

O seguro-desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro*

José Paulo Zeetano Chahad**

1 - Introdução

Na virada do milênio o Brasil enfrenta a necessidade de grandes transformações estruturais que o coloquem novamente no rumo do desenvolvimento econômico. Isto significa grandes desafios, especialmente porque essa retomada deve, imperiosamente, vir acompanhada de uma redistribuição de renda que contribua para promover a justiça social e, acima de tudo, tirar da pobreza absoluta expressivos contingentes populacionais.

Dentre essas transformações, uma que se impõe é a implantação de um sólido sistema público de emprego (SPE), em que haja um fortalecimento do programa de seguro-desemprego, em direção a uma articulação entre as políticas ativas e passivas, possibilitando melhor funcionamento do mercado de trabalho, assim como aumento dos níveis de bem-estar dos trabalhadores em geral. Hoje, da maneira como atuam estas políticas, elas não se prestam aos fins a que se destinam: o seguro-desemprego é considerado uma “indenização compulsória”, a intermediação da mão-de-obra não promove o equilíbrio em qualquer mercado setorial e/ou regional, o treinamento profissional não responde às necessidades da demanda por trabalho e os programas de geração de emprego e renda não atingem os mais necessitados.

Em conjunto, a desarticulação dessas políticas não tem permitido que haja eficiência nos gastos voltados para o mercado de trabalho, inibindo, ainda, a eficácia de seus resultados. Seu funcionamento, sem a devida integração, as torna bastante limitadas para contribuir no alívio da pobreza e para promover alguma distribuição de renda. Certamente o aumento do bem-estar e a diminuição

* O autor agradece à mestranda Cláudia Ferreira Cruz pela leitura e revisão do texto, e à estagiária Priscilla Matias Flori pelo levantamento de informações e pela edição do texto. Os erros remanescentes são da inteira responsabilidade do autor.

** Professor titular da FEA/USP e Pesquisador sênior da Fipe.

da pobreza dependem menos das políticas do mercado de trabalho do que de uma efetiva retomada do crescimento com distribuição de renda. Mas somente isto não basta. É preciso iniciar esta modernização desde agora, uma vez que as transformações no mercado de trabalho não dependem, necessariamente, da volta do crescimento, pois o *know-how* dessas mudanças já é conhecido, e o programa de seguro-desemprego conta com os recursos necessários para iniciá-las.

Este texto procura, assim, mostrar que se o seguro-desemprego é limitado, por sua natureza, no que diz respeito ao combate direto à pobreza, sua articulação com outras políticas voltadas para o mercado de trabalho é indispensável para promover a elevação do bem-estar dos trabalhadores, e para aumentar a eficiência do mercado de trabalho, contribuindo, dessa forma, ainda que indiretamente, para uma melhor distribuição de renda e diminuição dos níveis de pobreza.

Com este objetivo, o texto encontra-se estruturado da seguinte forma: a Seção 2 traz as finalidades do programa de seguro-desemprego, indicando a necessidade de sua integração com outras políticas da área trabalho, para que ele possa atuar em sua plenitude. A Seção 3 contém uma retrospectiva sumária do programa brasileiro, mostrando que este vem se tornando um importante instrumento de assistência ao desempregado. A Seção 4 traz a discussão da necessidade de se integrar as políticas ativas e passivas da área trabalho, inclusive o seguro-desemprego, em direção a um sólido SPE, entendido como um caminho seguro para promover o alívio da pobreza por meio do mercado de trabalho. A Seção 5 indica as principais causas, condicionando a adoção das propostas de reformulação apresentadas. Seguem-se as principais referências bibliográficas que deram suporte à elaboração do texto.

2 - O seguro-desemprego: seus objetivos e a sua integração com outros programas voltados para o mercado de trabalho

2.1 - As finalidades do seguro-desemprego

Tradicionalmente existem três formas de se lidar com o desemprego: a *assistencial*, a *preventiva* e a *curativa*. A *assistencial* permite auxiliar os desempregados a enfrentarem as vicissitudes da demissão, mormente diante da existência de despesas inadiáveis. A *preventiva* inclui os esforços públicos buscando estimular a demanda agregada, ou envolvendo os empregadores no financiamento dos benefícios. Finalmente, a *curativa* implica ações do Estado no sentido de promover o emprego e/ou reciclar a força de trabalho.¹

Definido de uma forma global, o seguro-desemprego, cujos objetivos básicos encontram-se listados no Quadro 1, identifica-se com um amplo programa

1 Para uma discussão mais ampla sobre essas definições, assim como sobre os aspectos históricos desse programa, ver, entre outros, Haber e Murray (1966), Chahad (1987), Blaustein, Cohen e Haber (1993) e Chahad (1999).

Objetivos básicos do programa de seguro-desemprego

I - Assistência ao trabalhador durante o desemprego

- a) garantir segurança econômica e nível de subsistência de uma forma digna, ordeira e automática àqueles involuntariamente desempregados, por meio do pagamento de um benefício monetário;
- b) capacitar o trabalhador a manter seu padrão de vida, repondo parcialmente o seu nível salarial;
- c) permitir que o trabalhador preserve sua habilidade e experiência adquirida ao longo do seu período de engajamento na força de trabalho; e
- d) minimizar o ingresso de outros membros da família no mercado de trabalho, mantendo parte da renda familiar.

II - Organização do mercado de trabalho e menor utilização da mão-de-obra

- a) encorajar e manter o incentivo ao trabalho;
- b) colocar em novas vagas e manter informados os desempregados sobre as oportunidades de emprego, de acordo com sua habilidade;
- c) incentivar a mobilidade do trabalho e as potencialidades do trabalhador, retreinando os desempregados; e
- d) acompanhar as necessidades da demanda de trabalho e as mudanças no perfil da oferta de trabalho.

III - Envolvimento direto do empregador na solução do desemprego

- a) distribuir mais eqüitativamente os custos do desemprego;
- b) encorajar o empregador a regularizar ou estabilizar seu nível de emprego;
- c) permitir ao empregador preservar os padrões de sua mão-de-obra quando realiza demissões em massa (*lay-offs*); e
- d) induzir o empregador a treinar e requalificar permanentemente sua mão-de-obra.

IV - Estabilização do sistema econômico, político e social

- a) estabilidade econômica: proporcionar estabilização automática às atividades econômicas, por intermédio de seu impacto sobre a demanda agregada;
- b) repor automaticamente renda nacional recolhida no passado;
- c) estabilidade política e social: manter os padrões de iniciativa privada, minimizando os efeitos negativos, em termos de desemprego, que dela decorrem;
- d) impedir que mudanças bruscas nas políticas públicas afetem fortemente o mercado de trabalho; e
- e) minimizar as tensões sociais originadas nos processos recessivos de ajuste da economia.

inserido na seguridade social. Pode-se notar que ele faz uso de instrumentos que contemplam as três formas acima descritas de enfrentar o desemprego. De qualquer maneira, sua função primordial é compensar, parcialmente, a interrupção de rendimentos do trabalhador demitido, desde que caracterizada a involuntariedade do seu desemprego. Nesse sentido, ainda que seja amplo, a ênfase principal recai sobre o pagamento do benefício, havendo outras funções básicas de proteção ao trabalhador; não é, entretanto, um programa que tenha por função evitar a ocorrência de desemprego, assim como é limitado no combate direto à pobreza.

2.2 - A articulação do seguro-desemprego com os outros programas do mercado de trabalho

O grau de sucesso ou de fracasso do programa de seguro-desemprego está intrinsecamente associado à sua articulação com outros programas, ou às políticas públicas, voltadas para o mercado de trabalho, mesmo que, neste caso, o público-alvo seja a totalidade da força de trabalho e não apenas o conjunto de desempregados. Este aspecto independe do nível de desenvolvimento econômico do país, do tamanho de sua força de trabalho, da dimensão, da cobertura, ou da abrangência do programa de seguro, e até mesmo de seu financiamento.

A eficiência e a eficácia do seguro requerem sua articulação com aqueles programas, em especial a intermediação da mão-de-obra (recolocação) e a formação de recursos humanos (reciclagem e requalificação), vindo a se constituir num sistema (ou serviço) público de emprego, nos moldes da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Com base naquilo que tem sido observado no cenário internacional em termos da integração desses programas, e tendo como referência básica o seguro-desemprego, elaborou-se o Quadro 2, contendo a correspondência entre as diversas funções existentes entre eles.

Todas estas funções do SPE, e sua vinculação ao programa de seguro-desemprego, assim como ao sistema de formação e desenvolvimento de recursos humanos, têm sido fatores determinantes de um melhor funcionamento do mercado de trabalho e da elevação do grau de eficiência do seguro-desemprego, conforme tem sido atestado na experiência internacional.

Esta integração tem, indubitavelmente, implicações para a melhoria das condições de emprego, do alívio da pobreza, do aumento da produtividade do trabalho e, principalmente, da redistribuição dos custos do desemprego, além de contribuir para sua diminuição. Mas para que isto venha a ocorrer em sua plenitude, esses programas devem, necessariamente, atuar de forma articulada, integrados entre si, tendo em vista elevar os padrões de eficácia e eficiência do mercado de trabalho.

Articulação entre o Sistema Nacional de Emprego (Sine) e o programa de seguro-desemprego

SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO	VINCULAÇÃO COM O SEGURO-DESEMPREGO
1 - Intermediação e recolocação da mão-de-obra (equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho)	<ul style="list-style-type: none"> • Colocar o desempregado em contato com as vagas disponíveis e outras ofertas de trabalho. • Minimizar os custos do desemprego: Em nível do trabalhador Em nível da economia • Contribuir para o adequado enquadramento do desempregado no programa de seguro-desemprego.
2 - Implementação de políticas de mão-de-obra e desenvolvimento de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Influir sobre o nível e estrutura do desemprego. • Dar maior fluidez no enquadramento do desempregado.
3 - Serviços de aconselhamento e orientação do desempregado	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnosticar problemas e encaminhar soluções aos desempregados: No campo econômico (novas possibilidades de emprego). No campo moral e psicológico: Acompanhar os desempregados com dificuldades de obter emprego; Aconselhar o desempregado sobre novas ocupações e possibilidade de treinamento; e Orientar sobre alternativas de empreendimentos.
4 - Apoio vocacional e treinamento ocupacional	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar novas vocações no desempregado. • Estimular reciclagem ocupacional do desempregado.
5 - Sistema de informação para o mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentar o programa de seguro-desemprego com estatísticas necessárias para seu funcionamento. • Permitir rápida informação do desempregado. • Permitir às empresas acesso ao perfil da oferta de mão-de-obra.
6 - Estímulo à mobilidade do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular a mobilidade regional para eliminar o desemprego. • Estimular a mobilidade ocupacional.
7 - Formação profissional e reemprego	<ul style="list-style-type: none"> • Entender treinamento e requalificação como um "processo" completo. Quem deve ser treinado. Como deve ser treinado e para o quê. Como recolocar o trabalhador retreinado.

Fonte: Elaboração do autor, com base na bibliografia consultada.

2.3 - O alcance e as limitações do programa de seguro-desemprego

Mesmo com essa ampla gama de objetivos, enfatiza-se que o seguro-desemprego não pode, nem deve, ser tomado como uma panacéia, seja na solução do desemprego involuntário, seja na eliminação da pobreza. Ele representa apenas um instrumento a mais no arsenal de políticas sociais do Estado, com intuito de minorar os males da desocupação da pobreza e da concentração de salários e rendas. Não representa, e nem deve ser entendido como solução mágica para esses problemas, pois, sob a ótica da ocupação, não fornece emprego diretamente ao desempregado e, sob a ótica da pobreza, destina-se somente aos trabalhadores do mercado formal, ainda assim para repor parcela da renda perdida pelo desemprego. Sua função primária é distribuir, da maneira mais equitativa possível, e da forma mais justa e ordeira, os riscos do desemprego entre os trabalhadores assalariados.

Ademais, o seguro tem seu alcance limitado, uma vez que se restringe somente a uma parcela da força de trabalho. Mesmo para os trabalhadores do mercado formal, os benefícios não são pagos em qualquer situação de desemprego, nem garantidos durante todo o período de desocupação, além de repor apenas parcela do poder de compra do desempregado.

O seguro-desemprego compulsório, organizado e comandado pelo Estado, sempre prevê condições de acesso, exceções, exclusões, carência, valor e duração máxima do benefício, os quais buscam limitá-lo e torná-lo operacionalmente administrável. Assim sendo, seu alcance para aliviar a pobreza e redistribuir a renda fica bastante restringido, ainda que claramente definido, o que não tem impedido de transformá-lo num mecanismo justo e organizado de assistência aos trabalhadores involuntariamente desempregados.

3 - A dimensão do atual programa brasileiro de seguro-desemprego

Apesar de ser relativamente novo, o programa de seguro-desemprego já se encontra consolidado no instrumental de políticas sociais disponível para assistir o trabalhador brasileiro. Trata-se, entretanto, de um instrumento bastante limitado, cumprindo apenas algumas de suas funções, e não se articulando com os demais programas voltados para o mercado de trabalho, conforme apresentado na subseção anterior.

3.1 - A evolução histórica do seguro-desemprego na década de 90

A Tabela 1 contém uma retrospectiva dos principais indicadores de evolução do seguro-desemprego, desde que foi regulamentado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) quando o seguro passou a operar em conformidade com

Tabela 1

Brasil: histórico do seguro-desemprego — 1990/98

ANOS	TAXA DE DESEMPREGO ABERTO ^a (%)	SEGU-RADOS (EM MIL HAB.)	ÍNDICE DE HABILITAÇÃO ^b (%)	COBERTURA DA PEA ^c (%)	COBERTURA DO FORMAL ^d (%)	VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO ^e (EM SM)	GASTOS COM BENEFÍCIOS (EM US\$ MIL)	% DO PIB
1990	4,4	2.807	90,6	4,9	16,0	1,75	1.236.731	0,32
1991	4,8	3.498	93,9	5,8	16,3	1,83	1.412.894	0,34
1992	5,7	3.895	97,1	6,1	18,7	1,69	1.440.626	0,35
1993	5,3	3.756	98,2	5,7	18,0	1,41	1.559.106	0,36
1994	5,1	4.030	98,5	6,0	19,0	1,55	1.846.799	0,34
1995	4,6	4.737	98,9	6,4	22,5	1,54	3.146.552	0,44
1996	5,4	4.359	99,2	5,7	20,9	1,56	3.289.269	0,44
1997	5,7	4.381	99,0	5,6	21,1	1,57	3.200.348	0,44
1998	7,7	4.424	99,0	6,1	18,8	1,57	3.494.328	0,58

Fontes: MTb/Dised; Rais e Caged; IBGE/PME; e Banco Central do Brasil.

^a Média nas seis principais regiões metropolitanas.

^b % de segurados em relação ao total de requerentes.

^c Requerentes como % da PEA.

^d % de segurados sobre o total de trabalhadores no mercado formal (Rais/Caged).

^e SM = salário mínimo.

os preceitos constitucionais.² Ao final de 1998, pagava benefícios para cerca de 4,4 milhões de trabalhadores, representando aproximadamente 6,1% da população economicamente ativa (PEA), cerca de 18,8% dos desligados do setor formal, pagando, em média, 1,57 salário mínimo de benefício, representando perto de US\$ 3,5 bilhões, ou seja, 0,58% do PIB.

Nota-se, também, que tanto a habilitação, quanto a cobertura e os gastos do programa têm revelado constante crescimento, o qual não deve ser atribuído somente ao aumento do desemprego. Embora venha ocorrendo uma elevação no patamar do desemprego, mormente após o Plano Real, o aumento daqueles indicadores deve-se a outras causas. Em primeiro lugar, a legislação tem se tornado bastante permissiva quanto aos critérios de ingresso, “flexibilizando as condições de habilitação, acesso, e permanência dos desempregados em momentos de elevação do desemprego aberto (involuntário), em decorrência de crises econômicas conjunturais”[Chahad (1999, p. 111)]. Em segundo lugar, tem aumentado o número de parcelas a serem pagas, notadamente em áreas

2 O FAT, assim como os principais parâmetros do seguro-desemprego, foi regulamentado pela Lei 7.998, publicada no DOU de 12/1/1990. Em Chahad (1999, Caps. 7 e 8) existe uma ampla resenha da legislação e da evolução do programa do seguro-desemprego brasileiro.

mais críticas, nas épocas de crise. Em terceiro lugar, tem havido elevação do salário mínimo real, ao qual o valor do benefício está atrelado. Finalmente, o seguro-desemprego tem crescido porque sua presença é cada vez mais conhecida dos atores sociais, havendo um reconhecimento do aumento de sua importância como uma política social.

Tais constatações permitem inferir que o seguro-desemprego tem dado uma valiosa contribuição ao assistir os trabalhadores do mercado formal, já que a eles é que se destina. Como tal, tem contribuído para aliviar as mazelas do desemprego e, conseqüentemente, da pobreza que possa dele advir. Além disso, a criação do FAT se fez com a dotação de recursos do PIS-Pasep, o que representa uma transferência de recursos do setor produtivo para os trabalhadores.³ Neste sentido, parece legítimo afirmar que o programa de seguro-desemprego brasileiro, apesar de não ter como objetivo final eliminar a pobreza (assim como não o é em nenhum país que o adota), acaba por contribuir, também, por esse caminho, para impedir que o bem-estar do trabalhador desempregado caia tanto quanto sua renda, com impactos positivos para minorar sua pobreza temporária.

3.2 - Perfil do beneficiário e combate à pobreza

Conforme mencionado anteriormente, o seguro-desemprego tem endereço certo, limitando-se aos trabalhadores absorvidos pelo mercado de trabalho formal, uma vez que o engajamento prévio nesse mercado é condição essencial para o enquadramento. Dessa forma, é interessante saber se o perfil dos beneficiários possui alguma correspondência com o perfil dos desligados e dos ocupados no setor formal, buscando tirar inferências de seu impacto sobre renda e pobreza.

A Tabela 2 contém um sumário do perfil dos segurados do programa, comparando-o com as principais características dos desligados do mercado formal, assim como do perfil dos ocupados neste setor (público potencialmente apto ao seguro), para o ano de 1998. De fato, é possível verificar que o perfil dos segurados tende a ser igual ao dos desligados, não havendo indicações de que aqueles que recebem benefícios constituem um conjunto de trabalhadores com “melhores” atributos relativamente aos demais trabalhadores.

Nesse sentido, pode-se inferir que, dentre os desligados no mercado formal, o seguro-desemprego tem sido canalizado para aqueles que mais dele necessitam, não contribuindo para aumentar as desigualdades, o que, em si, não deixa de ser útil no que se refere à pobreza.

3 Não se adentra aqui o mérito de se esta é ou não a melhor forma de financiamento para o FAT, e menos ainda em outros aspectos distributivos de tributos e pagamento de benefícios.

Tabela 2

Brasil: perfil dos beneficiários do seguro-desemprego — 1998 (EM %)

DISCRIMINAÇÃO	SEGURADOS	DESLIGADOS	EMPREGADOS
Mulheres	30,0	28,6	38,5
Beneficiários com menos de 24 anos	30,4	29,6	22,7
Beneficiários com escolaridade primária ou menos	28,5	31,6	24,0
Beneficiários recebendo dois salários mínimos ou menos	40,1	42,9	28,6
Ocupados na construção civil	12,2	12,8	4,6

Fonte: Caged/IMTE.

4 - A reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego sob a ótica da consolidação de um SPE e sua importância para as políticas sociais de combate à pobreza

Esta seção traz inúmeras sugestões e recomendações tendo em vista uma ampla reformulação no seguro-desemprego, procurando moldá-lo mais adequadamente ao objetivo de sua inserção no SPE, o qual deverá servir para articular as políticas ativas e passivas no mercado de trabalho brasileiro.

Este, sem dúvida, é o caminho que se deve percorrer para capacitar o seguro-desemprego a ser um instrumento eficaz no combate à pobreza.⁴

Dentre as principais razões para essa reformulação, podemos destacar as seguintes. Em primeiro lugar, embora tenha se consolidado como um benefício importante ao bem-estar da força de trabalho brasileira, seu funcionamento padece de inúmeros problemas burocráticos e administrativos, levando-o a sofrer burlas, fraudes e vícios, cuja solução é imperiosa para não desmoralizá-lo perante os trabalhadores e a sociedade.

Em segundo lugar, é preciso adaptar o seguro-desemprego aos imperativos da moderna sociedade, onde rápidas transformações produtivas, científicas e

4 As *políticas ativas* compreendem um amplo conjunto de medidas e ações voltadas para melhorar o acesso dos desempregados ao emprego e ao mercado de trabalho, bem como os aspectos de qualificação da mão-de-obra e outros detalhes referentes a aconselhamento profissional e vocacional a todos os trabalhadores. Engloba, regra geral, os seguintes programas: SPE, formação profissional, apoio aos jovens, subsídios ao emprego, medidas para os incapacitados, assistência à procura por trabalho, criação direta de emprego no setor público e auxílio para os desempregados (e outros trabalhadores) se estabelecerem em negócio próprio. As *políticas passivas* compreendem os gastos com benefícios do seguro-desemprego e outros benefícios a ele relacionados, inclusive os referentes à aposentadoria precoce.

tecnológicas resultam em rápidas mudanças nos padrões de emprego, desemprego, rotatividade da mão-de-obra e outros aspectos que determinam o funcionamento do programa. Deve-se levar em conta, também, o fato de que o mercado de trabalho brasileiro tem se modificado em direção à maior informalidade nas relações de trabalho, trazendo complicações relativamente à identificação correta do trabalhador que procura habilitação ao seguro-desemprego.

Em terceiro lugar, é necessário aproximá-lo mais da forma de funcionamento consagrada nos padrões internacionais, seja com relação aos instrumentos normativos propostos pela OIT, seja adaptando a experiência vivida por nações onde o seguro-desemprego já se consolidou, tendo inclusive passado por modificações recentes. Orientando-se pela experiência internacional, e tendo em vista tratar-se de um país carente de recursos, é imprescindível aumentar o grau de eficiência e melhorar a eficácia do seguro-desemprego, articulando-o com as demais políticas ativas exercidas na área trabalho.

Em quarto lugar, ainda que seja um programa voltado para os trabalhadores do mercado formal, é necessário melhorá-lo para elevar seu potencial redistributivo, focalizando suas ações em grupos específicos da força de trabalho, em particular os desempregados de baixos salários, e aqueles cuja contribuição para o orçamento familiar é mais importante, concorrendo, dentro de seus objetivos, para aliviar a pobreza. Considerando-se que a pobreza possui formas diversas e intensidade diferente entre os vários grupos populacionais, o aumento de “bem-estar” oriundo da melhoria do programa de seguro-desemprego pode ser interpretado como alívio dos níveis de pobreza.

Outras razões poderiam ser acrescentadas à lista, mas estas, certamente, estão entre as mais importantes. De qualquer forma, apesar disso, as modificações não devem ser realizadas sem um amadurecimento das propostas e das sugestões, razão pela qual o conjunto de recomendações que se segue tem o caráter de provocar a discussão nas esferas decisórias, assim como entre os atores sociais, tendo em vista aumentar o potencial de adoção de cada medida a ser tomada. Este procedimento, muito mais do que qualquer expediente demagógico, é um elemento indispensável para a garantia de sucesso nas mudanças a serem implementadas.

As reformas pelas quais deve passar o programa brasileiro de seguro-desemprego podem ser enquadradas em três categorias. A primeira refere-se à necessidade de o programa articular-se com as políticas ativas, em direção a um moderno SPE. A segunda diz respeito às mudanças na própria forma de concessão e pagamento do benefício. A terceira compreende as reformas de caráter complementar ao seguro-desemprego.

4.1 - A integração do seguro-desemprego com as demais políticas voltadas para o mercado de trabalho requer um sólido SPE

Antes de reformas pontuais no programa de seguro-desemprego é imprescindível insistir no caminho de sua integração às demais ações passivas e ativas voltadas para o melhor funcionamento do mercado de trabalho. A experiência dos países da OECD é bastante clara sobre a necessidade de articulação e integração entre esses programas. Embora isto não seja garantia de pleno sucesso, sua inexistência certamente acarreta enormes dificuldades para administrar quaisquer tipos de políticas destinadas ao bem-estar da força de trabalho, em particular a habilitação ao seguro-desemprego.

Essa integração insere-se no contexto da necessidade de coexistência de políticas passivas com as medidas ativas voltadas para atender os trabalhadores. É importante que as ações ativas endereçadas ao trabalhador não acabem se transformando em local de “estacionamento” para o mesmo, perpetuando sua condição de “desempregado de longo prazo” e/ou fique um eterno dependente dos “programas de renda mínima”. Por outro lado, os beneficiários de políticas passivas não devem se acomodar a esta situação, devendo ser induzidos, por meio de inúmeros mecanismos, a buscar ativamente uma ocupação.

Uma forma de minimizar essas distorções, em que pesem outras dificuldades de menor expressão, é implantando um SPE moderno e utilizando “sinais de mercado” para seu funcionamento. No caso brasileiro, essa articulação impõe-se ainda que nenhum dos programas voltados para o mercado de trabalho, seguro-desemprego, formação profissional, recolocação e políticas de emprego e renda tenha tido pleno sucesso em assistir o desempregado e/ou ainda padeça de distorções.

4.1.1 - A importância para o seguro-desemprego da existência de um SPE eficiente

Sua existência contribui para promover o desenvolvimento econômico e social, equilibrar o mercado de trabalho e aumentar o nível de bem-estar da população. Ele é importante ao sinalizar para a sociedade que o governo está atento e vigilante com sua força de trabalho. O pleno exercício de suas atribuições redundaria em taxas positivas de retorno, seja porque contribuem para a diminuição do tempo de desemprego, ou auxiliam a demanda em selecionar os trabalhadores mais adequados, ou porque eleva a produtividade dos trabalhadores que utilizam os serviços de emprego.

Trata-se de uma instituição de caráter público, que tem grande complementaridade com atividades semelhantes no setor privado, mas com uma vantagem: atende tanto a clientela mais qualificada como, também, aqueles segmentos da força de trabalho com maiores dificuldades no mercado de trabalho, particularmente os desempregados de longo prazo, os trabalhadores de baixa qualificação, os incapacitados, os migrantes e outros grupos de risco. Ademais,

a existência de diferentes tipos de serviços oferecidos de forma centralizada faz com que os mesmos se reforcem mutuamente. Com o pagamento do seguro-desemprego atrelado à procura por emprego e ao treinamento, a duração do pagamento do benefício tende a ser reduzida. Quando a intermediação associa-se ao retreinamento, ambos se tornam atividades menos onerosas.

Numa realidade que se transforma rapidamente, o desempregado deve ter acesso imediato aos serviços que podem acelerar seu reingresso, em curto período, no mercado de trabalho, uma vez que, quanto mais se retardar seu retorno às atividades produtivas, maior será a probabilidade de se tornar um desempregado de longo prazo, ou dependente de programas de assistência social. Isto é facilitado quando o SPE se encarrega de articular as políticas ativas e passivas. Isoladamente, nenhuma dessas ações é, por si mesma, eficiente como deveria ser.

A combinação das medidas passivas e ativas eleva substancialmente o impacto dos programas, projetos e medidas voltados para o mercado de trabalho. As medidas ativas necessitam de mecanismos de suporte para se tornarem menos custosas (*cost-effective*), como, por exemplo, orientação e aconselhamento ao trabalhador quanto ao treinamento, e assistência técnica, inclusive com aporte de capital, para os trabalhadores que buscam superar o desemprego tornando-se pequenos empresários. A necessidade desses serviços é o reconhecimento de que a existência isolada do seguro-desemprego não é um bom investimento para a sociedade quando a perspectiva é de longo prazo.

4.1.2 - A integração das funções básicas do SPE requer uma estreita coordenação com o seguro-desemprego

Um poderoso fator institucional determinando o grau de eficiência das políticas ativas e passivas no mercado de trabalho, para o qual o programa brasileiro deve voltar-se, é a criação de mecanismos que integrem as três funções mais importantes de SPE: *a*) o pagamento do seguro-desemprego; *b*) a busca por trabalho pelo desempregado; e *c*) o endereçamento e preparação deste para políticas ativas.

Uma coordenação estreita entre a intermediação e a concessão de benefícios é fundamental para a elegibilidade do trabalhador, assim como para aferir sua continuidade como beneficiário. Uma articulação eficiente entre o apoio à busca por trabalho e o endereçamento a políticas ativas assegura que o desempregado pode adquirir os atributos necessários para se adequar às condições da demanda e para preencher as vagas captadas. Já a coordenação entre o pagamento do desempregado e sua disponibilidade para as políticas ativas é indispensável para evitar sua dependência (em longo prazo) aos programas de suporte de renda, inclusive o seguro-desemprego, assim como evitar sua participação em políticas com o único objetivo de renovar sua elegibilidade para recebimento do benefício.

A questão que emerge aqui é como garantir a melhor integração entre os programas, a qual conduza a um aumento de eficiência e eficácia: *devem estar juntos ou fisicamente separados?*⁵ Nesse caso, a experiência revela que há somente uma desvantagem de esses serviços atuarem conjuntamente, *inclusive sob a ótica das instalações físicas*: a centralização das atividades pode levar à redução da flexibilidade dos programas em determinadas situações, como, por exemplo, em épocas de recessão mais acentuada, quando há uma concentração no seguro-desemprego.

As vantagens de uma *localização única* são, contudo, maiores, superando os inconvenientes. Em especial, promove maior coordenação administrativa e assegura que os beneficiários do seguro terão acesso direto e imediato aos demais serviços do SPE. Além disso, a operação conjunta força o aumento da eficiência pela necessidade de haver maior coordenação entre os programas. Finalmente, a operação conjunta é útil, pois pode conduzir à criação de equipes técnicas que se complementam, possibilitando ainda uma equipe cujo tamanho global é menor relativamente à soma dos funcionários quando os programas atuam separadamente, conduzindo à economia de recursos com pessoal de ambos os programas.

Isto tem levado à reformulação dos SPE nos países onde estes já operam há décadas, como, por exemplo, nos Estados Unidos (em muitos de seus estados), em direção ao chamado Serviço de Emprego com Parada Única (*One-Stop Employment Service*). Nesse centro integrado, as ações de emprego são desenvolvidas com as demais políticas que atingem os desempregados em particular, mas voltam-se para toda força de trabalho. Até mesmo políticas de *welfare* como aposentadoria são atendidas. Todos que procuram esses serviços encontram num único lugar todas as informações para escolher uma ocupação adequada, acesso ao treinamento para formação e reciclagem profissional, serviços de recolocação, assim como acesso aos demais serviços públicos de caráter passivo, em especial o seguro-desemprego.

Neste caso, o elo entre o SPE e o seguro-desemprego não deve perder sua importância, decorrente dos inúmeros serviços a serem prestados no centro integrado. O serviço de emprego deve ser responsável pelo monitoramento da procura por trabalho dos beneficiários do seguro, assim como pelas iniciativas referentes ao processo de sua recolocação. Como esse processo tende a ser muito automatizado, principalmente para facilitar a execução de todas as tarefas de um centro dessa natureza, são necessários procedimentos especiais para acompanhar os esforços do trabalhador durante o período de recebimento do benefício.

O serviço público de emprego, estabelecido nesses moldes, facilita bastante a correta identificação do trabalhador (*profiling*) com pouca possibilidade de encontrar emprego, tendo por base sua experiência passada e seu atual nível de qualificação. Identificada a necessidade de treinamento desse desempregado,

5 Para uma discussão mais ampla ver, entre outros, US Department of Labor (1998), Fretwell e Goldberg (1994), OECD (1997b) e Chahad (1989 e 1999).

assim como da utilização de outros serviços, a assistência a ele é imediata e mais rápida do que se os serviços fossem oferecidos de maneira dispersa, produzindo efeitos positivos, seja na forma de redução do número de parcelas de seguro pagas, seja pela redução de outros custos inerentes à procura de emprego não-organizada, ou mesmo em termos do aumento do bem-estar do trabalhador assistido.

Nesse sentido, o programa brasileiro de seguro-desemprego deve ser inteiramente remodelado, ainda que de forma paulatina, em direção não só à articulação das políticas ativas e passivas, mas também no provimento aos trabalhadores em geral, e aos desempregados em particular, de serviços a partir de um *centro integrado*, com ganhos seja no menor desperdício de recursos, seja no controle do pagamento dos benefícios, ou mesmo para acertar o descompasso entre o perfil de trabalhador demandado pelas empresas e a qualidade da mão-de-obra disponível, ou então, na redução do tempo e da taxa de desemprego.

4.1.3 - O SPE deve ser orientado por padrões de mercado

A articulação de políticas públicas é imprescindível para melhorar o desempenho do seguro-desemprego e das políticas ativas, mas não esgota os instrumentos necessários para um real aprimoramento desse conjunto de programas e/ou políticas.⁶ O procedimento de balizar-se em parâmetros de mercado se impõe uma vez que os serviços públicos são oferecidos na forma de monopólio, possuindo o risco, não-desprezível, de atuar de forma ineficiente, do ponto de vista econômico, e indesejada, do ponto de vista social.

A experiência da OECD [ver Chahad (1999, Cap. 5)], mostra que o caminho para tornar o sistema público mais eficiente é introduzindo sinais de mercado para nortear seu funcionamento, de modo a torná-lo “contestável”, buscando conduzi-lo a atuar de maneira eficiente e eficaz. O conceito de “contestabilidade”, já consagrado no campo da microeconomia, aqui aplicado ao mercado de trabalho, estabelece que deve haver a perspectiva de competição nas atividades e serviços públicos para elevar a eficiência e o direcionamento dos programas.

Essencialmente, isto implica que as atividades desenvolvidas e os serviços prestados na esfera pública possam ser confrontados, e contestados, por outros provedores de serviços capazes de oferecer os mesmos serviços com menor preço e melhor qualidade. É evidente que isso somente pode ocorrer num sistema de mercado em que os provedores públicos e privados operam sob as mesmas condições. O governo deve garantir essa igualdade, separando seu papel de comprador de serviços públicos daquele de provedor de tais serviços. Somente assim haverá igualdade de condições para competição entre o setor público e o privado.

6 A utilização de informações de mercado é relativamente nova na discussão do SPE, devendo o leitor interessado em aprofundar o conhecimento sobre este tema consultar, entre outros, OECD (1997b), Fay (1997), Smith (1995), Zylberstajn e Balbinotto Neto (1997) e Chahad (1999).

Alguns países têm introduzido nas atividades dos SPEs — recomendando-se experiências no caso brasileiro — os seguintes estímulos orientados para o mercado:

- **Licitação (*contracting out*):** Consiste no processo de usar procedimentos competitivos para decidir quem tem o direito de produzir e/ou entregar bens e serviços. Seu objetivo é ser uma alternativa ao monopólio da oferta pelas agências públicas. Um obstáculo a vencer nesse processo é a resistência corporativa do *staff* governamental envolvido na provisão desses serviços.
- **Vale-serviço (*voucher*):** O beneficiário do serviço recebe um *voucher* que o habilita a escolher a melhor oferta de emprego ou treinamento, obrigando o “produtor” a buscar seu melhor desempenho. De posse desse vale, o trabalhador pode selecionar a melhor oferta, evitando o monopólio do governo e introduzindo a competição entre os ofertantes. Muitas vezes, visando tornar esse expediente mais realístico, e para contar com a participação efetiva do trabalhador, exige-se sua contrapartida financeira. Para produzir efeitos positivos, a utilização do *voucher* deve contar com as seguintes condições: acesso à informação pelo beneficiário, baixo custo de acesso a essa informação, motivação do trabalhador e diversidade de ofertantes.
- **Agências privadas de emprego:** Consiste em permitir e estimular, no espírito da Convenção de 1996 da OIT, a utilização dessas organizações como ofertantes de serviços de emprego, em especial a intermediação e a recolocação de mão-de-obra. Esta tendência à liberalização tem ocorrido em inúmeros países, mas tem sido objeto de muitas críticas. Seus opositores argumentam que, sem o monopólio, o SPE não pode atuar na plenitude de oferecer serviços gratuitos aos trabalhadores, em especial os desempregados de longo prazo, uma vez que estes tendem a ser recusados pelas agências privadas. Estas, de acordo com a experiência americana, preferem contemplar os trabalhadores de melhor qualificação, mais fáceis de ser recolocados. A superação desse problema deve vir por intermédio de um adequado *sistema regulatório* determinado pelo Estado, visando impedir tais abusos, combinado com o pagamento de taxas ao setor privado para auxiliar o SPE a recolocar os desempregados de maiores riscos e os trabalhadores incapacitados.

Ainda que as agências privadas atuem tipicamente em determinados setores do mercado de trabalho, no que diz respeito ao processo de intermediação, isso não significa que não venham a se motivar para operar em outras áreas, inclusive com os desempregados com maior dificuldade de recolocação. Caso o governo decida financiar parcialmente essas agências, assim como investir no SPE, para atuar junto a esses desempregados, é possível que isso venha a ocorrer.

Todos esses procedimentos devem ser apreciados sob a ótica de sua utilização, visando estimular a competição no SPE no caso brasileiro. Nem todos devem ocorrer simultaneamente ou ser necessariamente experimentados. Assim procedendo, é provável que os serviços prestados pelos próprios agentes públi-

cos venham a se tornar mais eficientes, e a direcionar melhor suas atividades ao público-alvo. O importante é que a articulação das políticas venha a se complementar não só pela ação direta do Poder Executivo, mas pela saudável exposição de algumas atividades à competição com o setor privado. Para não acumular erros, deve-se priorizar as experiências-piloto, cujos resultados permitem refazer os procedimentos utilizados, minimizando os custos.

4.1.4 - A necessidade de avaliação permanente do SPE por meio de indicadores de desempenho

O monitoramento das atividades exercidas, e dos serviços prestados, é um procedimento que contribui positivamente para elevar a eficiência da administração do SPE. Os dados e as informações devem ser utilizados de forma comparativa, seja no tempo, seja com aqueles constatados em instituições similares, nacionais e internacionais, para produzir indicadores de desempenho que estimulem a avaliação intermitente do SPE.

A existência desses indicadores, gerados com informações *ex-post*, deve produzir melhores efeitos quando combinados com objetivos e metas fixados *ex-ante*. Ao medir o desempenho de acordo com metas estabelecidas, os instrumentos disponíveis podem ser manejados para assegurar maior eficiência em alcançá-las, variando desde medidas de cunho administrativo até restrições orçamentárias, culminando em expedientes recompensadores e/ou punitivos.

Inúmeros países têm utilizado a avaliação interna, com base em objetivos preestabelecidos, juntamente com o desenvolvimento de novos métodos de decisão e descentralização da rede de atendimento do SPE. As metas estabelecidas em nível federal são adaptadas aos níveis estadual e municipal, regra geral, por meio de procedimentos consensuais entre todas as esferas envolvidas.

4.2 - A adequação do pagamento do benefício ao perfil do segurado

Outra mudança fundamental é modificar a sistemática de concessão e pagamento do seguro. O desemprego incide de forma diferente sobre os vários segmentos da força de trabalho. Tratá-los igualmente, no que diz respeito à assistência global de que necessitam, não se tem revelado um bom procedimento. Tem-se consagrado internacionalmente a idéia de que a natureza da intervenção e da assistência deve ser diferente, tanto entre os tipos de desempregados, quanto, também, se a mesma se realiza tão logo o desempregado busca o seguro-desemprego, ou depois de muito tempo de desemprego. Além disso, é preciso respeitar a severidade da recessão e do desemprego.

4.2.1 - Identificação dos desempregados de maior risco (*profiling*)

Para desfrutar de uma escolha mais racional e seqüência de intervenções corretas durante o período de desemprego, devem ser estabelecidas normas sobre os critérios de elegibilidade de acordo com o tipo de desemprego, assim como as obrigações e os deveres do desempregado, especialmente daqueles que

irão receber o benefício do seguro-desemprego. Nesse sentido, duas constatações são predominantes em todas as análises sobre as formas de intervir durante o período de desemprego: *a)* a intervenção na forma de programas de assistência à busca por emprego tem revelado melhores resultados; e *b)* regra geral, programas com objetivos bem especificados, destinados às necessidades de grupos pequenos, homogêneos, de desempregados em busca de trabalho, têm sido um elemento essencial.

Combinando essas observações, emerge a sugestão de oferecer, em maior escala, assistência a grupos menores na procura por um novo emprego, com os desempregados possuindo características semelhantes, ou mesmo, em termos ideais, em bases individualizadas, como garantia de obter maior eficiência na intervenção. Deve-se observar, entretanto, que a assistência à procura por trabalho é uma ação tipicamente a ser empreendida no momento inicial do desemprego.

Quando o fluxo de desempregados é grande, notadamente em épocas de crise, é custoso tentar fornecer assistência semelhante a todos os ingressantes nesse fluxo, especialmente em bases individualizadas. O importante, então, é selecionar, criteriosamente, aqueles que necessitam de ajuda mais imediata — no caso, aqueles com maior dificuldade de reingresso e/ou que vão esgotar todas as parcelas do seguro-desemprego. Esse procedimento, denominado *profiling*, tem sido adotado em determinados países, e consiste em identificar e ordenar os trabalhadores com risco de se transformarem em desempregados de longo prazo e aplicar várias formas de tratamento a grupos pequenos, ou mesmo individualmente.

A identificação do desempregado com o propósito de assisti-lo adequadamente tem no primeiro registro seu momento mais crucial. Em países onde o SPE é provedor universal, uma ampla oferta de serviços de aconselhamento, assistência à obtenção de emprego e treinamento acompanha esse momento. Isso facilita a identificação dos desempregados de “maior risco”, inclusive por eles próprios. Em nações onde isso não ocorre, é necessário decidir para quem esses serviços serão inicialmente oferecidos, e quem será elegível para receber o seguro-desemprego. Nesse caso, existem métodos para seleção dos desempregados.

Um desses métodos de *profiling* consiste em três etapas:

- a)* identificação dos requerentes do seguro-desemprego que possuem maior possibilidade de esgotar suas parcelas de benefícios;
- b)* oferta de serviços de intermediação e reingresso no mercado de trabalho; e
- c)* um conjunto de informações acerca dos resultados decorrentes dos procedimentos anteriores, tendo em vista a continuidade do enquadramento como beneficiário, assim como ser submetido a avaliações sucessivas.

A identificação é realizada com base em métodos estatísticos refinados, os quais permitem estimar a probabilidade de um desempregado exaurir seus benefícios. Para tanto, são utilizadas as seguintes variáveis: taxa de desemprego local, nível educacional, mudança de emprego na ocupação/setor prévio e engajamento no trabalho. Os resultados são considerados definitivos, não envolvendo qualquer julgamento por parte da equipe técnica.

Os desempregados submetidos a essa identificação devem participar dos programas de assistência à procura por emprego oferecidos, mas não são obrigados a participar de programas de treinamento quando esses são pagos. A recusa em ser assistido em sua busca por emprego desqualifica o trabalhador a continuar recebendo o benefício. Além disso, na existência de programas de treinamento gratuitos, os desempregados considerados de “alto risco” são estimulados a frequentá-los.

4.2.2 - Avaliação da disponibilidade para o trabalho e sanções sobre o recebimento indevido do benefício

Somente o tratamento mais personalizado não garante uma boa procura de emprego pelo desempregado. Em adição a este procedimento, devem ser criados mecanismos indutores à pesquisa ativa por trabalho durante o período de desemprego. A definição de “emprego adequado” a ser preenchido pelo trabalhador deve envolver uma dimensão temporal, como forma de evitar protelações desnecessárias. Após determinado número de parcelas recebidas, o desempregado deverá aceitar uma ocupação que difira — em determinadas características e valor dos rendimentos — daquela que considera plenamente adequada. Caso contrário, deverá sofrer sanções no recebimento de benefícios, seja no número ou no valor das parcelas, ou mesmo uma combinação de ambos.

A utilização de “testes de disponibilidade” para controlar a procura por trabalho é difícil quando há escassez de vagas, ou existem inúmeros solicitantes às vagas de um determinado setor e/ou empregador. Assim, é importante complementar essa oferta de vagas com outras alternativas de medidas ativas, mudando o conceito de “teste de disponibilidade” para uma noção mais ampla de “teste de atividade”.

Por outro lado, impor sanções pelo uso indevido do benefício é uma tarefa administrativa delicada e indesejada, com a qual hesitam os responsáveis pela habilitação e pagamento do seguro-desemprego. Isso somente deve ocorrer em conjunto com medidas pró-ativas para assistir e motivar os beneficiários a buscar trabalho, de forma que a sanção exerça uma função de reintegração ao mercado de trabalho.

A demonstração da prova de procura ativa por emprego deve ser a mais objetiva possível, independentemente de julgamento da equipe do seguro-desemprego e/ou do SPE. Uma forma que preserva, inclusive, os encarregados do serviço público de arcarem com o ônus da prova, é associar a procura de

trabalho a um determinado número de parcelas de benefícios. De qualquer maneira, uma política mais rígida deve ser acompanhada de um sistema de apelações e de defesa, com o intuito de evitar abusos e injustiças.

4.2.3 - A estratégia “o que e quando” modificar o procedimento com relação à melhor orientação ao desempregado

Após a identificação do trabalhador, aqueles que devem buscar ocupação, seja para recolocação, seja para justificar sua elegibilidade ao seguro-desemprego, podem ser classificados nos seguintes grupos:

- a) aqueles praticamente sem risco de se tornarem desempregados de longo prazo;
- b) aqueles com risco de cair nessa situação mas que estão disponíveis para o trabalho;
- c) aqueles com alto risco de se tornarem desempregados de longo prazo e sem possibilidade de serem absorvidos pelo mercado.

Para aumentar a eficiência das políticas voltadas para a melhoria do seguro-desemprego e das políticas ativas, é preciso saber *o que* propor para cada um desses grupos, assim como *quando* propor determinada orientação. O grupo *a*) pode ser deixado aos seus próprios interesses, por meio da utilização dos serviços normais dos sistemas de emprego. O grupo *b*) necessita de um apoio maior no início, por intermédio de serviços normais assistindo sua busca por emprego, com *fax*, telefone, orientação e transporte. Já o grupo *c*) deve merecer atenção especial, uma vez que necessita ser encaminhado, principalmente, ao treinamento, para se habilitar a um emprego.⁷

É preciso saber, também, qual o tempo que os trabalhadores dos grupos *a*) e *b*) devem levar para serem considerados como potenciais beneficiários do tipo *c*). Isso depende da infra-estrutura de apoio do seguro-desemprego, do SPE, assim como do fluxo de desempregados e, finalmente, das pressões exercidas por esses programas para que os desempregados acabem por aceitar ocupações que estão abaixo de suas expectativas ocupacionais e/ou salariais.

4.3 - Propostas complementares para a reformulação do programa de seguro-desemprego

Dentre as propostas que complementam qualquer reformulação que se empreenda no seguro-desemprego — as quais, regra geral, possuem caráter sugestivo e/ou para a discussão — algumas podem ser destacadas:⁸

- Subsídios salariais: Têm aparecido como uma importante política ativa no âmbito da OECD, inclusive como alternativa ao seguro-desemprego. Representa uma ação sobre a empresa, buscando deslocar sua curva de demanda por tra-

⁷ A esse respeito, ver, entre outros, Zylberstajn e Balbinotto Neto (1998).

⁸ Consultar, entre outros, Zylberstajn e Balbinotto Neto (1997 e 1998), Oliveira (1998) e Chahad (1999).

balho. A participação do trabalhador seria de caráter voluntário, recebendo um *voucher* de emprego ou treinamento. A duração e o montante deste dependeriam dos seguintes fatores: *a*) montante do seguro-desemprego; *b*) duração do desemprego prévio; *c*) montante do treinamento oferecido pela empresa; e *d*) duração do emprego obtido. No caso brasileiro, isso poderia ser experimentado em grupos muito específicos de trabalhadores, desde que pudesse ser contemplada uma legislação que não colidisse com outros objetivos do seguro-desemprego.

- Cadastro nacional de empregos: Trata-se de uma proposta antiga, mas que recai no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). A idéia é, na realidade, a de reduzir os custos de informação, tanto para os trabalhadores quanto para as firmas, possibilitando que se realize o preenchimento das vagas no menor prazo possível. Sem questionar a necessidade desse cadastro, é preciso reafirmar que o Ministério do Trabalho e do Emprego já possui *know-how* para implantá-lo em curto espaço de tempo e dentro do conjunto de políticas públicas de emprego.
- Pagamento do benefício condicionado à obtenção do emprego: Existem versões alternativas procurando pagar o benefício em parcela única. A primeira seria de somente destinar o valor do benefício, uma vez habilitado, após determinado período de procura por emprego. Isto seria útil, caso, de fato, haja um novo fluxo operacional em que o trabalhador é submetido às ações de emprego e treinamento. Outra alternativa seria condicionar o pagamento do seguro-desemprego somente após o sucesso na procura de emprego, conferindo-lhe um caráter de “indenização *ex-post*”. Esta alternativa faz sentido, caso o trabalhador dependa menos do seguro-desemprego para sobrevivência, e também como uma nova sistemática que aumente a possibilidade de sucesso na busca por uma nova ocupação. Além do mais, isso implica uma revisão da legislação referente aos demais tipos de benefícios relativos à dispensa do trabalhador.
- Imposto de renda negativo e programa de renda mínima: Uma das imagens negativas do seguro-desemprego é a indução do ócio e a falta de estímulo ao emprego que provoca em determinados trabalhadores desempregados. Por outro lado, argumenta-se que os programas de bem-estar são vantajosos, pois são mais fáceis de administrar, além de evitar as fraudes fiscais. Existem, porém, críticas com relação à substituição do benefício do seguro por esses programas. A primeira argumenta que eles são assistências por natureza e não cumprem, propriamente, sua função de seguro. A segunda é que têm efeito perverso sobre o estímulo a trabalhar por salários mais elevados. A última é que, para determinadas classes de renda, levará à retração total da oferta de trabalho.
- Revisão dos sistemas de indenização por despedida imotivada: É preciso rever a legislação trabalhista neste campo, uma vez que existem evidências de

que a coexistência do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do seguro-desemprego pode estar causando sérias distorções na oferta de trabalho dos desempregados. Por um lado, a não-articulação do Sine, do seguro-desemprego e do treinamento profissional transformou esse benefício equivocadamente em uma “indenização compulsória”, um direito em que o trabalhador tem de adquirir todas as parcelas que lhe são devidas no período aquisitivo, independentemente de qualquer esforço para obter uma nova ocupação. Por outro, temos o recebimento do FGTS e sua multa, além de outros direitos que, somados ao seguro, acabam por contribuir para a protelação do reemprego e/ou levar o trabalhador a receber o benefício e trabalhar na informalidade.

5 - As condições necessárias para a implementação da reformulação proposta

Qualquer que seja a concepção do novo programa de seguro-desemprego, sua adoção e sua implementação estarão fadadas ao insucesso, caso não sejam preenchidas algumas condições a seguir mencionadas.

5.1 - Existe a necessidade de uma nova postura dos agentes envolvidos

O Ministério do Trabalho e Emprego, a quem cabe a condução de toda reformulação, deverá adotar uma nova postura, em direção ao firme propósito de implantar definitivamente um SPE. O esforço até aqui realizado deve continuar e ser acompanhado de uma férrea vontade política no âmbito do governo federal. Essa vontade deve ser canalizada, inclusive, para uma ampla articulação pró-ativa com os governos estaduais e municipais, como forma de angariar o apoio das esferas de governo onde, de fato, deverão se concentrar as ações de emprego. Além disso, é imperiosa a atuação conjunta entre os poderes Executivo e Legislativo, *locus* fundamental de ação, seja na implementação, seja na consolidação e no próprio funcionamento de um SPE.

Espera-se das secretarias estaduais de trabalho um comportamento pautado pela valorização e permanência de um quadro de pessoal de gabarito para atender à clientela do sistema. Isso é o que estabelece a Convenção de 1988 da OIT, sobre serviços de emprego, instrumento normativo orientador do sistema. Ademais, essas equipes técnicas deverão desfrutar de condições modernas de trabalho, por intermédio de meios de comunicações modernos e totalmente informatizados. Deverão ainda zelar pelo caráter técnico do serviço prestado, evitando toda e qualquer influência de outra natureza, tendo em vista a credibilidade do sistema e a utilização do mesmo aos fins a que se destina.

Ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) cabe um lugar especial nesse processo, uma vez que, além de ser, juntamente com o Ministério do Trabalho e do Emprego, o órgão responsável pelas principais

políticas na área trabalho, conta com a representação da sociedade civil (empresários e trabalhadores) em seu interior. Assim, deverá atuar como uma instância superior, uma vez que desse fato depende boa parte do sucesso do sistema, assim como é fundamental para a correta alocação dos recursos do FAT.

No que se refere à Caixa Econômica Federal (CEF) — agente pagador do sistema —, a colocação é simples: *deve-se limitar ao pagamento do benefício, dentro de um arcabouço em que isso ocorra após as ações de emprego e assistência à busca por emprego, realizadas na esfera do Sine*. Este deverá ter seu papel de órgão central do sistema bastante fortalecido, não cabendo ao agente pagador a execução de qualquer atribuição que lhe é inerente.

Deve-se ainda estabelecer a prioridade do Sine em todo o processo de pagamento do seguro-desemprego, o qual, conforme revela a experiência, somente deve ser liberado após a realização de ações de emprego, após a busca infrutífera de trabalho e depois do encaminhamento do desempregado aos programas de treinamento e reciclagem. Com o tempo, deve-se pensar que o pagamento, com ou sem a CEF, possa ser realizado por quem executa, acompanha, avalia e supervisiona as ações de emprego, um caminho seguro para minimizar os problemas de burlas, fraudes e vícios na concessão e utilização dos benefícios.

5.2 - É preciso uma estratégia articulada de implantação e de execução das ações

A grande transformação requerida nas atividades hoje vigentes na área trabalho, as quais são fundamentais para o SPE, é a *redefinição dos fluxos operacionais dos serviços existentes*, sem o que não se implantará uma versão moderna de sistema. O desafio que se coloca, além de uma radical postura, uma nova forma de comportamento dos agentes, é adaptar toda a rede de atendimento existente para que a mesma venha a ser moldada para o exercício de múltiplas e complexas funções, *preferencialmente num mesmo local físico*, em si uma garantia de melhoria do bem-estar do trabalhador.

A implantação do sistema reveste-se de complexidade, pressupondo medidas de caráter legal, mudança de fluxos operacionais, ampliação da rede de atendimento, treinamento de recursos humanos, fortalecimento das ações de inúmeros agentes, modernização das instalações, constituição de uma base de dados que permita amplas informações da história de vida do trabalhador, informatização maciça dos postos e de toda a rede de atendimento, além de outros aspectos. Nessa perspectiva, não se deve imaginar uma adoção imediata do sistema.

Recomenda-se que sua implantação seja paulatina, prevendo-se ações de curto, médio e longo prazos, com base em experiências-piloto em áreas, locais, regiões e estados específicos, de forma a permitir a correção dos erros detectados e a reorientação das atividades para caminhos considerados mais desejados do ponto da consolidação definitiva, assim como atuação plena, e bem-sucedida, de um SPE.

5.3 - A importância da preservação dos recursos do FAT

Esta subseção aborda, provavelmente, o ponto mais polêmico da reforma do programa de seguro-desemprego, paralelamente à implantação de um verdadeiro SPE, tendo em vista lançar o país na modernidade das políticas públicas de emprego: *o desafio de garantir, da existência do FAT, o volume de recursos suficiente para implantação dessas mudanças*. Hoje eles existem, mas sua existência encontra-se ameaçada.

Várias são as manifestações de que o financiamento das políticas públicas com base nesses recursos pode sofrer um colapso em futuro próximo. A primeira preocupação diz respeito ao contínuo aumento no *déficit primário* do FAT.⁹ Em 1998, verificou-se um déficit de aproximadamente 37,6% da arrecadação bruta, revelando um quadro preocupante no que diz respeito ao futuro dos desembolsos do FAT. Isso significa que as receitas correntes do fundo têm sido insuficientes para cobrir os atuais gastos do programa, principalmente pelo aumento dos dispêndios com o treinamento e a formação profissional.

Uma consequência imediata tem sido a utilização de parte das receitas financeiras decorrentes das aplicações do fundo, para atender às despesas correntes do programa. O avanço nesse item do patrimônio indica a vulnerabilidade do FAT, principalmente porque cerca de 2/3 das disponibilidades financeiras correspondem à reserva mínima de liquidez, revelando que, em futuro próximo, essas reservas terão de ser utilizadas para fazer frente às despesas correntes do FAT.

Assim, por essa ótica, já se verifica uma grande vulnerabilidade do FAT, *tendo em vista sua utilização na implantação de um SPE*, o qual deve ser o destino último dos recursos desse fundo. Isso é relevante, caso se deseje preservar a repartição que existe no fundo, e corresponde aos 40% de empréstimos ao BNDES, o que tem representado a garantia de alguma complementaridade entre as políticas passivas e a geração de empregos.

A segunda preocupação refere-se aos “desvios de princípios” com relação à utilização dos recursos do FAT. Com a edição e regulamentação da Lei 7.998/91, o programa de seguro-desemprego ganhou uma sólida fonte de recursos, com uma finalidade clara e bem-definida: *gastos com seguro-desemprego*. Posteriormente, com o sucesso do fundo, fato já mencionado, a Lei 8.352/91 estabeleceu que as reservas financeiras, além das aplicações em títulos do Tesouro Nacional, poderiam igualmente ser aplicadas em “depósitos especiais remunerados”, para a imediata utilização por meio da rede oficial de instituições financeiras. Desde então tem-se assistido a um crescimento vertiginoso desse tipo de utilização, com o agravante de que o mesmo é destinado a finalidades completamente diferentes de gastos com políticas ativas ou passivas no mercado de trabalho.

⁹ O déficit primário considera somente as receitas e despesas correntes do FAT, não se computando os resultados decorrentes de suas aplicações financeiras.

Para a realização da ampla reformulação aqui proposta, e para a própria manutenção do equilíbrio do sistema, isso não pode mais continuar.

Finalmente, existe a preocupação com o destino das fontes de receitas do FAT. Mesmo reconhecendo-se as desvantagens para o sistema produtivo do PIS-Pasep, como um tributo financiando este fundo, não há dúvida sobre a solidez que sua arrecadação conferiu ao FAT. Ocorre, porém, que o país deverá passar, cedo ou tarde, por uma reforma fiscal, de amplitude desconhecida, mas com a certeza de que tributos como o PIS-Pasep deverão ser extintos. Fica então a pergunta: *como será financiado o FAT, tendo em vista a necessidade de promover cada vez mais as políticas ativas e passivas no mercado de trabalho?*

As propostas de reforma fiscal até aqui dadas ao conhecimento público apenas mencionam um tributo para financiar os gastos com a seguridade social. Poucos detalhes adicionais têm sido fornecidos, e desconhece-se qualquer discussão mais séria a esse respeito. Isso não é nada útil ao programa de seguro-desemprego, e muito menos ainda ao futuro das políticas sociais no Brasil, pelo menos nos moldes aqui estabelecidos.

6 - Considerações finais

Este texto abordou a necessidade de se implantar um verdadeiro SPE no Brasil, que permita fortalecer o programa de seguro-desemprego, através da articulação das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho, trazendo impactos positivos para o aumento de “bem-estar” da força de trabalho e contribuindo para aliviar os problemas causados pela pobreza.

A mensagem nele contida é clara: ainda que a erradicação ou a redução da pobreza advenham somente de um processo de crescimento econômico com distribuição de renda, muito se pode fazer para melhorar o desempenho do mercado de trabalho, enquanto isso não acontece. O país possui conhecimento técnico para isso, bem como dispõe de uma fonte de recursos cujo destino último é promover a assistência à força de trabalho, assim como permitir a melhoria dos padrões de qualidade da mesma.

Apesar do relativo atraso em inúmeras áreas, esse fato não deve ser tomado como impeditivo de uma luta por modernização em outras. É preciso ousar para acompanhar o processo de globalização, o qual traz efeitos adversos sim, quando nela nos inserimos, mas será muito mais problemático se dela ficarmos excluídos. Nessa perspectiva, as proposições aqui contidas buscam conciliar as transformações impostas ao mercado de trabalho, decorrentes da inserção num mundo cada vez mais competitivo, com a necessidade de proporcionar um tratamento ao trabalhador que vá além de considerá-lo um simples “anônimo estatístico”, um ser inanimado povoando o mundo das tabelas e dos gráficos.

A implantação dessas reformas não pode mais ser adiada, devendo ser realizada com muita paciência e perseverança. Seu arcabouço institucional e seu desenho final deverão ocorrer após ampla discussão com todos os agentes sociais

envolvidos, o que representará maior possibilidade de sucesso em sua implantação. Este caminho depende, contudo, da vontade política da Nação.

Bibliografia

- ATKINSON, A. B., MICKLEWRIGHT, J. Unemployment compensation a labour market transations: a critical review. *Journal of Economic Literature*, v. XXIX, n. 4, Dec. 1991.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego — a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998 (Série Tese & Pesquisas).
- BENGOCHEA, J. A. S. The role of social security in the figth against unemployment. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, v. 10, issue 1, Spring 1994.
- BLAUSTEIN, S. J., COHEN, W. J., HABER, W. *Unemployment insurance in the United States, the first half century*. Michigan: Kalamazoo The W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1993.
- CACCIAMALI, M. C., SILVA, G. B. da, MATOS, F. Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- CALMFORS, L. *Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features*. Paris: Spring 1994 (OECD Economic Studies, 22).
- CHAHAD, J. P. Z. *Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil*. São Paulo: USP/IPE, 1987 (Série Ensaíos Econômicos, 64).
- . *O programa de seguro-desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro*. Brasília: SPES/MTb, Relatório para a OIT, 1989 (Texto para Discussão, 20).
- . *As bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego*. São Paulo: Convênio Fipe/MTE, abr. 1999 (Relatório Final de Pesquisa).
- CONTE-GRAND, A. *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo — sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Tecnico Multidisciplinario, Out. 1997.
- CORTÁZAR, R. *El combate al desempleo y la proteccion social de los trabajadores desempleados*. Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Políticas de Emprego. São Paulo: Ministério do Trabalho/Assessoria Especial, abr. 1997.
- FAY, R. G. *Making the public employment service more effective through the introduction of market signals*. OECD, Paris, 1997 (Labour Market and Social Policy Occasional Papers, 25).

- FELDSTEIN, M., ALTMAN, D. *Unemployment insurance savings accounts*. Washington, 1998 (NBER Working Paper, 6.860).
- FRETWELL, D., GOLDBERG, S. *Developing effective employment services*. Washington: World Bank, 1994 (Discussion Paper, 208).
- GUSTAFSON, C. K., LEVINE, P. B. *Less-skilled workers, welfare reform, and the unemployment insurance system*. Washington, Mar. 1998 (NBER Working Paper, 6.489).
- HABER, W., MURRAY, M. G. *Unemployment insurance in the American economy. An historical review and analysis*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc. Homewood, 1966.
- HAMERMESH, D. S. *Unemployment insurance for developing countries*. Washington D. C.: The World Bank Population and Human Resources Department, May, 1992.
- LAZERUS, S. et alii. *The public employment service in one-stop world*. New York: Johns Hopkins University/Institute for Policy Studies 1998 (Policy Issues Monograph, 98-02).
- MARTIN, J. P. *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experience*. Paris, Oct. 1998 (Labour Market and Social Policy-Occasional Papers, 35).
- MEYER, B. D. Lessons from the U. S. unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, v. XXXIII, Mar. 1995.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Proposta de modelo sistêmico de programa de seguro-desemprego*. Brasília: SPES, maio 1997a.
- . *Avaliação do seguro-desemprego*. Brasília: Secretaria de Políticas de Empregos e Salário. Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, 1997b (Relatório Anual).
- OECD. *Labour market policies: new challenges policies of low-paid workers and unskilled job seekers*. Paris: Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level, Meeting of the Employment, Oct. 1997a.
- . *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: a streamlined public employment service*. Paris: Labour Market Policies/New Challenges, Ministerial Meeting on Employment, Labour and Social Affairs, Oct. 1997b.
- . *Employment outlook 1998*. Paris, June 1998.
- OLIVEIRA, M. A. (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- REISSERT, B., SCHIMID. *Unemployment compensation and active labour market policy. Labour Market Institutions in Europe*. Londres: Armonk-London, M. E. Sharpe, 1994.

SMITH, C. *Clarifying the exchange: a review of purchaser/provider arrangements*. Commonwealth Department of Finance Management Improvement Discussion Series, Nov. 1995 (Discussion Paper, 2).

US DEPARTMENT OF LABOR. *A dialogue: unemployment insurance and employment service programs*. Washington: Employment and Training Administration/Unemployment Insurance Service, Mar. 1998.

ZYLBERSTAJN, H., BALBINOTTO NETO, G. *Programas de emprego: avaliação e sugestões de mudanças*. São Paulo: MTb/Fipe, maio 1997 (Relatório de Pesquisa).

———. *O seguro-desemprego no Brasil e o perfil dos segurados*. São Paulo: MTb/Fipe, dez. 1998 (Relatório de Pesquisa).