SORAIA ALVES WALTER DE LIMA

O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO - PROBLEMAS E SOLUÇÕES

CURITIBA
2004

SORAIA ALVES WALTER DE LIMA

O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO - PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Monografia destinada a conclusão do Curso de Ciências Econômicas, do Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná.
Orientador: Fabiane Zoraia Tribess

CURITIBA
2004

TERMO DE APROVAÇÃO

SORAIA ALVES WALTER DE LIMA

O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO - PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: _____

Profª Fabiane Zoraia Tribess
Departamento de Economia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas - UFPR

_____

Profº Divonzir Lopes Beloto
Departamento de Economia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas - UFPR

_____

Profº Demian Castro
Departamento de Economia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas - UFPR

Curitiba, 17 de Novembro de 2004

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS i

LISTA DE TABELAS ii

LISTA DE GRÁFICOS iii

RESUMO iv

INTRODUÇÃO 1

1 – SEGURO-DESEMPREGO EVOLUÇÃO HISTÓRICA 3

1.1 MODALIDADES DE SEGURO DESEMPREGO 14

1.2 1.1.1 SEGURO DESEMPREGO PESCADOR ARTESANAL 14

1.1.2 SEGURO DESEMPREGO ESPECIAL 15

1.1.3 SEGURO-DESEMPREGO - EMPREGADO DOMÉSTICO 16

1.1.4 BOLSA QUALIFICAÇÃO 17

2 – ESTRUTURA DO PROJETO SEGURO-DESEMPREGO 18

2.1 EXECUÇAO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO 30

3 – ORIGEM DE RECURSOS 32

3.1 - O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR 35

3.2 OUTROS DESTINOS DOS RECURSOS REPASSADOS PELO FAT 38

3.3- O FUTURO DO FAT 40

4. DEFICIENCIAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES 42

4.1 USO REPETIDO DO SEGURO DESEMPREGO 44

4.1.1 O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO SEGUNDO A TEORIA DO MERCADO DE TRABALHO DUAL 47

4.1.2 O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO SEGUNDO A TEORIA NEOCLÁSSICA 48

4.1.3 O "ESTADO DA DEPENDENCIA" 49

4.1.4 TEORIA DO TRABALHO COMO FATOR DE PRODUÇÃO QUASE-FIXO 50

4.1.5 TEORIA INSTITUCIONALISTA DO USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO 52

4.2 OS FATOS ESTILIZADOS: SOBRE O USO REPETIDO DO SEGURO-

DESEMPREGO BRASIL (1986-1998) 54
4.3 SUGESTÕES DE REFORMA DO SEGURO DESEMPREGO.....58

5. SEGURO-DESEMPREGO NO CENÁRIO INTENACIONAL
(PAÍSES DA OCDE) 62
5.2- OS PADRÕES INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO.....72
5.3 DUAS EXPERIÊNCIAS DE SPE (SISTEMAS PÚBLICOS DE EMPREGO): EUA E ESPANHA.....73
5.3.1 ESTADOS UNIDOS UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E DA FORMAÇÃO DO SPE.....74
5.3.1.1 O SEGURO-DESEMPREGO NOS EUA.....76
5.3.2 ESPANHA UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E DA FORMAÇÃO DO SPE.....78
5.3.2.1 O SEGURO-DESEMPREGO NA ESPANHA 80
5.4 A POSSÍVEL UTILIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA EXTERNA.....82
CONCLUSÃO..... 85
REFERÊNCIA.....87
ANEXOS.....91

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 – CRITÉRIO DE ACESSO AO SEGURO-DESEMPREGO CONFORME ESTABELECIDO NA LEI Nº 8900/94 11
QUADRO 1.2 – SEGURO-DESEMPREGO EM CURITIBA – JANEIRO E JUNHO DE 2004 12
QUADRO 1.3 – GASTO COM SEGURO-DESEMPREGO EM CURITIBA – JANEIRO E JUNHO DE 2004 13
QUADRO 2.1 – BASE DE CÁLCULO DO SEGURO DESEMPREGO 29
QUADRO 2.2 – CÁLCULO DO VALOR DO SEGURO-DESEMPREGO 30
QUADRO 3.1 – RECURSOS DO PIS-PASEP REPASSADOS PARA O FAT PELO TESOURO NACIONAL 96/00 36
QUADRO 5.1 - A ELEVAÇÃO DOS GASTOS COM SEGURO-DESEMPREGO EM PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE ENTRE 1970 /80 61
QUADRO 5.2 - PERCENTURAL (PIB) DE REDUÇAO DE GASTOS COM SEGURO DESEMPREGO DE ALGUNS PAISES MEMBROS DA OCDE - 1985/1990 68
QUADRO 5.3 - PERCENTUAL (PIB) DE ELEVAÇAO DOS GASTOS COM FORMAÇAO PROFISSINAL EM ALGUNS PAISES MEMBROS DA OCDE 70
QUADRO 5.3.1.1 - CARACTERÍSTICAS DO SEGURO-DESEMPREGO NOS EUA 77
QUADRO 5.3.2.1 - CARACTERÍSTICAS DO SEGURO-DESEMPREGO NA ESPANHA 81

LISTA DE TABELAS

TABELA 4.2.1 - DADOS SOBRE ANTENDIMENTOS E CONCESSÕES DO SEGURO-DESEMPREGO - 1986/98.....54

TABELA 4.2.2 - PROPROÇOES DE PAGAMENTO DE MAIS DE UMA VEZ DO SEGURO-DESEMPREGO - 1986/98.....57

TABELA 5.1 - A TAXA DE DESEMPREGO ABERTO NOS PAÍSES DO OCDE, 1986 / 19961.....65

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 5.1 - OCDE: DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO ABERTO TOTAL EM DESEMPREGO ESTRUTURAL, EM PAÍSES SELECIONADOS, 1996 (%).....66

RESUMO

O período pós-guerras gerou um cenário propício à utilização de políticas públicas de proteção ao trabalhador graças à difusão das políticas de *welfare state*, já que vivenciava-se um período de grande crescimento econômico com baixas taxas de desemprego e grande intervenção estatal. O seguro-desemprego foi a primeira experiência brasileira no uso dessas políticas, sendo instituído em 1986, de forma tardia quando comparado a outros países. A crise do início dos anos 80 acarretou dentre outros problemas altas taxas de desemprego, levando o governo a direcionar ações na busca de soluções que amenizassem suas conseqüências, já que até então, o cenário era de quase pleno emprego. O seguro-desemprego é financiado pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) que realiza arrecadação de recursos através das constituições do Pis-Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e Programa de Integração Social), é coordenado pelo CONDEFAT (Conselho Deliberativo do FAT) composto por integrantes do governo, empresas e sindicatos. O programa sofreu diversas alterações na tentativa de torná-lo mais eficiente. Contudo conforme estudos realizados, percebe-se que ainda há necessidade de esforços governamentais direcionados à mudanças em sua estrutura operacional, forma de concessão e valores pagos, a fim de evitar fraudes e falhas do programa. A experiência internacional demonstra que outros países que possuem um programa de seguro-desemprego também enfrentam ou enfrentaram problemas semelhantes ao brasileiro e que podem servir de parâmetro para uma reestruturação, apresenta-se a Espanha.

INTRODUÇÃO

Amenizar os problemas causados pelo desemprego, é um dos principais objetivos almejados por governantes de diversos países, os quais sofrem suas conseqüências. Sendo assim o tema exige que uma série de ações sejam direcionadas à solução do problema, essas ações devem ser mobilizadas pelos próprios agentes econômicos: governo, empresas e a sociedade civil, pois esses são de fato os mais prejudicados com os efeitos resultantes do desemprego.

No caso da sociedade as conseqüências advêm da impossibilidade daqueles que desprovidos de emprego e renda têm ao tentar suprir suas necessidades básicas de subsistência e de buscar melhores condições de vida. Com relação às empresas o resultado é uma redução no faturamento, pois cada desempregado representa um consumidor a menos. Já o governo, perde devido ao aumento da necessidade de assistência e amparo aos desempregados.

O objetivo desse trabalho é, explicar uma das políticas públicas de geração de emprego e renda, o programa seguro-desemprego desenvolvido pelo governo a fim não de erradicar o problema, mas como uma tentativa de amenizar seus impactos perante a sociedade. Encontra-se dividido em 5 capítulos os quais abordam as seguintes questões.

O capítulo 1 trata da apresentação histórica do programa descrevendo sua evolução e modificações. Apresentando os primeiros passos dados no início do século e seu fortalecimento mediante a implantação das políticas de *welfare state*[1], seguindo a apresentação do cenário no período pós-guerra, num contexto de ampla inclusão social, uma situação de quase pleno emprego e taxas de elevado crescimento. Até o período que se segue após os anos 70, de desaquecimento econômico acompanhado

[1] É uma forma particular de regulamentação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico.

por mudanças no sentido da desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho e elevação de desemprego.

O capítulo 2 apresenta a estruturação do programa demonstrando dados importantes para que se compreenda como ocorre sua operacionalização, exigências e formas de controle.

O capítulo 3 descreve de que forma ocorre o financiamento do seguro-desemprego de onde vem, como e quanto é aplicado ao programa. Fato importante já que com o aumento do desemprego houve um demasiado aumento dos gastos públicos a fim de suprir a demanda por parte da massa crescente de desempregados.

O capítulo 4 descreve as deficiências do programa e suas possibilidades de soluções. Tem-se que no período que sucede os anos 70 várias suposições foram levantadas em torno dos programas que beneficiavam os desempregados, os debates giravam em torno dos possíveis problemas que benefícios considerados "demasiadamente generosos" iriam gerar no mercado de trabalho.

Finalmente o capítulo 5 descreve de forma sumária o cenário internacional demonstrando que mesmo com o tipo de afirmação feita acima não houve adesão de nenhum país no sentido de abolir qualquer política de proteção ao desempregado, o que houve foram aprimoramentos na estrutura do benefício. É apresentado ainda nesse capítulo um possível exemplo a ser seguido, onde coloca-se a Espanha cujos procedimentos poderiam servir de parâmetro para o caso brasileiro.

1 – SEGURO-DESEMPREGO EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Seguro desemprego é um dos mais antigos instrumentos de política pública, foi consolidado no pós-guerra em meio às políticas de bem estar. Seu surgimento data do início do século, assim como outras ações visando a redução do desemprego e a proteção ao desempregado.

Segundo POCHMANN[2] citado por MATUZITA (1999, p. 355) "as primeiras experiências de tentativas de regulação do mercado de trabalho datam desde a primeira Revolução Industrial, ainda no século XVIII, na Inglaterra..."

Na França em 1905 teve-se a primeira experiência de programas voltados à subsídios aos desempregados, porém mais uma vez, na Inglaterra surgiu a primeira forma compulsória deste tipo de programa, como afirma AZEREDO (1998 p. 16) "Na verdade, o surgimento de esquemas compulsórios voltados para a proteção contra o desemprego involuntário, organizados pelo estado, data do início deste século, com a implantação de um seguro-desemprego compulsório na Inglaterra em 1911...".

O mesmo ocorreu com outros países da Europa como: Itália em 1919, na Áustria e 1920, na Alemanha 1927 e nos EUA em 1936.

Houve um grande fortalecimento dos programas de cunho social, visando a proteção do trabalhador desempregado, no período que sucede o pós-guerra em meio ao surgimento das políticas de "welfare state", já que os estados nacionais passaram a atuar de forma mais efetiva na sua execução, devido à necessidade de uma maior regulação dos mercados comprovada pelas conseqüências desastrosas da crise dos anos 30[3].

---

[2] POCHMANN, Marcio. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e no Brasil. In: OLIVEIRA, Marcoantonio (org.). Economia & trabalho: textos básicos. Campinas. CESIT/IE/Unicamp, 1998a.

[3] "... ao término da II Guerra desenvolveram-se entre os países capitalistas "economias mistas", nas quais se combinavam planejamento e administração do Estado com mecanismos de mercado." (MATUSITA. 1999, p 356).

O período pós-1945 pode ser considerado um período de grande crescimento econômico das nações sendo chamado por alguns economistas como "anos dourados" ou os "trinta anos gloriosos". Sedo caracterizados também pelas baixas taxas de desemprego, chegando a níveis compatíveis ao pleno-emprego. Esse cenário de prosperidade forneceu as condições necessárias às aplicações e ampliações das políticas de "welfare state".

No Brasil com a constituição de 1934, na seção da "Ordem econômica e social" (artigo 121, parágrafo 1º), houve segundo AZEREDO (1998, p. 50 e 51) a primeira manifestação com relação ao desempregado, citando a indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa.

Em 1937 houve uma extensão do item prevendo a estabilidade do emprego e a indenização proporcional aos anos de serviço (artigo 137).

Na constituição de 1946 (artigo 157, incisos XII e XV) além de afirmar a questão da estabilidade e da indenização cita-se pela primeira vez a assistência ao desempregado.

Já em 1967 foi citado pela primeira vez o termo "seguro-desemprego", na constituição desse ano (artigo 158, inciso XVI), com responsabilidade de cobertura da previdência social. Sendo que, a primeira lei que tentou dar apoio ao desempregado ao momento do desemprego e deu o primeiro passo na criação do seguro-desemprego foi a Lei número 4923 (de dezembro de 1965).

Segundo AZEREDO, (1998 p. 53) tem-se as seguintes condições:

> O plano de assistência visava inicialmente aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de trabalho na mesma empresa, fossem dispensados sem justa causa ou perdessem seus empregos por fechamento total ou parcial da empresa. O auxílio financeiro não deveria exceder a 80% do salário mínimo local e seria pago durante o prazo máximo de seis meses.

Para tanto foi criado o FAD (Fundo de Assistência ao Desempregado), a fim de custear este beneficio. Porém na prática houve limitações na efetivação do uso do benefício por parte dos desempregados[4]. O próprio FAD limitou a concessão apenas para trabalhadores que se encontrassem desempregados por motivo de fechamento total ou parcial da empresa, alem de outras limitações como: o direito apenas seria devido no caso de dispensa de pelo menos 50 trabalhadores, haveria também uma seleção realizada pelo sindicato de apenas alguns trabalhadores que teriam o direito assegurado, somente assim seria data a entrada no pagamento do seguro (AZEREDO, 1998 p. 55).

Logo, até 1986 não existia um programa que desse amparo ao trabalhador desempregado como os seguros já existentes em outros países, já que até a década de 80 o país apresentava um elevado crescimento, resultando num mercado de trabalho intensamente promissor, assim com afirma AZEREDO (1998 p. 62):

> O vigoroso processo de crescimento pelo qual passou a economia brasileira ate a década de 80 trouxe profundas alterações na forma de ocupação da mão-de-obra. Isso se refletiu na intensa ocupação dos espaços urbanos, na utilização do trabalho assalariado em larga escala e no aumento significativo do emprego na indústria e, também, embora em menor escala e de modo não homogêneo, no setor terciário.

Esse fato é explicado devido à forma do processo de industrialização brasileira e sua organização do processo de trabalho. A economia no país apresentava nessa época um grande dinamismo dando condições de incorporação de um parcela significativa da população no mercado de trabalho.

Os problemas relacionados ao desemprego estrutural[5] continuavam, porém o alto desempenho da economia e a expansão do mercado de trabalho não colocava o

---

[4] "Os desdobramentos desta lei, no entanto, não resultaram na consolidação desse modelo, ao contrário, restringiram paulatinamente o direito à proteção financeira devida, seja pela redução da cobertura de assistência, seja pela redução das fontes de recursos que deveriam integrar o FAD." AZEREDO, 1998 p. 55.

[5] DESEMPREGO ESTRUTURAL: é o que atinge a massa trabalhadora e os menos qualificados, possui como causa: a globalização da economia com todos os seus efeitos sobre a competitividade dos mercados, inclusive dos produtos importados entrados regularmente ou não no mercado interno de

desemprego involuntário como premissa das ações do governo nem mesmo os sindicatos tinham como premissa ações voltadas para esse campo.

Existem duas explicações para essa postura, uma já citada diz respeito à forma como se encontrava a economia e o mercado de trabalho nesse período podendo ser considerados prósperos e sem maiores agravantes a outra diz respeito à instituição do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), que fundado em 1966 permitia que, o trabalhador que perdesse o emprego involuntariamente tivesse direito a receber um patrimônio correspondente a um depósito mensal efetuado pelo empregador equivalente a 8% de seu salário. Dando assim apoio de curtíssimo tempo ao desempregado.

No início da década de 80 esse quadro sofreu grandes mudanças, houve uma perda do dinamismo da economia brasileira com o aprofundamento da crise mundial que teve início no pós-70, causando efeitos negativos no mercado de trabalho.

Com a crise houve a expulsão de um grande contingente de mão-de-obra das empresas, incluído assim a forma de desemprego já existente uma grande massa de desempregados que não mais encontravam emprego não retornando assim ao mercado formal como antes.

Todas essa alterações no mercado trouxeram grandes tensões sociais já que, nessa época o país não contava com um programa intenso de proteção ao trabalhador desempregado, isso levou a pressões sobre o assunto seguro-desemprego. Houve entre 1975 e 1985 a apresentação de vários projetos de lei por parte do próprio legislativo a fim de criar um programa de seguro-desemprego.

Em 1984 o Ministério do Trabalho solicita um estudo sobre o tema, no ano seguinte organiza um seminário onde foi colocado em pauta o assunto seguro-

---

consumo e recente utilização de novas técnicas, incluindo a automação, a informatização e baixa qualificação de mão-de-obra.

desemprego e a assistência ao corpo de desempregados que crescia de forma alarmante.

Em 1986 nasce o seguro-desemprego no Brasil através do decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, juntamente com o Plano Cruzado. Segundo AZEREDO (1998 p. 65), no decorrer do ano em questão foram editados vários documentos oficiais:

- Decreto lei nº 92.608, de 30.04.1996 – Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25 do decreto lei nº 2284 e dá outras providências;

- Decreto Legislativo nº 7, de 05.05.1986 – Aprova os textos do decreto lei 2.284;

- Portaria Mtb/SES nº 11, de 25.11.1986 – Define regras para o preenchimento e destinações das diversas vias que compõem o formulário de seguro-desemprego.

- Portaria Mtb/SES nº 18, de 25.11.1986 – Propõe normas e novos formulários para racionalizar os cumprimentos da legislação do seguro-desemprego com os dispositivos da lei 4.923/65;

- "Sistema Seguro-desemprego" – Mtb 1986 – Manual de esclarecimento sobre a operacionalização do seguro-desemprego para as empresas, e

- "Seguro-desemprego – informações para o trabalhador "– Mtb, 1986 – Cartilha para os trabalhadores sob a forma de perguntas e respostas.

O seu pagamento teve início em junho de 1986, era custeado com recursos de créditos suplementares e seu financiamento seria concedido através do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), sofrendo varias modificações e ampliações, conforme

verificar-se-a a diante, a fim de aperfeiçoar sua capacidade de atendimento aqueles que realmente necessitam usufruir do benefício.

Contudo verificasse ainda que, mesmo de forma precária o seguro-desemprego de 1986 apresentou progressos no sentido de geração de renda e proteção ao trabalhador desempregado.

Em maio de 1987 foi apresentada à Assembléia Nacional Constituinte, por Beatriz Azeredo, a proposta formulada pela Comissão de Reforma Tributária que se referia às possíveis e necessárias mudanças a fim de aperfeiçoar a questão da seguridade social tendo como tema principal o seguro-desemprego.

Essas mesmas propostas, foram encaminhadas à "Subcomissão dos Direitos dos trabalhadores, através de um conjunto de emendas de autoria do deputado José Serra" AZEREDO 1988 p. 86. Dentre o conteúdo desses documentos estavam assuntos relacionados à sugestões de garantia da cobertura do benefício por um período relativo ao tempo de duração do desemprego, a questão da estabilidade, da penalização à empresas por demissões involuntárias dos trabalhadores.

Em 1988 o projeto sofreu alterações em sua estrutura promovidas por mudanças na Constituição, principalmente em relação a sua forma de financiamento, já que não havia fonte própria. As alterações se estenderam sob os aspectos inerentes à forma de concessão e de uma nova estruturação entre governo, empregadores e trabalhadores para que fossem divididas as responsabilidades de gestão, financiamento do seguro-desemprego.

A partir de 1990 com a regulamentação do artigo 239 da constituição de 1998, que continha as alterações sugeridas pela Comissão da Reforma Tributaria, o seguro-desemprego passa a contar com uma nova estrutura, através da lei nº 7.998 de janeiro desde mesmo ano, e toma a forma que se conhece hoje.

Durante o ano anterior à regulamentação do artigo 239, passaram pelo Congresso Nacional alguns projetos de lei dentre os quais se destacaram os que foram apresentados pelo deputados José Serra e Paulo Paim com propostas semelhantes à forma concebida do seguro-desemprego, sendo que a principal diferença é que a proposta de José Serra incluía a criação de um novo fundo o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) enquanto o de Paim contava como o fundo já existente o FAD (Fundo de Amparo ao Desempregado).

Foram esses projetos que deram a base para as discussões no Senado e na Câmara dos Deputados e dadas as semelhanças e o desejo de acelerar o processo, os dois projetos passaram a ser discutidos como uma única proposta.

Sendo que em 11 de janeiro de 1990 foi sancionada a lei nº 7.998, a qual representou significativo avanço, tanto com relação ao critério de acesso ao benefício como com relação à sua forma de gestão e financiamento. Mudou-se a concepção que se tinha a respeito da função do seguro-desemprego, adotando-se a postura de que esse benefício iria além de um simples serviço de auxílio ao desempregado, integrando outros serviços de assistência ao desempregado, com intermediação e formação profissional, assim como em países desenvolvidos, o que na verdade não ocorre de forma harmoniosa até hoje, conforme será demonstrado no capítulo 4 deste trabalho.

Nos seis anos posteriores à sua regulamentação o seguro desemprego evoluiu e deve-se ressaltar algumas das leis que contribuíram para isso, de acordo com AZEREDO (1998 p. 92):

- Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990: regulamenta o seguro-desemprego, institui o FAT e o CONDEFAT (Conselho Deliberativo do FAT) e estabelece prazo para o projeto de lei do Executivo sobre contribuição adicional pelo índice de rotatividade.

- Lei nº 8019, de 11 de janeiro de 1990: altera a legislação do FAT (critérios de repasse ao BNDES; forma de remuneração e obrigações do BNDES); define operacionalização do seguro-desemprego em articulação com estados e municípios, através do SINE (Sistema Nacional de emprego).

- Lei nº 8352, de 28 de dezembro de 1991: estabelece critérios diferenciados e temporários para o pagamento do "seguro-desemprego"[6], para vigorar até 30/06/92.

- Lei nº 8287, de 20 de dezembro 1991: cria o seguro-desemprego para os pescadores artesanais.

- Lei nº 8438, de trinta de junho de 1992: Prorroga o seguro desemprego especial.[7]

- Lei nº 8900, de trinta de junho de 1994, altera critérios de concessão do seguro-desemprego; Atribui ao CONDEFAT o poder de alterar em ate dois meses o tempo de manutenção do beneficio; Redefine a finalidade do seguro-desemprego, prevendo orientações, recolocação e qualificação na busca de um novo emprego[8].

---

[6] Com essa lei o trabalhador que fosse dispensado entre janeiro e junho de 1992, ficaria dispensado de comprovar os quinze meses trabalhados nos últimos vinte quatro meses, sendo necessário para receber o beneficio, apenas possuir CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social) assinada nos últimos seis meses. Sendo assim o trabalhador receberia três parcelas do seguro mesmo que já tivesse recebido algum beneficio anteriormente.

[7] Seguro-desemprego especial, além de promover o aumento do número de parcelas, sendo essas pagas de três a cinco meses, para os trabalhadores com mais tempo de permanência anterior no mercado formal de trabalho durante os três últimos anos. Oferecendo uma melhoria, relacionado ao tempo de duração do recebimento do beneficio.

[8] A Lei nº 7998/90 que criou o FAT, estabeleceu como atribuições do seguro-desemprego a assistência financeira e o auxilio na busca de um novo emprego. Ficando restringidos os serviços de intermediação e treinamento. AZEREDO (1998, p 95).

A nova estrutura de critério para acesso ao seguro desemprego, através da Lei 8.900/94, pode ser descrita da seguinte forma:

QUADRO 1.1 – CRITÉRIO DE ACESSO AO SEGURO-DESEMPREGO CONFORME ESTABELECIDO NA LEI Nº 8900/94

Período de carteira assinada	Tempo de duração do beneficio
De seis a onze meses dos últimos 36 meses	Três parcelas
De doze a 23 meses dos últimos 36 meses	Quatro parcelas
Mais de 24 meses dos últimos 36 meses	Cinco parcelas

Fonte: Mtb/Relatório Gerencial do FAT - 1999

Foi aberta também a possibilidade da expansão da cobertura por dois meses além dos cinco já previstos, a critério do Condefat, que para tanto, deveria atentar-se `a disponibilidade financeira do FAT, não podendo esses gastos ultrapassarem 10% da Reserva Mínima de liquidez, estabelecida pela lei nº 8352/91. Essa extensão deveria também ser aplicada, a partir de um acompanhamento da evolução das taxas de desemprego bem como o tempo médio da duração do desemprego dos grupos de trabalhadores específicos.

Em novembro de 1998 em meio a um desaquecimento da economia interna e pela influência do agravamento de fatores externos[9], o **CONDEFAT** por meio das Resoluções nº 199 e 200, passou a conceder o pagamento do seguro-desemprego `a trabalhadores do mercado formal que tivessem perdido o emprego de forma involuntária no período compreendido entre 12 e 18 meses ininterruptos[10] e também do

[9] Crise da Rússia.

[10] Trata-se do seguro desemprego especial, instrumento criado a fim de flexibilizar as relações trabalhistas e reduzir o número de trabalhadores dispensados, da seguinte forma: o trabalhador e

pagamento da Bolsa-Qualificação Profissional. Essa foi a forma encontrada pelo CONDEFAT para tentar minimizar a situação crítica por que passavam determinados setores da população.

De acordo com o relatório síntese de junho de 2004, atualmente o seguro-desemprego atende 394.266 de desempregados em todo o Brasil, sedo que desse total 1,69% estão em Curitiba representando um número de 6653 conforme aponta a quadro 1.2.

A taxa de habilitação em Curitiba fica em torno de 99%, acima da taxa total do país que é de 96,01% para um total de 410.633 requerimentos.

QUADRO 1.2 – SEGURO-DESEMPREGO EM CURITIBA – JANEIRO E JUNHO DE 2004

Mês/Ano	Requerentes	Segurados	Beneficiários	Notificados	Taxa de Habilitação
Jan/2004	6.735	6.680	6.558	632	99,18%
Fev/2004	6.153	6.127	6.024	639	99,58%
Mar/2004	8.941	8.880	8.691	748	99,32%
Abr/2004	7.311	7.277	7.025	465	99,53%
Mai/2004	6.852	6.800	6.496	398	99,24%
Jun/2004	7.350	7.236	6.653	360	98,45%
TOTAL	43.342	43.000	41.447	3.242	99,21%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego **Obs.:** Segurados + Notificados não obrigatoriamente dão o total de Requerentes, pois um mesmo requerente pode passar de notificado a segurado.

Em todo país, foram emitidos 1.682.854 cheques de pagamento, os quais foram divididos entre os segurados das diversas modalidades de seguro-desemprego (ver

---

afastado do trabalho e realiza nesse período um curso de qualificação profissional, e durante esse período receberia como pagamento as parcelas do seguro-desemprego que teria direito.

item 1.1 deste trabalho), e somando um montante de **R$** 590.537.133,78 conforme tabela abaixo.

QUADRO 1.3 – **GASTO COM SEGURO-DESEMPREGO EM CURITIBA – JANEIRO E JUNHO** DE 2004

Modalidade de seguro-desemprego	Nº de cheques emitidos	Valor em R$ dos pagamentos	Media em salários mínimos
Seguro-desemprego	1.639.599	579.162.737,72	1,36
Seguro-Desemprego Pescador Artesanal	39.380	10.238.800,00	1,00
Bolsa Qualificação	1.590	541.496,06	1,31
Seguro-desemprego Empregado Doméstico	2.285	594.496,06	1,00
TOTAL	**1.**685.854	590.537.133,78	1,46

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Relatório Síntese do Seguro-Desemprego Junho de 2004

De acordo com dados do CAGED[11] (Cadastro Nacional de Admitidos e Desligados), em junho de 2004 ocorreram, 608.868 demissões sem justa causa o que apresenta uma cobertura de 64,75%, já que o número de segurados é de 394.266.

Porém apesar desses resultados, o seguro-desemprego vem apresentando inúmeros problemas, no tocante ao atendimento da sociedade e daqueles que realmente necessitam do benefício, tornando-se ineficaz e ineficiente sobre as perspectivas econômicas, caso esses impactos negativos não sejam tratados

[11] De acordo com informações do Mtb o CAGED pode apresentar uma omissão em torno de 15%, logo o número real de dispensados sem justa causa pode chegar a 700.198. Sendo assim o percentual de cobertura seria reduzido para 56,31%.

imediatamente. No capítulo quatro deste trabalho esse assunto será abordado com mais detalhes.

1.1 MODALIDADES DE SEGURO DESEMPREGO

Foram desenvolvidas ao longo do tempo algumas diversificações do seguro-desemprego, as quais têm por objetivo atender o trabalhador que desenvolve atividades especificas, quais sejam: o pescador artesanal, empregado doméstico e a bolsa qualificação.

Cada uma dessas modalidades possui características, estruturas e formas de acesso diferenciadas. Segue síntese de algumas dessas especificidades, cujos detalhes seguem no anexo.

1.1.1 SEGURO DESEMPREGO PESCADOR ARTESANAL

Instituído pela Lei nº 8287/91 visando o pagamento do benefício ao pescador profissional que exerça essa função de forma artesanal sem a contratação de terceiros.

A Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003, dispõe sobre a concessão do benefício do Seguro-Desemprego, ao pescador profissional que exerça atividade de forma artesanal, de forma individual ou em regime de economia familiar[12], correspondente à um salário-mínimo, a serem pagos durante o período de defeso[13] de atividade pesqueira para a preservação da espécie, já que nesse período não terá como obter renda do seu trabalho.

---

[12] O regime de economia familiar compreende a composição de atividades de subsistência exercida por membros da mesma família, sem a utilização de empregados.

[13] Esse período e definido pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais)

1.1.2 SEGURO DESEMPREGO ESPECIAL

Conforme descrito na Resolução nº 199, CODEFAT, de 1998, o benefício será concedido, a partir de 1º de janeiro de 1999, ao trabalhador que se encontre nas seguintes condições:

- De desemprego involuntário, pelo período compreendido entre 12 e 18 meses, ininterruptos, sendo contado a partir do recebimento da primeira parcela do Seguro-Desemprego;

- Esteja compreendido na faixa etária igual ou superior a 30 anos;

- Já tenha se beneficiado com o recebimento do Seguro-Desemprego, e

- Que em sua ultima demissão fosse domiciliado nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória e Fortaleza.

Para que possa receber o benefício o trabalhador deverá comprovar a data de recebimento da primeira parcela do beneficio anterior, no caso da impossibilidade dessa, deverá ser feito recurso administrativo no código nº 802. Para o qual a documentação necessária será a seguinte:

- Requerimento do Seguro-Desemprego;
- Sentença Judicial transitada em julgado, e
- Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho.

A partir daí o período entre 12 e 18 meses de desemprego será contato com data de início de 30 dias após `a demissão que gerou o requerimento do benefício do Seguro-Desemprego

Em localidades que existam unidades do SINE (Sistema Nacional de Emprego), deverá ser comprovado a inscrição nos programas de emprego e qualificação profissional.

1.1.3 SEGURO-DESEMPREGO - EMPREGADO DOMÉSTICO

Trata-se de um auxílio concedido de forma temporária ao trabalhador doméstico desempregado, composto por um valor máximo de cada parcela é de 1 salário mínimo. Desde que tenha sua Carteira de trabalho devida mente assinada e esteja inscrito no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, outra exigência é que tenha sido dispensado sem justa causa, sendo para quem teve desligamento a partir de 2001.

- O trabalhador deve ter trabalhado como empregado doméstico pelo menos 15 meses nos últimos 24 meses;
- Ter efetuado pelo menos 15 contribuições para o INSS e para o FGTS;
- Não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte.
- Não possui renda própria para seu sustento e de sua família.

Para receber o beneficio o empregado, deverá dirigir-se aos Postos de Atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego (Delegacia Regional - DRT, Sistema Nacional de Emprego - SINE ou postos conveniados) para preenchimento do requerimento do benefício.

Logo após a entrada na solicitação do recebimento do beneficio o trabalhador deverá aguardar aproximadamente 30 dias e encaminhar-se a qualquer agência da CAIXA para recebe-lo.

1.1.4 BOLSA QUALIFICAÇÃO

A bolsa qualificação prevista nas medidas provisórias: MP 1726/98, MP 1779-7/99, MP 1779-8/99 e na Resolução nº 200 de 98, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. Sua concessão foi realizada a partir de janeiro de 1999, a todo trabalhador, que tiver seu contrato de trabalho suspenso, de acordo com a Convenção ou Acordo Coletivo, que esteja matriculado em curso de qualificação profissional fornecido pelo empregador.

Essa suspensão contratual deverá estar num período compreendido entre dois e cinco meses, caso contrario o empregador deverá arcar com valor equivalente ao da bolsa qualificação.

Para que o trabalhador para tenha direito a bolsa qualificação deverá comprovar os requisitos previstos na Lei 7998/90, exceto a dispensa sem justa causa, conforme descrito abaixo:

- O trabalhador deverá ter recebido salários consecutivos nos últimos seis meses anteriores à suspensão de contrato, de pessoa jurídica ou pessoal física;
- Ter trabalhado pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses, com pessoa jurídica ou pessoa física;
- Não estar recebendo nenhum benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente e a pensão por morte;
- Não possuir renda própria, suficiente a sua manutenção e de sua família, e
- suspensão do contrato de trabalho anotada na Carteira de Trabalho e Previdência Social;

2 – ESTRUTURA DO PROJETO SEGURO-DESEMPREGO

Deve-se considerar que desde a sua criação o seguro-desemprego teve em sua estrutura a intenção de impedir fraudes[14] e buscava ajudar aqueles que realmente necessitavam, percebe-se isso analisando os critérios de pagamento do benefício, que visavam restringir o acesso de trabalhadores que estivessem permanecido no emprego por menos de seis meses e que não tivessem contribuído para a previdência por pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos.

Ao ser instituído pelo Decreto-lei nº 2283/86 o seguro-desemprego continha, segundo Azeredo (1998 p. 66 e 67), em alguns aspectos específicos com relação à sua composição e critérios de recebimentos tais como:

1) Exigências para utilização do benefício

- O pretendente deveria ter contribuído nos últimos quatro anos para a previdência social por um período mínimo de 36 meses;

- Ter trabalhado e recebido salário de uma pessoa jurídica nos últimos seis meses, sendo assim não poderia ter renda própria;

- Era vedado o benefício a pessoas que já recebessem algum tipo de beneficio da previdência, como: auxilio doença ou mesmo auxilio desemprego, e

- Estar desempregado a mais de 60 (sessenta) dias e ter sido dispensado sem justa causa.

2) Quanto ao valor do benefício

- O valor base pago era correspondente a 70% do salário mínimo;
- Para quem recebesse até 3 (três) salários seria pago 50% do último salário, e
- Quem não se enquadrasse no último item receberia um salário mínimo e meio.

3) Referente ao tempo de duração e número de parcelas do benefício

- O teto máximo de parcelas era de 4 (quatro), as quais poderiam ser pagas ininterruptamente ou de forma alternada por um período máximo de 18 (dezoito) meses. Para o recebimento da primeira parcela teria um período de espera de 15 (quinze) dias após a entrada no requerimento do beneficio.

4) Possíveis causas de uma suspensão no recebimento[15]

- Ter o beneficiário arranjado outro emprego;
- Possuir renda própria suficiente para sustendo, e
- Possuir o recebimento de outro beneficio previdenciário;

---

[14] Como tentativas de burlar o sistema atuando com duas carteiras de trabalho por exemplo, assim o segurado poderia estar trabalhando registrado em uma carteira e ter contrato rescindido sem justa causa na outra recebendo assim o seguro estando empregado.

[15] Não há registro de como se daria esse controle.

5) Possíveis causas para um cancelamento do benefício

- Ter o beneficiário recusado uma oferta de emprego condizente com suas funções;

- Declarações falsas, comprovadas, necessárias para o cadastramento e recebimento do benefício, e

- Caso de morte do beneficiário, nesse caso só receberam os dependentes devidamente informados no cadastro da previdência.

6) Quanto à recolocação no mercado de trabalho:

- Através de convênios com estados, municípios e sindicatos e por intermédio do SINE o Ministério do Trabalho (Mtb) seria responsável pela recolocação do beneficiário no mercado de trabalho, promovendo também a reciclagem profissional do trabalhador.

Quanto ao seu financiamento do novo benefício era determinado pelo decreto que seria realizado por intermédio do FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT), sendo que no período de 1986 seria custeado por créditos concedidos através do Orçamento Geral da União.

Várias instituições estavam envolvidas com relação à criação, execução e concessão do benefício a saber: O Mtb teria sob sua responsabilidade a coordenação e administração do seguro, para tanto criou a CATD (Coordenadoria de Apoio ao Trabalhador Desempregado), que estava interligada à Secretaria de Emprego e salários, a fim de organizar a operação dos pagamentos.

As empresas ficariam incumbidas de fornecer ao trabalhador no ato da dispensa o requerimento do seguro-desemprego o qual seria recebido pelos correios e logo após

encaminhado ao Mtb, as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) seriam incumbidas do recebimento dos pedidos de entrada no benefício e confirmação das informações que contavam no requerimento.

Dentre os órgãos envolvidos existiam também SINE (Sistema Nacional de Emprego) e Secretarias Estaduais do Trabalho que além de confirmar os dados constantes no requerimento tinham a responsabilidade de recolocação do trabalhador no mercado e de encaminhá-los para entidades que promovessem programas de treinamento profissional, a Caixa Econômica Federal ficaria responsável pelo pagamento do benefício.

Enquanto o responsável pelo processamento dos dados no sistema de pagamento seria a Datamec que já era responsável pelo processamento das informações do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) através das informações mensais repassadas pelas empresas sobre dispensas e contratações.

Porém o acesso ao benefício seria muito restrito, resultando por sua vez num número muito baixo de coberturas[16], sendo que sua abrangência no primeiro ano chegou a apenas 5% do quadro de demitidos sem justa causa no mercado formal e no ano seguinte atingiu apenas 10,9%.

O baixo índice de abrangência nesse primeiro momento se da devido a realidade do mercado de trabalho no Brasil, que apresentava um cenário no qual se afastava aqueles que mais precisavam do benefício e da possibilidade de alcançá-lo[17]. Além do fato de que nem os trabalhadores e nem os empregadores tinham conhecimentos plenos sobre o beneficio recém criado, alguns até desconheciam sua própria existência.

---

[16] Segundo Azeredo, (1998 p. 69) "... a taxa de habilitação ficou em torno de 73%, indicando que 27% dos requerentes não se enquadravam nos quesitos do beneficio".

Ao analisar as condições que o mercado de trabalho apresentava, percebe-se que os trabalhadores de baixa renda e menos qualificados apresentavam uma alta rotatividade em seus postos, alternando suas ocupações entre: o mercado formal com carteira assinada e o informal exercendo atividades por conta própria sem contrato de trabalho.

Contudo pode-se observar que devido a sua forma de cálculo, os poucos que puderam usufruir do seguro foram extremamente beneficiados. Quem recebia o seguro, eram os trabalhadores de salários mais baixos, pois seu cálculo beneficiava, em maior grau, quem ganhava até um salário mínimo, já que o piso do valor era fixado em 70% deste valor.

Logo, quem ganhava até três salários tinha 50% do seu último salário para receber e quem recebia um salário era beneficiado com 70%, ficando com sua renda reposta maior que os primeiros.

Verificasse ainda que, mesmo a números baixíssimos[18], o seguro-desemprego de 1986 apresentou progressos no sentido de geração de renda e proteção ao trabalhador desempregado, conforme afirma AZEREDO, (1998 p. 69):

> Em linhas gerais, o seguro desemprego instituído em 1986 representou um avanço significativo em termos de proteção ao desempregado. Basta analisar que o auxilio-desemprego ate então vigente beneficiou de 1979 a 1984 apenas 12.700 trabalhadores, enquanto o seguro-desemprego atingiu, já nos seis primeiros meses de existência, 150.744 pessoas, totalizando no período 1986/1989 cerca de 3.551.078 segurados.

---

[17] Os trabalhadores que mais necessitavam da cobertura do seguro eram aqueles com baixa qualificação e que alternavam suas atividades entre emprego com carteira assinada e serviços informais, sem carteira assinada. logo a cobertura do FGTS desses trabalhadores era baixíssima.

[18] AZEREDO 1998 p. 70 " ... o cálculo do valor resultava, em geral, em um grau de reposição da renda anterior do trabalhador de apenas 50% do ultimo salário para aqueles que recebiam ate três salários mínimos. A exceção ficava por conta dos situados em níveis de renda próximos ao salário mínimo, na media em que havia um piso para o benefício de 70% este valor".

Fragilidades detectadas do seguro-desemprego de 1988:

- Valores pagos extremamente baixos quando comparados ao último salário recebido pelos trabalhadores;

- Abrangência reduzida quando relacionada ao numero de trabalhadores dispensados apenas no mercado formal, e

- O programa de recolocação sob responsabilidade do SINE não foi implantado.

Em 1988 o projeto sofreu alterações em sua estrutura promovidas por mudanças na constituição, principalmente em relação a sua forma de financiamento, já que não havia fonte própria.

O ministro do planejamento João Sayad criou em 1985 a CRETAD (Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira) com o objetivo de dar apoio técnico com relação a questões tributarias, voltando-se para as contribuições sociais e para a reformulação de suas origens de recursos com mudança da fonte de financiamento[19], a principal proposta consistia em direcionar parte dos recursos do FGTS e do PIS-PASEP para financiar o seguro-desemprego.

Foram sugeridas alterações na estrutura do seguro-desemprego como mudanças na sua forma de pagamento alem da mudança para uma estrutura tripartite (empresas, trabalhadores e governo), no sentido de dividir a responsabilidade pelo gerenciamento, acompanhamento e supervisão do benefício.

Em março de 1987 foi instalada a Assembléia Constituinte e a CRETAD apresentou proposta elaborada para a Comissão do sistema Tributário, Orçamentário e Finanças. Dentre os assuntos apresentados alem da questão do seguro-desemprego

[19] Como pode ser observadas no item 3 ORIGENS DE RECURSOS deste trabalho.

foram tratados de assuntos que diziam respeito aos diretos relativos à demissão do trabalhador, como por exemplo o FGTS e a estabilidade no emprego.

Foi sugerida a inclusão dos seguintes pontos no texto constitucional segundo AZEREDO (1998 p. 76):

- Instalação do direito à participação dos lucros por parte dos empregados, assegurando a sua integração no desenvolvimento da empresa;

- Garantia de proteção ao desempregado com a instituição de um seguro-desemprego que cobrisse uma indenização ao salário recebido anterior, com um prazo de duração equivalente ao tempo médio de duração do desemprego;

- Penalização financeira à empresas que demitissem seus empregados sem justa causa ao invés de garantias de instabilidade, reduzindo dessa forma a probabilidade de desemprego;

- A fusão do PIS-Pasep com o FGTS concederia uma ampliação nos recursos do fundo patrimonial coletivo, a fim de garantir a sustentação e a ampliação desse novo fundo;

- Instalar novo critério de acesso ao benefício, que garantisse ampliação máxima de abrangência dos trabalhadores desempregados e com valores que cobrissem sua renda anterior, e

- Assegurar ao trabalhador garantias de atuar na gestão do fundo para o seguro-desemprego.

Com a Constituição de 1988 foram garantidas as devidas alterações, condizentes com as propostas sugerida[20] pela Comissão de Reforma Tributária. Deve-se destacar que a questão da previdência social anterior à Constituição de 1988 era apresentada, em apenas um dos seus incisos do artigo que se referia aos direitos dos trabalhadores, enquanto que, o novo texto dava abrangência a um capítulo específico, contendo 11 artigos, que se agrupavam em 14 seções descritas sob os seguintes temas:

- A inclusão da proteção ao trabalhador como um dos benefícios do plano de previdência social;

- Os princípios da seguridade social e suas formas de financiamento, previdência, assistência e saúde, e

- A diversificação das fontes de financiamento sendo compartilhada entre o governo nos seus três níveis (Federa, Estadual e Municipal), trabalhadores, empresas.

A regulamentação do artigo 239 através da lei 7998/90 em janeiro de 1990, deu uma nova forma `a estrutura do projeto apresentando a partir dessa lei as seguintes características:

1) Critérios de acesso:
   - O trabalhador deveria comprovar que esteve empregado nos últimos quinze meses, e

   - Estar registrado com o mesmo empregador por no mínimo seis meses.

[20] Conforme Art. 239 e 240, selecionados da Constituição Brasileira de 1988 e descritos no item 3 "ORIGENS DE RECUSOSO".

2) Tempo de espera para que possa sacar o benefício:
   - Sete dias após ter sido desligado.

3) Duração da manutenção do benefício:
   - Durante quatro meses com um período de intervalo mínimo de 16 meses.

4) Valor do benefício:
   - Para quem recebia até três salários, era calculada a média dos três últimos salários anteriores à dispensa, no máximo 80% do último salário;

   - Salário médio para quem recebia de três a cinco salários, chegando num máximo de 68% do ultimo salário, e

   - Para quem recebia acima de cinco salários o calculo era de um máximo de três salários mínimos.

5) Abrangência do benefício:
   - Piso de um salário mínimo, e

   - Cobertura de 39% dos desligados sem justa causa.

O caminho da estruturação do seguro-desemprego teve em sua formulação a inclusão de diversas alterações, as leis que se sucederam após a que lhe deu origem como programa seguro-desemprego (Lei nº 7998/90), foram desenvolvidas a fim de lhe dar a forma que se conhece hoje, segundo AZEREDO (1998, p. 92), estão descritas abaixo:

Lei nº 8019/90, altera a legislação do FAT (critérios de repasse ao BNDES; forma de remuneração e obrigações do BNDES); define operacionalização do seguro-desemprego em articulação com estados e municípios, através do SINE.

Lei nº 8352/91 estabelece critérios diferenciados e temporários para o pagamento do seguro-desemprego especial, para vigorar até 30/06/92. Lei nº 8287/91 cria o seguro-desemprego para os pescadores artesanais. Lei nº 8438/92 prorroga o seguro-desemprego especial.

Lei nº 8900/94, altera critérios de concessão do seguro-desemprego; Atribui ao Condefat o poder de estender em ate dois meses o tempo de manutenção do beneficio, desde que houvesse disponibilidade financeira do FAT, e não ultrapassarem 10% da Reserva Mínima de liquidez, estabelecida pela lei nº 8352/91 e devendo atentar-se `a evolução das taxas de desemprego, ao tempo médio da duração do desemprego. Foi também redefinida a finalidade do seguro-desemprego, prevendo orientações, recolocação e qualificação na busca de um novo emprego.

A nova estrutura de critério para acesso ao seguro desemprego, através da Lei 8.900/94, pode ser descrita da seguinte forma:

- Três parcelas para um período de carteira assinada e seis a onze meses dos últimos 36 meses;
- Quatro parcelas para um período de carteira assinada de doze a 23 meses dos últimos 36 meses, e
- Cinco parcelas para um período de carteira assinada de mais de 24 meses dos últimos 36 meses.

A atual estrutura do seguro-desemprego brasileiro está regido sob as seguintes características:

1. Para requerer o benefício o trabalhador terá um prazo de 07 (sete) a 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de sua dispensa.

2. Para que possa dar entrada no recebimento do beneficio o trabalhador deve encaminhar-se a um dos postos de atendimento que são do Mtb. ou `a rede de postos conveniados conforme descrição abaixo:

   - Postos do Ministério do Trabalho e Emprego: DRT - Delegacias Regionais do Trabalho, SDT - Subdelegacias do Trabalho, PRT - Postos Regionais do Trabalho e PLT - Postos Locais do Trabalho, e

   - Postos Estaduais do SINE - Sistema Nacional de Emprego Entidades Sindicais cadastradas pelo TEM.

3. O número de parcelas ainda é o mesmo determinado pela lei 8900/94, podendo ser de três a cinco parcelas dependendo do período de registro, sendo pagas de forma continua ou alternada, a cada período de dezesseis meses.

4. Os requisitos para habilitação são:

   - O trabalhador deve ter sido dispensado sem justa causa;

   - Deve ter recebido salário nos seis meses anteriores `a dispensa;

   - Ter trabalhado com carteira assinada por pessoas jurídica ou física por seis dos últimos 36 meses anteriores a data da entrada no requerimento do beneficio;

   - Não estar recebendo nenhum outro beneficio previdenciário, com exceção do auxílio-acidente ou pensão por morte[21].

5. O cálculo do valor do benefício tem como base o salário mensal do último emprego com registro formal segundo a seguinte seqüência:

   a. Se o recebeu a partir de três salários mensais em seu último emprego registrado, o calculo partirá da média dos salários dos últimos três meses;

b. Se o requerente recebeu dois salários mensais, referente ao seu ultimo emprego formal o calculo será baseado na média dos salários dos dois últimos meses;

c. Se o requerente recebeu apenas o último salário mensal, este será utilizado como base, para o cálculo, e

d. Se o requerente não completou o integralmente sua carga horária nos últimos três meses, o valor do salário base será aquele que trabalhou o mês completo.

O cálculo referente às condições descritas no item 5, são dispostas conforme demonstrado no quadro a baixo:

QUADRO 2.1 – BASE DE CÁLCULO DO SEGURO DESEMPREGO

FAIXAS DE SALÁRIO MÉDIO		*VALOR DA PARCELA*
Até	R$ 429,20	Multiplica-se salário médio por 0.8 (80%)
Mais de	R$ 429,20	Multiplica-se 429,20 por 0.8 (80%) e o que exceder a 429,20
Até	R$ 715,40	Multiplica-se os três últimos salarios por 0.5 (50%) e somam-se os resultados.
Acima de	R$ 715,40	O valor da parcela será de R$ 486,46, invariavelmente.

Fonte: Mtb – Ministério do trabalho. 2004 - Salário Mínimo: R$ 260,00 A tabela foi corrigida pelo índice oficial de correção do Salário Mínimo.

No caso de trabalhadores recebem salário/hora, por semana ou quinzena, o cálculo do valor será o salário mensal proporcional, de acordo com os cálculos exemplificados a baixo.

[21] Conforme parágrafo único, artigo 124, Lei 9032/95.

QUADRO 2.2 – CÁLCULO DO VALOR DO SEGURO-DESEMPREGO

Carga horária	*Valor sal. p/ carga horária*	*Salário mensal*
Salário por hora	S/h	S/h x 220
Salário por dia	S/d	S/d x 30
Salário semanal	S/s	S/s ÷ 7 x 30
Salário quinzenal	S/q	S/q x 2

Fonte: Mtb – Ministério do trabalho. 2004

2.1 EXECUÇAO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

Ao ser dispensado sem justa causa, todo trabalhador deverá receber do empregador o formulário de **R**equerimento do **S**eguro-**D**esemprego (modelo em anexo), constando duas vias e devidamente preenchido. **O** local destinado a dar entrada no benefício é um dos postos de atendimento, para tanto o trabalhador deverá estar de posse dos seguintes documentos que serão necessários para a habilitação (Carteira Profissional (CTPS), Cartão do PIS/PASEP ou extrato atualizado, Termo de **R**escisão do Contrato de Trabalho - T**R**CT - devidamente quitado, Comprovante de recebimento do FGTS, 02 (dois) últimos contracheques, Sentença judicial ou homologação de acordo (para trabalhadores com reclamatória trabalhista), Carteira de Identidade).

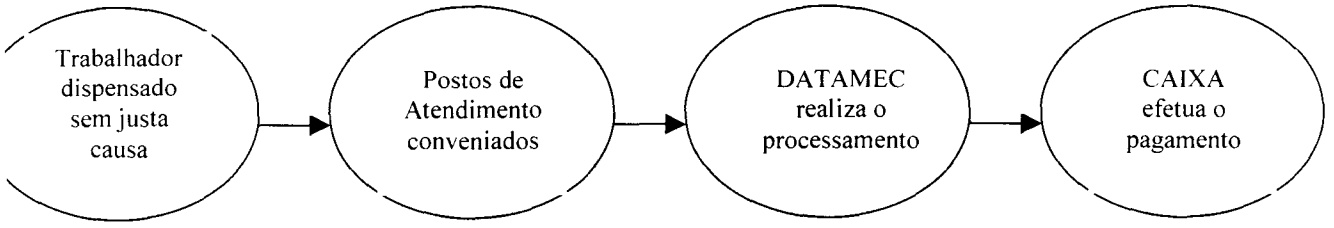
Para requerer o benefício o trabalhador terá um prazo de 07 (sete) a 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de sua dispensa.

No posto de atendimento o trabalhador terá conhecimento se tem direito a receber o beneficio. Se tiver direito o posto onde foi data a entrada realizará a inclusão do requerimento via sistema *on line* ou encaminhará o documento `a DATAMEC para que seja processado. A fim que seja computado os dados na busca de sistematizar as seguintes informações:

- Triagem e digitação[22];
- CGC/PIS/PASEP/data da admissão ou demissão/outros;
- Atualizar dados do cadastro, contabilização das habilitações, verificação de reemprego e o cruzamento com dados do CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais);
- A emissão de cheques ou notificações, que serão encaminhados `a CAIXA (Caixa Econômica Federal), para pagamento do seguro-desemprego, possibilitando o pagamento do beneficio em todo o país;

Essa sistemática significou grandes melhorias já que proporcionou agilidade nos pagamentos[23]. Possibilitou também mais segurança na comprovação de vinculo e ou dispensa sem justa causa, através dos processos de Pré-triagem (apresentação obrigatória dos documentos exigidos para habilitação a fim de comprovação visual), Triagem (realização da validação das informações do requerimento), pós-triagem (conferencia da documentação do beneficiado no pagamento de cada parcela, a fim de comprovar se este está realmente desempregado).

A sistemática pode ser resumida no seguinte diagrama:



A fim de dar continuidade ao recebimento, o trabalhador deverá apresentar a CTPS com o intuito de comprovar, a cada parcela recebida, que não possui vínculo empregatício. Caso contrário perderá o direito de recebê-lo.

---

[22] Caso os requerimentos sejam incluídos via *on line* não passarão por essas etapas realizadas pela DATAMEC no Rio de Janeiro.
[23] Cerca de 48 horas após a emissão de um lote.

3 – ORIGEM DE RECURSOS

O início das discussões sobre as possíveis formas de financiamento, abordaram vários pontos referentes ao benefício, ficando em destaque os seguintes assuntos:

- Novos critérios de acesso e pagamento do seguro;

- Forma de financiamento, buscava-se apresentar a necessidade de uma fonte de financiamento própria, e

- A formulação de uma estrutura tripartite (empresas, sindicatos e governo)[24].

A fim de consolidar de uma forma definitiva e eficiente de custeio do seguro-desemprego, realizaram-se diversos estudos sobre o assunto, por volta de 1985 e que se estenderam até 1988, buscando fortalecer o FAD (Fundo de Assistência ao Desempregado), passando a vincular as contribuições do FGTS e do PIS-Pasep a ele.

A criação de penalidades que recairiam sobre os empregadores que, realizassem dispensas sem justa causa[25], além da inclusão da utilização de uma contribuição sindical, a cargo dos empregadores e trabalhadores, que passariam a complementar o fundo do FAD. Já ao governo caberia arcar com as despesas operacionais e administrativas.

As discussões sobre suas fontes de recursos tiveram início em 1985, onde o então ministro do planejamento João Sayad criou a CRETAD (Comissão de Reforma Tributaria e Descentralização Administrativo-financeira). Um dos focos dos grupos criados para dar apoio técnico com relação a questões tributárias, estava voltado para as contribuições sociais dentre elas o FGTS e PIS-Pasep.

---

[24] De acordo com o já estabelecido no decreto-lei 2284/86 que criou o seguro.
[25] Multa no valor de 40% sob o FGTS acumulado pelo trabalhador dispensado sem justa causa, que ficaria a cargo do empregador no ato da dispensa.

Existiam três propostas sobre a estruturação de formas de financiamento do seguro-desemprego sendo elas:

- A primeira indicava a constituição de um fundo patrimonial coletivo, promovido pela fusão do PIS-Pasep e do FGTS a fim de custear um programa de seguro-desemprego. Sem que as mesmas perdessem sua destinação original que era encaminhada para o BNDES no caso do PIS-Pasep e para o BNH no caso do FGTS, além do que seriam garantidos os direitos a saques anteriormente previstos, provenientes de patrimônios individuais acumulados.

Porém com essa alteração o FGTS não mais poderia ser utilizado para cobrir o fundo de demissões sem justa causa, essa indenização ficaria sob a responsabilidade do empregador.

- A segunda propunha a utilização somente o PIS-Pasep, para o custeio do seguro desemprego, sendo mantidas suas características em relação ao patrimônio individual acumulado. Porém mesmo não utilizando o FGTS para cobrir o custo do seguro-desemprego era sugerida como na proposta anterior que fosse extinta a cobertura do direito a saque por dispensa pelo empregador e não pelo FGTS.

Estimativas sobre as duas propostas anteriores mostram que eram viáveis financeiramente e ficando comprovados os ganhos por parte dos trabalhadores sobre o recebimento do seguro-desemprego[26], apesar desses ganhos, trabalhadores que ganham até três salários mínimos não acumulam patrimônio, a extinção desses abonos principalmente a do PIS-Pasep gerariam perdas.

- Já em 1987 surgiu a terceira proposta que foi publicada pelo Ministério do Trabalho num texto que reunia as duas anteriores e uma outra que se baseava na hipótese de se utilizar recursos da contribuição sindical e da criação de uma taxa de

[26] AZEREDO, 1998 p. 73 "... estimativas apontaram ganhos potenciais para os trabalhadores situados nas faixas salariais de ate três salários mínimos".

rotatividade nos postos de trabalho que ficaria a cargo dos empregadores[27]. Seriam utilizadas tanto a parte da contribuição paga pelos trabalhadores quanto a paga pelas empresas, destinada ao seguro-desemprego.

Com relação à adoção de uma taxa de rotatividade seria calculada da seguinte forma: estabeleceria-se uma média nacional de rotatividade e um percentual médio de contribuição criando assim um parâmetro e alíquotas de medida. A empresa que ficasse a cima da média teria que pagar alíquotas de contribuição mais altas, e aqueles que ficassem a baixo teriam alíquotas menores.

Todas as três propostas se mostraram viáveis, assim todas forma incluídas pelo estudo de forma complementar. Sendo que a maior parte da composição do fundo para pagamento do seguro ficaria a cargo dos empregadores de acordo com a seguinte composição segundo AZEREDO (1998, p. 74):

1º Um percentual sobre os salários pagos, destinado ao FGTS, e outro sobre a receita bruta destinado ao PIS-Pasep;

2º Uma alíquota criada a partir da contribuição sindical; e

3º E alíquotas criadas a partir das taxas de rotatividades apresentadas e sob índices a serem definidos.

Ficando assim descrito na Constituição de 1988, Titulo IX – Das Disposições Constitucionais, conforme AZEREDO, 1998 p. 82:

> Artigo 239 – A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela lei complementar n7, de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Publico, criado pela lei complementar nº 8, de 03/12/1970, passa, a partir da promulgação desta constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa seguro-desemprego e o abono de que trata o parágrafo 3º deste artigo.

---

[27] AZEREDO, 1998 p. 73 "A contribuição sindical é paga pelos trabalhadores em geral e também pelas empresas. Do total arrecadado, 20% são repassados ao governo federal na "Conta Especial Emprego e Salário", sendo 80% restantes transferidos aos respectivos sindicatos, confederações e federações."

> $ 1º - Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos 40% serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios que lhes preservem o valor.
> $ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do patrimônio do Servidor Publico são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis especificas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o *caput* deste artigo, para deposito nas constas individuais dos participantes.
> $ 3º - aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o programa de Integração Social ou para o Programa de formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário anual, computado nesse valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.
> $ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor na forma estabelecida pela lei.
> Art. 240 – Ficam ressalvas do dispositivo no artigo 195 as atuais contribuições compulsarias dos empregadores sobre a folha de salários, destinada às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculada ao sistema sindical.

O seguro-desemprego passa a ser tratado em um artigo à parte da constituição, o artigo 239 nas Disposições Gerais, ficando separado do capítulo da seguridade social. Percebe-se assim a importância que se passa a dar ao seguro-desemprego, isso significou grandes avanços para o programa.

3.1 - O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

A nova lei 7998/90 que regulamentou o artigo 239, acrescentou mudanças significativas nas formas de financiamento do seguro desemprego a partir da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Através da Constituição de 1988, conforme descrito no artigo nº 239, fica estabelecido que as arrecadações advindas do PIS-Pasep passassem a ser alocados ao FAT, direcionados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial (14º salário para os trabalhadores de baixa renda) e, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esse último a cargo do BNDES, desde que, para o caso do abono o trabalhador recebesse no máximo dois salários mínimos.

Foram mantidos os patrimônios individuais acumulados através desses fundos e ficou estipulado que empresas que tivessem uma rotatividade que superasse as medias do setor deveriam que contribuir com um valor adicional para o programa.

QUADRO 3.1 – RECURSOS DO PIS-PASEP REPASSADOS PARA O FAT PELO TESOURO NACIONAL 96/00

ANO	VALOR (*)
1996	6517,5
1997	5875,0
1998	6265,1
1999	6623,3
2000	7830,4

Fonte: Ministério do Trabalho. Obs.: (*) Referem-se ao regime de caixa (Orçamento Geral da União), sendo que ate 1999 os valores estão indexados pelo IGP-DI, em 200 os valores são normais

O quadro 3.1 demonstra a evolução dos recursos da arrecadação do Pis-Pasep transferidos ao FAT entre os anos 1996 e 2000, indica houve uma elevação nesse período de dos valores arrecadados apesar da queda em 1997.

A constituição dos recursos arrecadados pelo FAT está descrita no artigo 11 da lei 7798/90 e são formados, conforme AZEREDO (1998 p. 124), a partir da arrecadação de:

- Contribuições destinadas ao PIS (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e ao Pasep (Programa de Integração Social), que foram unificados em 1975, através da Lei complementar nº 26 passando a constituir o Fundo PIS-Pasep[28];

[28] Essas contribuições são recolhidas `a 0,65% do faturamento bruto das empresas.

- Da correção monetária de juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos, e

- Do produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade de acordo como o parágrafo 4º do artigo 239 da Constituição de 88.

Com a Lei ficou estabelecido que, parte da a arrecadação pelo FAT, cerca de 40%, seriam destinados à geração de fonte de recursos para o BNDES, sendo este o principal agente de fomento ao longo prazo, pode-se dizer que o PIS-Pasep teve grande importância na estrutura de recursos do banco, já essa contribuição é que alimentava o FAT.

A lei nº 7998 também foi responsável pela instituição do Conselho deliberativo de Amparo ao Trabalhador (CONDEFAT), que realiza a gestão do FAT. O CONDEFAT ´e um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário[29], composto por:

- Três representantes dos trabalhadores que são indicados por centrais sindicais e confederações de trabalhadores que são: CUT, Força Sindical e CGT – Confederação;

- Três representantes dos empregadores indicados pelas suas respectivas confederações que são: CNI (Confederação Nacional da Industria), CNC (Confederação Nacional do Comercio) e CNF (Confederação Nacional de Fornecedores), e

- Três do governo, que atua como gestor do FAT, sendo os seguintes: Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social e BNDES.

---

[29] Peso de um terço para cada segmento.

O CONDEFAT possui dentre outras funções, elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, e ainda a fiscalização da administração do FAT.

A vinculação das origens de recursos do seguro-desemprego com a arrecadação do PIS-Pasep, repassadas através do FAT, teve a intenção de suprir a sazonalidades do desemprego, resultantes das crises, conforme afirma AZEREDO (1998, p. 84):

> Antes de mais nada havia a intenção de fazer com que o custeio do seguro-desemprego não ficasse atrelado às receitas correntes, mas respaldado em um fundo, cujo processo de acumulação, resultante do rendimento das suas aplicações, pudesse enfrentar a elevação da despesa com benefícios em momentos de crise e aumento do desemprego.... os recursos desse fundo deveriam ser aplicados em programas de investimento a cargo de instituições financeiras governamentais, de modo a assegurar seu crescimento.

Assim através da constituição de 1988 foram estabelecidas as bases para efetivação do seguro-desemprego nos moldes que se conhece hoje, demonstrando grande evolução nos meios de composição de recursos a fim de atender as demandas por esse benefício.

3.2 OUTROS DESTINOS DOS RECURSOS REPASSADOS PELO FAT

Desde a sua criação até meados de 1994 o FAT apresentou certa folga financeira, com relação ao custeio do seguro-desemprego, abono salarial e as transferências repassadas ao BNDES, gerando o que podemos chamar de superávit primário, ou seja, excluindo o valor repassado ao Fundo Social de Emergência (FSE) que são provenientes de receitas financeiras.

Em março de 1994 a Emenda Constitucional nº 1, passou a aferir parte dos recursos do FAT, advindos das contribuições do Pis-Pasep ao FSE, reduzindo neste

ano em 20% do valor arrecadado. Mesmo com a inclusão desse repasse o resultado positivo persistiu, gerando um excedente que foi aplicado em títulos do Tesouro Nacional.

Em 1991 devido a um aperto fiscal do governo foi enviada ao Congresso uma medida provisória destinada a captar parte da disponibilidade financeira do FAT, sob a forma de empréstimos, a fim de financiar custeio agrícola por intermédio do Banco do Brasil e para custear despesas das unidades do SUS (Sistema Único de Saúde) através do Inamps (Instituto Nacional de Previdência Social).

Abaixo seguem as leis dispostas a respeito da transferência recursos do FAT para outros fins que não os seus de origem conforme AZEREDO (1998, p 92):

- Lei nº 8352, de 28 de dezembro de 1991: dispõe sobre as disponibilidades financeiras do FAT (depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais); institui reserva mínima de liquidez; Autoriza empréstimo ao Banco do Brasil para o setor rural e ao Inamps (220 bilhões de cruzeiros);

- Lei nº 8458, de onze de setembro de 1992: autoriza empréstimos do FAT ao Banco do Brasil a fim de financiar o setor rural e ao Inamps; define a obrigatoriedade comprovar quitação de contribuição do PIS-Pasep para efeito de recebimento dos recursos do FAT.

- Lei nº 8736 de vinte e nove de novembro de 1993: Autoriza empréstimo de 35 bilhões de cruzeiros do FAT (depósitos especiais) ao Banco do Brasil para o Inamps.

- Lei nº 8999 de vinte e quatro de fevereiro de 1995: Autoriza empréstimo de 500 milhões de reais do FAT (depósitos especiais) ao Banco do Brasil para credito rural, no custeio da safra 1995/95.

- Lei nº 9322 de cinco de dezembro de 1996: Autoriza empréstimo de 1,2 bilhões de reais do FAT (depósitos especiais) ao Ministério da Saúde.

Esse repasse temporário de recursos foi realizado respeitando um fundo mínimo que deveria ser preservado, calculado com base nas necessidades de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

3.3- O FUTURO DO FAT

Desde 1995, de acordo com CHAHAD[30], o FAT tem apresentado déficit primário[31], sendo que em 1998 chegou `a ser 36% de toda a sua arrecadação bruta, revelando uma deficiência do fundo em cobrir suas despesas, prova disso é a utilização de parte das suas receitas financeiras (advindas de suas aplicações), em despesas correntes do fundo.

O contínuo aumento no déficit primário do FAT, os desvios referentes `a sua utilização (financiamento agrícola em 1991 por exemplo) e a forma como são financiadas as políticas sociais (fruto da reforma fiscal federal), são alguns dos problemas que apontam para uma possível reformulação, na forma de financiamento das políticas públicas alimentadas pelo FAT indicando a sua fragilidade patrimonial, segundo CHAHAD (1999, p. 54).

> O avanço nesse item do patrimônio indica o atual grau de vulnerabilidade do FAT, principalmente porque cerca de 2/3 das disponibilidades financeiras correspondem à "reserva mínima de liquidez", indicando que, em futuro próximo, estas reservas terão que ser utilizadas para fazer frente às despesas correntes do FAT. Ademais, as receitas da contribuição sindical compulsória, que fazem parte do FAT, estão sendo questionadas enquanto forma de financiar os sindicatos, havendo forte tendência para sua extinção numa eventual reforma da organização sindical.

---

[30] Em seu texto "Sugestões Para Um Novo Desenho Do Sistema Brasileiro De Proteção Social Aos Desempregados Tendo Como Base A Experiência Internacional", elaborado para o Seminário sobre "O Sistema Brasileiro de Proteção Social aos Desempregados", realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 4//1/99, em São Paulo.

[31] Receitas menos despesas, excluídas as aplicações financeiras.

O FAT tem sentido o peso da transferência de seus recursos para outros objetivos que não as políticas destinadas ao mercado de trabalho. Desde a criação da lei nº 8.352/91 que dispõe a respeito das disponibilidades financeiras do FAT[32], institui a reserva mínima de liquidez e autoriza empréstimo ao Banco do Brasil para o setor rural e ao Inamps. Esses dispostos tem aumentado desde então, comprometendo a acumulação patrimonial do fundo e prejudicando a cobertura financeira de políticas voltadas ao mercado de trabalho.

Há também o comprometimento da autonomia dos gestores das políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho, já que uma parcela significativa dos recursos passa a ser administrada pelas instituições financeiras, como, por exemplo, o Banco do Brasil (BB), sendo que 70% dos depósitos especiais ao BB são referentes `a empréstimos ao Ministério da Saúde (Azeredo 1998, p. 287).

O Brasil conta com uma Constituição que estabelece em suas diretrizes que a origem de recursos da Seguridade Social, tem sua base formada num financiamento tripartite[33], porém existem outras políticas voltadas para o mercado de trabalho e para estas não há definição de onde virão os recursos caso o FAT seja extinto.

No caso de uma reforma fiscal, fica exposta a questão da existência e destino do FAT, bem como a continuidade do Pis-Pasep, que possui grande papel de arrecadação de recursos destinados ao FAT. Resta resolver a questão (ainda não discutida) que se refere a qual será a nova fonte de recursos que financiara o seguro-desemprego, bem como as políticas o BNDES.

---

[32] Depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais

4. DEFICIENCIAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

O seguro-desemprego é a principal política passiva[34] no Brasil, e que acabou por se transformar em "indenização compulsória", ou seja, não há cobranças ou exigências ao desempregado, como contra partida para seu recebimento.

Porém em relação ao papel do governo também, há pouco apoio e condições que viabilizem a recolocação no mercado de trabalho, dessa maneira o trabalhador se sente no direito de receber todas as parcelas do benefício sem que para isso deva estar procurando outro emprego.

O SINE por exemplo de acordo com o Relatório Gerencial do FAT de 1999 recebeu um repasse de R$ 79,7 milhões de reais, enquanto o seguro desemprego teve R$ 4.142,1 milhões de reais repassados, logo o programa que deveria providenciar a recolocação dos trabalhadores tem um dos menores valores de repasse do FAT.

Isso revela uma tendência de distribuição de recursos, com desvantagens às políticas ativas no mercado de trabalho, ainda que, segundo CHAHAD (1999, p. 1), a orientação oficial, inclusive na esfera do CODEFAT, seria a de direcionar um montante de recursos cada vez maior à essas políticas ativas, especialmente à formação profissional (PLANFOR – Plano de Formação Profissional).

No decorrer do tempo, apesar dos esforços governamentais o seguro-desemprego vem acumulando vários problemas, os quais serão descritos no decorrer deste capítulo, que justificam e exigem uma reformulação do programa, a fim de torná-

---

[33] Empresas, governo e sindicatos.

[34] Política passiva: atuam sobre fatores que interferem na oferta de mão-de-obra, a fim de impedir a reduzir do nível de emprego e dar assistência `aqueles que se encontram sem emprego, exemplo: todos os gastos com benefícios do seguro-desemprego e aqueles a ele interligados, bem como os relacionados à aposentaria precoce; Políticas ativas: São aquelas que agem sobre a demanda de mão-de-obra na busca pela ampliação da possibilidade em obter uma ocupação por parte do desempregado, objetivando aumentar a oferta de postos de trabalho e preparar o trabalhador para uma nova posição, ex.: PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional), SINE (Sistema Nacional de Emprego) e o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda).

lo mais eficiente e aumentar a sua eficácia, além de evitar que haja fraudes no sistema, Segundo CHAHAD (2002, p. 14):

> É preciso adaptar o seguro-desemprego aos imperativos da moderna sociedade, onde rápidas transformações produtivas, cientificas e tecnológicas resultam em rápidas mudanças nos padrões de emprego, desemprego, rotatividade da mão-de-obra e outros aspectos que determinam o funcionamento do programa. Deve-se também leVar em conta o fato de que o mercado de trabalho brasileiro tem se modificado em direção `a informalidade nas relações de trabalho, trazendo complicações no que diz respeito `a identificação correta do trabalhador que procura habilitação ao seguro-desemprego.

O programa seguro-desemprego tem um grande potencial de política de redistribuição de renda, focando os trabalhadores desempregados e com renda de baixo nível, por isso deve receber a devida atenção por parte dos seus gestores na busca de garantir seu papel. Para tanto se deve fazer uma análise das principais dificuldades enfrentada pelo programa.

Percebe-se ao observar a forma de execução do programa seguro-desemprego que há uma certa facilidade no acesso ao benefício que abre margem para processos fraudulentos. Isso causa um aumento da sua demanda, demonstrando não ser conseqüência apenas da pouca oferta de emprego ou do aumento do desemprego, e causando também uma elevação nos custos.

O fato de não se exigir condições de acesso ao programa ou ao recebimento de suas parcelas, é um dos pontos que permitem que existam abusos relacionados ao seu uso.

A não existência de um controle do comportamento do segurado durante o período no qual recebe as parcelas do seguro, causa distorções no seu pagamento, já que o trabalhador pode estar empregado (formal ou informalmente) e paralelamente sacar os valores do seguro correspondentes ao seu direito. Isso indefinidamente, respeitando-se os prazos estabelecidos no critério de acesso.

Essa exigência deve estar correlacionada ao interesse do trabalhador em procurar outro emprego e buscar qualificação profissional. Hoje infelizmente não existe a exigência de que o trabalhador comprove estar cadastrado em uma agência de emprego ou no próprio **SINE**, ou então estar fazendo algum curso profissionalizante. O trabalhador simplesmente apresenta a carteira de trabalho no ato do pagamento da parcela, sendo isso suficiente para que de continuidade ao recebimento do seguro.

4.1 USO REPETIDO DO SEGURO DESEMPREGO

Outro fato que não deve ser desconsiderado é o uso repetido do seguro-desemprego[35], o qual é estudado a partir de 5 teorias microeconômicas[36], as quais serão esclarecidas mais à frente, que procuram descrever e analisar o problema a partir de variáveis de oferta e de demanda por mão-de-obra e também através dos mecanismos e estrutura do mercado de trabalho.

CORAK[37], citado por **NETO** (2002, p. 58), define o uso repetido do seguro-desemprego como o caso em que o trabalhador utiliza o benefício num dado período de tempo, por mais de uma vez. Esse período deve ser o de vigência do seguro desemprego com base na da amostra sobre qual foi realizada a pesquisa.

Segundo os defensores do tema, há evidencias de que é necessário um aprofundamento no estudo do deste, já que pode afetar de forma significativa os gastos governamentais, e também pelo fato de representar certa dependência dos trabalhadores com relação ao programa seguro-desemprego.

---

[35] Esse ponto é defendido, no caso brasileiro, e estudado por Giacomo Balbinotto Neto e Helio Zylberstain.

[36] Neto (2002, p. 62 `a 64) , tenta adaptar as teorias microeconômicas ao uso repetido do seguro-desemprego, afim de explicar a realidade por meio de observação.

[37] CORAK, Miles. Unemployment insurance once again: the incidence of repeat participation in Canadian UI Program. **Canadian Public Policy**, v. 19, n 2, p. 162-176, 1993a.

O reconhecimento nessa questão, do perfil demográfico e características dos segurados[38] que estariam realizando o uso repetido, permitiria identificar quais setores do mercado de trabalho necessitam de uma reformulação e/ou criação de políticas especificas para estes segmentos. Um exemplo seria uma maior integração entre o seguro-desemprego e programas de treinamento e requalificação profissional.

Além disso, poderia proporcionar uma maior focalização das ações governamentais visando atingir os setores do mercado de trabalho que sejam mais afetados e centralizar esforços para solucionar os problemas específicos de cada setor.

Logo, a importância do estudo do uso repetido do seguro-desemprego estaria na condição que esse proporcionaria, alterando a natureza do programa de passivo para ativo. Possivelmente realizando-se um levantamento estatístico a partir daí, conforme o número de vezes que fosse utilizado, haveria concessões diferenciadas.

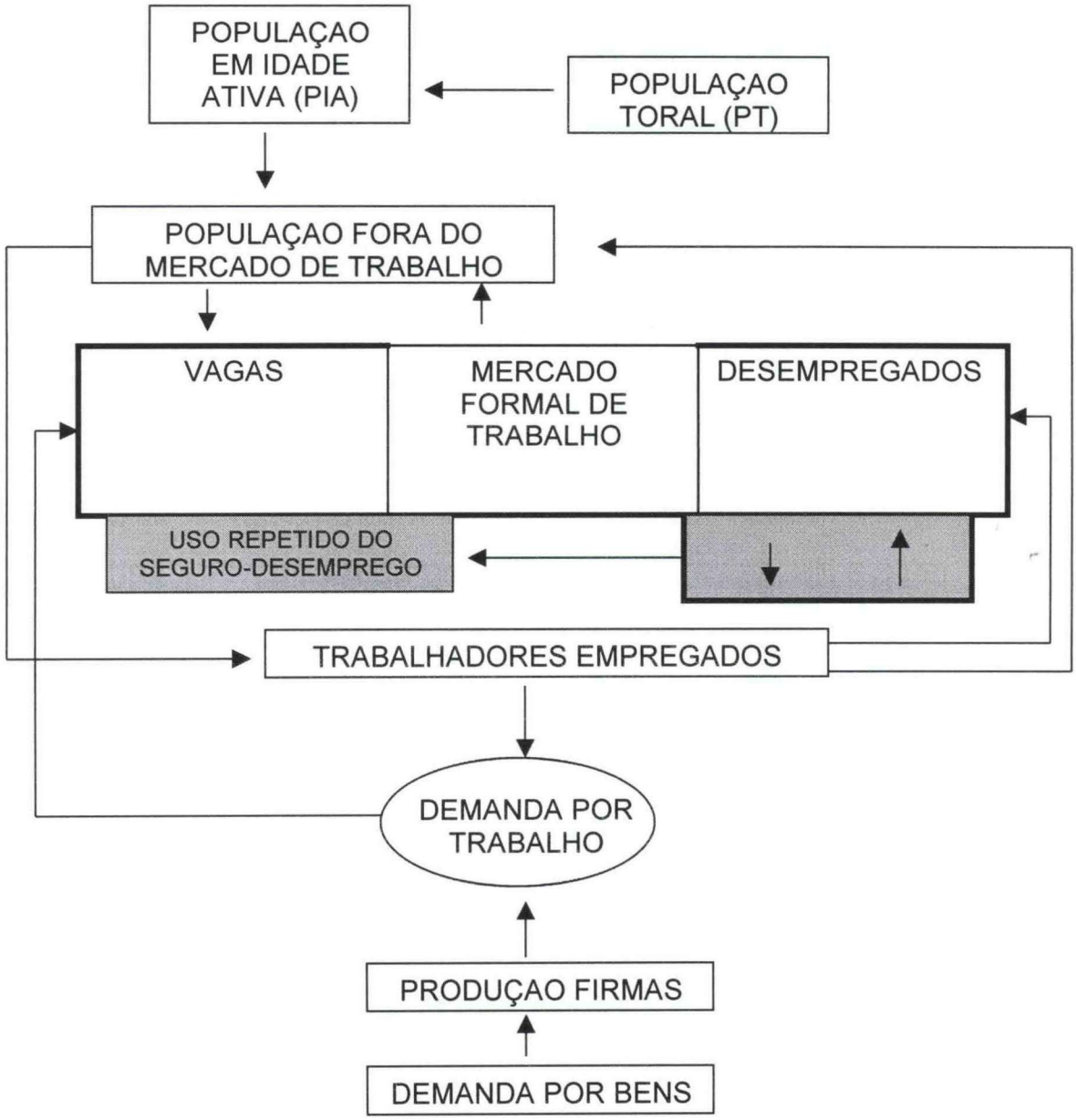
Por exemplo, se dentro de um determinado período contado a partir da última parcela recebida, houvesse uma segunda solicitação pelo mesmo requerente, este receberia uma ajuda específica, um acompanhamento por meio de treinamento ou requalificação, dando ao programa uma característica de política ativa de mercado de trabalho.

A figura 4.1[39], pretende expor de forma esquemática o fluxo e dinâmica do mercado de trabalho, com base na utilização do seguro-desemprego, de acordo com a estrutura do seguro-desemprego brasileiro.

---

[38] Levantamento de dados como número de desligados sem justa causa, nível de renda (conseqüência do seu nível de qualificação), idade gênero e setor econômico.
[39] Elaborada por NETO (2002, p. 62).

FIGURA 4.1 - A DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO E O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO



Fonte: Elaborado por NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 62).

4.1.1 O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO SEGUNDO A TEORIA DO MERCADO DE TRABALHO DUAL

Essa teoria divide o mercado de trabalho em dois segmentos: mercado de trabalho primário e mercado de trabalho secundário os quais pode-se descrever através do seguinte sumário:

1) MERCADO DE TRABALHO PRIMÁRIO

É o mercado onde se encontram as grandes empresas e é considerado pela maioria dos trabalhadores como aquele mercado onde estão os melhores empregos. Nele se encontram: os melhores salários, baixo *turn over*, as empresas nesse mercado oferecem treinamento (com alto grau de investimento) e chances de promoção.

Porém nesse mercado, terá mais chances de se empregar o trabalhador que atenda `as expectativas dos empregadores, como já possuir preparo profissional por exemplo, os demais terão que se dirigir ao mercado secundário.

2) MERCADO DE TRABALHO SECUNDÁRIO

É aquele onde os empregados são considerados pelas empresas como indesejáveis. Nele se encontram normalmente as pequenas empresas, são pagos os piores salários, quase não existe a possibilidade de promoção, treinamento e estabilidade (devido a alta rotatividade).

Essa impossibilidade desses trabalhadores de se inserirem no mercado primário, devido ao baixo preparo profissional, os força a se adaptarem `as condições do mercado secundário, comprovando a impressão de que são "maus empregados".

Isso gera conforme definição de NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 64), um círculo vicioso chamado "armadilha da rotatividade", que segura de forma injusta os trabalhadores no mercado secundário, com alta rotatividade, obrigando-os assim a utilizar de forma repetida o seguro-desemprego. E explicaria o uso repedido do seguro-desemprego.

4.1.2 O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO SEGUNDO A TEORIA NEOCLÁSSICA[40]

Nessa linha de raciocínio, o seguro desemprego é considerado uma transferência do governo para o desempregado, e assim constituindo renda ao trabalhador não assalariado. Aumenta dessa forma o tempo de desemprego além de causar oscilações na oferta de mão-de-obra, já que promove alterações na restrição intertemporal do indivíduo, fazendo com que esse procure menos emprego e busque mais horas de lazer.

Um dos efeitos dessa alteração de oferta de mão-de-obra, é a geração de uma alternância entre trabalhadores no mercado de trabalho, enquanto um grupo de trabalhadores permanece empregados por um curto período de tempo, logo estando preparado para receber o seguro, outro está desempregado e já recebendo o benefício.

Assim sendo percebe-se que não há muitas dificuldades em preencher os requisitos necessário para receber o seguro, implicando na concepção da Teoria Neoclássica, de que essa generosidade[41] e a facilidade de acesso ao benefício leva ao uso repetido do seguro-desemprego, já que os indivíduos irão preferir permanecer menos tempo empregado e receber mais vezes o benefício.

---

[40] Com base na Teoria Neoclássica de oferta de mão-de-obra.
[41] Tempo de duração e valor do beneficio.

Segundo CORAK[42] citado por NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 66), as condições de uso repetido do seguro-desemprego seriam dadas além da generosidade do programa, também pela preferência entre renda e lazer dos indivíduos.

A política ideal para prevenir esse problema seria uma redução do valor ou uma reestruturação da forma de pagamento. Porém se correria o risco de apenas empobrecer a população.

4.1.3 O "ESTADO DA DEPENDENCIA"

A experiência passada do desempregado relacionada ao uso do seguro-desemprego, pode abrir precedente para geração de um "círculo vicioso", o qual é denominado "estado da dependência". Essa experiência cria uma precondição para que o desempregado torne-se futuramente um dependente do benefício, caso ele já tenha sido beneficiado anteriormente[43].

Nessas condições, as prováveis causas desse estado seriam que, mesmo que as preferências se modifiquem com o passar do tempo, o trabalhador se guiará pela sua história passada, e a experiência na utilização do seguro torna seu acesso mais fácil pois já tem conhecimento do seu funcionamento e pré-requisitos.

Logo, o trabalhador que já tenha tido acesso ao seguro desemprego pela primeira vez, percebe as vantagens da sua utilização, principalmente se sua taxa de reposição for elevada. Sedo assim, fica empregado por um determinado tempo, até que se qualifique novamente para recebê-lo, o que leva esse teoria a defender que o uso inicial do beneficio pode levar a uma permanente dependência, e ao uso repetido do seguro-desemprego, sendo essa a condição que explicaria o uso repetido.

---

[42] CORAK, Miles. Is unemployment insurance addictive? Evidence from the beneft duration of repeatusers. IndustrialLabor Relations Review, v. 47, n. 1, p. 62-72, 1993b.
[43] Ver NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 66).

Para esses trabalhadores, o programa entra como um suporte de renda, independente da situação econômica e do risco inerente ao mercado de trabalho.

Essa teoria afirma também que, os valores e o tempo de duração do beneficio gerariam dependência, já que se revertem em uma garantia mínima de renda, mesmo que se esteja desempregado. Desse modo altera os hábitos referentes `a procura de emprego para esses trabalhadores e como conseqüência aumenta o uso do seguro.

A política sugerida para essa teoria seria segundo NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 69), uma "reforma ativa" do programa seguro-desemprego, reordenando-o deforma a identificar os beneficiados que utilizaram o beneficio de forma contínua dentro de um determinado período.

Esse acompanhamento, se daria sob a forma de um aconselhamento seguido de treinamento e requalificação para os "clientes habituais", buscando assim reduzir e dificultar o acesso ao beneficio a partir do primeiro uso, e forçando esse tipo de indivíduo a permanecer mais tempo empregado.

4.1.4 TEORIA DO TRABALHO COMO FATOR DE PRODUÇÃO QUASE-FIXO

Essa teoria analisa que o uso repetido do seguro-desemprego está relacionado `a rotatividade em determinados setores, onde o empregador que, em meio `a ciclos econômicos, reduz sua força de trabalho, principalmente em setores que consideram a mão-de-obra como custo variável de produção. Já em setores nos quais a força de trabalho é considerada um fator fixo a rotatividade é menor.

Essa teoria baseia-se nos estudos clássicos de OI[44] citado por NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 70), o qual alega que, os custos de mão-de-obra são quase-fixos, já que não são diretamente proporcionais `as horas trabalhadas, sendo pagos pelas firmas com base no trabalhador "per capita", logo independe das horas trabalhadas.

Sendo explicado da seguinte forma: para uma análise de longo prazo seria viável avaliar o trabalho como um fator variável, porém o mesmo não vale para o curto prazo, já que as mudanças de curto prazo referentes `a demanda pelo produto geram deslocamentos diferenciados no fator de produção demandado, sendo esse dependente do seu grau de fixidez, segundo NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 70) tem-se que:

> O modelo de OI (1962) gera uma série de proposições testáveis, de particular interesse para o estudo do uso repetido do seguro-desemprego: uma das hipóteses é de que os fatores de produção com um baixo grau de fixidez iriam experimentar significativas variações na demanda em razão de mudança de curto prazo na demanda pelo produto.

Logo os trabalhadores que tivessem em setores que apresentam um baixo grau de fixidez, estariam mais sujeitos ao desemprego, e portanto usariam mais o seguro-desemprego. Sendo assim, esse modelo demonstra e explica a distinção existente na distribuição usual do seguro-desemprego, o qual se encontra mais concentrado em determinados setores, para determinados beneficiários e também em determinadas atividades dentro de uma mesma firma.

Dessa forma, os trabalhadores que não estivessem atuando na linha de produção teriam salários maiores e teriam maior especificidades necessárias às indústrias e apresentariam maior estabilidade, em comparação aos trabalhadores que estivessem na linha de produção e que recebem salários mais baixos. Esses últimos estariam mais propensos `a utilização repetida do seguro-desemprego.[45]

---

[44] OI, Walter Y. Labor as quasi-fixed factor. **Journal of Political Economy**, v. 70, n.6 p. 538-555, 1962.
[45] Não é levantado pelos autores, para ocaso do fator de produção quase-fixo, uma política de solução.

4.1.5 TEORIA INSTITUCIONALISTA DO USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO

A determinação da estrutura das relações entre sindicatos, empregadores, as punições do não cumprimentos dos contratos, normas e acordos é dada pelas instituições do mercado de trabalho[46] .

Essas instituições são importantes na medida em que proporcionam aumento da eficiência econômica, reduzindo custos de incertezas das transações no mercado de trabalho, aumentando o volume de empregos a serem ofertados, elevando a produtividade da mão-de-obra , reduzindo conflitos entre a classe trabalhadora e os empregadores, além de reduzir a taxa de desemprego.

Segundo CAMARGO[47] citado por NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 72), para o caso brasileiro, graças `as instituições aqui existentes (forma de funcionamento do seguro-desemprego, remuneração de forma de pagamento do FGTS, estrutura e funcionamento da Justiça do Trabalho) há um grande incentivo para que exista uma elevada variação nos salários assim como uma alta rotatividade da mão-de-obra, com estímulos `a relações de trabalho de curto prazo. Já que essas instituições gerariam uma espécie de prêmio pela sua demissão, implicando segundo a estruturação atual numa gratificação tanto maior quanto menor for o salário[48].

Desse modo, a demissão torna-se desejada pelo trabalhador, principalmente em períodos de crescimento econômico onde seu ganho se torna real e imediato, isso o leva a forçar seu desligamento ao invés de investir seu trabalho no aumento da produtividade de forma a obter um maior salário no futuro.

---

[46] Justiça do trabalho, DRTs (Delegacias Regionais do trabalho, etc.
[47] CAMARGO, J. M. **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996
[48] Ver quadro 2.1 deste trabalho

Sendo assim, tem-se no Brasil, segundo NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 73), que "...os vínculos de emprego no Brasil tendem a ser de curto prazo, com uma rotatividade elevada, pouco ou nenhum treinamento e, conseqüentemente, baixos salários."

Nesse sentido o uso repetido do seguro-desemprego estaria relacionado `as instituições do mercado de trabalho e demonstra que devido `as diferenças dessas instituições entre os países alguns têm índice mais elevados que outros no uso do seguro-desemprego.

Ainda segundo NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 73), os benefícios que as empresas obtém com as demissões são maiores que os salários, logo em períodos e crise não existem incentivos para reter os trabalhadores, em contra partida em períodos que equivalem ao pleno-emprego os trabalhadores forçariam sua demissão a fim de gozar dos benefícios monetário, que dela obteriam.

Uma outra questão levantada relaciona-se a que o seguro-desemprego brasileiro, eqüivale mais a uma forma de transferência ao desempregado do que um programa que integrado ao SINE promoveria treinamento, orientação e recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

E nesse sentido, gera incentivo para que o contrato de trabalho no setor formal se torne contrato de trabalho temporário no setor informal, pois não existe controle se o trabalhador esta procurando emprego ou trabalhando.

Concomitantemente, promoveria "ganhos" para os dois lados, empregado e empregador, já que o primeiro não teria que pagar encargos pela contratação formal do empregado, e o segundo receberia todos os benefícios aos quais teria direito e mais o salário de seu emprego informal.

4.2 OS FATOS ESTILIZADOS: SOBRE O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO BRASIL (1986-1998)

Foram levantados dados a partir das tabulações realizadas pela DATAMEC, que permitiram estabelecer 6 fatos estilizados para o caso brasileiro, referente ao uso repetido do seguro-desemprego. E esses estão destacados abaixo:

1º Fato - **EXISTE O USO REPETIDO DO SEGURO-DESEMPREGO.**

Segundo dados levantados, conforme tabela 4.2.1, este é um fato bastante comum no Brasil podendo-se afirmar que é uma das características do seguro-desemprego brasileiro, sendo que foram atendidos 26,4 milhões, porém foram concedidos 39,4 milhões de benefícios, logo cada segurado (ou seja, 9,1 dos 26,4 milhões) recebeu em média o benefício mais de uma vez, o que representa 55,9% de todos os benefícios concedidos .

TABELA 4.2.1 - DADOS SOBRE ANTENDIMENTOS E CONCESSÕES DO SEGURO-DESEMPREGO - 1986/98

	1 vez	2 vezes	3 vezes	4 vezes	+ de 5 vezes	total
Beneficiários						
Numero	17,358,232	6,163,630	2,104,637	606,063	185,095	26,417,657
Proporção	65,74%	23,3%	8,0%	2,3%	0,7%	100%
Benefícios concedidos						
Numero	17,358,232	12,327,260	6,313,911	2,424,252	972,042	39395,697
Proporção	41,7%	31,3%	16,0%	6,2%	2,5%	100%

Fonte: DATAMEC, segundo NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 83),

2º Fato - **OS HOMES ADOTAM O USO REPETIDO COM MAIOR FREQÜÊNCIA.**

Segundo dados do DATAMEC os homens (que equivalem a 38,3% total de segurados) utilizando o seguro-desemprego com maior freqüência, conforme tabela 4.2.2, provavelmente esse número está relacionado `a força de trabalho que é formada na sua maioria por homens.

3º Fato - AS FAIXAS DE 30 A 39 ANOS E DE 40 A 49 ANOS O USO REPETIDO TENDE A SER MAIOR.

Essas faixas gozam de um acúmulo de benefícios maiores , recebem em média 61,2% de todos os benefícios pagos, ver tabela 4.2.2, esse fato esta relacionado aos seguintes pontos:

a) dificuldade encontrada por trabalhadores com idade mais avançada em se empregar, e
b) essa dificuldade é proveniente dos ajustes relacionados `a economia brasileira:

   - abertura e modernização dos setores, que por sua vez eliminou vários cargos gerenciais e nas linhas de produção de dentro das empresas, provenientes da inserção de maquinas, robôs, etc, e
   - mudanças organizacionais inerentes `a terceirização, `a reengenharia;
   - os planos de estabilização econômica, Plano Cruzado, Plano Collor e Plano Real, que no decorrer do período estudado também contribuíram para mudanças no mercado de trabalho.

4º Fato - A BAIXA ESCOLARIDADE COMO FATO GERADOR DO USO REPETIDO.

Os dados levantados pela DATAMEC indicam que trabalhadores que possuem somente até o primeiro grau completo completo, estão mais propensos a utilizar repetidamente o seguro-desemprego, conforme dados apresentados na tabela 4.2.2. Tais dados comprovam que o grau de instrução influencia no uso repetido do seguro desemprego.

5º Fato - OS SERVIÇOS INDIVIDUAIS E OS LIGAO DOS `A PRODUÇAO APRESENTAM MAIORES INDICES DE USO REPETIDO.

Segundo os dados da DATAMEC existem dois grupos de ocupação com maior propensão ao uso repetido, o primeiro refere-se aos serviços individuais e o segundo refere-se aos ligados `a linha de produção. Verificar dados apresentados na tabela 4.2.2.

6º Fato - SALÁRIO MENORES LEVAM AO USO REPETIDO.

As menores faixas salariais indicam um número elevado de repetições no uso do seguro-desemprego, sendo que os maiores índices começam entre a faixa de 2 a 3 salários mínimos, conforme se pode verificar na tabela 4.2.2.

TABELA 4.2.2 - PROPROÇOES DE PAGAMENTO DE MAIS DE UMA VEZ DO SEGURO-DESEMPREGO - 1986/98

CARACTERISTICAS	PROPORÇAO
GENERO	**%**
Masculino	60,6
Feminino	45,3
FAIXA ETARIA	
10 a 14	14,18
15 a 17	4,5
18 a 24	34,6
25 a 29	55,6
30 a 39	61,3
40 a 49	61,2
50 a 64	55,0
65 ou mais	33,8
ESCOLARIDADE	
Não alfabetizados	50,4
Primário incompleto	56,8
Primário completo	57,0
1° grau incompleto	58,1
1° grau completo	58,8
2° grau incompleto	51,9
2° grau completo	54,7
Superior incompleto	47,9
Superior completo	43,4
OCUPAÇAO	
Profissões técnicas/cientificas	34,7
Altos func. e adm. de empresas	52,8
Trabalhadores de serviços adm.	49,8
Trabalhadores no comercio	54,3
Trabalhadores dos serviços individuais	56,5
Trabalhadores agropecuários	49,5
Trabalhadores da produção industrial	63,7
Ocupações não especificadas	50,4
FAIXA SALARIAL (em salários mínimos)	
Até 0,5	31,2
De 0,51 a 1	35,3
De 1,01 a 1,5	46,0
De 1,51 a 2,0	54,6
De 2,01 a 3,0	62,01
De 3,01 a 5,0	66,2
De 5,01 a 10,0	58,5
Mais de 10,00	43,1
TOTAL	55,9

Fonte: DATAMEC, tabela fornecida por NETO e ZYLBERSTAJN (2002, p. 84)

4.3 SUGESTÕES DE REFORMA DO SEGURO DESEMPREGO

Segundo CHAHAD (2002, p. 15), o seguro-desemprego tem apresentado várias falhas em sua operacionalização as quais dizem respeito `a sua eficiência e equidade[49], o primeiro refere-se `a existência de situações de desemprego que são exógenas ao comportamento do trabalhador, e `a segunda refere-se ao fato dos trabalhadores que tenham salário mais elevado enquanto empregados, terão os mesmos direitos de reposição que os trabalhadores de salário mais baixos, efeito de redistribuição.

Para solucionar os inúmeros problemas relacionados ao seguro-desemprego, Chahad (2002, p 18) sugere uma reformulação no programa, referentes `a sua estrutura global e `a sua forma de concessão, conforme segue:

- **M**udanças na taxa de reposição salarial:

A taxa de reposição deve ser suficiente no curto prazo para garantir a mobilidade do trabalhador e da economia, já no longo prazo sua função é de preservar o capital humano. Apesar de ser uma tarefa não tão fácil **S**NOW**ER**[50] citado por Chahad (2002, p. 18) sugere que:

> Quanto maior o suporte dado ao desemprego de longo prazo, menor será o incentivo para buscar emprego no curto prazo, não importando o período de duração do seguro-desemprego. Benefícios de curta duração encorajam o trabalhador a buscar rapidamente emprego, somente se o suporte de renda no longo prazo não for superior `aquele dado no curto prazo. Desta forma, se uma forte queda na renda e inaceitável em termos de equidade, então o beneficio de curta duração, combinado com treinamento, e aconselhamento, equivalente ao suporte de renda no longo prazo, poderá ser muito mais efetivo do que um beneficio com longo período de duração.

---

[49] Problemas que dizem respeito `a: **Seleção** ad**V**ersa: os trabalhadores que mais necessitam do seguro-desemprego ingressam na força de trabalho na esperança da sua utilização futura; **R**isco mo**r**al: redução da busca de emprego por parte do trabalhador que esta recebendo-o; e **I**mper**f**eiç**õ**es no mercado de capitais: a falta de empréstimos a juros baixos ao desempregado, que procura cobrir sua renda, faz com que o desempregado procure o seguro-desemprego sem a preocupação de devolvê-lo.

[50] SNOWER, D. J. Propuestas de reforma de los regimes de desempleo. **Revista Internacional dei Trabajo**, Genebra, v. 114 n 4-5, 1995.

- **M**odificações na forma de administrar o seguro desemprego:

A forma atual não é tão rígida quanto o necessário para dificultar o acesso `aqueles que estão apenas querendo tirar proveito do programa, as sugestões de CHAHAD (2002, p. 19), são:

1) Controle sobre a recusa do beneficiário `a um emprego compatível as suas especializações, por meio de entrevistas permanentes;

2) Realizar investigações sobre possíveis ganhos extras ou rendas não salariais dos beneficiários;

3) Impor condições para o recebimento do beneficio como: a disponibilidade para procurar trabalho e/ou receber treinamento, e

4) Fazer com que o beneficio esteja condicionado `as condições de renda da família do beneficiário.

Apesar de reformas com esta serem custosas, deve-se levar em conta que o benefício que se alcançará com o aumento do emprego e com a redução da procura pelo seguro compensará esse custo, e que se deve com urgência impedir que o beneficio faça parte do modo de vida do beneficiário e torne-o um cliente do uso repetido do seguro.

- **A**ssociar a duração do beneficio `a duração do desemprego:

O valor e a duração do seguro devem estar associados `a duração do desemprego, fazendo com que o trabalhador vá em busca de um novo emprego com maior intensidade, atrelando o pagamento da próxima parcela `a esforços na busca de um novo emprego (comprovada pelo segurado), ao tempo que levou para obter um novo emprego e ao numero de vezes que utilizou o seguro.

- Substitui pelo imposto de renda negativo

Exigir que todos os trabalhadores declarassem imposto de renda, assim ao se desempregar o indivíduo receberia um imposto negativo, ao invés do seguro desemprego, já que sua renda se reduziria abaixo de um limite inferior, o qual seria proveniente do orçamento governamental.

As críticas a favor dessa alteração defendem que, será mais fácil o controle fiscal, porém as observações contra revelam que haveria retração da oferta de trabalho caso a renda mínima esteja acima da renda que maximiza a satisfação do trabalhador.

- Substituir pelo sistema de indenização pela dispensa sem justa causa

Embora seja semelhante ao seguro-desemprego essa forma de pagamento se reflete em uma parcela única, podendo ser gasta conforme a necessidade do trabalhador, não causando estímulos à inércia na procura de trabalho, enquanto a expectativa do recebimento de mais parcelas gera comodidade por parte do desempregado.

Além dessas alterações estruturais sobre o formato da concessão do seguro-desemprego há também a necessidade de mudanças como diz CHAHAD (2002, p. 32), que o seguro está carente de "...um novo desenho...", e sugere as seguintes alterações:

1) Uma maior interação entre o seguro-desemprego e as demais políticas ativas do mercado de trabalho na busca de um Serviço Social de emprego mais sólido;

2) Busca por adequação da concessão do seguro conforme o perfil do segurado;

3) Urgente revisão das formas de concessão e dos sistemas indenizatórios hoje encontrados, e

4) Propor políticas complementares que garantam e sustentem o novo desenho.

Para que haja sucesso no desempenho do seguro-desemprego, e para que o mesmo venha a atingir seus objetivos, há a necessidade de uma reformulação que proporcione uma maior eficiência, o mesmo ocorre com a sua integração com as políticas ativas.

Uma das formas de possibilitar essa mudança é seguir exemplos inerentes `a experiência de países da OCDE[51], as quais indicam o caminho para um Serviço Público mais eficiente.

[51] Organization For Economic Co-Operation and Development-OCDE, instituição composta por 29 paises, e responsável em prover os governos de informações, para tomada de decisões sobre questões sociais.

5. SEGURO-DESEMPREGO NO CENÁRIO INTENACIONAL (PAÍSES DA OCDE)

O seguro-desemprego é um fenômeno que acompanha a sistemática do capitalismo, e é considerado um dos mais antigos instrumentos de política pública, sendo que recebeu sua merecida atenção somente no início do século XX.

Sendo consolidado no pós-guerra em face ao surgimento do estado de "bem estar", assim como outras ações visando a redução do desemprego e a proteção ao desempregado, já que os estados nacionais passaram a atuar de forma mais efetiva na sua execução, devido à necessidade de uma maior regulação dos mercados comprovada pelas conseqüências desastrosas da crise dos anos 30.

Suas primeiras experiências se dão sob forma de esquema compulsório e sob o patrocínio do Estado, a França teve sua primeira experiência em 1905. Outros países da Europa também tiveram os primeiros contatos no início do século (Itália em 1919, na Áustria e 1920, na Alemanha 1927 e nos EUA em 1936).

O período pós-1945 pode ser considerado um período de grande crescimento econômico das nações sendo chamado por alguns economistas como "anos dourados" ou os "trinta anos gloriosos". Sedo caracterizados também pelas baixas taxas de desemprego, chegando a níveis compatíveis ao pleno-emprego.

Esse cenário de prosperidade forneceu as condições necessárias às aplicações e ampliações das políticas de "welfare state". Contudo persiste o número de nações onde programas de amparo ao desempregado ainda são inexistentes ou foram efetivados de forma precária[52].

[52] Ver CHAHAD (1999, p. 15)

Logo se tem em mente que o seguro-desemprego, no mundo, foi idealizado sob um sistema que fazia referência ao pleno emprego, e tendo o desemprego como um problema temporário ou friccional[53].

Em 1973, a crise do petróleo foi tida como passageira, e as tradicionais ferramentas keynesianas como solução, sendo assim, houve uma tendência global de aumentar a generosidade dos seguros-desempregos, a fim de dar assistência `a população desempregada crescente.

Contudo percebeu-se que o desemprego persistia e tomava proporções que exigiam uma ação de combate emergencial, além de tornarem extremamente frágeis os sistemas financeiros de auxílio ao desemprego. Segundo AZEREDO (1998, p. 17).

> Com os primeiros sinais de perda de dinamismo das economias centrais, no início da década de 70, os esquemas de seguro desemprego começaram a ser crescentemente demandados, produzindo uma elevação significativa dos gastos globais com seguro... As estatísticas para países selecionados da OCDE mostram que a média (não ponderada) de gastos com seguro como proporção do Produto Nacional Bruto (PNB) passou de 0,41% em 1970 para 1,27% em 1980.

Sendo assim o dispêndio com o seguro-desemprego teve aumento significativo, durante o período compreendido na década de 70, em países da OCDE, o quadro 5.1 apresenta dados sobre a elevação dos gastos em alguns desses países. O aumento nesse sentido foi caracterizado pela crença de que a crise seria passageira (AZEREDO 1998, p. 18), partindo desse princípio, houve uma elevação nos valores pagos do seguro.

---

[53] Desemprego friccional: é causado pelo desajuste ou falta de mobilidade entre a oferta e a demanda, quando empregadores com vagas desconhecem a existência de mão-de-obra disponível, enquanto trabalhadores desempregados desconhecem as ofertas reais de trabalho.

QUADRO 5.1 - A ELEVAÇÃO DOS GASTOS COM SEGURO-DESEMPREGO EM PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE ENTRE 1970 /80

País	De (%)	Para (%)
Alemanha	0,40	1,12
Bélgica	0,44	2,6
Dinamarca	0,42	3,03
Espanha	0,14	1,46
Finlândia	0,21	0,41
França	0,32	1,46
Inglaterra	0,47	0,94
Irlanda	1,28	2,12

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados fornecidos por AZEREDO (1998, p. 17)

Ao analisar a forma de assistência ao desempregado em países da OCDE, sob a perspectiva do seguro-desemprego, percebe-se que o problema do desemprego se apresenta nesse sob um aspecto mais grave.

Segundo CHAHAD (1999, p 17), o desemprego aberto[54] , tem sido o grande desafio para esses países, tendo a taxa de desemprego média crescido de aproximadamente 3% em 1973 (cerca de 26 milhões de desempregados), para cerca de 7% em 1998, apesar de ter chegado a 7,2% em 1986. Representando cerca de 35,5 milhões de desempregados ao final de 1990 (dados constantes na tabela 5.1[55] fornecida por CHAHAD (1995, p. 18).

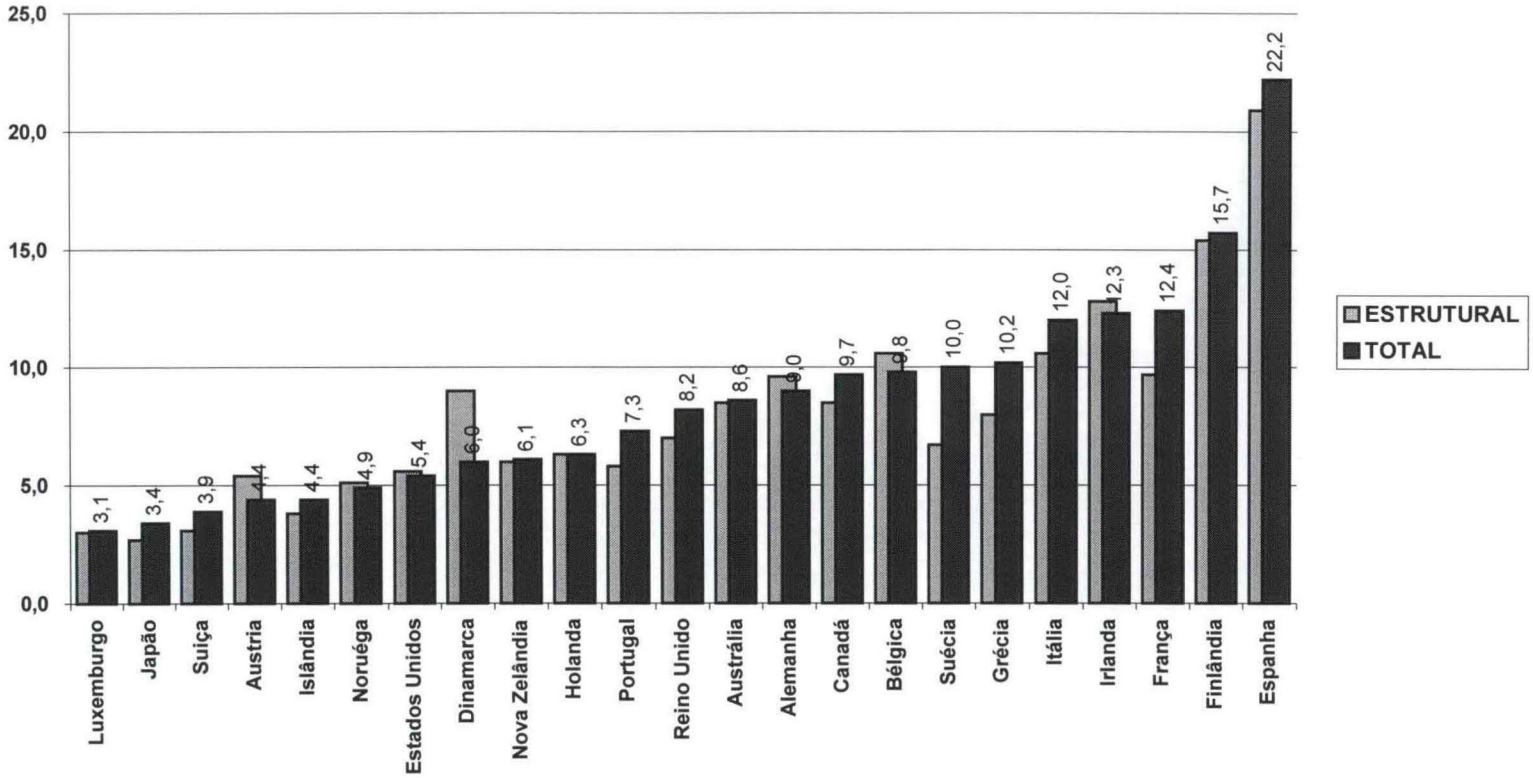
[54] Pessoas que procuraram trabalho nos trinta dias e não trabalharam nos sete dias anteriores à entrevista (IBGE 2003).
[55] OECD (1998e), **Employment Outlook 1998**, june, Paris, France.

TABELA 5.1 - A TAXA DE DESEMPREGO ABERTO NOS PAÍSES DO OCDE, 1986 / 1996[1]

País	Taxa de desemprego[2]		Desemprego de longo prazo[3]	
	1998	1986	1996	1986
Alemanha	9,5	7,6	47,8	48,3
Austrália	8,2	7,9	28,4	27,4
Áustria	4,5	3,1	25,6	nd
Bélgica	8,8	11,6	61,3	69,6
Canadá	8,3	9,5	13,9	9,0
Dinamarca	4,5	5,5	26,5	28,3
Espanha	18,6	20,8	55,7	57,6
Estados Unidos	4,6	6,9	9,5	8,7
Finlândia	11,5	5,3	39,1	16,0
França	11,9	10,4	39,5	47,8
Grécia	10,0[4]	7,4	56,7	42,4
Holanda	3,8	10,3	50,0	46,5
Hungria	9,9	nd	54,4	nd
Irlanda	8,9	17,4	59,5	64,0
Islândia	3,7	0,6	20,0	nd
Itália	12,3	10,9	65,6	67,1
Japão	4,3	2,8	19,9	17,2
Korea	2,0	3,8	3,9	nd
Luxemburgo	2,2	1,4	27,6	31,3
México	5,7	nd	2,2	nd
Noruéga	3,2	2,0	14,0	7,5
Nova Zelândia	7,7	4,0	20,7	8,1
Polônia	12,2	nd	39,0	nd
Portugal	4,6	8,5	53,1	53,7
Reino Unido	6,3	11,6	39,8	48,2
República Tcheca	3,8	nd	31,6	nd
Suécia	8,1	2,7	17,1	8,0
Suíça	3,9[5]	0,8	25,0	nd
Turquia	5,9	7,7	43,5	50,8
G7[6]	6,5	7,3	30,7	29,9
União Européia	9,7	10,4	53,1	22,2
Total OECD[7]	7,0	7,2	34,0	34,5

Fonte: OECD Employment Outlook, Paris, junho, 1998; 1 Taxa de desemprego, de acordo com a definição de cada país; 2 Taxa de desemprego aberto (como % da Força de Trabalho). Para o ano de 1998 corresponde à média até o terceiro quadrimestre; 3 Corresponde ao percentual de desempregados com 12 meses ou mais de desemprego, sobre o total de desempregados; 4 1995; 5 19966; Grupo dos sete países mais industrializados; 7 Média não ponderada excluíndo-se Hungria, México, Polônia e República Tcheca; nd = não disponível

Gráfico 5.1
OCDE: Decomposição da Taxa de Desemprego Aberto Total em Desemprego Estrutural, em Países Selecionados, 1996
(%)



Fonte: Elaboração CHAHAD 1999, p. 20, com base em OECD (1997a); OECD(1998): Definição de desemprego de acordo com as estatísticas nacionais.

Obs.: O valor acima da coluna corresponde à taxa de desemprego aberto total.

Tem-se que os fatores estruturais são responsáveis por 92,2% da taxa de desemprego aberto total, esses dados são apresentados e demonstrados no gráfico 5.1 fornecido por CHAHAD (1999, p. 20).

Existe outro problema enfrentado pelo combate ao desemprego nesses países é a falta de estimulo `a procura de trabalho por parte dos desempregados. A taxa de "não emprego"[56] dispõe dos seguintes dados a respeito dos percentuais de pessoas na idade ativa que não trabalham, é o chamado "desencorajamento ao trabalho":

- Cerca de 40% das pessoas na Europa Continental não trabalham;
- No Japão esse percentual é de 25%, e
- Nos Estados Unidos são 30%.

Seguindo uma situação de informações imperfeitas[57], os desempregados acumulam informações a cada uso fazendo assim que o seguro-desemprego diminua o custo do desemprego, aumentando seu tempo de duração dessa situação[58], fazendo parecer vantajoso estar desocupado.

Dessa forma, com base nessa situação e na justificativa de crise nos sistemas financeiros de seguridade, a proteção ao desempregado começa a reduzir em vários países de forma singular a cada um. Conforme percentual do PIB demonstrado no quadro 5.2.

Houve ainda alguns países que apresentaram um comportamento contrário `a essa tendência e levaram seus gastos com programas de seguro-desemprego e com políticas passivas, é o caso de Noruega, França e Dinamarca, conforme afirma AZEREDO (1995, p. 97)

---

[56] A razão entre o total de inativos e de desempregados com relação ao total da população em idade ativa (PIA), CHAHAD (1999, p. 19).
[57] crença de que estão tirando proveito da situação de desemprego.
[58] Teoria do *job-search* AZEREDO (1995, p. 97)

QUADRO 5.2 - PERCENTURAL (PIB) DE REDUÇAO DE GASTOS COM SEGURO DESEMPREGO DE ALGUNS PAISES MEMBROS DA OCDE - 1985/1990

País	% anterior	% de reduzido
Suiça	0,28 em 1985	0,14 em 1990
Inglaterra	2,01 em 1985	0,90 em 1986
Luxemburgo	0,31 em 1985	0,18 em 1990
Holanda	3,24 em 1985	2,30 em 1990
Itália	0,75 em 1985	0,40 em 1988

Fonte: Elaboração do próprio autor com base em dados da OCDE[59] fornecidos por AZEREDO (1995, p. 97).

Devido `as proporções e a continuidade dos elevados níveis de desemprego, os países componentes da **OCDE** foram forçados a direcionar esforços a fim de buscar soluções para os problemas do mercado de trabalho. Dentre as ações pode-se destacar três grandes focos:

- Direcionar os recursos destinados ao mercado de trabalho para as políticas ativas;
- Promover uma grande reforma ao programa seguro-desemprego, através de uma redução de sua excessiva generosidade e da geração de incentivos `a procura por emprego, e
- Realizar uma reforma no Setor Publico de Emprego (SPE), a fim de proporcionar a base para uma maior eficiência e eficácia das reformas a serem implementadas.

Logo com tais alterações no foco das políticas, houve também o redirecionamento de importância dada `as formas de políticas, ganhando destaque na

[59] OCDE. Perspectives de l'emploi. - Paris: OCDE, 1993

maioria dos países `as políticas ativas de mercado de trabalho como: formação e reciclagem profissional e intermediação de mão-de-obra.

Conforme afirma AZEREDO (1995, p. 98), "A crescente importância da formação e qualificação surge da revolução tecnológica em curso, que requer um trabalhador mais qualificado e polivalente,..., e uma formação contínua, dada a rapidez das mudanças tecnológicas."

Esse novo formato de política , que associa a assistência ao desempregado com a formação e a reciclagem, torna o desempregado mais adaptado ao mercado de trabalho que passa a exigir novas qualificações do trabalhador.

Contudo essa reciclagem deve ser contínua devido à alta velocidade das inovações tecnológicas, e devido ao fato de não elevarem as oportunidades de emprego, mas sim a oportunidade de ocupar-se de uma vaga ofertada, já que essa oferta se dá de forma exógena ao mercado de trabalho.

O quadro 5.3, demonstra em termos de percentual do PIB a variabilidade de alguns países da OCDE com relação à destinação de recursos para as políticas de formação profissional.

QUADRO 5.3 - PERCENTUAL (PIB) DE ELEVAÇAO DOS GASTOS COM FORMAÇAO PROFISSINAL EM ALGUNS PAISES MEMBROS DA OCDE

Países	% de elevação de gastos com formação profissional
Suécia	4,6 em 1991/92
Dinamarca	6,6 em 1991
EUA	0,70 em 1991/92
Luxemburgo	0,02 em 1991
Espanha	0,08 em 1992
Japão	0,03 em 1990/91
Alemanha	0,59 em 1992

Fonte: Elaboração do próprio autor com base em dados da OCDE[60] fornecidos por AZEREDO (1995, p. 99).

Em alguns países percebe-se que os percentuais de gastos com formação profissional não são tão elevados, porém isso não significa que a formação profissional nestes países seja de baixa qualidade ou em numero reduzido, já que as empresas assumem papel importante nesse aspecto.

Ao comparar-se a capacitação púbica e a privada tem-se como resultado que: no caso da privada as empresas tenderão a fornecer um treinamento mais específico `as suas atividade e procurarão reter em seu quadro os trabalhadores treinados por ela, já no caso da pública o treinamento assumirá tendências universais, na procura de elevar a empregabilidade do trabalhador.

Deve-se também citar que, em vários países a intermediação de mão-de-obra também teve destaque de importância para a readequação ao novo cenário do mercado de trabalho. O Japão por exemplo teve em 1990/91 0,02% do PIB destinados

[60] OCDE. Perspectives de l'emploi. - Paris: OCDE, 1993

`a intermediação de mão-de-obra, outro exemplo é a Suécia onde esse percentual foi de 0,24% em 1992/93[61].

Ainda segundo AZEREDO (1988, p. 30 e 31) tem-se que, para ter continuidade no recebimento do seguro, em países membros da OCDE, é o fato da obrigatoriedade da inscrição em uma agencia de emprego:

> "... outro requerimento básico para que o trabalhador receba o seguro-desemprego, ..., diz respeito `a obrigação de estar inscrito nos serviços ou agencias de emprego. A vinculação a estes serviços, durante todo o período de manutenção do seguro, é necessária para garantir que o trabalhador esteja sendo informado das oportunidades de emprego existentes, adequadas `a sua qualificação profissional. A recusa pro parte do trabalhador ao emprego oferecido implica na suspensão, temporária ou permanente do pagamento do benefício."

No caso de países da América Latina, os maiores problemas enfrentados estão relacionados ao alto grau de informalidade do mercado de trabalho e ao baixo nível de qualificação profissional da mão-de-obra.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que políticas públicas de emprego representam assunto extremamente recente nos países latino americanos[62], porém a questão vem ganhando importância na maioria desses países, refletindo assim em mudanças e aperfeiçoamento nos mecanismos já existentes.

Já com relação aos serviços de intermediação e reciclagem de mão-de-obra se encontram em quase todos os países, mesmo que se apresentem de forma diferenciada. Pode-se citar os seguintes exemplos:

- Colômbia: o órgão responsável por realizar a intermediação e a reciclagem chama-se SENA (Serviço Nacional de Aprendizagem), está ligado ao Ministério do trabalho e seu financiamento advem de

---

[61] Vale lembrar que conforme citado por AZEREDO (1995, p. 100), "Os dados sobre intermediação podem ser aproximados, para os paises da OCDE, pelos gastos na rubrica administração e serviços públicos", ou seja nos dados apresentados estão incluídos gastos com administração por exemplo.

[62] O Brasil e o Uruguai são os únicos países latino-americanos que utilizam o seguro-desemprego como auxilio ao desempregado associado `a formação e intermediação de mão-de-obra, ainda que de forma precária. AZEREDO (1995, p. 100).

contribuições dos empregadores as quais incidem sob a folha de pagamento;

- Peru: o Sistema Nacional de Capacitação, conta com a contribuição das industrias e está associado ao sistema de educação, e
- Chile: conta com um sistema que integra as instituições privadas, entidades religiosas e não governamentais.

5.2- OS PADRÕES INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO

O financiamento do seguro-desemprego acata uma série de conseqüências para os países que o adotam. Pode-se destacar aqui que pelo lado da microeconômica incorre em: alterações relacionadas à oferta de trabalho e incremento aos custos das empresas.

Já pelo lado da macroeconomia causa impactos também sobre o nível de preços, além de alterações relacionadas à demanda agregada e sobre as contas públicas. Logo dependendo da estrutura de financiamento adotada, são gerados impactos sob o mercado de trabalho e sob a economia como um todo.

Conforme publicações da **US** Social Security Administration[63] citada por CHAHAD (2000, p. 24), aproximadamente 64 países possuem o seguro-desemprego. Sendo que com relação a suas fontes de recursos estão distribuídos da seguinte forma:

- 57,6% desses países arrecadam fundos através da contribuição de trabalhadores, empresários e governo (caso brasileiro);
- 19,7% arrecadam fundos através da contribuição dos trabalhadores e empregadores;

[63] US Social Security Administration(1997), **Social Security Programs Throughout the World,** Office of Research, Evaluation and Statistics, GPO, Washington.

- 9,1% arrecadam fundos somente através de contribuições do governo;
- 7,6% através do governo dos empregadores, e
- 6,0% somente através dos empregadores.

Segundo CHAHAD (2000, p. 24) tem-se que:

> ...o seguro-desemprego é usualmente financiado através de tributação sobre a folha de pagamentos, seja advinda da contribuição dos empregadores e/ou dos trabalhadores. Neste caso, as contribuições dos empregadores tendem a ser mais elevadas. Ao governo compete cobrir os *déficits* existentes, arcar com determinados custos administrativos, e complementar a proteção aos desempregados através da Assistência Social.

Já no caso brasileiro, conforme já exposto no capítulo 3 "Origens de Recursos", difere bastante dos padrões internacionais. Sendo um dos poucos a custear o financiamento do seguro-desemprego através das empresas, porém não sobre a folha de pagamentos, mas sobre as receitas de uma organização de caráter tripartite e paritário, composta por: empresas, governos e trabalhadores.

5.3 DUAS EXPERIÊNCIAS DE SPE (SISTEMAS PÚBLICOS DE EMPREGO): EUA E ESPANHA

A partir dos anos 70 surgem os SPE como forma de articular assistência no âmbito financeiro, formação e reciclagem ao desempregado que se multiplicava por todo o globo devido às crises já apresentadas.

Segundo RAMOS (2004, p. 2), pode-se destacar duas alternativas direcionadas `a geração de empregos: sendo que a primeira indicava a necessidade de uma desregulamentação no mercado de trabalho na busca pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda por mão-de-obra; a segunda indicava que a intervenção no mercado de trabalho, porém sob uma vertente que almejasse estruturar as três políticas de forma interligada (assistência financeira, intermediação, formação).

Sendo assim serão apresentados dois exemplos (EUA e Espanha), de forma sumária, que demonstram como poderiam ser implantadas e administradas essas políticas. A justificativa da escolha desses países está nas seguintes argumentações[64]:

1) Os Estados Unidos: Em se tratando de mercado de trabalho é considerado como referencia principalmente no sentido de desregulamentação, sendo que nos anos 80 apresentou os maiores índices de crescimento de emprego, com as menores taxas de desemprego e o desemprego de longa duração praticamente não afetou os desempregados.

2) A Espanha: Apresenta uma trajetória muito parecida com a do Brasil, com: acelerado processo de internacionalização e de modernização; seus índices de desemprego chegaram aos maiores números apresentados por paises integrantes da OCDE; transição política acelerada. Sendo assim torna-se um marco de referência para o caso brasileiro (RAMOS 2004, p. 4).

5.3.1 ESTADOS UNIDOS UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E DA FORMAÇÃO DO SPE

O mercado de trabalho dos EUA é tradicionalmente tido como extremamente flexível, graças `a força que o mercado exerce sobre a determinação dos salários reais e do emprego[65].

De acordo com dados levantados apresentados sobre os EUA, pode-se perceber que sua taxa de desemprego é relativamente menor que na Europa. Segundo RAMOS (2004, p. 9) "No ciclo de crescimento de 1983/90, a taxa média de desocupação nos

[64] RAMOS (2004, p. 3).
[65] Ver RAMOS (2004, p. 9)

Estados Unidos foi de 7,1%, percentual inferior ao verificado nos países europeus da OCDE 9,9% e na Comunidade Européia 10,2%".

Os EUA é exemplo de desregulamentação do mercado de trabalho, já que nos anos 80 o país registrou os maiores percentuais de crescimento do emprego, menores taxas de desemprego de longa duração (RAMOS 2004, p. 3).

O Sistema Público de Emprego dos EUA tem uma história tradicional, que se desdobra desde a grande depressão de 30. Seu SPE foi desenhado sob fortes tendências Keynesianas, em 1933 e em 1935 foi complementado com as primeiras medidas que deram origem ao seguro-desemprego no país. Sempre de forma descentralizada.

Suas grandes linhas, necessidades, objetivos e alocação de recursos são estabelecidos por uma comissão supraministerial chamada *NATIONAL COMISSION FOR EMPLOYEMENT POLICY,* formada por 15 membros indicados pelo Presidente da República, foi instituída em 1973.

Assim os programas de recolocação e treinamento, ficam dispersos entre os Estados, e concentrados nos Departamentos de Trabalho e Educação, apesar de um ponto de decisão dos seus objetivos ser central, não há um órgão Federal que concentre sua estrutura organizacional.

No âmbito Estadual a estruturação é realizada pelos conselhos de coordenação *STATE JOB TRAINING COORDINATING COUNCIL,* a nível local a coordenação e adequação são realizadas pelos conselhos *PRIVATE INSDUSTRY CONCIL*, sendo dessa forma respeitadas as particularidades e necessidades de cada localidade.

5.3.1.1 O SEGURO-DESEMPREGO NOS EUA[66]

- Seu surgimento se dá por volta dos anos 30;
- Não estando vinculado a nenhum sistema de intermediação ou treinamento;
- O segurado deve confirmar sua situação a cada 8 ou 15 dias via correios, e deve apresentar-se com freqüência aos departamentos responsáveis para prestação de contas;
- Sua cobertura é menor que em países da OCDE, sendo que em 1990 apenas 34% dos desempregados foram beneficiados, e
- A descentralização chega até certo ponto no qual o montante de recursos pagos pode variar de um Estado para outro.

Segundo RAMOS (2004, p. 11), a baixa cobertura pode explicar a baixa taxa de desemprego, já que a inexistência de um programa de proteção social abrangente, estaria por induzir o desempregado a ser menos exigente com relação ao possível emprego, aceitando de forma rápida a oferta existente.

O quadro 5.2.1.1 apresenta as principais características do programa seguro-desemprego nos EUA.

[66] Segundo RAMOS (2004, p 11)

QUADRO 5.3.1.1 - **CARACTERÍSTICAS DO SEGURO-DESEMPREGO NOS EUA**

Legislação e tipo de programa	**Lei federal**: 1935 (estabelece alíquotas para os empregadores, compensados por contribuições a programas estaduais). **Leis estaduais**: todos os estados (as primeiras aprovadas entre 1932 e 1937) **Tipo de programa**: compulsório.
Cobertura	**Lei federal**: empregados de firmas industriais e comerciais, empregados de organizações não lucrativas com quatro ou mais empregados durante vinte semanas por ano; trabalhadores de quase todos os estados e governos locais, empregados domésticos; e 40 % dos trabalhadores agrícolas. **Programas estaduais**: empregados cobertos pela **Lei federal**. **Exclusões**: alguns trabalhadores agrícolas; empregados de organizações religiosas. Emprego eventual; trabalho familiar; e auto emprego. **Observações**: programas federais especiais para ferroviários, servidores públicos federais e ex-militares.
Fontes de recursos	**Segurado**: alíquota zero (exceto no Alasca, em **New** Jersey e na Pennsylvania). **Empregador**: Alíquota federal de 0,8% sobre a folha de pagamentos (alíquota básica de até 5,4% das contribuições estaduais). **Programas estaduais**: alíquota básica, na maioria dos estados, de 5,4%; alíquotas vigentes variando de 0 a 10; alíquota média de 2,6% em 1994. **Governo**: o governo federal paga alíquotas superiores `a lei federal (a diferença sendo usada para empréstimos aos estados ou para financiar programas de benefícios ampliados). **Observação**: o salário de contribuição é limitado a 7 mil dólares por ano na lei federal e em 13 programas estaduais; é mais alto nos outro 42.
Condições de habilitação	Cerca de três quartos dos estados exigem ganhos mínimos no ano precedente equivalente a um múltiplo do benefício semanal (ou um valor determinado); 8 exigem um determinado número de semanas de emprego. **Registrado** no serviço de emprego, capaz e disponível para o trabalho; desemprego não devido a demissão voluntária, má conduta, processo trabalhista ou recusa de oferta de emprego.
Benefícios	Cerca de 50% dos rendimentos, de acordo com diferentes formulas estaduais; beneficio semanal básico mínimo de 5 a 37 dólares (em 60% dos estados, 30 dólares ou mais); máximo, de 133 dólares a 347 dólares (dois terços dos estados, 225 dólares ou mais). Adicionais por dependentes: cerca de um quarto dos estados pagam de 1 a 95 dólares por filho e `as vezes por outros dependentes. **Pagável** depôs de um período de espera de uma

	semana, na maioria dos estados durante 26 semanas. Lei federal estabelece um adicional de 13 semanas para estados com alto desemprego.
Organização administrativa	Departamento de Trabalho para a administração do programa em âmbito nacional, através do *Employment Training Administration, Unemployment Insurance Service.* Agencias estaduais de segurança de emprego cuidam dos programas estaduais através de seus escritórios locais de emprego. Mais da metade dessas agencias localizam-se em departamentos dos governos estaduais; as demais são comissões independentes.

Fonte: AZEREDO (1998, p. 20)[67]

5.3.2 ESPANHA UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E DA FORMAÇÃO DO SPE

Em meados de 1975 a Espanha se encontra num processo de transição com conflitos sociais e políticos motivados também pela com a crise do modelo de acumulação do pós-guerra em países desenvolvidos. Essa situação foi controlada com sucessivos pactos sociais realizados entre 1975/85.

O ingresso da Espanha na Comunidade Européia se deu mediante a modernização e abertura da sua economia.

A crise enfrentada nos anos 70 trouxe como uma das suas maiores conseqüências o problema do desemprego. Até então a Espanha se encontrava numa situação de quase pleno emprego.

Seus índices partem de um percentual de 5% no período pré 70 e chegam a superar os 20% por volta de 1980 e mesmo os 1,5 milhões de empregos gerados (entre 1985/89) não foram suficientes para compensar as perdas.

[67] United States Social Security Administration (SSA), Social Security Programs Throughout the World - 1995, Research Report # 64, SSA publication Nº 13-11805, july 1995.

A causas foram atribuídas ao aumento da oferta de mão-de-obra (boom da natalidade nos anos 60) e `a rápida modernização da sociedade. Os mais prejudicados foram: mulheres que passam de 23% em 1970 para 33% em 1980 e jovens (15 e 24 anos) que passam de 5% em 1973 para 35 % em 1992[68].

O problema social do desemprego agrava-se com o surgimento do desemprego de longa duração, que atinge em 1993, 5% da população desempregada espanhola, levando o país a uma situação de exclusão social via desocupação, já que o longo tempo de desemprego comumente torna o trabalhador desqualificado para o atual mercado de trabalho.

No final dos anos 70 surge o SPE na Espanha, sendo criado o INEM (Instituto Nacional de Emprego) vinculado ao Ministério do Trabalho (Mtb), porém autônomo, ficando responsável pela administração das políticas destinadas ao mercado de trabalho: seguro desemprego, intermediação e qualificação profissional.

Suas linhas de atuação são estabeleciadas por um conselho tripartite paritário formado por: um representante do Mtb o qual o preside (governo), representantes dos trabalhadores e empresários.

Essas linhas de atuação são decididas de forma central porém são executadas de forma descentralizada (sendo aprofundada na presente década). Nos pontos de atendimento regionais do INEM são realizadas as inscrições dos requerentes e a administração do pagamento do beneficio. São informadas aos requerentes as oportunidades de emprego disponíveis e lhe é dada uma orientação profissional.

Seus recursos advêm de parte da arrecadação dos jogos de loterias, de diretrizes orçamentárias do estado e de recursos próprios.

---

[68] Verificar índices apresentados nesse parágrafo e no anterior em RAMOS (2004, p. 5).

5.3.2.1 O SEGURO-DESEMPREGO NA ESPANHA

Existem duas formas de assistência ao desempregado:

- A primeira se aproxima do chamado seguro-desemprego tipo contributivo:

Existe uma associação imposta sob a forma de condição para que possa receber o benefício, o segurado deverá estar cadastrado no INEM como demandante por emprego, e no caso de indicação de uma vaga deverá se apresentar no prazo máximo de 5 dias, caso contrário `as duas situações citadas o benefício será suspenso.

- A segunda apresenta sob a forma assistencial:

Caso o desempregado esgote o prazo de recebimento do seguro-desemprego sem ter arranjado emprego, o segurado entrará no benefício assistencial, onde existe um nível de exigência maior, o segurado se obriga além de inscrever-se no INEM a não recusar (salvo exceções mediante justificativa) a nenhuma vaga que lhe seja ofertada e a realizar cursos de formação e de reciclagem profissional, acaso contrario o beneficio será suspenso.

O quadro 5.3.2.1, apresenta características do seguro desemprego da Espanha, a fim de demonstrar os aspectos que se desdobram em sua essência.

QUADRO 5.3.2.1 - CARACTERÍSTICAS DO SEGURO-DESEMPREGO NA ESPANHA

Legislação E Tipo De Programa	Primeira Lei: 1919 Lei atual: 1994 Tipo de programa: compulsório
Cobertura	Empregados na industria e nos serviços, ferroviários, mineiros e marítimos. Cobre também outras categorias pequenas, tais como condenados em liberdade condicional. Exclusão: trabalhadores por conta própria; empregados temporários e casuais. Sistemas especiais para trabalhadores agrícolas e membros de cooperativas.
Fontes de recursos	Segurado:1,6% dos rendimentos cobertos, classificados em 11 categorias ocupacionais. Empregador: 6,2% da folha de pagamento, baseado nas faixas salariais que variam de acordo com as 11 categorias ocupacionais. Governo: subsídios variáveis.
Condições de habilitação	12 meses de contribuição durante os últimos 6 anos. Duração do benefício varia com o número de dias de contribuição. Máximo de 24 meses com 2.160 dias, ou mais, de contribuição. Registro no serviço de emprego: Desemprego não devido `a recusa a treinamento ou oferta de trabalho adequado.
Benefício	70% da média dos rendimentos cobertos durante os últimos 6 meses, durante um período de até 180 dias 60% após 180 dias. Máximo: de 220% do salário mínimo profissional para trabalhador com filhos. Mínimo: salário mínimo se pelo menos um filho estiver sob a guarda do beneficiário; se não, 75% do salário mínimo.
Organização administrativa	Ministério do Trabalhador e da Seguridade social, para a supervisão geral. Instituto Nacional do Emprego, para a administração do programa.

Fonte: AZEREDO (1998, p. 27)[69]

[69] United States Social Security Administration (SSA), Social Security Programs Throughout the World - 1995, Research Report # 64, SSA publication N° 13-11805, july 1995.

5.4 A POSSÍVEL UTILIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA EXTERNA

De acordo com a experiência apresentada por diversos países da OCDE, com relação `a busca por soluções para problemas ligados ao seguro-desemprego, pode-se verificar que há uma série de exemplos `a serem seguidos a fim de solucionar o problema brasileiro.

Primeiramente verifica-se que alguns países da OCDE realizaram uma efetiva redução dos gastos com seguro-desemprego após 1985 conforme é apresentado no quadro 5.2, graças `as proporções e a continuidade dos elevados níveis de desemprego que ocasionavam elevação da necessidade de recursos necessários para custeá-lo.

Dentre as medidas pode-se citar o redirecionamento dos recursos para as políticas ativas, a realização de uma grande reforma no programa seguro-desemprego, através de uma redução de sua excessiva generosidade e da geração de incentivos `a procura por emprego, além da realização de uma reforma no Setor Público de Emprego (SPE), a fim de proporcionar a base para uma maior eficiência e eficácia das reformas a serem implementadas.

Com essas alterações houve mudanças no direcionamento dos recursos priorizando as políticas ativas o que estaria proporcionando a oportunidade de além de uma recolocação o treinamento necessário para essa recolocação.

No caso brasileiro o volume gasto com políticas ativas ainda é muito baixo com relação aos gastos com seguro-desemprego (política passiva), se comparado `a países da OCDE.

Existe ainda como condição para a continuidade no recebimento do seguro, em países membros da OCDE, há a obrigatoriedade da inscrição em uma agência de emprego e/ou realizar reciclagem na busca de uma maior qualificação profissional.

Sendo que a recusa por parte do trabalhador ao emprego oferecido implica na suspensão, temporária ou permanente do pagamento do benefício.

No Brasil não existe nenhuma dessas condições, como exigência para o recebimento, sendo aplicada de forma efetiva, sendo solicitado apenas a apresentação da Carteira de trabalho sem um novo registro, o que pode ser facilmente fraudado.

O exemplo mais adequado para o caso brasileiro é o da Espanha devido `as características de inserção no mercado internacional se apresentarem próximas `a do Brasil, de acordo com RAMOS (2004, p. 4):

> A escolha da Espanha merece uma justificativa particular. Sua economia foi "periférica" na Europa continental e apresentou um rápido processo de integração internacional e de modernização. Os percentuais da força de trabalho desempregada, que chegou a atingir os maiores patamares entre todos os países da OCDE, alcançou cerca de 25%, foram observados paralelamente a uma transição política acelerada. Ou seja, muitas semelhanças podem ser delineadas com a história brasileira recente (internacionalização, transição política e desemprego), fato que torna a experiência espanhola um bom marco de referencia para apreciar as potencialidades e limitações de um SPE no Brasil.

A apresentação de forma sintética do exemplo espanhol de programa seguro-desemprego, fornece base para uma possível mudança do caso brasileiro.

As ações realizadas na Espanha que vão de encontro às necessidades do seguro no Brasil podem ser apresentadas sob os seguintes aspectos:

- A existência da obrigatoriedade imposta sob a forma de condição para o recebimento do benefício que, o segurado esteja cadastrado no INEM na busca de emprego, assim como caso houver recusa de uma vaga condizente com suas aptidões implicara na suspensão do benefício.

- Caso o desempregado esgote o prazo de recebimento do seguro-desemprego sem ter arranjado emprego, passará para um nível de exigência maior, no qual se obrigará, além de inscrever-se no INEM a

> não recusar (salvo exceções mediante justificativa) a nenhuma vaga que lhe seja ofertada e a realizar cursos de formação e de reciclagem profissional, acaso contrario o beneficio será suspenso.

São experiências que podem ser aproveitadas pelo governo brasileiro a fim de melhorar a performance do programa e seu SPE, e assim formar um seguro mais eficaz, ou seja, gerando resultados efetivos na redução do desemprego, ou ainda, contribuindo para a recuperação da dignidade do indivíduo que, ao encontrar uma recolocação no mercado de trabalho formal, sentir-se-á e realmente será, economicamente ativo.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo apresentar aspectos históricos sobre a evolução, a estruturação, forma de financiamento e a necessidade de uma reformulação do programa seguro-desemprego no Brasil. Além de apresentar alguns dos principais problemas relacionados ao seu uso e forma de operacionalização.

Também se buscou realizar de forma sumária uma apresentação do programa no cenário internacional a fim de verificar experiências que pudessem servir de parâmetros para o caso brasileiro.

Conforme se apresentou o seguro desemprego surgiu do Brasil de forma tardia (1986) com relação à outros países, conseqüência de um cenário de quase pleno emprego em que se encontrava o país no período que sucede sua criação. É provável que por esse motivo ainda esteja enfrentando problemas que em alguns países já estão praticamente superados.

Como é o caso da Espanha que associou de forma efetiva e eficiente as políticas ativas e passivas, fazendo com que obrigatoriamente o beneficiário tenha que se preparar profissionalmente para um novo emprego e realizando a recolocação deste no mercado de trabalho através da intermediação de mão-de-obra.

O maior desafio brasileiro será, interligar as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho na busca da solução dos problemas inerentes ao seguro-desemprego. É comprovada a necessidade dessas articulações, já que conforme apresentado, quanto mais o segurado utiliza o seguro, mais se especializa na sua concessão e adquire estado de dependente da condição de desempregado, esperando sempre que o benefício venha em seu auxílio, provendo suas necessidades.

Tem-se na Espanha um ótimo exemplo, possível fonte de ser adotado no Brasil, cuja realidade clama por mudanças, especialmente na forma de concessão do

beneficio, além de alterações nos valores pagos, tempo de duração e exigência para a continuidade do pagamento. Deve-se incentivar e investir mais em qualificação e na intermediação de mão-de-obra. A fim de reduzir o tempo de desemprego e melhorar a qualidade da força de trabalho no país.

Pode-se concluir que devido as várias falhas no programa seguro-desemprego este tem passado por diversas reformulações no decorrer de sua história, no Brasil e em diversos países, a fim de superar as críticas e problemas existentes. Os quais, principalmente para o caso brasileiro, ainda necessitam de inúmeras alterações

Porém percebe-se que mesmo com todos os problemas abordados, o programa se apresenta como indispensável para que a economia possa caminhar, e suportar em partes as perdas geradas pelo desemprego. Sendo assim, mantêm seu status "paleativo".

BIBLIOGRAFIA

AZEREDO, B. RAMOS, C. A. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. Planejamento e políticas públicas**. nº 12, p. 1-24, jun./dez. 1995.

_____. **Políticas públicas de emprego a experiência brasileira**. 1º edição. São Paulo. ABET, 1998.

_____. **Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades, In: FOGAÇA, A. at al Reforma do estado políticas de emprego no Brasil.** 1º edição. São Paulo. Unicamp, 1998.

BLAS, C. **Desemprego e globalização III**. Disponível em: <http:/sociais.megacity.com.br/sociais/desemprego_globalização/> acesso em: 06 out. 2003.

CAMPOS, L. **O Desemprego neoliberal: equilíbrio ou explosão**. Disponível em: <http://www.intelecto.net/cidadania/lauro.htm> acesso em: 06 out. 2003.

CHAHAD, J. P. Z. **O panorama do seguro-desemprego no cenário internacional no início dos anos noventa,** Texto Para Discussão n.24, Centro de Estudos de Políticas Públicas-CEPP, Rio de Janeiro,1994.

_____. **O combate ao desemprego no contexto das transformações no mundo do trabalho: conceitos e sugestões para o caso brasileiro**, Texto Para Discussão n.24, Centro de Estudos de Políticas Públicas-CEPP, Rio de Janeiro,1994.

_____. **Um novo desenho do programa brasileiro de seguro-desemprego, In**: CHAHAD, J, P, Z.; FERNANDES, R. (org). **O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios.** 1º edição. São Paulo. Unicamp, 1998.

_____. **Bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego. As Transformações no mundo do trabalho e o futuro do seguro-desemprego no Brasil: elementos a serem considerados num programa moderno.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, ABET. São Paulo: FIPE/MTB Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), 1999. Relatório de pesquisa FIPE/MTB.

_____. SEMINÁRIO SOBRE O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL AOS DESEMPREGADOS. 1999, São Paulo. **Sugestões para um novo desenho do sistema brasileiro de proteção social aos desempregados tendo como base a experiência internacional.** MTB, 1999. p. 1-66.

_____; FERNANDES R. O **seguro-desemprego e a trajetória ocupacional na força de trabalho brasileira.** In: O Impacto na oferta de trabalho de diversos sistemas indenizatórios-fgts e seguro-desemprego São Paulo: FIPE/MTB Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), 2000. p. 19 Relatório técnico.

_____. Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform. WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER IN WASHINGTON DC, USA, 2000, Washington. **O seguro-desemprego brasileiro: história, estágio atual e desafios para o futuro.** FIPE/MTB, 2000. p. 1-54.

DIEESE. (org.). **Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional.** 1º edição. São Paulo. DIEESE, 1998.

_____. **Políticas públicas de emprego e de proteção ao desempregado,** In: A situação do trabalho no Brasil. 1º edição. São Paulo. DIEESE, 2001.

_____. O que é o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Disponível em: <http://www.sine.pb.gov.br/proger.htm> acesso em: 10 out. 2003.

_____. PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda - Pessoa Física. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Voce/Produtos/Linhas_de_Credito/PROGER/index.asp> acesso em 12 out. 2003.

_____. Tabelas e dados. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/ped/pedmet.html> 12 out. 2003.

FOGAÇA, A. at al Reforma do estado políticas de emprego e desemprego no Brasil. 1º edição. São Paulo. Unicamp, 1998.

MATUSITA, A. P.; GIMENEZ, D. M. O capitalismo avançado no pós-guerra e a experiência recente das políticas de emprego. In: DIEESE (org.). Emprego e desemprego tecnológico. 1º edição. São Paulo. DIEESE, 1999.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa. 2º edição. São Paulo. Atlas, 1990.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Características do seguro-desemprego 2004. Brasília, 2004.

_____. Relatório gerencial do FAT - 6.1-FAT. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/bgu/Volume%20I/PartеII/6.1-FAT.pdf> acesso em 30 de ago. 2004.

_____. Dados estatísticos sobre seguro-desemprego. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/boletim/bfpsegur.html> acesso em 29 de ago. 2004.

_____. Índices sobre o seguro-desemprego. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/default.asp# >acesso em 30 de ago. 2004

_____. Síntese do seguro-desemprego 2004. Brasília, 2004.

NETO, G. B.; ZYLBRSTAJN, H. **Uso repetido do seguro-desemprego: teorias e evidências, In: CHAHAD, J, P, Z. FERNANDES, R. (org).** O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios. 1º edição. São Paulo. Unicamp, 1998.

OLIVEIRA, L. F. A. O desafio do emprego no Brasil. **Disponível em: <http//www.acontece.com.br/aolimamsu/artigos/desemprego2.htm> acesso em: 06 out. 2003.**

RAMOS. C. A. **Sistema público de emprego a experiência de três países da OCDE (Espanha, Alemanha e Estados Unidos). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_511.pdf.> acesso em** 03/10/2004.

ANEXOS

SEGURO DESEMPREGO PESCADOR ARTESANAL

a) REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

O pescador que tiver a intenção de habilitar-se ao benefício, deverá comparecer à um órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego munido dos seguintes documentos[70]:

- Registro de pescador profissional, emitido pela Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência
- mínima de um ano da data do início do defeso;
- Comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária;
- Comprovante de eu não esta recebendo nenhum benefício Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente e pensão por morte; e
- Atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove:

a) O exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;

b) Que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, e

c) Que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

- Formulário de requerimento do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (RSDPA);

---

[70] Ministério do Trabalho e Emprego – Relatório de Característica do seguro-desemprego.

- Carteira de Identidade;

- Cartão PIS/PASEP ou extrato atualizado;

b) **PAZOS PARA RECEBIMENTO DO BENEFICIO POR PARTE DO PESCADOR**

O pescador terá o inicio do prazo para requerer o benefício contado a partir da do início do defeso até o seu final, não podendo ultrapassar 120 dias. O período referente ao defeso somente será aceito se determinado pelo IBAMA e publicado em Diário Oficial.

c) **NUMERO DE PARCELAS**

O número de parcelas do seguro-desemprego será correspondente ao período de duração do defeso e seu valor correspondera `a um salário mínimo.

Se o período de defeso for determinado em caráter excepcional, sendo este prorrogado além da duração usual para a espécie sob controle, conforme classificação do Ibama, a concessão do Seguro-Desemprego será estendida acrescentando um mês.

SEGURO DESEMPREGO ESPECIAL

a) **REQUERIMENTO**

Para que se possa dar entrada no requerimento do benefício deve-se utilizar um formulário próprio, denominado "Requerimento Especial Simplificado - RES", constituído de duas vias. Sendo este documento exclusivo dos Postos de Atendimento do Seguro-Desemprego.

Para tanto se deverá apresentar dos seguintes documentos:

- CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- Carteira de Identidade ou Certidão de Nascimento.

Terá direito `a receber o seguro-desemprego especial o trabalhador que der entrada no beneficio entre o dia 1º de janeiro de 1999 e 30 de junho de 1999. As parcelas correspondem a um numero de três e o valor de cada uma ´´e de R$ 100,00, a liberação das parcelas ocorrera após o processamento do requerimento e a continuidade se dará a cada trinta dias ate que se receba a terceira e ultima parcela.

b) **CANCELAMENTO E SUSPENSÃO**

Ocorrera o cancelamento ou a suspensão do seguro-desemprego especial quando ocorrem os seguintes casos:

- Estiver o trabalhador recebendo outro benefício previdenciário continuo;
- No caso do beneficiário Falecer;
- Se o trabalhador tiver renda própria;
- For reempregado no período de 30 dias após a entrada no beneficio, e
- No caso de o beneficiário recusar uma oferta de emprego compatível com suas qualidades profissionais.

SEGURO-DESEMPREGO - EMPREGADO DOMÉSTICO

a) DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA REQUERER

- Carteira de Identidade, **CTPS** ou Certidão de **N**ascimento com protocolo da identidade
- Comprovante de Inscrição de Contribuinte Individual ou cartão do PIS-PASEP.
- Termo de rescisão de contrato de trabalho atestando a dispensa sem justa causa.
- Comprovantes de recolhimentos das contribuições previdenciárias e do FGT**S**.

b) PRAZO PARA ENCAMINHAR

O prazo para encaminhar o requerimento de solicitação do beneficio é de 7 a 90 devendo o trabalhador se dirigir a um dos Postos do **M**inistério do Trabalho e **E**mprego, contados a partir da data da dispensa.

c) NUMERO DE PARCELAS

O trabalhador terá direito a receber o benefício por um período máximo de 90 dias, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses.

BOLSA QUALIFICAÇÃO

a) REQUERIMENTO

Para efetuar a solicitação do benefício da Bolsa Qualificação o trabalhador deverá dirigir-se a um dos Postos de Atendimento das **D**elegacias **R**egionais do

Trabalho - DRT e Sistema Nacional de Emprego - SINE, com o formulário próprio intitulado "Requerimento Bolsa Qualificação - RBQ", disposto em duas vias.

Será necessária a apresentação por parte do trabalhador dos mesmos documentos referentes à habilitação do Seguro-Desemprego, com exceção do Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho e a quitação do Fundo de Garantia, na carteira de trabalho e previdência social devera constar a anotação do período de duração do e a inscrição da trabalhador em no curso de qualificação profissional que esta sendo ofertado pelo empregador. O período de inicio e termino do curso será o prazo para se dar entrada no beneficio.

b) NÚMERO E VALOR DAS PARCELAS

O número de parcelas referentes à bolsa qualificação que o trabalhador receberá, irá depender do número de parcelas do Seguro-Desemprego e da duração do curso de que estiver realizando e o valor das parcelas será calculado conforme os três últimos salários recebidos pelo trabalhador a liberação da primeira parcela ocorrera 30 dias após a "data da suspensão" e as demais a cada 30 dias.

Por exemplo, se o trabalhador comprovar que possui 24 meses de trabalho na data de suspensão, esse terá direito à 5 parcelas do Seguro-desemprego, porém se o curso a ser oferecido pelo empregador tiver duração de três meses, o trabalhador receberá apenas 3 parcelas da bolsa a serem calculados de acordo com seus últimos três salários.

Se o trabalhador solicitar a bolsa qualificação durante o mesmo período em que estiver recebendo o Seguro-Desemprego, só terá direito se consideradas as seguintes situações:

- Caso tenha recebido todas as parcelas referentes ao Seguro-Desemprego, o trabalhador perderá o direito a receber a bolsa qualificação;

- Caso tenha parcelas a receber referentes ao seguro-desemprego terá direito a receber como bolsa qualificação o saldo de parcelas;

- Caso o trabalhador tenha se reempregado e tiver saldo a receber do seguro-desemprego perdera o direito sobre esse saldo;

- Se o trabalhador tiver seu contrato suspenso e o empregador lhe oferecer um curso de qualificação só terá direito a receber o sal do restantes das parcelas, nesse caso o empregador pode complementar auxiliando-o de forma compensatória;

- Se o trabalhador for demitido desse novo contrato o poderá habilitar-se ao Seguro-Desemprego, tendo o direito de receber uma parcela do benefício, mesmo já tendo recebido todas as parcelas durante a bolsa qualificação profissional;

- Caso o trabalhador seja demitido sem justa causa e involuntariamente cinco meses após o retorno ao trabalho, e já tenha recebido todas as parcelas do Seguro-Desemprego, receberá uma parcela extra referente à bolsa qualificação, e

- Caso o trabalhador tenha comprovado ter direito a receber todas as parcelas do Seguro-Desemprego (total de cinco) e receber um número inferior referente à bolsa qualificação, no momento da demissão, terá direito a receber parcelas restantes do Seguro-Desemprego, porem somente se estiver no mesmo período aquisitivo.

c) O CANCELAMENTO DA BOLSA

Será o beneficio cancelado ou suspenso caso se dêem as seguintes ocorrências:

- Termino da suspensão retorno ao trabalho;
- Ser comprovada a ocorrência de irregularidades na apresentação das informações solicitada para dar entrada na habilitação, ou houver a comprovação de fraude a fim de receber de forma indevida o beneficio, e
- Morte do beneficiário.

A suspensão da bolsa poderá ser protelada, caso seja solicitado antes do término desta e ocorrer no período de dois a cinco meses, sendo a bolsa custeada pelo ate o limite de cinco meses alem desse prazo ficará por conta do empregador.