

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O IMPACTO DO SEGURO DESEMPREGO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Ronaldo Pessanha Jr.  
Nº matrícula: 9416580-7

Orientador: José Márcio Camargo

Julho de 2001

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O IMPACTO DO SEGURO DESEMPREGO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”

Ronaldo Pessanha Jr.  
Nº matrícula: 9416580-7

Orientador: José Márcio Camargo

Julho de 2001

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradeço em primeiro lugar, à minha família e ao Prof. Márcio Garcia pelo suporte.

Muito obrigado ao Prof. José Márcio Camargo por comentários, idéias e reflexões a respeito de diversos pontos.

Fico ainda muito grato a todos aqueles que de uma forma ou de outra, direta ou indireta, contribuíram para a realização desse trabalho.

## ÍNDICE:

- I. INTRODUÇÃO
- II. PROBLEMAS TEÓRICOS DO SEGURO DESEMPREGO SEGUNDO ATKINSON E MICKLEWRIGHT
- III. SEGURO DESEMPREGO
  - A. HISTÓRICO
  - B. SEGURO DESEMPREGO NO BRASIL:
    - B. 1 - HISTÓRICO BRASILEIRO:
      - B. 1. 1 - Evolução da legislação brasileira de amparo ao desempregado
      - B. 1. 2 - Criação do programa
      - B. 1. 3 - Características do benefício
    - B. 2 - IMPACTO DO SEGURO DESEMPREGO NA OFERTA DE TRABALHO
- IV. ESTUDO DO CASO BRASILEIRO
- V. PROPOSTAS PARA REFORMULAÇÃO DO SEGURO DESEMPREGO
- VI. CONCLUSÃO

## **I - INTRODUÇÃO**

Diversas questões econômicas têm sido exaustivamente discutidas pela sociedade desde políticas de estabilização, às relativas ao aumento de competitividade internacional, à eficácia das privatizações e as saneadoras do déficit público. Entretanto, muitas vezes as questões sociais são esquecidas pelos governantes. O desemprego desde a consolidação do capitalismo é incluído no conjunto de problemas que afligem uma parcela significativa da sociedade. Porém, como será demonstrado nesse trabalho, o surgimento de programas de seguro desemprego capazes de atenuar a situação desses trabalhadores despojados da atividade econômica é recente.

Em meados do século XIX, era um tipo de plano de ajuda voluntária promovido pelos Sindicatos. No século XX, na medida em que o fenômeno do desemprego foi sendo agravado, e a industrialização foi mais disseminada, surgiu o Estado Assistencialista, onde várias questões sociais foram retratadas no âmbito público. No Brasil, o atraso foi maior, conjuntamente com a implantação de um esquema repleto de falhas.

O que se pretende demonstrar nesse trabalho é a importância do seguro desemprego como um mecanismo de amparo ao desempregado. Esse tipo de benefício é mais

importante do que se imagina, sendo em diversas ocasiões aspecto fundamental no processo de escolha contratual tanto para empregado quanto para o empregador. Isso não impede, entretanto, que haja por parte do trabalhador, uma grande desinformação sobre o direito ao benefício e como conseguí-lo.

O grande pecado em que incorre o programa de seguro desemprego no Brasil é o de ter um desenho estrutural e uma condução de política inadequado e equivocado, mormente pela ausência de um programa acessório de treinamento que possibilite uma absorção mais rápida, e de um modo mais flexível, do trabalhador desempregado pelos setores da economia.

Utilizaremos um capítulo onde será feito um pequeno *survey* sobre os possíveis problemas teóricos que envolvem o seguro desemprego, baseado no artigo de Atkinson e Micklewright.<sup>1</sup>

Será reservado outro um capítulo onde se estará abordando o seguro desemprego propriamente dito e suas peculiaridades. Como, um histórico do benefício a nível mundial, o programa brasileiro e o impacto do seguro desemprego na oferta de trabalho.

Ao abordarmos o seguro desemprego no Brasil, destacaremos as circunstâncias que levaram à sua criação. Como, por exemplo, o crescimento da PEA, alocações da força de trabalho para os setores secundário e terciário, etc. Ainda nesse capítulo analisaremos como era a situação antes do programa ser implantado, como foi a criação do programa em si e quais as características do benefício (cobertura, valor, duração, financiamento, administração e operacionalidade). Por fim analisaremos, também, o impacto do seguro desemprego na oferta de trabalho. Como o seguro desemprego representa a concessão de um benefício financeiro ao trabalhador desempregado, ele é capaz de repor parcialmente a sua renda anterior. O que acabaria reduzindo o custo do trabalhador ficar desligado da atividade produtiva.

Assim os desempregados se acomodariam e a oferta de trabalho cairia. Isso pode ser explicado pelo modelo neoclássico de mercado de trabalho. A oferta é capaz de determinar possíveis combinações entre salário real e o nível de emprego desejado pelos trabalhadores. Analisaremos, através de gráficos, como se comportaria o indivíduo desempregado com uma reposição total de sua renda, por exemplo.

Utilizaremos um outro capítulo para o estudo do caso brasileiro, onde analisaremos o grau de informalidade nas relações de trabalho, compararemos os programas de seguro desemprego já consolidados com o brasileiro (o trabalhador brasileiro está mais voltado para o mercado informal), o que explicaria a influência do benefício na flexibilidade do mercado de trabalho e a baixa qualificação dos trabalhadores funcionando como um entrave ao desenvolvimento. Ainda nesse capítulo será mencionada a contribuição do FGTS como incentivador dos trabalhadores pouco qualificados.

Em um capítulo seguinte analisaremos propostas para reformulação do programa de seguro desemprego. Serão discutidas a necessidade dessa reforma e a sua integração com políticas ativas e passivas para combater a pobreza e melhorar as condições no mercado de trabalho. Além disso, será discutido como evitar um aumento do número de desempregados no país.

---

<sup>1</sup> Atkinson, A. B. e Micklewright, J. (1991), Unemployment Compensation and Labor Transition: A critical Review, Journal of Economic Literature vol. XXIX, pp. 1676-1727



## **II - PROBLEMAS TEÓRICOS DE SEGURO DESEMPREGO SEGUNDO ATKINSON E MICKLEWRIGHT**

Uma das maiores críticas sobre o programa de seguro desemprego é o fato dele proporcionar um aumento do desemprego, mais especificamente através de uma redução do custo de oportunidade do lazer e da busca por empregos. Essa situação faz com que os *policy makers* se defrontem com um dilema entre a “generosidade” do benefício e o nível de desemprego que cresce cada vez mais.

Dada às características do programa de seguro desemprego, acabam surgindo dois efeitos: (i) seleção adversa: os trabalhadores que mais buscam o benefício são aqueles exatamente que correm o maior risco de tornar-se desempregado. (ii) moral hazard: há uma mudança no comportamento dos trabalhadores. Eles tornam-se menos ativos em sair da situação de desemprego (já que o benefício lhes é conveniente).

Um aumento do desemprego, resultado de um longo período de tempo gasto na busca por trabalho, não necessariamente significa uma redução na eficiência. Essa busca pode representar um investimento através de uma melhor alocação de trabalhadores nos empregos.

Não existem apenas empregados e desempregados, mas também aqueles que se posicionam em um grupo chamado de “inativos”. O seguro desemprego pode afetar esse grupo de muitas formas. O argumento de que o seguro aumenta o desemprego através do incentivo para que os trabalhadores permaneçam desempregados e os desencorajem a buscar novos empregos não procede. Existem muitas razões que explicam o contrário. Por exemplo, o benefício do SD pode aumentar a “atrabilidade” do emprego via redução do custo do emprego.

Se a busca por um novo emprego envolve custos monetários, o SD pode aumentar a intensidade e a eficiência dessa busca. Atkinson e Micklewright identificaram uma relação entre o nível do benefício e o desemprego. Não apenas o nível do benefício e o modelo do programa são relevantes. O estado da economia também é importante. O mesmo modelo de programa implantado em diferentes países pode, e terá, diferente impacto em termos de incentivos gerados. Os países mais desenvolvidos têm um mercado de trabalho mais homogêneo e por sua vez tem um programa mais bem estruturado.

O que diferencia o mercado de trabalho nos países desenvolvidos dos subdesenvolvidos é o fato de nos subdesenvolvidos o mercado informal ser muito maior do que o formal. O SD pode fazer um trabalho no setor formal muito mais atrativo. Se esse benefício não existisse, a maioria se estabeleceria no mercado informal.

O programa brasileiro é bem disperso, mais da metade da população não tem contrato de trabalho no setor formal. Dessa forma, não tem direito ao benefício. O nosso programa passou por muitas mudanças de critério devido à sua situação econômica que mudou muito ao longo desses anos (muitos planos econômicos surgiram).

Temos que considerar que o desemprego é heterogêneo, os desempregados são definidos como aqueles sem trabalho e que estão à procura de emprego. Isso porque existem aqueles que recebem os benefícios, os que não os recebem, os que os solicitam e

os trabalhadores desencorajados que também se dizem pertencer à classe dos desempregados. Essa relação desempregados/inativos é bem estreita.

Uma recessão prolongada da economia pode fazer com que as pessoas desempregadas que estão à procura de emprego passem a ser inativos. No grupo dos desempregados existe muita heterogeneidade, se formos implantar o benefício do SD, vamos perceber diferentes posturas quanto à procura por emprego. Os trabalhadores desencorajados vão desistir de procurar, outros vão garantir seus empregos e outros vão buscar o mercado informal e ainda assim continuar recebendo benefícios.

Uma prática comum nos EUA e Europa (mais comum nos EUA) é o afastamento temporário. Existe aí o incentivo de buscar outros empregos e ainda ter o benefício. Ele estará sempre com a certeza de que caso fracasse, pode ser chamado para o emprego antigo.

Com relação ao emprego, Atkinson e Micklewright também identificaram heterogeneidade. O emprego pode ser além daquele que estabelece a relação empregado/empregador, ser integral ou de meio expediente, autônomo e não podemos esquecer do mercado formal. O referente ao mercado formal é de acordo com o estatuto de proteção ao trabalhador e faz parte da economia legal. O informal pode ser temporário, caseiro.

A distinção entre o setor formal e informal é similar àquela entre o setor primário e secundário numa economia dual, por exemplo. O primário é caracterizado pela estabilidade e o secundário, além da pouca estabilidade, envolve pouco treinamento e poucas oportunidades de promoção.

Segundo George Johnson e Richard Layard, o SD aumenta o nível de desemprego. Isso devido a algumas razões como: (i) o benefício é pago se o indivíduo ficar desempregado, (ii) é pago para todos os dias que o indivíduo estiver desempregado, (iii)

é independente dos esforços de cada um de arrumar emprego, (iv) não existe penalidade para a recusa de emprego, e outros.

O seguro desemprego era tratado como o salário. Até que ele foi alterado na maioria dos países OECD para as seguintes condições: (i) o benefício é negado quando o indivíduo fica desempregado voluntariamente, (ii) o indivíduo tem que Ter trabalhado um mínimo de meses para requerer o SD, (iii) recusas de emprego podem tirar o direito de receber o benefício, (iv) o montante do SD vai depender de ganhos privados, etc.

Uma das razões mais importantes da ausência do SD na Inglaterra, por exemplo, é o fato da contribuição dos empregadores ser insuficiente. E é exatamente através das contribuições dos empregadores que se constitui o benefício do SD. Outra razão é que como o benefício é temporário, a sua taxa cai ao longo do tempo. Existe ainda o fracasso na busca por emprego, o que leva à desqualificação para o benefício.

Nos EUA as principais razões pela perda do SD são demissões por justa causa, recusas em candidatar-se ou aceitar um emprego, pedidos de dispensa sem motivo e envolvimento em disputas trabalhistas.

A desqualificação para o benefício pode ser por um tempo determinado ou por todo o período de desemprego e, em alguns casos, pode reduzir o montante pago num dado período de desemprego. Com relação ao pagamento do benefício existem diferenças. Os empregos autônomos são geralmente sem cobertura de SD, os de meio expediente podem ser incluídos por um mínimo de horas.

A distinção anterior entre empregos formais e informais é bastante relevante. O último é menos propenso a ter contribuição de SD. Empregos na subeconomia remunerados em dinheiro impedirão as contribuições do benefício.

Com relação ao modelo de procura por emprego, o salário de reserva sobe com o nível de SD e isso leva ao prognóstico de que o aumento na compensação do

desemprego leva a uma probabilidade reduzida da transição do desemprego para o emprego. As pessoas estão mais preocupadas com o *valor presente esperado da renda*.

Certamente um benefício ilimitado é maléfico ao controle do programa de SD, ele pode ter tanto efeitos negativos quanto positivos, mas a função essencial dele é cobrir perdas de emprego. O resultado padrão é que um aumento no benefício reduz o tempo semanal gasto na busca por emprego, assim, reduzindo a possibilidade de transição para o emprego. Mas esse dinheiro gasto na busca por trabalho pode aumentar. Podemos dizer que o efeito total é ambíguo.

Outro problema existente é o da incerteza. Aqueles que estão entrando no desemprego podem estar incertos quanto ao benefício a receber. O medo de não ter direito ao benefício pode assustar o indivíduo mesmo que este tenha muitas razões para recebê-lo. A incerteza também pode existir com relação ao benefício durante o período de emprego.

Não existem problemas apenas para os empregados, os empregadores também enfrentam seus problemas e dúvidas. Os empregadores enfrentam incertezas, tipo como escolher entre diminuir o número de horas por trabalhador ou como diminuir o número de trabalhadores. Existe um teto anual de pagamento onde as contribuições do empregador são debitadas. O custo do empregador (em termos de contribuição) o torna relutante para contratar empregados de grupos com grande propensão a demissões voluntárias. Na verdade, deve existir uma divisão de riscos entre empregados e empregadores.

De acordo com a teoria de equilíbrio de James Albrecht e Bo Axell (1984), a distribuição da oferta de salário é endógena. Um aumento geral no SD aumenta o salário mais alto em \$1 a cada aumento do benefício em \$1. A produtividade do trabalho aumenta com o salário pago.

Quando o esforço do trabalhador depende do risco de ser demitido por estar “gazeteando”, e o custo de ser demitido é tal que o trabalhador tem que viver do SD, então, o salário pago é igual ao benefício mais um prêmio que depende do custo do esforço e da probabilidade de estar sendo monitorado<sup>2</sup>.

De acordo com esse modelo de Shapiro & Stiglitz existem  $n$  trabalhadores homogêneos e firmas homogêneas.

$$U(\mathbf{w}, \mathbf{e}) = \mathbf{w} - \mathbf{e}$$

Existem três estágios possíveis:

- Utilidade do desempregado:  $V^u$
- Utilidade do empregado que está gazeteando:  $V_e^s$
- Utilidade do empregado que não está gazeteando:  $V_e^{ns}$

Podemos notar que:

$$(I) R \times V_e^s = w + (b+q) \times (V^u - V_e^s)$$

$$(II) R \times V_e^{ns} = w - e + b(V^u - V_e^{ns})$$

$$(III) R \times V^u = w^* + a(V_e^s - V^u)$$

Na equação (II) consideramos o esforço ( $e$ ), pois o indivíduo está trabalhando e não está gazeteando.

Sabendo-se que:

$W^*$  - seguro desemprego

$R$  - taxa de desconto

$Q$  - probabilidade de ser pego gazeteando

$B$  - probabilidade de demissão

$A$  - probabilidade de achar um emprego, dado que o trabalhador foi demitido.

---

<sup>2</sup> Modelo de Shapiro & Stiglitz – (1984)

Se o indivíduo não “gazetear” é porque:  $V_e^{ns} \geq V_e^s$  (“**Non Shirking Condition**” - NSC).

Um aumento no benefício pode aumentar o emprego se o salário eficiência aumentar devido às informações imperfeitas das firmas sobre os trabalhadores (suas habilidades).

Ainda no modelo de Shapiro & Stiglitz, as transições entre emprego e subemprego são infreqüentes. Os trabalhadores que perdem emprego no setor primário estão menos propenso a aceitar uma vaga no setor secundário. Quanto maior o SD, maior é o incentivo para os trabalhadores subempregados desistirem e ingressarem no mercado formal.

As mudanças nos benefícios podem não ter o mesmo efeito. Por exemplo, nós esperaríamos que o benefício aumentasse para termos um mínimo efeito em países onde a administração do SD é bem severa. Na maioria dos casos a probabilidade de aceitar uma oferta de trabalho é bem próxima de um. Uma redução nos benefícios reduz o salário de reserva.

A existência do SD pode fazer com que o emprego no mercado fique cada vez mais atrativo. E pode prover incentivos aos trabalhadores entrarem no mercado formal e reduzindo assim a importância do mercado paralelo.

O governo é capaz de manipular os fluxos para o desemprego através de mudanças de outros parâmetros do sistema. Um desses parâmetros é a duração do benefício. Mudanças na duração do SD tem maiores efeitos do que nos gastos do SD atingidos via corte do nível do mesmo. O período efetivo para qual o benefício é pago depende da maneira como ele é administrado. Uma pessoa que busca compensações de desemprego tem tipicamente que satisfazer várias condições para entrar no desemprego recebendo algum tipo de benefício. Demissões voluntárias sem justa causa, fracasso em se habilitar ao trabalho e a recusa por ofertas pode levar a uma redução no pagamento do benefício

ou até desqualificação total. Os *policy makers*, para aumentar os incentivos, devem achar a melhor forma possível de administração dos benefícios.

Os bônus da readmissão influenciam o fluxo do desemprego para o emprego. Primeiro, os trabalhadores vão querer mudar de emprego para o outro, mas terão incentivos em acatar permanecer desempregados nesse meio tempo. Segundo, um programa bônus que pague àqueles que retornarem aos seus empregos anteriores irá prover um forte encorajamento ao afastamento temporário. Onde a elegibilidade para um bônus de readmissão depende do fato de estar desempregado por um certo período de tempo. Isso pode ter um efeito negativo sobre as probabilidades de ser readmitido durante o período de qualificação.



### **III - SEGURO DESEMPREGO**

#### **A - HISTÓRICO**

O conceito de desemprego envolve uma dimensão histórica ampla que reflete as relações sociais decorrentes do processo de produção capitalista. Os detentores dos bens de capital eram os únicos capazes de definir os rumos das atividades econômicas e os trabalhadores, despojados dos meios de produção, eram enquadrados em um novo papel social. Deveriam entrar no processo produtivo, como uma força motriz totalmente coordenada.

A gravidade do desemprego ampliou-se com a disseminação do sistema capitalista. Entretanto, sua presença não era considerada como um reflexo natural da relação assalariada, não sendo tratado com a devida atenção até inícios do século XX.

No plano teórico predominante no século XIX, os neoclássicos argumentavam que o pleno emprego era totalmente factível em um mundo sem rigidez. O desemprego só assumiria as feições de voluntário e friccional. No primeiro, o trabalhador não ingressava no mercado de trabalho, por considerar a remuneração oferecida inadequada ao seu nível produtivo, enquanto que o segundo, era decorrente da não mobilidade dos

fatores de produção. Segundo esses autores, o equilíbrio seria alcançado de forma simplista, ou seja, sem intervenção estatal, ou de instituições similares a sindicatos, pois todos os agentes econômicos agiram racionalmente.

A despreocupação com a formulação de esquemas de auxílio aos desempregados era compreensível nesse contexto. Durante o século XIX, houve um esforço cooperativo de protegê-los através de instituições religiosas e casa de caridade. Os desempregados eram enquadrados dentro de uma categoria populacional marginal com indigentes, velhos, doentes, etc.

Essa sistemática, com o desenrolar do capitalismo, revelou-se inadequada, pela carência de recursos e por ser demonstrado que o desemprego, ao contrário de atributo individual, era consequência de relações sociais baseadas no assalariamento.

A opção inicial partiu das classes trabalhadoras que, no começo do século XX, criaram fundos de ajuda mútua para o desempregado. Esses sistemas eram administrados pelos sindicatos e seu financiamento sustentado por uma parcela da contribuição social. O alcance desses instrumentos era insignificante no tocante aos recursos e à sua cobertura. Atendiam sempre que poderiam exercer um poder de barganha mais relevante.

Paralelamente a esse esquema voluntário, baseado nos sindicatos, surgiram, em alguns países, fundos municipais mais expressivos, já que eram destinados a todas profissões. Adesão a esse novo mecanismo era facultativa e englobava, principalmente, trabalhadores com profissões instáveis.

A ação estatal foi adotada, pioneiramente, na Bélgica, em 1901, depois na França, em 1905, na Noruega, em 1906 e na Dinamarca, em 1907. O Estado resolveu conceder subsídios aos programas de amparo ao trabalhador sem ocupação, devido à fragilidade dos fundos existentes, frente ao agravamento da crise do desemprego.

Esse movimento representou o início da consolidação do papel do Governo na resolução do fenômeno do desemprego, contudo, tal sistemática, não incluía o empregador como um sujeito a arcar com seu custo. Apesar de ser o principal agente responsável pela sua existência, pois detinha os poderes de decidir sobre as flutuações do nível de demanda por trabalho, e, portanto do emprego.

Com o crescimento do capitalismo e o avanço das relações de assalariamento, o nível de desocupação tornou-se cada vez mais interligado com a ação dos capitalistas. Houve uma incorporação de parcelas da população na força de trabalho aumentando as probabilidades de uma maior massa de indivíduos ficar sujeita às mazelas dos donos dos meios de produção e aos malefícios impostos pelo desvinculo involuntário da atividade econômica.

O desemprego passava a ser entendido como um problema de natureza social e que clamava por um avanço nos mecanismos de assistência, que só poderiam ser conduzidos pela pressão e coerção do setor público. Os custos seriam repartidos entre todos os agentes envolvidos inclusive os empregadores.

O Reino Unido (1911) foi o primeiro a avançar neste campo instaurando o sistema de seguro desemprego compulsório. Nos anos 20, devido à crise econômica européia, esse regime expandiu-se por diversas outras nações. Em 1919, a Confederação Internacional do Trabalho interveio ao declarar que o mundo deveria organizar um sistema efetivo de assistência aos desempregados. Neste mesmo ano, a Itália instituiu o seu programa compulsório de indenização aos desocupados.

Após a crise de 29, os EUA (1935) criaram um imposto federal para todos os empregadores, alocados em Estados não beneficiados por um sistema de seguro desemprego (“**Social Security Act**”). O resultado foi à alocação desse esquema na totalidade dos estados americanos em 1938.

Apesar da importância da evidência internacional, centralizamos este trabalho no caso brasileiro.<sup>3</sup>

Diversos autores têm explicado o fenômeno de desemprego de longo prazo dos países membros da OECD, a partir da rigidez do mercado de trabalho ocasionada por diversas variáveis, entre elas o seguro desemprego.

A adoção desse sistema teve um efeito positivo sobre o bem-estar, contudo suas consequências microeconômicas sobre o trabalhador e sobre o empregador eram perniciosas. Este instrumento elevava o salário de reserva, diminuindo o custo de permanecer desempregado, e no instante seguinte, desincentivando a procura por trabalho. Por outro lado, o seu financiamento aumentava as taxações sobre a empresa, retraindo a sua demanda por trabalho.

## **B. SEGURO DESEMPREGO NO BRASIL**

### **B. 1 – HISTÓRICO BRASILEIRO**

#### **B. 1. 1 – Evolução da legislação brasileira de amparo ao desempregado**

No Brasil, as questões sociais sempre foram tratadas em segundo plano, apesar da sua relevância. A convivência do Estado com os interesses empresariais conduziu à lentidão e até mesmo ao retrocesso no âmbito da luta de classes e de relações mais harmoniosas entre empregados e empregadores. A situação do desempregado não foi poupada por essa tendência.

---

<sup>3</sup> No capítulo IV será feito um estudo mais aprofundado do caso brasileiro

É importante ressaltar que a concessão de garantias assistenciais aos desempregados surgiu inicialmente, na Constituição de 1946, no título V da Ordem Econômica e Social, artigo 157.

**“A legislação do Trabalho e da Previdência Social obedecerá aos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: XV – assistência aos desempregados”<sup>4</sup>**

Em 1965, pela lei nr. 4923, artigo sexto, foi criado o **Fundo de Amparo ao Desempregado (FAD)**, que funcionaria como fonte de recursos a um possível programa de seguro desemprego. Suas receitas seriam constituídas por dois terços dos 20% das contribuições sindicais e por 1% da folha salarial.

No artigo quinto dessa mesma lei autorizava-se o Executivo a instituir um plano de assistência aos trabalhadores que após 120 dias consecutivos de serviço na mesma empresa se encontrassem desempregados, por dispensa sem justa causa ou pelo fechamento parcial ou total da firma. Este movimento criou o embrião do seguro desemprego, entretanto não recebeu a devida atenção do governo.

Em 1966, as fontes dos recursos do FAD foram consolidadas pelo decreto nr. 58155, entretanto, a elegibilidade de um trabalhador sem ocupação para o ganho do benefício foi dificultada. As condições de acesso foram estranguladas de forma que só seriam aptos ao recebimento do auxílio, os desempregados de uma empresa que tivesse mais de 50 funcionários demitidos em um intervalo de tempo de 60 dias. A dispensa em massa seria uma comprovação de que o trabalhador individual não era culpado pela situação em que se encontrava. Outra mudança estabelecida por essa lei adveio do valor assumido pelo benefício. De 80% do salário mínimo, passou a ser fixado em uma parcela de 50% do mesmo.

---

<sup>4</sup> Extraído da Constituição Federativa do Brasil de 1946

Outro avanço na limitação das relações capital e trabalho foi à criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 13/09/66. Ele funcionou como um mecanismo de gerenciamento do processo de demissão dos trabalhadores. Quando a contratação de um indivíduo era efetivada por uma firma, abria-se uma conta bancária, onde mensalmente era depositado um valor de 8% do salário pago, corrigido por juros.

O trabalhador teria condições de acesso a esse patrimônio remunerado em determinadas situações, como: casamento, desemprego e construção da casa própria. Quando ele fosse demitido, por exemplo, poderia sacar os recursos acumulados no fundo e receberia do empregador mais uma parcela de 40% desse total como indenização.

A criação do FGTS foi de certa forma um avanço, porém não pode ser confundida com um fluxo de auxílio financeiro, como é caracterizado o programa de seguro desemprego. Após um saque do FGTS, o trabalhador para renovar seus fundos, deveria adquirir um novo vínculo empregatício<sup>5</sup>.

Este mecanismo teve um impacto direto sobre o avanço do programa de seguro desemprego. Ele passou a absorver o principal canal de recursos do FAD, representado pelo 1% da folha salarial das empresas. O sucateamento deste fundo não cessou, vários decretos permitiram o uso desses recursos para o financiamento de outros planos alheios ao mercado de trabalho.

Houve um avanço na Constituição de 1967 e na emenda de 1969, que assegurou como direito dos trabalhadores a elaboração de um programa de seguro desemprego. Ele foi incorporado como um dos benefícios da Previdência Social. Contudo essa resolução não foi amparada por uma legislação específica.

---

<sup>5</sup> Esse arranjo institucional, contudo, conduziu à estratégia dos trabalhadores não qualificados e com baixos salários, de forçarem sua demissão, de forma a receberem montante de recursos do FGTS. Na verdade, constituiu-se um mecanismo de aumento da rotatividade de mão de obra. CHAHAD, J.P.Z. e FERNANDES, R.

Esta situação perdurou, inviabilizando um combate efetivo ao desemprego. Houve um arrefecimento da discussão, e a chama da adoção definitiva de um programa de seguro desemprego foi sendo apagada. As próprias condições internas de euforia, no final da década de 60, desviaram a atenção de problemas sociais. O importante, segundo o discurso oficial da época era fazer crescer o bolo para depois dividir.

A discussão foi reativada na década de 80, em virtude dos problemas inerentes à recessão. No triênio 81/83, a tensão social tinha atingido seu auge. A taxa de inflação anual medida pelo INPC, chegou em 200%, e a taxa de desemprego aberto anual chegou ao pico em 1984.

Houve um piora das condições de vida impostas aos trabalhadores dispensados, e o governo foi pressionado a buscar soluções institucionais voltadas para resolver a situação desses indivíduos. Em 1983, no auge da crise, diversos setores da sociedade apoiaram a criação de uma legislação específica para a concretização de um plano de assistência aos desempregados. O número de projetos de lei apresentados pelo Legislativo, abordando a questão do seguro desemprego foi o mais alto no período de 1975 a 1985.

Contudo, muitos artifícios foram usados para protelar a execução do seguro desemprego no nosso país, fazendo com que os projetos não fossem aprovados. A justificativa pelo discurso oficial era a escassez de recursos para o custeio de um programa desse tipo. Segmentos da sociedade eram opostos a sua criação, pois acreditavam que haveria um desestímulo ao trabalho, que as suas verbas poderiam ser mais bem utilizadas para gerar emprego e que não cobriria uma grande parcela da população que estava engajada no setor informal.

Apesar de todas as discussões que envolviam o assunto, esse auxílio só foi instituído pelo decreto lei nr. 2284, em 10 de março de 1986, e regulamentado em abril, com uma série de medidas econômicas heterodoxas.

### **B. 1. 2 – Criação do Programa**

A economia brasileira, a partir da década de 40, passou por transformações estruturais profundas. Os trabalhadores, que durante a década anterior, estavam engajados majoritariamente, no setor agrário-exportador, foram continuamente sendo transferidos para o novo pólo dinâmico da economia, situado na zona urbana.

A partir da década de 70, a taxa de crescimento da população economicamente ativa foi grande, devido ao maior enquadramento de segmentos antes marginalizados (mulher, por exemplo), em atividades produtivas e à alocação da força de trabalho para os setores secundário e terciário foi acentuada, concomitantemente, a uma redução relativa da PEA agrícola. Estes fenômenos permitiram a intensificação das relações de assalariamento, e conjuntamente ao aparecimento de desemprego como um problema grave.

A situação de “sem ocupação”, antes da consolidação do capitalismo e da urbanização, permitia ao indivíduo a manutenção de um padrão de vida melhor do que a situação dos desempregados oriundos do sistema atual. No campo, por exemplo, onde as relações de assalariamento não são totalmente claras, a ruptura do emprego diante de uma crise praticamente inexistente, pois há ainda um certo comprometimento do patrão com a subsistência do seu empregado.

Cada vez mais, o contingente de trabalhadores passa a ter relações de trabalho tipicamente capitalistas, conduzindo a uma maior sensibilidade desses as flutuações da atividade econômica. É importante notar, que o desemprego no Brasil não era um fenômeno decorrente apenas da instabilidade do sistema capitalista. O desemprego estrutural nasceu do nosso processo de crescimento econômico, onde a absorção da mão de obra sempre se fez de forma excludente parte uma parcela da população. O nosso modelo de desenvolvimento é assentado em tecnologias intensivas em capital.



Com a década de 80, muitas fronteiras foram conquistadas, contudo prevaleceram as adversidades nos “front” interno e externo. A tensão social do país foi ampliada com o aumento das taxas de desemprego e do custo de vida.

Nos primeiros anos, ocorreram choques: uma nova elevação dos preços do petróleo e das taxas de juros internacionais e a moratória do México, que abalou as relações entre as organizações financeiras internacionais e os países em desenvolvimento.

O Brasil, dentro deste contexto perverso, passou a apresentar desequilíbrio em sua conta corrente, de forma que suas reservas cambiais decrescessem. Nos anos 81/82, as reservas cambiais caíram. Apesar do nível de crescimento, em 1980, ter se mantido estável, a taxa de inflação começou a crescer, atingindo em 83, quase 200% por ano.

Os objetivos das políticas econômicas centralizaram-se em dois pontos: na redução da taxa de inflação e na correção do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. No plano monetário e fiscal seguiu-se a linha restritiva; as taxas de juros foram elevadas, como forma de atrair recursos externos, e houve um estrangulamento dos gastos públicos. No que concerne ao câmbio manteve-se, inicialmente, o regime de mini-desvalorizações instauradas em fins da década de 60, após a tentativa de promover uma desvalorização real, em 1979.

O ano de 83 foi o auge do período recessivo. No campo econômico prevaleceram as normas ditadas pelo FMI, ou seja, os desequilíbrios externo e interno deveriam ser corrigidos, mesmo com conseqüências rigorosas para a sociedade como um todo. As políticas monetária e fiscal vestiram-se de um cunho extremamente contracionista, o Cruzeiro foi max-desvalorizado em 30%, e sobre os assalariados recaíram todos os prejuízos do ajuste.

A retração da atividade econômica revelou a face mais cruel do capitalismo: o desemprego involuntário. Primeiramente, os setores organizados foram os mais afetados, ocasionando a dispensa em massa dos empregados. As taxas de desemprego

aberto dos anos de 1983 e 1984 foram as mais altas do período 82/91, sendo resultante de um misto de problemas estruturais e cíclicos.

Este impacto negativo não provocou uma mudança nas perspectivas de composição de um aparato institucional garantidor da sobrevivência dos desocupados, pelo contrário: conduziu esses trabalhadores à margem do mercado de trabalho. A única opção de sobrevivência oferecida seria a inserção desses em atividades ilegais, sem carteira assinada ou por conta própria, tornando o grau de informalidade extremamente expressivo. A taxa de desemprego era alta, porém se situava em um patamar inferior a de outros países. A explicação para esse fenômeno era exatamente o recrudescimento das chamadas atividades não registradas.

O programa de seguro desemprego surgiu como uma resposta imediatista aos prejuízos da recessão e foi estruturado no ano de 1986, conjuntamente com a realização do Plano Cruzado. Comprometeu-se a realizar a reposição salarial do trabalhador, sua reciclagem profissional e o auxílio na pesquisa por uma nova ocupação.

Esse programa ainda é um instrumento institucional bastante precário no tocante à baixa cobertura e benefícios. Atualmente, avanços foram feitos na questão do seu financiamento com a criação do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), entretanto muitas dificuldades são apresentadas em seu aspecto operacional.

O programa foi substancialmente melhorado em 1990. As mudanças introduzidas reduziram os requisitos para habilitação, o que resultou em crescimento acentuado da proporção da força de trabalho coberta. Tal mecanismo baseou-se na criação de um fundo específico – o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), financiado com impostos sobre a receita das firmas (PIS/PASEP). Além de financiar o programa de seguro desemprego, 40% da receita do FAT são capitalizados através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e utilizados no financiamento de projetos de investimento. O Fundo também paga um bônus anual correspondente a um

salário mínimo a todos os trabalhadores formais que receberem menos de dois salários mínimos por mês. Os recursos transferidos ao BNDES devem produzir um retorno de 5% ao ano, depois de corrigidos pela inflação.

No Brasil, a contribuição das companhias aos fundos que garantem o pagamento dos benefícios aos trabalhadores desempregados não é de acordo com as demissões que eles fazem. Isso reduz marginalmente o custo das demissões e por sua vez aumenta a probabilidade das mesmas.

O SD é apenas um dos benefícios que são providos aos trabalhadores desempregados. Outro importante benefício é o **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)**, que paga pelo rompimento do contrato de trabalho. O FGTS é uma conta de poupança compulsória na qual o trabalhador pode acessar em certas ocasiões, em particular no caso de ser demitido.<sup>6</sup>

O impacto do SD no tempo gasto na procura por emprego pode ser aumentado através do tamanho excessivo do mercado de trabalho informal no Brasil.

No seu artigo, Chahad e Fernandes afirmaram que recentes estudos confirmaram o fato do seguro desemprego ser falho, ao menos em parte, na tentativa de ser um mecanismo de suporte financeiro a fim de facilitar a procura por novo emprego. Isto devido a uma maioria de beneficiários que não estão ativamente envolvidos na procura por emprego na época de suas entrevistas. A maioria deles ou está empregado ou inativa.

---

<sup>6</sup> As empresas são obrigadas por lei a fazer depósitos mensais na conta dos trabalhadores de 8% de seus salários. O fundo do FGTS pode ser usado na compra da casa própria. No caso de morte do titular o dependente pode sacar o montante do Fundo.

**Tabela 1: Brasil - Histórico do Seguro Desemprego**

Anos	Taxa Desemprego aberto (%) - a	Segurados (em mil hab.)	Índice de Habilidade (%) - b	Cobertura da PEA (%) - c	Cobertura Formal (%) - d	Valor Médio do Benefício (em SM) - e	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) % dos segurados sobre o total de trabalhadores no mercado formal (Rais/Caged)
- (e) SM = Salário Mínimo

O SD aumenta a taxa de inatividade. Os trabalhadores saem de seus empregos e só retornam quando o período de pagamento do benefício está próximo do fim. Este é um dos efeitos negativos do SD.

O benefício tem um efeito negativo também sobre a taxa de duração do desemprego. Isto não ocorre porque os trabalhadores são incapazes de arrumar um emprego em pouco tempo, e sim mais provavelmente porque eles juntaram-se ao grupo dos inativos com grande facilidade. Por outro lado, o SD também tem um efeito positivo sobre a inatividade. O benefício reduz os esforços na busca por emprego, aumentando a probabilidade de um trabalhador desempregado ser classificado como inativo.

No quadro atual, acentuou-se a procura pelo programa, decorrente das necessidades frente ao impacto recessivo, mas também em virtude do vigoramento de novas leis, que afrouxaram os critérios de acesso.

### **B. 1.3 – Características do Benefício**

No caso brasileiro, assim como ocorreu com todos países que adotaram este tipo de programa, a base determinante do acesso é o setor formal. As causas dessa política são óbvias, do ponto de vista, que se constitui o segmento do mercado de trabalho mais organizado, e que teria condições de suportar todas as exigências advindas da complexidade deste tipo de auxílio social.

A exclusão também comporta esses limites, pois aos trabalhadores agrícolas e informais, onde as relações assalariadas não estão totalmente reveladas, são vedados os direitos de requerimento dos benefícios.

Estabelecidos esses limites, dentro deste grupo seletivo de trabalhadores, outros requisitos importantes devem ser preenchidos para o credenciamento ao programa.

Inicialmente, o decreto lei nr. 2284, artigo 27, de 10/03/1986, vinculou o acesso ao programa às contribuições prévias a Previdência Social e ao tempo de trabalho. O trabalhador tinha que comprovar o pagamento de 36 contribuições previdenciárias no período de quatro anos, que recebeu salário nos últimos seis meses de pessoa jurídica, que não tinha renda própria, que não ganhava outros tipos de benefícios sociais e que estava desempregado há mais de 60 dias.

Como foi constatado, o primeiro critério foi extremamente restritivo. Encontrávamos em um período recessivo, década de 80, onde as contribuições previdenciárias reduziram-se e o mercado de trabalho não estava estável. Indivíduos que entravam no estado de sem ocupação, não adquiriam o status de beneficiados, simplesmente por não terem contribuído. Era talvez, uma forma individualista de financiamento, na medida que o dinheiro arrecadado somente serviria para aqueles contribuintes, mesmo que não ficassem desempregados.

Os critérios deveriam ser socialmente mais abrangentes e atender aos princípios da justiça e de proteção social, sem que ocorresse a discriminação de importantes grupos de trabalhadores.

Essa definição de elegibilidade desenvolveu-se, e com a lei 7998/90, o trabalhador deveria preencher os seguintes requisitos:

- Ter sido dispensado sem justa causa;
- Ter tido carteira assinada nos últimos seis meses;
- Ter trabalhado pelo menos quinze meses nos últimos dois anos;
- Não estar recebendo qualquer outro tipo de auxílio social e financeiro;
- Estar na situação de desempregado há pelo menos sete dias e provar que não tem condições de sustento próprio.

A situação social do país, agravada pela recessão imposta à economia brasileira no final da década de 80, não permitiu a grande parte da força de trabalho no estado de sem ocupação de ter acesso aos benefícios do seguro desemprego. Através da lei 8252/91, houve uma liberalização do programa. O acesso foi “afrouxado”, através da criação de novos critérios e relaxamento de alguns já existentes, Esta lei seria válida no período de 01/01/92 e 30/06/92, podendo ser estendida. Neste caso, o trabalhador não teria de provar seus 15 meses de ocupação nos últimos dois anos, somente os seus primeiros seis meses de carteira de trabalho assinada. Contudo, receberia apenas três parcelas do benefício.

O resultado da adoção dessa lei foi significativo, na medida que permitiu o aumento do número de trabalhadores beneficiados. De acordo com Chahad e Azeredo, esta variação positiva atingiu o montante de 30%. Contudo, muitos desempregados, mesmo tendo direito ao recebimento do seguro, não o requereram, pois ignoravam sua existência e a sua sistemática de habilitação.

O primeiro passo para a solicitação do benefício é sacar o FGTS na Caixa Econômica Federal, para posteriormente dar entrada com a rescisão do contrato de trabalho (TRCT), carteira de trabalho (CTPS), requerimento do seguro desemprego (RSD) e Comunicação de Dispensa (CD).

A determinação do valor do benefício é um dos quesitos cruciais do programa de SD, a partir do momento que influencia a oferta e demanda de trabalho e torna-se dependente de sua solvência.

O valor estipulado assume duas possibilidades: de um benefício fixo e de um móvel, que considera o valor do último salário recebido. Em muitos países, nos primórdios da adoção do SD, foi empregado o primeiro conceito, pois garantia uma maior previsibilidade dos recursos disponíveis, e demandava uma menor complexibilidade. Contudo, o grau de injustiça seria significativo, pois não levava em consideração os diferenciais salariais antes dos indivíduos perderem o emprego, e não garantia uma aproximação dos seus padrões de vida anteriores.

No Brasil, desde o decreto lei 2284, optou-se pelo sistema de pagamento móvel. O valor do benefício nunca seria menor que 70% do salário mínimo. Caso um trabalhador recebesse mais de um e menos de três teria direito a 50% do seu último ganho. Se tivesse em uma faixa salarial além de três SM, o valor do SD seria fixado em 1,5 SM.

Com a lei 7998, criaram-se três faixas de valor, permitindo uma distribuição favorável dos benefícios aos trabalhadores desempregados que se concentrassem em classes mais baixas. O limite inferior seria proporcional a um SM. Trabalhadores que ganhassem entre um e três SM e meio, receberiam um benefício igual à parcela de 80% da média dos três últimos salários. Indivíduos que ganhassem mais de três SM e meio, seriam alocados para a terceira faixa de benefícios. Neste segmento o valor do seguro seria igual a soma de 80% de 3,5 SM e 50% da diferença do seu salário para o limite inferior de 3,5 SM.

A duração do benefício diz respeito ao tempo que um indivíduo está apto ao recebimento do SD, ou seja, o número máximo de parcelas concedidas de forma contínuas ou alternadas a cada período aquisitivo. Conforme visto anteriormente, na maioria dos países europeus, os desempregados podem ter acesso aos ganhos monetários do programa por tempo não muito limitado, chegando mesmo até três anos, como o ocorrido na França. Em algumas ocasiões, quando esse benefício se exaure, aos indivíduos são oferecidos outros instrumentos institucionais de reposição salarial.

A definição da duração depende do tempo que o trabalhador permanece fora da atividade produtiva procurando emprego, pois um período excessivamente longo poderia estimular o desemprego voluntário. O importante é que ela deveria estar sempre associada às características do mercado de trabalho do país. No Brasil, comparativamente a outros países a sua duração é pequena, contudo isto tem a ver com a alta frequência e o baixo período de tempo que o indivíduo fica desempregado.

Em 1986, foi estipulado que o trabalhador desocupado teria direito a quatro parcelas de SD em um período de 18 meses. Atualmente, no caso do Brasil, o desempregado tem direito ao recebimento de três, quatro ou cinco parcelas. Receberá três parcelas aquele trabalhador que trabalhar no mínimo seis e no máximo onze meses nos últimos 36 meses, quatro parcelas aquele que trabalhar de doze a 23 meses, também nos últimos 36 meses e cinco aquele que trabalhar no mínimo 24 meses.

No nosso país, a evolução dos mecanismos de amparo ao desempregado não foi acompanhada de uma decisão precisa sobre o volume de contribuições. Havia uma total dependência das receitas orçamentárias, gerando uma vulnerabilidade do seguro frente à disponibilidade de caixa.

Como uma de suas metas, é a garantia ao trabalhador sem ocupação, de um fluxo de renda capaz de manter um padrão de vida satisfatório, surge o problema da ausência de uma fonte de recursos específica para o custeio do programa.



O caráter anticíclico do seguro desemprego inviabiliza o financiamento por receitas correntes. Nos períodos de auge econômico, o fluxo de receitas era alto, pois maior era a arrecadação do **PIS-PASEP** e menor era o desemprego, minimizando despesas. Em uma situação inversa, se o programa não estivesse sustentado por um fundo que tivesse acumulado recursos anteriormente, o saldo seria insuficiente para o pagamento de benefícios a todos os desempregados.

Como o número de beneficiados potenciais tendia a crescer, a necessidade de definição de uma proposta de financiamento era latente. Essas deveriam atender as premissas básicas de manutenção de um equilíbrio financeiro, de não inibição de investimentos, de facilidade de operacionalidade e de fiscalização.

Somente após a Constituição de 1988, os recursos foram aglutinados em um fundo único, denominado **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**. A sua coordenação foi entregue ao **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT**, composto por três representantes de cada parte envolvida: empregadores, trabalhadores e um do Ministério do Trabalho, um do Ministério da Previdência e um do BNDES.

De acordo com o artigo 239/88, os recursos do FAT seriam provenientes principalmente de duas fontes: arrecadação do PIS-PASEP e uma contribuição adicional das empresas que tivessem um índice de rotatividade de mão de obra superior ao apresentado pelo seu setor. Por enquanto, apenas a primeira está sendo efetivamente absorvida pelo FAT e corresponde a uma parcela de 63% de suas receitas totais.

O PIS-PASEP incide sobre o faturamento das firmas (0,65%). Antes da Constituição de 88, o seu volume de recursos era destinado exclusivamente àqueles trabalhadores de empresas que contribuíram, representando uma forma individualista de auxílio financeiro.

Com a Constituição de 88, esse mecanismo foi extinto e substituído por um fundo coletivo. Era arrecadado pela Secretaria da Receita Federal e no prazo de dez dias, passado para a conta do FAT.

As receitas do FAT eram escoadas por três canais:

- 1) 40% é destinado ao BNDES para a adoção de uma política de geração de emprego;
- 2) Uma parcela sustenta o programa de abono salarial, recursos são enviados à Caixa Econômica Federal – CEF, para pagamento do PIS, e para o Banco do Brasil – BB, para pagamento do PASEP;
- 3) O pagamento dos cheques de seguro desemprego através da CEF.

O fato de o FAT funcionar com superávit desde sua implantação não deve servir de argumento para a utilização de seus recursos em fins alheios ao mercado de trabalho, como ocorreu com a aprovação da lei 8352/91.

Os recursos do FAT foram destinados para empréstimos ao INAMPS para políticas agrícolas, via BB. Contudo, deve se ter em vista, que a manutenção de uma reserva mínima de liquidez é extremamente compreensível no mundo de flutuações cíclicas as quais vivemos. Além do mais, nosso programa é imaturo e tende a ser estendido gradativamente.

## **B. 2 – O IMPACTO DO SEGURO DESEMPREGO NA OFERTA DE TRABALHO**

A determinação do impacto do SD passa a ser crucial para a evolução do mercado de trabalho. Alguns autores<sup>7</sup> sustentam o argumento de que as altas taxas de desemprego de longo prazo na Europa são explicadas em parte pelo efeito ociosidade oriundo da adoção desse arranjo institucional.

Para o caso brasileiro, suas conseqüências ainda não são claramente definidas. O nosso mercado de trabalho é bem peculiar, o grau de informalidade é alto e há uma crescente deterioração e retração do setor registrado. Em termos de qualificação profissional, nosso país está a níveis inferiores ao padrão internacional.

O seguro desemprego representa a concessão de um benefício financeiro ao trabalhador desempregado, capaz de repor parcialmente a sua renda anterior.

Diante desse quadro, fica evidente que este tipo de auxílio social reduz o custo do trabalhador ficar desligado da atividade produtiva. Os desempregados se acomodariam e a oferta de trabalho cairia.

Esse comportamento pode ser explicado pelo modelo neoclássico de mercado de trabalho proposto por Elliot<sup>8</sup>. Neste aparato teórico, a oferta de trabalho é uma construção fundamentada na microeconomia, capaz de dar as possíveis combinações entre o salário real e o nível de emprego desejado pelos trabalhadores.

Esses indivíduos são encarados como agentes racionais que maximizam sua utilidade, sujeitos a uma restrição orçamentária. Essa refletiria a renda real, ou melhor, a soma dos ganhos não oriundos do trabalho (**Yu**) com o montante de remuneração por horas trabalhadas (**W**), deflacionada por um nível de preços (**P**).

$$Y_p = (Y_u + W) / P$$

<sup>7</sup> Burda, M. (1988) e Katz/Meyer (1988)

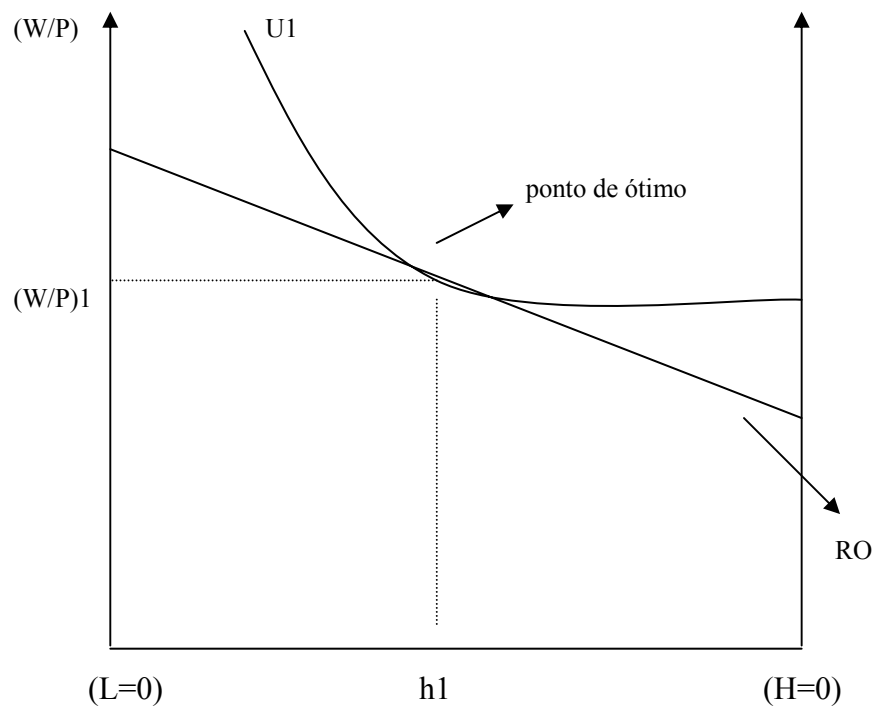
<sup>8</sup> Elliot, R.F. (1991) – “Unemployment Insurance and Labor Market Transitions”

A função utilidade é expressa pela construção de um mapa de curvas de indiferença. Um indivíduo dentro do mercado de trabalho deve escolher a cesta de bens (combinação de consumo e lazer) que deseja de acordo com as oportunidades emergentes e as suas preferências. A relação de troca de um bem por outro resulta na inclinação da curva de indiferença. Todas as combinações de bens pertencentes à mesma curva proporcionam um grau de satisfação similar ao indivíduo.

$$U = (C, L)$$

Onde,  $U$  representa o grau de utilidade,  $C$  a quantidade de consumo e  $L$  a de lazer.

### GRÁFICO I



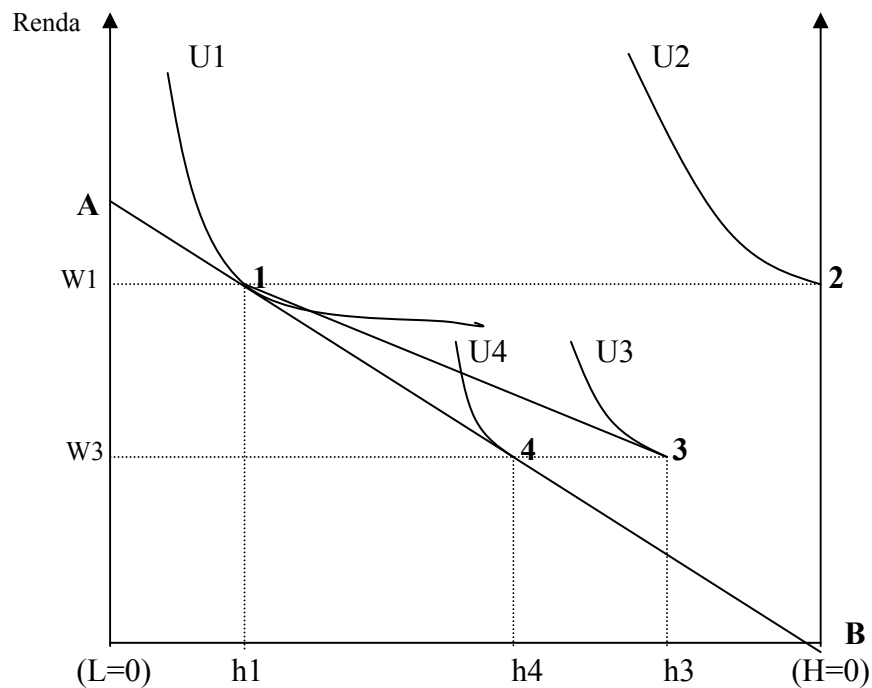
De acordo com o gráfico 1, o ponto ótimo para o indivíduo é determinado pela tangência entre a curva de indiferença  $U1$  e a restrição orçamentária. Ele atinge o grau máximo de satisfação, ofertando  $h1$  horas de trabalho a um salário  $(W/P)1$ .

Este ponto não é de forma nenhuma estático, varia conforme mudanças no salário real e de reserva e nas preferências.

O seguro desemprego atua nessas variáveis, principalmente ao alterar o montante desejado de consumo e lazer.

Se o indivíduo desempregado tiver uma reposição total de sua renda anterior, está melhor em termos de utilidade fora do processo produtivo. No gráfico 2, podemos observar o deslocamento da curva  $U_1$  para  $U_2$ .

**GRÁFICO II**



Dada uma restrição orçamentária  $AB$ , e as curvas de utilidade  $U_i$ , o indivíduo trabalhará  $h_1$  horas, ganhando o equivalente monetário a  $W_1$ . Se ele tiver direito a um seguro desemprego igual a  $W_1$ , preferirá ofertar zero horas de trabalho, pois atingiria um grau de satisfação mais alto ( $U_2$ ).

O valor desse tipo de benefício deveria ser fixado abaixo de  $W_1$  de forma a não desincentivar o trabalhador totalmente.

Supondo que o seguro desemprego fosse abaixo de  $W_1$ , a restrição orçamentária modificaria para  $A13B$ . Quanto maior fosse a minha reposição salarial, ou seja, quanto

mais horizontal fosse a reta **I3**, maior o grau de utilidade atingindo se o indivíduo abdicasse do trabalho. O ponto 3 revelaria essa situação. Seriam ofertadas **h3** horas para se ganhar um renda **W3**. Sem a presença do seguro desemprego, sobre a antiga restrição orçamentária AB, o ponto 4 seria o ideal, com **h4** e **W3**, sendo **h4 > h3**.

O ponto 2, no gráfico 2, transparece um desligamento voluntário da atividade produtiva. O indivíduo largaria o emprego, pois assim conseguiria atingir uma curva de indiferença mais alta. Contudo, o acesso ao seguro desemprego é restrito àqueles que estão desocupados involuntariamente. Não se abre espaço para o desemprego voluntário em um programa desse tipo. Não recebe SD aquele indivíduo que pedir demissão ou for demitido por justa causa.

O trabalhador segurado estaria mais acomodado reduzindo sua pesquisa por uma nova ocupação por um lado, e pelo outro a aumentando. Esse seu comportamento influenciaria diretamente a taxa e a duração do desemprego.

O trabalhador, ao longo de sua vida, permanece em três possíveis estados: desempregado, empregado e inativo (ou fora da força de trabalho). A taxa de desemprego seria a relação entre o número total de desempregados e os componentes da **População Economicamente Ativa – PEA**. A duração deste fenômeno é o inverso da soma das probabilidades de transição da situação de desempregado para a de empregado e inativo.

A ênfase dessa pesquisa é dada pelo impacto da generosidade do seguro desemprego na taxa e duração deste fenômeno.

A taxa de desemprego pode se elevar, dada à demanda de trabalho<sup>9</sup>, pelo efeito cumulativo de uma alta duração e pelo incentivo de ingresso e permanência na força de trabalho.

---

<sup>9</sup> A demanda de trabalho é considerada constante porque o impacto sobre esta não está sendo analisado.

Em todos os países se requer determinados critérios de elegibilidade, como um vínculo empregatício anterior. Para que o indivíduo seja enquadrado no programa de seguro desemprego deve comprovar sua interligação com o mercado de trabalho, através de pesquisas por uma nova ocupação ou de sua reciclagem profissional. Se por acaso, não aceitar um emprego é automaticamente desqualificado do sistema de auxílio.

A taxa de desemprego se eleva porque indivíduos inativos vão procurar emprego, portanto substituiriam tempo de fora para dentro da força de trabalho. Ganham status de desempregados, aptos ao recebimento do seguro desemprego, e, portanto com uma potencialidade de renda maior.

A possibilidade de inserção dentro desse programa permite também que trabalhadores dispensados permaneçam dentro da força de trabalho, pois podem prolongar o período de pesquisa por uma nova ocupação.

Os efeitos do seguro desemprego sobre a taxa de participação da força de trabalho são positivos, pois enfraquecem o efeito do “trabalhador desencorajado” e aumentam as oportunidades de renda potencial dos membros da População em Idade Ativa – PIA.

Os estudos realizados para a duração revelam que esta se comporta positivamente com o aumento da generosidade desse benefício. A idéia implícita é que uma parcela do desemprego é induzida.

Katz e Meyer<sup>10</sup> mostram que o comportamento dos ofertantes de trabalho é influenciado pelo valor e pela duração do benefício. Todos os trabalhadores segurados que estão próximos ao período de exaustão do auxílio tendem a tentar achar uma nova profissão. O valor do estado de desempregado cai, pois com uma nova ocupação, no futuro, o indivíduo estará apto novamente ao programa.

M. Burda (1988) tem como um dos focos de análise a duração do desemprego. Mostra-se que ela estaria positivamente relacionada com o seguro desemprego. Com um

---

<sup>10</sup> Katz / Meyer (1988)

ganho de um benefício monetário, o indivíduo está aumentando o seu salário de reserva e, conseqüentemente, permitindo uma esticada de seu tempo de permanência na desocupação. O trabalhador individual passa a encara esse estado como um investimento, perde o salário que poderia lhe ser oferecido em um trabalho medíocre, em compensação, espera ser absorvido na massa de trabalhadores que tem um emprego formal, com altos salários e outros ganhos pecuniários.

Nenhum desses autores, entretanto, considera os efeitos reais para um indivíduo desempregado há muito tempo. A visão que tem era que o emprego é apenas uma decisão exclusiva do trabalhador, e mais grave, que o tempo não influiria no seu comportamento. Nenhuma relação é estabelecida entre estes e o desejo do outro lado, ou melhor, do empregador.

Os efeitos da duração e persistência do desemprego podem ocasionar modificações no capital humano, na motivação e na intensidade de procura por trabalho. Ocorre, então, uma alteração do comportamento individual.

Segundo Elliot, na medida que a duração do desemprego atinge um nível crítico, desestimula-se a intensidade da chamada “job search”, e incentiva-se o abandono da força de trabalho em determinadas ocasiões. As oportunidades de contratação dentro de uma firma passam a ser limitadas para um indivíduo há muito tempo sem ocupação.

Os empregadores realizam um “ranking” de trabalhadores inversamente proporcional à duração do desemprego. Durante o processo de seleção, o empresário que tiver de escolher entre dois indivíduos desempregados, preferirá aquele com menor permanência nesse estado.

Cria-se um certo estereótipo com relação aos desocupados por longo tempo, agravando a deterioração do capital humano (skills). O afastamento do dia a dia profissional não permite uma constante renovação e o total aproveitamento dos conhecimentos individuais.



Essa perda de capital humano, segundo Pissarides<sup>11</sup>, funcionaria como um mecanismo propagador da persistência do desemprego. As firmas, após um choque negativo, contratam menos. O mercado de trabalho como um todo seria retraído, pois trabalhadores têm menos capital humano. Consequentemente, o efeito do choque persistiria.

Admitida a perda do capital humano, a probabilidade de saída do desemprego torna-se uma função decrescente da duração deste fenômeno. A distribuição de probabilidades de “reemprego” para os que acabaram de ser demitidos seria diversa daqueles que já estivesse há muito tempo desempregados.<sup>12</sup>

Da mesma forma, a pressão que cada um desses grupos exerceria sobre as remunerações seria diferente. Para um indivíduo que estivesse engajado na atividade econômica, o medo de ser demitido, permitiria um forte efeito inicial do desemprego nos salários, principalmente se este fenômeno fosse de grande vulto. Na medida que o desempregado permanece nesse estado por longo tempo passa a não influir significativamente sobre a determinação dos salários.

O seguro desemprego, do ponto de vista do trabalhador, exerce influências expressivas, contudo estas devem ser consideradas dentro de um contexto macroeconômico.

---

<sup>11</sup> Pissarides, C. (1992)

<sup>12</sup> Burda, M. – “Variantes do Desemprego”, (1988)

#### **IV – ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

A instituição recente do seguro desemprego no Brasil dificulta a avaliação das suas consequências. O programa ainda não atingiu um estágio avançado, carecendo do reconhecimento do seu papel dentro do mercado de trabalho, e possuindo uma série de problemas operacionais. A morosidade na resolução dessas questões retarda a renovação do funcionamento do mercado de trabalho e obscurece o entendimento dos possíveis efeitos decorrentes deste tipo de auxílio.

Entretanto, de acordo com a análise das teorias acerca do impacto do seguro desemprego para os países europeus, a primeira observação a ser feita é que elas não se encaixam para o caso brasileiro. Isto porque, segundo Burda, previa-se que o SD funcionaria como um indutor de uma determinação do grau de informalidade e do grau de flexibilidade do mercado de trabalho. Como será visto, isso não ocorreu no Brasil nos últimos anos.

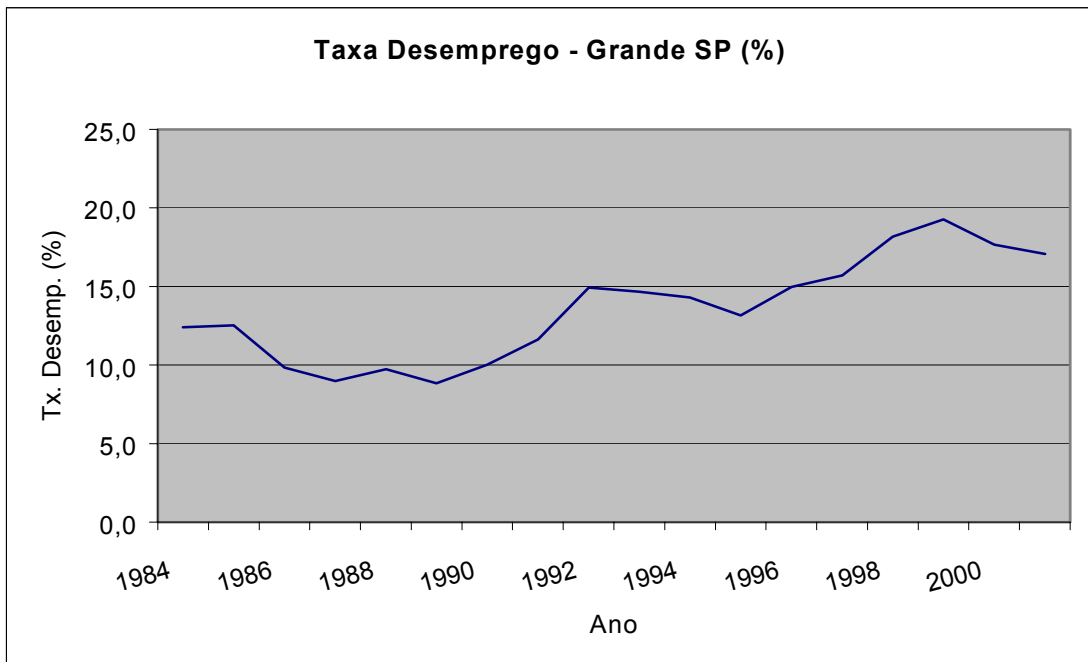
As taxas e a duração do desemprego continuaram relativamente baixas após 1986. A evolução da taxa de desemprego ao longo da década de 80 e de 90, foi praticamente constante. Apesar da recessão econômica, não houve uma escassez de criação de empregos e sim um aumento do grau de informalidade das relações de trabalho.

**Tabela 2 – Taxa de Desemprego – Grande SP (%)<sup>13</sup>**

<b>Ano</b>	<b>Taxa Desemprego – Grande SP (%)</b>
1984	12,40
1985	12,53
1986	9,84
1987	8,99
1988	9,73
1989	8,83
1990	10,02
1991	11,63
1992	14,93
1993	14,68
1994	14,30
1995	13,16
1996	14,97
1997	15,72
1998	18,18
1999	19,28
2000	17,67
2001	17,08 (*)

<sup>13</sup> Usamos os dados referentes ao estado de São Paulo pela simples razão dele representar grande fatia do mercado brasileiro.

(\*) Essa taxa foi calculada até abril



Fonte: Sistema Estadual de análise de dados e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, pesquisa de emprego e desemprego (Seade e Dieese/PED)

Vamos começar fazendo uma comparação dos programas de seguro desemprego já consolidados com o brasileiro. Primeiramente, é importante destacar que as diferenças conceituais comprometem a compatibilidade da análise empírica do desemprego entre as nações.

De acordo com a **Organização Internacional do Trabalho – OIT**, para se medir a magnitude correta do desemprego faz-se necessário indagar se o indivíduo possui ou não emprego e se está se movendo para encontrar um novo emprego. As pessoas para ganharem o status de desempregadas devem preencher as seguintes condições: terem sido dispensadas estarem procurando emprego, mesmo que nunca tivessem tido um e serem membros da PEA.

Muitos países europeus, contudo, medem o desemprego a partir do número de pessoas que requerem o seguro desemprego. Este conceito induz a uma série de

distorções, pois esse auxílio muitas vezes pode cobrir indivíduos que estão trabalhando no setor informal ou que não estão efetivamente procurando emprego. Isto explica de certa forma, a influência que o seguro desemprego tem na flexibilidade do mercado de trabalho.

Indivíduos que são tidos como desempregados de longo prazo, podem na verdade, estar se satisfazendo da generosidade e da liberação dos programas de seguro desemprego, e ao mesmo tempo engajados em uma atividade informal, daí as altas taxas de desemprego de longo prazo.

No Brasil, a mensuração do desemprego segue os padrões internacionais. São feitas pesquisas domiciliares, onde um indivíduo deve comprovar o seu status de desempregado. Deve estar fora da atividade econômica no período de referência, correntemente disponível para outro exercício produtivo, e pesquisando por uma nova profissão. Os trabalhadores informais são considerados ocupados, portanto muitos que tem sido demitido do formal, ao invés de serem encarados como desempregados nas pesquisas, constam como ocupados, e muitas vezes poderiam estar também recebendo o seguro desemprego, devido a burlas na fiscalização.

No Brasil, de acordo com Bivar<sup>14</sup>, existe uma das menores taxas e duração do desemprego, enquanto que o número de vezes que o trabalhador perde o emprego ao longo do ano é muito alto. Isto caracteriza um mercado de trabalho extremamente flexível.

---

<sup>14</sup> Bivar, W. (1993)

**Tabela 3 - Freqüência e Duração do Desemprego – São Paulo (1988)**

<b>Países</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Duração</b>
Bélgica	0.2	50
Dinamarca	0.8	11
França	0.6	21
Alemanha	0.4	16
Irlanda	0.7	30
Itália	0.2	36
Holanda	0.4	25
Espanha	0.2	105
Reino Unido	0.9	10
Austrália	1.4	3
Canadá	2.6	3
EUA	2.2	3
Finlândia	1.1	5
Japão	0.5	3
Noruega	1.1	3
Suécia	0.5	3
Brasil	2.5	1.6

Fonte: Bivar (1993) – “Aspectos da Estrutura do Desemprego no Brasil – Composição por Sexo e Duração”

No Brasil, o hiato entre capital humano geral e específico é pequeno, pois o nível educacional brasileiro é muito baixo. Os trabalhadores são pouco qualificados e a própria mentalidade empresarial piora essa situação, ao não se preocupar com a qualidade e a conduzir uma degradação das relações laborais. Além do mais, não existem incentivos suficientes por parte do governo para que a situação do país seja revertida. O governo acaba assumindo uma postura muitas vezes burocrática e omissa em relação às causas trabalhistas. Isso acaba inviabilizando um eventual crescimento dos países pobres. Não são dadas oportunidades para os mais pobres crescerem.

Ao longo da década de 80, o nosso processo de desenvolvimento econômico e industrial não significou um aperfeiçoamento das relações de trabalho. Os postos de trabalho sem registro passaram a constituir uma grande fonte absorvedora de mão de

obra. Esse movimento foi intensificado nos anos 90, devido ao aumento da recessão.<sup>15</sup> É bem verdade que esse é um problema de longo prazo e não propriamente dos anos 80 e 90, porém foi bem intenso nesses períodos.

Conforme sabemos, o programa de seguro desemprego é um instrumento bastante limitado. Os gastos do programa tem 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, segundo Chahad, deve-se a outras causas. Primeiro, a legislação tem se tornado bastante permissiva quanto aos critérios de ingresso. Em segundo lugar, tem aumentado o número de parcelas a serem pagas, notadamente em áreas mais críticas, nas épocas de crise. Além disso, tem havido elevação do salário mínimo real, ao qual o valor do benefício está atrelado.

Segundo Chahad, **“O seguro desemprego tem dado uma valiosa contribuição ao assistir os trabalhadores do mercado formal, (...). Tem contribuído para aliviar as mazelas do desemprego e, conseqüentemente, da pobreza que possa dele advir. (...) a criação do FAT se fez com a dotação de recursos do PIS-PASEP, o que representa uma transferência de recursos para os trabalhadores”**.

O SD 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. 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. O programa de SD brasileiro, apesar de não ter como objetivo final eliminar a pobreza acaba por contribuir, também, por esse caminho, para impedir que o bem-estar do trabalhador desempregado

---

<sup>15</sup> Bivar, W. - (1993)

caia tanto quanto sua renda, com impactos positivos para minorar sua pobreza temporária.

**Tabela 4 - Brasil: Perfil dos Beneficiários do Seguro Desemprego – (em %)**

<b>Discriminação</b>	<b>Segurados</b>	<b>Desligados</b>	<b>Empregados</b>
Mulheres	30,0	28,6	38,5
Beneficiário com menos de 24 anos	30,4	29,6	22,7
Beneficiário com escolaridade primária ou menos	28,5	31,6	24,0
Beneficiário recebendo dois salários mínimos ou menos	40,1	42,9	28,6
Ocupados na construção civil	12,2	12,8	4,6

Fonte: Caged/MTE

Fica assim bem claro que o seguro desemprego serve apenas para aliviar o desemprego e impedir a queda do bem estar do trabalhador. O seu objetivo final não é eliminar a pobreza, assim como não o é em nenhum país que o adota.

Um ponto curioso no Brasil é a idéia de que os trabalhadores desvinculados da atividade produtiva formal, devido à economia operar abaixo da sua capacidade potencial, preferem ingressar à margem do setor registrado, a ficarem desempregados, à espera de um novo emprego formal. A informalidade é encarada como uma atividade temporária atrativa.

Outra questão importante é que apesar de existir uma complexidade de regras, como a **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**, que determina os direitos individuais e coletivos, como o FGTS, como o programa de seguro desemprego, como uma agência intermediadora de mão de obra (SINE) e como o uso de políticas salariais, estas em muitos casos não impõem restrições a demissões de trabalhadores. Na verdade, os seus órgãos coordenadores são inoperantes no tocante a fiscalização. A implantação pura e simples de todo esse aparato não garante um mercado de trabalho assentado em



bases sólidas de organização e harmonia, pelo contrário, muitas vezes induz a ações perniciosas para o crescimento da produtividade e da eficiência.

A criação do FGTS é um exemplo claro dessa situação. Ele foi criado como uma espécie de gerenciador do processo de demissão dos trabalhadores. Todo trabalhador, ao ser contratado por uma firma, tem direito a abertura de uma conta, onde todo mês é depositado uma parcela de 8% de seu salário e que é protegida da inflação através de juros e correção monetária. Se este trabalhador for demitido, pode sacar todos os recursos acumulados, e a firma ainda lhe deve pagar um montante de 40% do total do fundo.

Esse sistema facilita a rotatividade de mão de obra, pois incentiva trabalhadores pouco qualificados a adquirirem rapidamente um volume de recursos, da mesma forma que para empresa viabiliza um processo de demissão rápido e eficiente.<sup>16</sup>

Os trabalhadores são baratos e facilmente demitidos. As relações de trabalho são baseadas no curto prazo, fazendo com que a performance da produtividade e eficiência sejam extremamente baixa.

Essa situação é bem diversa do quadro dos países membro da OECD. A qualificação e as tecnologias avançadas permitem o desenvolvimento do quadro profissional em regras de eficiência e de elevados custos de transação. O mercado de trabalho e o programa de seguro desemprego já atingiram uma maturidade que lhes permitem uma integração maior. Segundo Chahad, a maioria desses esquemas está bem articulados com uma agência intermediadora de mão de obra. A probabilidade de um indivíduo desempregado na Europa encontrar um emprego no setor informal é também inferior que no Brasil.

O programa de seguro desemprego brasileiro está inserido dentro de um contexto diferente. Além da grande probabilidade do trabalhador desempregado conseguir um

---

<sup>16</sup> Amadeo, E. e Camargo, J.M.

emprego informal, ele pode, devido à ineficiência dos mecanismos de fiscalização do seguro desemprego, retirar seus cheques de benefício e inserir-se normalmente em alguma atividade econômica. Chahad fala na probabilidade desse trabalhador conseguir um emprego no setor formal retirando uma nova carteira de trabalho. Desta forma, a taxa de desemprego seria relativamente mais baixa.

Outra explicação possível para o reduzido impacto do seguro desemprego no grau de flexibilidade do mercado de trabalho é a sua cobertura. Este programa foi implantado recentemente, o que poderia conduzir a um certo desconhecimento por determinadas parcelas da população de sua existência.

Muitas vezes, os trabalhadores que se tornavam desempregados não sabiam que tinham direito aos benefícios do seguro desemprego. Havia também, pelo lado das firmas, muita má vontade no preenchimento dos documentos necessários, o que retardava o processo de elegibilidade. Essas falhas operacionais tem um vínculo com a não maturidade do seguro desemprego.

## **V – PROPOSTAS PARA REFORMULAÇÃO DO SEGURO DESEMPREGO**

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 SD e outros benefícios a ele relacionados, inclusive os referentes à aposentadoria precoce.

Uma reformulação do programa de seguro desemprego se faz necessária por uma série de razões. A primeira delas faz referência ao fato do funcionamento do programa padecer de inúmeros problemas burocráticos e administrativos, levando-o a sofrer burlas, fraudes e vícios. A Segunda é que o SD deve ser adaptado à sociedade moderna, onde rápidas transformações (produtiva, científica e tecnológica) resultam em rápidas mudanças nos padrões de emprego, desemprego, rotatividade de mão de obra e outros

fatores que determinam o funcionamento do programa. Isso é agravado pelo fato do mercado brasileiro ser bastante informal, o que dificulta a identificação correta do trabalhador que quer se habilitar ao SD. Outras razões são a necessidade de se aproximar do modelo de funcionamento dos padrões internacionais e a de melhorar o potencial redistributivo para tentar aliviar a pobreza.

Chahad enquadra as reformas pelas quais deve passar o programa de seguro desemprego em três categorias:

- Articuladas com políticas ativas, em direção a um moderno SPE;
- Mudanças na própria forma de concessão e pagamento do benefício;
- Reformas de caráter complementar ao SD.

A experiência dos países da OECD é bastante clara sobre a necessidade de articulação e integração entre esses programas. Sua inexistência acarreta grandes dificuldades para administrar quaisquer tipos de políticas destinadas ao bem estar da força de trabalho, em particular a habilitação do seguro desemprego.

É importante que as ações ativas endereçadas ao trabalhador não causem nenhum efeito estacionário para o mesmo ou fique um eterno dependente dos “programas de renda mínima”. E uma forma de minimizar essas distorções é implantando um SPE moderno.

A existência do SD contribui para promover o desenvolvimento econômico e social e aumentar o nível de bem estar da população. Ele sinaliza para sociedade que o governo está atento e vigilante com sua força de trabalho. O pleno exercício de suas atribuições traz retornos positivos, seja porque contribuem para diminuição de tempo de desemprego, ou auxiliam a demanda em selecionar trabalhadores mais adequados, ou porque eleva a produtividade dos trabalhadores que utilizam os serviços de emprego. Atende tanto os mais qualificados como, também, aqueles segmentos com mais dificuldades no mercado de trabalho (desempregados de longo prazo, os trabalhadores

menos qualificados, os incapacitados, os migrantes e outros grupos de risco). Com o pagamento do SD atrelado à procura por emprego e ao treinamento, a duração do pagamento do benefício tende a ser reduzida.

O desempregado deve ter acesso imediato aos serviços que podem acelerar seu reingresso, pois quanto mais demorar seu retorno às atividades produtivas, maior será a probabilidade do indivíduo ficar um longo tempo desempregado ou dependente de programas de assistência social.

A combinação das políticas passivas e ativas aumenta o impacto de qualquer programa voltado para o mercado de trabalho. As ativas precisam de mecanismos de suporte para ter seus custos reduzidos (*cost-effective*), como por exemplo, o treinamento do indivíduo e a assistência técnica. Isso comprova que o seguro desemprego isolado não é bom para a sociedade.

O programa brasileiro deve voltar-se para 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 destes para políticas ativas. Uma articulação eficiente entre o apoio à busca por trabalho e o endereçamento a políticas ativas asseguram que o desempregado pode adquirir os atributos necessários para se adequar às condições de demanda. 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.

Segundo esse programa proposto por Chahad, com relação à integração existe apenas uma desvantagem, a centralização das atividades pode levar à redução da flexibilidade dos programas em determinadas situações, como, por exemplo, em épocas de recessão mais acentuadas, quando há uma concentração no seguro desemprego. As vantagens são bem maiores: a) promove uma maior coordenação administrativa e

assegura que os beneficiários do seguro terão acesso direto e imediato aos demais serviços do SPE; b) a operação conjunta força o aumento da eficiência pela necessidade de haver maior coordenação entre os programas; c) 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.

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. Dada a automatização desse processo, são necessários procedimentos especiais para acompanhar o esforço dos trabalhadores.

O serviço público de emprego 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. Depois de identificada, a assistência a ele é imediata e mais rápida do que se os serviços fossem oferecidos de maneira dispersa, produzindo efeitos positivos.

O programa de seguro desemprego deve ser inteiramente remodelado 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.

De acordo com Chahad, 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. Deve haver a perspectiva de competição nas atividades e serviços públicos para elevar a eficiência e o direcionamento dos programas”.

Isso implica que 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.

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.

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.

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.

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 que irão receber o benefício do seguro 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. Por isso é importante selecionar criteriosamente quem necessita mais de ajuda, e isso é feito através do *profiling*. Esse procedimento 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.

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. Depois de determinado o número de parcelas recebidas, o desempregado deverá aceitar uma ocupação que difira 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.

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.

Dos três, o único que não precisa de apoio é o grupo (a). Os outros requerem sempre algum tipo de atenção.

Dentre as propostas que complementam qualquer reformulação que se empreenda no seguro desemprego, algumas podem ser destacadas:

- **Subsídios salariais:** importante política ativa no âmbito da OECD, inclusive como alternativa ao SD. É uma ação do governo que busca deslocar a curva de demanda por trabalho. A participação do trabalhador seria voluntária, onde ele receberia um *voucher* de emprego ou treinamento. No Brasil, isso até poderia ser testado, desde que a legislação não atrapalhasse os objetivos do SD.



- **Cadastro nacional de emprego:** a idéia é reduzir os custos de informação, tanto para os trabalhadores quanto para as firmas, permitindo que se preencha as vagas num curto espaço de tempo. O Ministério do Trabalho e do Emprego já tem “know how” suficiente para implantá-lo rapidamente.
- **Pagamento de benefício condicionado à obtenção do emprego:** Existem versões alternativas procurando pagar o benefício em parcela única. Uma seria destinar o valor do benefício depois de determinado período de procura de emprego. E outra seria condicionar o pagamento do SD somente após o sucesso na procura por emprego. Mas isso só faz sentido se o trabalhador depender menos do SD.
- **Imposto de renda negativo e programa de renda mínima:** são assistências por natureza e não cumprem sua função de seguro. Além disso, tem um efeito perverso sobre o estímulo a trabalhar por salários mais elevados.

Seja qual for a concepção do novo programa de SD, sua adoção e sua implementação estarão fadadas ao insucesso, se não forem preenchidas algumas condições:

- **Necessidade de uma nova postura dos agentes envolvidos:**

O Ministério do Trabalho e Emprego deverá assumir uma nova postura, visando implantar um SPE. Esse interesse deve ser canalizado para uma ampla articulação pró-ativa com os governos estaduais e municipais, para obter o apoio das esferas do governo.

Espera-se das secretarias estaduais um comportamento pautado pela valorização e permanência de um quadro de pessoal de alto nível para atender à clientela do sistema. Essas equipes terão condições modernas de trabalho, via meios de comunicação modernos e totalmente informatizados.

O CODEFAT deverá atuar como uma instância superior. A CEF (agente pagador do sistema) “deve se limitar ao pagamento do benefício, dentro de um arcabouço em que isto ocorra após as ações de emprego e assistência à busca por emprego, realizadas na esfera do SINE”<sup>17</sup>.

- **Estratégia articulada de implantação e de execução das ações:**

É necessária uma redefinição dos fluxos operacionais dos serviços existentes. O desafio é adaptar toda a rede de atendimento existente para que a mesma venha a ser moldada para o exercício de múltiplas funções.

- **Preservação dos recursos do FAT:**

É o ponto mais polêmico da reforma de programa de seguro desemprego, o desafio de garantir o volume de recursos suficiente para implantação de mudanças. Existem manifestações de que o financiamento das políticas públicas pode sofrer um colapso num futuro próximo. Uma das preocupações é com relação ao contínuo aumento no déficit primário do FAT. As receitas correntes do Fundo tem sido insuficiente para cobrir os atuais gastos do programa, devido ao aumento dos dispêndios com treinamento e formação profissional. Isso mostrar uma grande vulnerabilidade do FAT.

Uma outra preocupação refere-se ao que Chahad chamou de “desvio de princípio” com relação à utilização de recursos do FAT. Depois de ter recebido uma sólida fonte de recursos, estabeleceu-se que as reservas financeiras poderiam igualmente ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, para a imediata utilização por meio da rede oficial de instituições financeiras. Á partir daí tem ocorrido um crescimento grande desse tipo de utilização, com a agravante de que o mesmo é destinado a finalidades completamente diferentes de gastos com políticas ativas e passivas no mercado de trabalho.

---

<sup>17</sup> Chahad, J.P.Z., “Desigualdade e pobreza no Brasil, cap. 20, pp.582”

A preocupação com o destino das fontes de receita do FAT existe, porém não há dúvidas quanto à solidez das arrecadações do FAT. Acontece, porém, que “o país deverá passar, mais cedo ou mais tarde, por uma reforma fiscal, de amplitude desconhecida, mas com a certeza de que tributos como o PIS-PASEP deverão ser extintos”<sup>18</sup>

Essa proposta de Chahad, apesar de tudo, pode ter um custo elevadíssimo. É um esquema super burocrático e que pode ter sua viabilidade comprometida.

Existem outros programas mais interessantes, como, por exemplo, o que foi proposto por uma comissão de economistas<sup>19</sup> da PUC, USP e IPEA instituída para realizar o seminário “O Sistema Brasileiro de Proteção Social ao Desempregado”. Nesse programa proposto, é feito um novo desenho do sistema brasileiro de proteção social ao trabalhador no Brasil.

Segundo esses economistas, um desenho mais adequado deve ter como base os seguintes princípios:

- 1) Utilizar a contribuição atual ao FGTS, ou mesmo aumenta-la, com o objetivo de constituir um fundo para cada trabalhador, até o mesmo atingir o limite mínimo de seis salários de referência ou de quinze salários mínimos (o menor dos dois);
- 2) Define-se como salário de referência aquele salário recebido pelo trabalhador no vigésimo quarto mês do vínculo empregatício;
- 3) Este fundo constituirá o SD do trabalhador, e somente poderá ser utilizado caso este seja demitido sem justa causa;
- 4) Neste caso, a seu critério, o trabalhador terá o direito de sacar 1/6 do fundo a cada mês, garantida a portabilidade do saldo remanescente;

---

<sup>18</sup> Chahad, J.P.Z., “Desigualdade e pobreza no Brasil, cap. 20, pp.584”

<sup>19</sup> Zylberstajn, H; Camargo, J.M; Chahad, J.P.Z; Paes de Barros, R. – (1999)

- 5) Uma vez atingido o limite estabelecido no item 1 acima, as contribuições adicionais do empregador poderão ser sacadas imediatamente pelo trabalhador;
- 6) No caso do trabalhador ser demitido antes do seu fundo atingir o limite estabelecido no item 1 acima, ele terá direito a um SD complementar financiado com recursos públicos;
- 7) O valor desse SD complementar corresponderá a 75% da diferença entre o valor estabelecido no item 1 acima, e o valor efetivamente acumulado;
- 8) No caso de demissão sem justa causa, a empresa recolherá uma multa que será utilizada para financiar o fundo do SD complementar;
- 9) Esta multa será independente da duração do vínculo do trabalhador demitido;
- 10) Fica extinto o abono salarial;
- 11) O valor poupado com a redução nos gastos do SD, com extinção do abono salarial, suplementados com outros países, formará um fundo com recursos suficientes para financiar um amplo programa de erradicação da pobreza;
- 12) Este programa terá por finalidade garantir uma renda mínima para os trabalhadores pobres não cobertos pelo FGTS.

Esse programa proposto se mostra bem mais organizado e coerente com a realidade do país e ao mesmo tempo ousado, sem perder a viabilidade. Dessa forma, se estará combatendo a pobreza e melhores condições do benefício do seguro desemprego. Isso porque, anteriormente, Chahad definiu o SD apenas como um alívio ao desemprego e como uma forma de impedir a queda do bem estar do trabalhador. Deixando bem claro que o objetivo principal do benefício não é o combate à pobreza.

## VI - CONCLUSÃO

Apesar da implantação do programa coincidir com um período de euforia econômica, a consolidação do programa de SD brasileiro seguiu os passos lentos e graduais. Os avanços foram numerosos. Como já visto, no patamar de delimitação dos critérios de qualificação e financiamento.

Contudo, na sua operacionalização, foram reveladas falhas graves que devem ser contornadas imediatamente. Esse caminho permitirá ao nosso programa, atingir uma maturidade que o torne cumpridor de seus objetivos primários.

No tocante à sua função de reposição real do patrimônio do indivíduo, o SD está aquém do que ocorre a nível internacional. O valor médio do benefício e a sua duração não oferecem condições satisfatórias de sobrevivência.

Há um desconhecimento, por parte do empregador e do trabalhador, a respeito da legislação vigente, induzindo ao preenchimento incorreto das **RSD** e **CD**. Isto provoca uma lentidão no processo que define a elegibilidade ou não.

A estrutura de atendimento está longe de assistir condignamente o trabalhador. Muitos postos vinculados as Delegacias Regionais do Trabalho ou ao Sistema Nacional de Emprego não tem uma infraestrutura adequada. Os serviços oferecidos são de baixa

qualidade, o grau de informatização ainda é baixo, o material é inadequado e não há integração.

Ao contrário do que ocorre em muitos países, não há uma fiscalização constante do status do desempregado. O programa se traduz no recebimento dos cheques, não havendo o comprometimento com um treinamento e um acompanhamento do trabalhador na sua procura por emprego. Não há uma interligação do programa com órgãos geradores de emprego, ou que tem a função de coordenar cursos profissionais, como é o caso do **SENAI** e do **SENAC**.

O programa de seguro desemprego no Brasil peca por ter um desenho estrutural e uma política inadequada e equivocada. Isso porque não possui um programa acessório de treinamento que possibilite uma absorção mais rápida do desempregado pela economia.

A fiscalização é falha, os órgãos coordenadores são inoperantes. Fica difícil calcular o valor do benefício. A informalidade do mercado de trabalho no Brasil é muito grande. O trabalho no mercado informal era encarado como uma atividade temporária atrativa.

Esta situação, portanto, dá margem à sonegação. O demandante do seguro pode ter arranjado um emprego formal, via emissão de uma nova carteira, ou ter se engajado em alguma atividade não registrada, e ainda estar recebendo o auxílio do seguro desemprego.

O comportamento ilegal do trabalhador é uma das pequenas falhas do programa, que esbarra em outras. Existe ineficiência associada com esquemas de corrupção muito maior. Isto também ocorre com outros órgãos envolvidos, como **INSS**, **a CEF e o BB**. A burocracia e o excesso de agentes no processo de aquisição além de terem um efeito direto na morosidade de atendimento ao desempregado permitem fraudes.

A centralização do programa, portanto, poderia integrar mais fortemente os agentes envolvidos e quebrar os vícios desse sistema, restaurando a transparência. A credibilidade e confiança seriam maiores, e a sociedade encararia o seguro como um instrumento crucial no combate ao desemprego, capaz de garantir o reingresso à atividade econômica e a manutenção dos conhecimentos profissionais.

O seguro desemprego é considerado uma “**indenização compulsória**”<sup>20</sup>, a intermediação da mão de obra não promove o equilíbrio em qualquer mercado setorial, 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.

Dada a desarticulação dessas políticas, não tem havido eficiência nos gastos voltados para o mercado de trabalho. Sem a devida integração, o seu funcionamento fica bastante limitado para se tentar aliviar a pobreza e promover algum tipo de renda. É bem verdade que o aumento do bem estar e a diminuição da pobreza dependem menos das políticas do mercado do que de uma retomada do crescimento com a distribuição de renda. Porém só isso é insuficiente, é preciso que a modernização seja iniciada desde já, uma vez que as transformações no mercado de trabalho não dependem, necessariamente, da volta do crescimento. Isto porque o “*know how*” das mudanças já são conhecidos.

O seguro desemprego, conforme foi discutido muito ao longo desse trabalho, é limitado por natureza. Quanto ao combate à pobreza, sua articulação com outras políticas voltadas para o mercado de trabalho é de suma importância para que se eleve o bem estar dos trabalhadores e aumente a eficiência do mercado de trabalho. Isso vai contribuir, mesmo que indiretamente, para uma melhor distribuição da renda e diminuição do nível de pobreza.

---

<sup>20</sup> Chahad, J.P.Z.

Visando a melhoria do desempenho no mercado de trabalho, muito se pode fazer. O país tem um grande conhecimento técnico para isso, além de dispor de uma fonte de recursos onde o destino último é promover a assistência à força de trabalho e melhorar os padrões de qualidade da mesma.

O Brasil não pode ficar parado, deve ousar, deve estar sempre acompanhando a globalização. É arriscado, pois ao tentar acompanhar a globalização, pode Ter cada vez mais dificuldades, porém ficar parado o tornará bem mais defasado.



**BIBLIOGRAFIA:**

- Atkinson, A. B. e Micklewright, J. (1991) – “Unemployment Compensation and Labor Transition: A Critical Review, Journal of Economic Literature vol. XXIX, pp. 1676-1727”;
- Chahad, J.P.Z. – “Desigualdade e Pobreza no Brasil: O Seguro Desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro”;
- Bivar, W. – “Aspectos da Estrutura do Desemprego no Brasil: Composição por Sexo e duração” – (1993);
- Chahad, J. P. Z. e Fernandes, R. – “Unemployment Insurance and transitions in the labor market: an Evaluation of Brazil’s Program”;
- Katz, L. F.; Meyer, B. D. – “the impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the duration of Unemployment” – Working paper series, Cambridge: NBER, n. 2741, Out. – (1988);
- Pissarides, C. - “Loss of skill during Unemployment and the persistence of employment shocks”, The Quartely Journal of Economics: Massachusetts: MIT.Nov – (1992);

- Burda, M. - “Variantes do Desemprego – wait unemployment” – Europe economic Policy – Cambridge University Press, n.07, pp.391-425 – (1988);
- Camargo, J. M. e Amadeo, E. - “Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil: Instituições e o mercado de trabalho no Brasil” - “Labor Flexibility; productivity and adjustment” – Departamento de Economia – PUC, Jan – Rio de Janeiro
- Chahad, J. P. Z. – “Seguro Desemprego: Lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil”, São Paulo, USP/IPE, (1987);
- Azeredo, B. e Chahad, J. P. Z. – “O Programa brasileiro de seguro desemprego: Diagnóstico e sugestões para ao seu aperfeiçoamento”, IPEA, (1992);
- Laynard, R. – “Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market” – UK: Oxford University Press – (1991);
- Zylberstajn, H; Camargo, J.M; Chahad, J. P. Z. e Paes de Barros, R. - “ Uma proposta para redesenho dos programas de proteção social ao trabalhador no Brasil (a ser encaminhado ao Senhor Ministro do Trabalho e do Emprego)” – (1999);
- Shapiro, C; Stiglitz, J. – “Flexibilidade do mercado de trabalho e debate: Efficiency wage: Unemployment as a work discipline” – (1984);
- Elliot, R.F. – “Labor Economics: A Comparative Text”, Singapore, Mc Graw Hill - (1991);
- [www.prod.am.sp.gov.br](http://www.prod.am.sp.gov.br)
- [www.mtb.gov.br/sppe/seedp/leis](http://www.mtb.gov.br/sppe/seedp/leis)
- [www.caixa.gov.br/fgts/segurec.htm](http://www.caixa.gov.br/fgts/segurec.htm).
- [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)