimento da participação feminina, que passou de 27% em 1994 para 30% em 1998. Este fato é explicado pelo aumento do desemprego ter sido mais acentuado entre a população feminina do que a masculina, em termos relativos.

Tabela 11. Beneficiários do seguro-desemprego segundo o gênero em percentual, 1986-1998.

Ano	Masculino	Feminino	Ignorado	Total
1993	63,38	24,28	12,33	100,00
1994	72,55	27,42	0,03	100,00
1995	71,30	28,67	0,03	100,00
1996	70,66	29,32	0,02	100,00
1997	69,76	30,23	0,01	100,00
1998	69,70	30,29	0,01	100,00

Fonte: CGSDAS

No que se refere ao grau de cobertura segundo o gênero, segundo podemos observar, para os dados de 1997 ele pode ser considerado elevado, não havendo diferenças que possamos considerar significativas.

Tabela 12 - Grau de cobertura do seguro-desemprego segundo o gênero dos segurados, 1997

Gênero	Demitidos s/justa causa	Segurados	Grau de Cobertura
Masculino	4.799.250	3.056.194	63,68
Feminino	1.896.647	1.324.297	69,82
Ignorado	-	412	
Total	6.695.897	4.380.903	65,43

Fonte: MTb e CAGED

3.5 Setor de atividade

No que diz respeito aos principais setores de atividade, verificamos que os trabalhadores oriundos dos setores da indústria e de serviços são os principais beneficiados. Em 1998, juntos, representavam cerca de 57% do total dos beneficiários.

Outro dado que nos é revelado pela tabela abaixo é que a participação tanto da indústria manufatureira como da construção civil tem se mantido relativamente constante no período, com pequenas flutuações. Esta relativa estabilidade pode estar indicando que estes setores já realizaram os ajustes referentes a mão-de-obra, devendo se manter neste mesmo patamar.

Por outro lado, tem-se observado um movimento oposto nos setores de comércio e serviços. Os trabalhadores oriundos do setor Comércio têm aumentado a sua participação, passando de cerca de 19% em 1993 para 24% em 1998. Isto pode ser o reflexo das transformações nos setores, que vem reduzindo a quantidade e/ou alterando a qualidade da mão-de-obra. De fato, tem havido muita inovação no setor. Cresce o auto-atendimento nas lojas, assim como o uso de códigos de barra que reduzem a necessidade de trabalhadores. Outro setor que também apresentou um aumento na participação foi a Agropecuária. Aqui também deve estar havendo um processo de reestruturação e modernização com o uso de técnicas mais intensivas em capital, que tendem a reduzir a demanda de mão-de-obra.

Já os trabalhadores do setor serviços tem reduzindo a sua participação relativa, passando de 35% em 1993 para 32% em 1998. Isto pode indicar que este setor está sendo o responsável pela criação de empregos e/ou que ele está absorvendo trabalhadores que foram demitidos de outros setores e absorvendo aqueles que estão entrando no mercado de trabalho pela primeira vez.

Tabela 13- Beneficiários do seguro-desemprego segundo o setor de atividade econômica, 1993-1998.

Ano / Setor de Atividade	Indústria	Constr. Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	Outros	Ignorado	Total
1993	27,40	10,52	19,45	35,19	3,19	3,25	0,99	100,00
1994	28,33	14,10	21,19	29,46	5,50	0,27	1,16	100,00
1995	30,41	12,19	21,32	29,66	5,69	0,17	0,57	100,00
1996	27,94	11,50	22,95	31,36	5,40	0,19	0,66	100,00
1997	26,46	11,13	23,24	32,36	5,48	0,46	0,86	100,00
1998	25,40	11,57	24,29	31,97	5,03	0,58	1,17	100,00

Fonte: CGSDAS

Para o ano de 1997, o menor grau de cobertura encontra-se no setor de construção civil. Este fato está relacionado às características do setor, que realiza obras por empreitadas e projetos. Muitos trabalhadores, provavelmente, não completam o tempo mínimo requerido para se qualificar ao benefício. Por outro lado, o setor onde se constata o maior grau de cobertura é o agropecuário, onde cerca de 89% dos demitidos por justa causa se qualificam para receber os benefícios.

Tabela 14- Grau de cobertura do seguro-desemprego segundo o setor de atividade dos segurados, 1997

Setor de Atividade	Demitidos s/justa causa	Segurados	Grau de Cobertura
Indústria	1.678.750	1.158.979	69,04
Construção Civil	885.107	487.478	55,08
Comércio	1.452.778	1.017.979	70,07
Serviços	2.208.492	1.418.398	64,18
Agropecuária	271.291	240.152	88,85
Outros e Ignorados	199.728	50.917	25,49
Total	6.696.146	4.380.903	65,42

Fonte: CAGED e MTb.

4. PROPOSTAS DE MUDANÇAS NO SEGURO-DESEMPREGO COM BASE NO PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO SEGURO-DESEMPREGO

Uma alternativa ao atual modelo de benefícios do seguro-desemprego poderia ser o “controle preventivo” dos gastos do programa. Para tanto, o Ministério do Trabalho e Emprego poderia estabelecer o perfil detalhado dos beneficiários. Conhecendo as características dos diversos grupos de beneficiários, bem como a frequência com que cada grupo recebe o benefício, seria possível estabelecer o perfil dos clientes. O Ministério poderia, assim, delimitar algumas populações - alvo para programas especiais de atendimento nas agências do SINE. Esse atendimento teria como objetivo reduzir a dependência dos grupos mais vulneráveis e, assim, reduzir o dispêndio do programa de seguro - desemprego. A importância deste tipo de enfoque se torna mais relevante principalmente num contexto de restrições financeiras e

ajuste fiscal. Na medida em que os benefícios se tornam mais seletivos e direcionados e até mesmo se promova a sua articulação com outros programas que visam reduzir a taxa de desemprego, ocorrerá um aumento da eficiência do programa de seguro-desemprego.

Na realidade, o que se sugere é que os agentes do programa de seguro-desemprego, no momento em que cadastram os beneficiários potenciais, deveriam usar um conjunto de características básicos (tais como idade, grau de instrução, último salário, posição na família, número de dependentes, setor de atividade, número de desempregados na família, etc.), para identificar aqueles que têm grande chances de permanecerem desempregados por um longo tempo e que mais necessitam de auxílio. Como diz Pastore (1998, p.248) – “Um seguro eficiente e eficaz é aquele que tenha uma boa ‘pontaria’ e que ajuda a quem mais precisa.”. Além disso, ele destaca que estão ocorrendo mudanças demográficas no mercado de trabalho, que deveriam ser levadas em conta para o aperfeiçoamento do seguro-desemprego a fim de que ele tivesse um caráter ativo. Entre estas mudanças destacam-se as seguintes: (1) redução da participação dos homens na força de trabalho, (2) crescente participação das mulheres; (3) redução do tamanho médio da família; (4) aumento no número de domicílios com um único morador; (5) aumento do número de pessoas trabalhando em regime de tempo parcial; (6) redução do número de pessoas trabalhando em tempo integral; (7) aumento na participação dos indivíduos jovens e de meia idade na composição do desempregados e (8) surgimento de outras formas de contratação de trabalho, tais como por projetos, subcontratação, etc. Assim, ainda segundo ele, um seguro-desemprego eficiente e eficaz deveria levar em conta estes fatores quando da concessão dos benefícios. A razão é que, o desemprego afeta os indivíduos de modo diferenciado, dependendo de como ele está inserido no mercado de trabalho e tem consequência sociais diversas segundo a condição do trabalhador: se ele é casado ou solteiro, se ele tem filhos ou não, se o seu cônjuge trabalha ou não etc. Assim, o autor sugere alguns ajustes no sistema de seguro-desemprego, que levem aqueles fatores em conta, mesmo sabendo que isso envolveria mudanças significativas do ponto de vista administrativo e gerencial.

Outro autor que também defende a reformulação do sistema do seguro-desemprego nessa linha é Pochmann (1997,p39). Ele sugere utilizar como critério, por exemplo a situação na família, idade e grau de qualificação.

O abordagem com base no perfil dos beneficiários tem sido adotado em vários países europeus. Na Alemanha, na Espanha e na Inglaterra o valor do seguro-desemprego está relacionado à situação da família do desempregado, especificamente, se ele tem filhos ou não. Na Espanha, o valor do seguro depende, além do número de filhos, da sua guarda, no caso dos pais serem separados. Em países como a Áustria, Irlanda e Espanha, o montante e a duração dos benefícios estão vinculados ao fato de o esposo(a) estar também trabalhando. Por fim na Finlândia, França, Noruega e Suécia, o montante recebido pelo beneficiário depende de se ele é casado ou não e se a esposa trabalha ou não. Na França e Suécia, um dos critérios para a concessão dos benefícios está relacionado com a idade do trabalhador e a duração do emprego anterior. Na Suécia o valor do benefício leva em conta a idade dos trabalhadores, sendo que para aqueles trabalhadores entre 55 e 64 anos ele é maior.

Observações relevantes podem ser extraídas também de uma recente experiência relatada por Eberts e O’Leary (1996), que descrevem o programa de estabelecimento de perfil dos beneficiários do seguro-desemprego (Profiling Unemployment Insurance Beneficiaries), desenvolvido no Estado de Michigan, EUA. O objetivo do programa foi o de priorizar os beneficiários do seguro-desemprego que tenham maior probabilidade de utilizar todas as parcelas do benefício. Identificados estes beneficiários, eles passam a ter prioridade no atendimento dos serviços de colocação e recebem atenção e orientação deste. Com o programa, a duração do desemprego e os custos do seguro-desemprego foram reduzidos.

Para estabelecer o perfil dos desempregados, foi utilizado um modelo estatístico que estima a probabilidade do beneficiário esgotar todas as parcelas do seu seguro-desemprego. A probabilidade é relacionada a características pessoais e ocupacionais dos indivíduos. Semanalmente, os novos beneficiários de cada posto de atendimento são classificados segundo as respectivas probabilidades estimadas. Os que têm maior probabilidade estimada de esgotar todas as parcelas do seguro-desemprego são, então, encaminhados ao serviço de emprego para participar do programa. A participação é obrigatória e o pagamento do benefício é suspenso em caso de recusa. As atividades incluíram: orientação para o serviço de colocação, treinamento para procura de emprego e entrevistas, avaliação da qualificação para o trabalho, preparação de currículo, sugestões para melhorar a aparência pessoal, treinamento para melhorar a capacidade de trabalho em grupo, e métodos de resolução de conflitos e orientação sobre os recursos disponíveis no serviço de emprego. O programa prevê também um trabalho com o beneficiário para ajudá-lo a desenvolver um plano de utilização dos serviços que melhor atenda suas necessidades.

Portanto, ao invés de oferecer serviços por ordem de chegada, o programa faz uma triagem e identifica os indivíduos com maior probabilidade de permanecer desempregados por muito tempo. Estes clientes são atendidos com prioridade. Esse tipo de programa, de acordo com os autores, é “cost-effective, ou “seja, economiza mais recursos do que gasta”. Portanto, do ponto de vista social, é duplamente interessante: reduz a duração do desemprego para os trabalhadores mais vulneráveis e diminui os gastos do governo com o seguro-desemprego. Com base na descrição do programa de Michigan e de seus resultados, pode-se sugerir as seguintes conclusões/recomendações: (i) o pagamento do seguro-desemprego deve ser condicionado; não pode ser automático. Não pode bastar, simplesmente, o preenchimento e a apresentação de um requerimento, (ii) o seguro-desemprego deve ser apoiado por ações dirigidas para a população mais vulnerável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi fazer uma breve avaliação do programa de seguro-desemprego no Brasil, no período compreendido entre 1986 a 1998, destacando suas origens, evolução em termos das mudanças da legislação, do número de requerentes e beneficiários, da taxa de habilitação, do grau de cobertura e principalmente do perfil do segurado.

Os beneficiários do seguro-desemprego constituem um significativo “passivo social” que pode estar distribuído de forma equitativa ou desigual e isto pode afetar o funcionamento do programa e a formulação de políticas públicas. Assim, por exemplo, caso os beneficiados pelo seguro-desemprego sejam trabalhadores longe da pobreza (como os que têm alto nível de qualificação e/ou escolaridade) ou trabalhadores cuja renda não seja uma proporção importante da renda familiar (como é o caso de trabalhadores jovens, em geral), o programa não teria uma importância decisiva para a manutenção da renda familiar e/ou para combate à pobreza. Por outro lado, porém, se o perfil dos beneficiários for constituído, predominantemente por trabalhadores pobres, principalmente aqueles com um baixo nível de instrução ou cujo o rendimento for significativo na renda familiar, como os chefes de família, então o estudo do perfil ganha enorme importância para se aperfeiçoar o programa e para adotar políticas mais focadas em determinados grupos. Assim, o programa poderia ganhar outro caráter, bem diferente do que a simples transferência de renda.

O conhecimento do perfil dos beneficiários é, também, em nosso entender, fundamental para a formulação de políticas de combate ao desemprego e para a adequação do programa de seguro-

desemprego dentro de um quando de referência mais amplo que englobaria o Sistema Nacional de Emprego, capaz de transformá-lo em uma política ativa, quando integrado aos programas de treinamento, requalificação e aconselhamento entre outros.

Deve-se salientar, também, que o conhecimento do perfil do segurado, conforme as características sócio-demográficas pode ajudar a estruturar de forma mais eficiente e eficazes os programas de geração de renda e emprego, visto que os recursos poderão ser alocados e concentrados de modo prioritário nos segmentos que mais necessitam de ajuda para se reestruturarem. Isto ocorre porque o conhecimento do perfil dos segurados permite que as políticas sejam muito mais focalizadas em seus alvos.

Por fim, devemos salientar que o conhecimento, ou ainda, uma primeira aproximação do perfil dos beneficiários do seguro-desemprego e dos desempregados constitui-se em um aspecto fundamental para a análise dos impactos gerenciais e financeiros do programa. Conhecendo o perfil demográfico e de qualificação, pode-se estimar o custo do programa com maior precisão, pois ele depende não apenas do número de trabalhadores demitidos por justa causa, mas também do seu nível de renda anterior e estritamente relacionado a ele, da qualificação, que pode ser aproximado pelo nível de instrução. Além disso, o conhecimento e avaliação do perfil permite que seja caracterizado o seu impacto distributivo sobre a desigualdade de renda e a pobreza e os setores, regiões e segmentos onde ela é mais pronunciada.

Uma alternativa afim de otimizar o uso dos recursos referentes seria o “controle preventivo” dos gastos do programa. Para tanto, o Ministério do Trabalho e Emprego poderia estabelecer o perfil dos beneficiários do programa. Conhecendo as características dos diversos grupos de recipientes, bem como a frequência com que cada grupo recebe o benefício, seria possível estabelecer o perfil dos clientes.

Na realidade o que se sugere é que os agentes do programa de seguro-desemprego, no momento em que cadastram os beneficiários potenciais, deveriam usar um conjunto de características básico para identificar aqueles que tem grande chances de permanecerem desempregados por um longo tempo, mesmo que venham a receber os benefícios do seguro-desemprego. Este tipo de enfoque tem sido adotado em vários países europeus e nos Estados Unidos, com um relativo sucesso e é uma estratégia que deveria ser considerada para o caso brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

AMADEO, Edward. (1998). Dez Pontos sobre a Situação Recente sobre o Mercado de Trabalho. Notas sobre o Mercado de Trabalho, 5, agosto.

AMADEO, Edward e CAMARGO, J.M. (1996). Instituições e o Mercado de Trabalho no Brasil. In: CAMARGO, José Márcio. (1996).

AMADEO, Edward; BARROS, R.P.; CAMARGO, José Márcio; MENDONÇA, R. PERO, Valéria. e URANI, André . (1993). Ajuste Estrutural e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil. XXI Encontro Nacional de Economia, Belo Horizonte, 1993 (Anais): 503-531.

AZEREDO, Beatriz . (1997). Políticas Públicas de Emprego: Limites e Possibilidades. Série Seminários n. 23/97 IPEA.

_____. (1998). Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira. São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho- ABET.

AZEREDO, Beatriz. e RAMOS, Carlos Alberto. (1995). Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios. Rio de Janeiro, IPEA (Diretoria de Política Social).

BANCO MUNDIAL. (1995). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial -1995: O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial.

BORJAS, George J. (1996). Labour Economics. McGraw-Hill.

CAMARGO, José Márcio (org.). (1996). Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

_____. (1996). Flexibilidade e Produtividade no Mercado de Trabalho Brasileiro. In: CAMARGO, José Márcio (org.). (1996). Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. (1987). Seguro-Desemprego: Lições da História, Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil. São Paulo, IPE-USP.

-----.(1990). O Seguro-Desemprego e sua Integração com o Sistema Nacional de Emprego: Conceitos e Sugestões para o Caso Brasileiro. *Análise Econômica*, 8(13): 43-71, março.

-----,(1993). Desemprego Urbano no Brasil: Diagnóstico e Sugestões para Melhorar a Assistência aos Trabalhadores a Partir do Sistema Nacional de Emprego.1. Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, Lisboa 5-8 de abril de 1993.

Davison, Carl e WOODBURY, Stephen A .(1997). Unemployment Insurance and Unemployment: Implications of Reemployment Bonus. Xerox.

EBERTS, Randall W. e CHRISTOPHER J. O'Leary; "Profiling Unemployment Insurance Beneficiaries"; *Employment Research*, Fall 1996, pg. 1-4.

PASTORE, José. (1998). O Desemprego tem Cura? São Paulo, Makron Books.

POCHMANN, Márcio. (1997). Políticas de Emprego e Renda no Brasil: Algumas Considerações. In: BÓGUS, Lúcia e PAULINO, Ana Yara. (1997). Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais. São Paulo, EDUC.

SCHMID, Gunter e REISSERT, Bernd. (1996). Unemployment Compensation and Labor Market Transitions. In: SCHIMID, Gunter; O'REILLY, Jaqueline e SCHOMANN, Klaus. (1996). International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation. Broolfield, Edward Elgar.

WANDNER, Stephen A. e STENGLE, Thomas. (1997). Unemployment Insurance: Measuring Who Receive It. Monthly Labor Review (july): 15-24.