

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 O PROGRAMA BRASILEIRO DE SEGURO- DESEMPREGO: DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO
Autores (as)	Beatriz Azeredo José Paulo Zeetano Chahad
DOI	
Título do livro	Estudos sociais e do trabalho
Organizadores (as)	Rosane Mendonça André Urani
Volume	1
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	Nov. 1994
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego: Diagnóstico e Proposições de Aperfeiçoamento

Beatriz Azeredo*
José Paulo Chahad**

Embora recentemente esteja sendo mais utilizado pelos trabalhadores desempregados, as estatísticas permitem concluir que o programa de seguro-desemprego ainda é bastante desconhecido da sociedade brasileira. Em parte porque, em seu início, as condições de acesso eram bastante draconianas, de outro lado, porque não foi dada ao programa a necessária divulgação, ou, ainda, porque foi implantado exatamente numa época de retomada do crescimento, ainda que isso não se prolongasse por muito tempo.

Hoje pode-se dizer que o país possui um programa de seguro-desemprego que vai aos poucos se consolidando, pois de alguma forma tem contribuído para que o desempregado possa ser encarado com mais dignidade, além de minimizar a tensão social em épocas de crises econômicas mais fortes.

É inegável, porém, que vícios e problemas têm-se acumulado numa escala que transcende aquilo que normalmente se esperaria no início de operações de um programa dessa natureza. Existem problemas operacionais graves no sistema de habilitação e pagamento do benefício, conduzindo a uma excessiva burocracia e irritante morosidade, quase que o descaracterizando perante a sociedade. Também são detectadas burlas e fraudes, requerendo um sistema punitivo mais rigoroso, de modo que se confira a esse programa a credibilidade que necessita, para valer com toda plenitude aos fins a que se destina.

Além disso, seu desenho inicial foi equivocado, no sentido de ter colocado em plano secundário aspectos como intermediação da mão-de-obra, reemprego do trabalhador, retreinamento, reciclagem profissional, aconselhamento vocacional e outros detalhes atinentes a um modelo completo de seguro-desemprego, acoplado a um sistema público de emprego. Ou seja, aos problemas operacionais somam-se aqueles decorrentes do esgotamento de um modelo precário, requerendo uma ampla mudança de filosofia, em direção à necessária modernização do próprio mercado de trabalho.

* IEI/UFRJ e CEPP.

** Da FEA/USP.

Este texto, sem exaurir o tema, aborda todos esses aspectos, estruturando-se da seguinte forma: a Seção 9.1, contém um diagnóstico do atual programa, inclusive em seus aspectos financeiros, culminando pela listagem dos principais problemas operacionais. A Seção 9.2 enumera um amplo conjunto de proposições de mudanças em direção ao aperfeiçoamento do programa, subdivididas em duas categorias: a primeira contendo medidas que buscam seu aprimoramento em sua forma operacional atual e a segunda trazendo os elementos principais de um novo delineamento do programa de seguro-desemprego, acoplado a um sistema de nacional emprego.

Ao final, seguem-se o Anexo e a Bibliografia, contendo informações estatísticas relevantes.

9.1 - Diagnóstico do Programa de Seguro-Desemprego

9.1.1 - As Regras de Funcionamento do Atual Programa

O Programa de Seguro-Desemprego foi instituído em 1986 por ocasião do lançamento do Plano Cruzado. Na época, tratava-se de um programa bastante precário. Seja pela sua baixa cobertura, seja pelos valores dos benefícios, bastante reduzidos quando comparados ao último salário do trabalhador. Isto porque não foi definida uma fonte de recursos específica para o seu custeio que, conseqüentemente, ficava na permanente dependência das disponibilidades de caixa do Tesouro.

A Constituição de 1988 criou condições para a consolidação de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado ao estabelecer, no artigo 239, que os recursos do PIS-Pasep passariam a financiar o seguro-desemprego. Dos benefícios do antigo PIS-Pasep foi mantido somente o abono salarial, agora apenas para os trabalhadores que recebem até dois salários mínimos. Ao BNDES, que era o aplicador do PIS-Pasep, foram destinados 40% da arrecadação do fundo para aplicações em programas de desenvolvimento. O artigo 239 define ainda que o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional das empresas com rotatividade da mão-de-obra superior à média de seu setor.

Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 7.998, promulgada em janeiro de 1990.¹ Esta lei representou um avanço significativo em relação ao antigo esquema de seguro-desemprego. Seja do ponto de vista da concepção do programa, seja da forma de financiamento, ou mesmo no que se refere à gestão dos recursos. O texto a seguir apresenta de forma sucinta as principais características do novo programa.

¹ A legislação referente ao seguro-desemprego e ao FAT é composta de mais três leis: Lei 8.019, de 11.04.90, Lei 8.287, de 20.12.91, e Lei 8.352, de 28.12.91.

9.1.1.1 - O Programa do Seguro-Desemprego

Segundo a Lei 7.998, o programa compreende a assistência financeira temporária ao desempregado, o auxílio aos trabalhadores requerentes na busca de novo emprego e a sua reciclagem profissional. Até agora, no entanto, está em funcionamento apenas a concessão do seguro, obedecendo às seguintes regras:

a) Critérios de acesso ao programa

Para ter direito ao seguro o trabalhador tem que preencher as seguintes condições:

- ter sido dispensado sem justa causa; ter a carteira assinada, por um ou mais empregador, nos últimos seis meses.

- ter sido empregado de pessoa jurídica ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 meses nos dois últimos anos;

- não estar recebendo aposentadoria, pensão, auxílio-doença, auxílio-reclusão ou qualquer outro tipo de auxílio-desemprego;

- estar desempregado há pelo menos sete dias;

- não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

b) Valor do benefício

Se o trabalhador recebia um salário mínimo, o seguro é de um salário mínimo integral, livre de descontos. Para os trabalhadores com salário acima deste valor, o benefício é calculado em função da média dos três últimos salários corrigidos pelo INPC. Os critérios de cálculo são os seguintes:

SALÁRIO MÉDIO DO TRABALHADOR	VALOR DO BENEFÍCIO
até Cr\$ 344.983,51	80% da Média dos Três Últimos Salários
de Cr\$ 344.983,51 a Cr\$ 574.972,52	80% de Cr\$ 344.983,51 mais 50% da Parcela do Salário que Exceder este Valor
Acima de Cr\$ 574.972,52	valor fixo de Cr\$ 390.981,28

OBS: Esta é a tabela para cálculo do benefício do mês de março de 1992, em que o salário mínimo era de Cr\$ 96.037,33. As faixas salariais são corrigidas mensalmente de acordo com o INPC.

c) Duração do benefício

O trabalhador tem direito a receber até quatro parcelas do seguro-desemprego de forma contínua ou alternada a cada período de 16 meses.

d) "O seguro-desemprego especial"

A Lei 8.352, de 28.12.91, modificou temporariamente os critérios de acesso ao seguro. Com isto, todo trabalhador que for dispensado sem justa causa entre 1º de janeiro de 1992 e 30 de junho de 1992 fica isento de comprovar os 15 meses trabalhados nos últimos 24 meses. Ou seja, para requerer o benefício, basta ter a carteira assinada nos últimos seis meses. Neste caso, o trabalhador terá direito a receber apenas três parcelas do seguro, mesmo que já tenha recebido este benefício anteriormente.

e) O seguro-desemprego para os pescadores artesanais

A Lei 8.287, de 20.12.91, criou um benefício especial, no valor de um salário mínimo mensal, a ser pago ao pescador artesanal durante o período de proibição de atividade pesqueira para a preservação da espécie. Para receber este benefício o trabalhador tem que comprovar que contribui para a previdência social e que tem uma renda inferior ou igual a um determinado patamar, que em maio de 1992 era de Cr\$ 170.483,27.²

9.1.1.1 - Mecanismo de Financiamento

O financiamento do programa é feito através do FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador —, vinculado ao Ministério do Trabalho, e integrado, principalmente, pela arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep. Pelo menos 40% dos recursos são transferidos ao BNDES, que pode também aplicar os recursos que não forem utilizados de imediato no custeio do seguro-desemprego e do abono salarial. Estes recursos repassados ao banco são corrigidos mensalmente pelo IPC — Índice de Preços ao Consumidor — e remunerados com juros de 5% a.a. O resultado desta remuneração é recolhido ao FAT semestralmente. A legislação prevê ainda critérios para repasse ao FAT de parte do saldo dos recursos em mãos do BNDES, em caso de insuficiência para o custeio do seguro-desemprego e do abono salarial.

É importante chamar atenção para o mecanismo de financiamento do seguro-desemprego, que gera recursos para o processo de desenvolvimento e para a criação de emprego e, principalmente, permite a formação de um fundo. Desta forma, o custeio do programa fica menos dependente do volume da arrecadação, que está sujeita às oscilações ante a conjuntura econômica. Em outras palavras, a formação de um patrimônio concede ao

² Este valor é corrigido pela taxa referencial. Vale lembrar que o salário mínimo vigente em maio de 1992 era de Cr\$ 230.000,00.

seguro-desemprego maior flexibilidade financeira, para fazer face às necessidades de aumento dos gastos nos momentos de recessão e aumento do desemprego e também para efetuar aperfeiçoamentos no programa.

9.1.1.3 - O Abono Salarial

Além do seguro-desemprego, o FAT destina-se também ao pagamento de um abono salarial no valor de um salário mínimo aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos médios de remuneração mensal. Para isto, o trabalhador tem que preencher as seguintes condições:

- a) ter recebido salário do empregador que contribui para o PIS ou o Pasep;
- b) ter recebido salário pelo menos durante 30 dias no ano-base;
- c) estar cadastrado há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

Este benefício é uma herança do antigo PIS-Pasep, que pagava um abono para os trabalhadores com salários até cinco salários mínimos. E, por este motivo, para os trabalhadores que possuem conta do PIS ou do Pasep, o rendimento das respectivas contas é utilizado para o pagamento do abono.

9.1.1.4 - A Gestão dos Recursos

O Codefat — Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador —, previsto na legislação que criou o FAT e em funcionamento desde 1990, é um órgão de representação tripartite e paritária, com amplas atribuições relativas ao seguro-desemprego e às aplicações dos recursos. A Secretaria Executiva do Conselho é exercida pelo Ministério do Trabalho, mais especificamente pelo Departamento Nacional de Emprego.

A composição do Codefat é a seguinte: três representantes dos trabalhadores; três representantes dos empregadores; e três representantes do governo, sendo um do Ministério do Trabalho e da Administração, um do Ministério da Previdência e Assistência Social e um do BNDES.

9.1.2 - Estágio Atual do Programa de Seguro-Desemprego³

Apresentadas as principais normas de funcionamento do atual programa brasileiro de seguro-desemprego, é feita, a seguir, uma avaliação do atual

3 Este diagnóstico será fundamentado nas informações produzidas no âmbito dos ministérios do Trabalho e da Previdência Social (até início de abril de 1992), publicadas e de acesso imediato aos autores. Como as demais estatísticas produzidas no país, carecem de um tratamento mais sistemático, de modo que ofereçam informações mais atualizadas e de maior confiabilidade quanto àquilo que realmente pretendem informar. Não raro, deparamo-nos com dados conflitantes emanados do mesmo órgão que os produziram. Reconhecemos, contudo, não se tratar de questões de má fé, mas de total falta de consolidação das informações na esfera da qual se originam.

estágio de funcionamento do programa, priorizando os itens referentes ao acesso, abrangência, cobertura, nível de atendimento, perfil do segurado e aspectos financeiros.

O intuito será o de fornecer ao leitor a dimensão atual do seguro-desemprego, tanto em termos de sua representatividade no mercado de trabalho brasileiro como também com relação ao que se tem observado no cenário internacional.

9.1.2.1 - Acesso, Cobertura e Abrangência

A Tabela 9.1 traz uma retrospectiva dos beneficiários do seguro desde sua adoção. Até o final de 1991, cerca de 10 milhões de desempregados haviam requerido o benefício e 8,3 milhões haviam sido, de fato, contemplados. Nesse mesmo período, estima-se que o fluxo de desempregados tenha sido da ordem de 120 milhões de trabalhadores, revelando a diminuta abrangência do programa de seguro-desemprego, diante do número de segurados. Ou seja, desconsiderando-se a questão do tempo de procura por emprego, cerca de 8,5% daqueles que se tornaram desempregados tiveram acesso ao programa, desfrutando do pagamento de benefícios.

De qualquer forma, a tabela permite verificar que a melhoria do sistema de informações tem permitido uma elevação da taxa de habilitação entre os requerentes, a qual passou de 65,9 para 94,0% entre 1986 e 1991. Nota-se também uma elevação da taxa de cobertura com relação aos desligados do mercado formal de trabalho, que passou de 5,1% em 1986 para 31,4% ao final de 1991, chegando a 36,8% no ano anterior. Finalmente, os dados revelam outro aspecto positivo, representado pela elevação do valor médio

TABELA 9.1

Seguro-Desemprego: Evolução dos Requerentes e Segurados - 1986/91 (Mil hab.)

ANO/MÊS	REQUERENTE (1)	SEGURADO (2)	TAXA HABILIT. (%) (3) = (2)/(1)	TAXA DE COBERT. (%) ^a (4)	V.M.B. ^b (5)
1986	232	153	65,9	5,1	1,14
1987	1.098	729	66,4	11,1	1,02
1988	1.392	1.021	73,3	14,8	0,82
1989	1.506	1.168	77,5	19,1	1,05
1990	2.852	2.472	86,7	36,8	1,76
1991	2.939	2.762	94,0	31,4	1,81
TOTAL	10.019	8.305	82,9	-	1,27

Fonte: Divisão do Seguro-Desemprego, INSS/DRE/CE, MTPS.

^a Relação entre segurados e dispensados segundo a Lei 4.923/65, com dois meses de defasagem (média mensal).

^b Valor médio do benefício, em salários mínimos.

do benefício em termos de salário mínimo, notadamente a partir do ano de 1988.

O forte crescimento na demanda pelo seguro a partir de 1990, quando praticamente dobrou a taxa de cobertura, deve-se aos seguintes fatores:

a) Deterioração do mercado de trabalho, com elevação do desemprego, notadamente nas principais regiões metropolitanas, bem como ao maior impacto recessivo no setor industrial, onde se concentra a parcela mais significativa dos trabalhadores potencialmente aptos a requerer o seguro.

b) Entrada em vigor da nova legislação do seguro através da Lei 7.998, de 11.01.90, com ampliação da clientela potencial do programa. Entre os novos dispositivos dessa lei, destacam-se os seguintes:

- . redução no principal requisito de habilitação, referente ao período prévio de emprego, que passou a ser de 15 meses trabalhados nos últimos dois anos contra 36 contribuições à Previdência Social nos últimos quatro anos, previstos na legislação anterior;

- . redução da carência para o primeiro recebimento, que passou de 60 dias para apenas sete dias da data de demissão;

- . ampliação das faixas de pagamentos, tornando o benefício mais atrativo;

- . aumento do tempo de manutenção do benefício, que passou de quatro meses a cada 18 meses, para quatro meses a cada 16 meses.

Mesmo com estas melhorias, o seguro ainda pode ser considerado modesto, ante as dimensões do mercado de trabalho brasileiro, ainda que, vagarosamente, seu acesso vá sendo facilitado, ampliando sua abrangência e elevando sua cobertura. Esta afirmação encontra suporte nas estatísticas da Tabela 9.2.

Ainda que utilizando dados preliminares para o período recente, pode-se notar que os beneficiários do seguro ainda representam uma parcela diminuta dos ocupados no mercado de trabalho formal, seja avaliando-se o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei 4.923), seja observando-se os registros da Rais — Relação Anual de Informações Sociais — ou, mesmo, os trabalhadores ocupados, com carteira assinada, captados pela PNAD. Mesmo quanto ao volume de desemprego involuntário, mensurado pela PNAD, o percentual de segurados não passa de 15,1% dos desocupados, um valor modesto diante das evidências internacionais. Deve ficar claro que esta estatística difere da taxa de cobertura. Esta refere-se somente aos trabalhadores habilitados relativos ao mercado formal (captados na Lei 4.923), enquanto o percentual acima refere-se ao total de desempregados nas áreas urbanas.

Deve-se reconhecer que mesmo precariamente estas cifras estão se elevando. Entretanto, convém notar que isto se torna uma necessidade cada vez

TABELA 9.2

Brasil: O Seguro-Desemprego e o Mercado de Trabalho

DISCRIMINAÇÃO	Nº (MIL HAB.)	% SEGURADOS SOBRE:
1. Demandantes do Seguro-Desemprego (1991)		
1.1. Requerentes	2.939(245) ^a	94,0
1.2. Segurados	2.762(230) ^a	-
2. Trabalhadores - Lei 4923 (1991) ^b		
2.1. Demitidos	8.805(734) ^c	31,4(314)
2.2. Total	21.117	13,1
3. Trabalhadores Registrados na Rais (1991) ^d	23.070	12,0
4. PEA Urbana (1991) ^e	47.663	5,8
4.1. Ocupados (total)	46.138	6,0
Com Carteira Assinada	23.552	11,7
4.2. Desocupados	1.525	-(15,1)
5. Desempregados nas Áreas Metropolitanas-PME ^f	817	-(28,2)

Fontes: MTPS; FIBGE.

^a INSS/DRE/RE. Valor entre parênteses corresponde à média mensal.

^b MTPS. Estimativas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

^c Valor entre parênteses corresponde à média mensal.

^d Estimativas a partir do crescimento do emprego do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

^e Estimativas.

^f PME: corresponde ao desemprego nas seis principais regiões metropolitanas em novembro de 1991.

maior, não apenas porque a força de trabalho cresce rapidamente pela (ainda) grande pressão populacional, mas, igualmente, porque a modernização das relações de trabalho e a elevação da qualificação da mão-de-obra colocam um contingente maior de trabalhadores em atividades cada vez mais assalariadas, tornando-os potencialmente aptos ao programa de seguro-desemprego.

Nesse sentido, a Tabela 9.3 estabelece uma comparação sumária relativa à questão da cobertura entre o programa brasileiro e aqueles vigentes em outros países, onde o seguro-desemprego encontra-se em andamento há muito tempo, operando desde as décadas de 20 e 30, estando, portanto, já consolidado. Parece evidente que o alcance do sistema brasileiro ainda está relativamente longe dos programas daqueles países, notadamente na proporção dos desempregados que se tornam segurados.

TABELA 9.3
Cobertura do Seguro-Desemprego: Evidências Internacionais
 (Em %)

PAÍS/ANO*	EMPREGO COBERTO		EMPREGO TOTAL
	SEGURADOS/ DESEMPREGADOS	FORÇA DE TRABALHO COBERTA	
Brasil/1990	15,1 ^a	48,4 ^b	49,4 ^c
EUA/1985	51,0	95,0	82,0
Japão/1975	79,0	45,0	45,0
França/1967	85,0	61,0	60,0
Itália/1968	67,0	51,0	51,0
Alemanha/1969	66,0	93,0	77,0
Inglaterra/1975	93,0	80,0	80,0

Fonte: Chahad (1988). Atualizados os dados para o Brasil.

^a Desempregados em Áreas Urbanas (PNAD). Ver Tabela 9.2.

^b Empregados na Rais relativamente aos ocupados na PEA urbana. ver Tabela 9.2.

^c Assalariados com carteira na PEA. Ver Tabela 9.2.

* Última legislação, até 1985.

9.1.2.2 - Reposição de Renda do Benefício

Além da cobertura, o nível de “bem-estar” do programa pode ser avaliado pelo grau de reposição de renda do benefício. Isto porque, do ponto de vista do trabalhador, indica as condições de sobrevivência e de manutenção das suas habilidades ocupacionais e, do ponto de vista da economia, tem impactos sobre o nível de manutenção da demanda agregada, mesmo em períodos recessivos.⁴

A Tabela 9.4 resume algumas informações, procurando mostrar evidências daquela reposição. Em princípio, poderia ser argumentado que se trata de uma reposição relativamente próxima de padrões internacionais, pois em alguns países entre 1/2 e 2/3 do salário previamente recebido é pago como seguro. Conforme mostra a experiência histórica, esta reposição não pode ser integral pelo problema da denominada “indução ao ócio”, já mencionada. Não pode, porém, ser demasiadamente baixa para não desmoralizar o programa.

Nesse sentido, as informações contidas na referida tabela não representam valores incompatíveis com a realidade salarial brasileira e nem um ponto “fraco” do atual programa de seguro-desemprego. Devem, contudo, ser

4 Os autores não desconhecem a imensa polêmica que envolve esta questão, tanto do ponto de vista teórico como empírico. A chamada “indução ao ócio”, decorrente da proximidade do valor do benefício ao salário de mercado, tem sido um dos elementos a determinar o valor final do seguro que deve vigorar [a esse respeito, ver Chahad (1987)].

TABELA 9.4

Seguro-Desemprego: Reposição de Renda do Benefício
(Outubro de 1991)

DISCRIMINAÇÃO SOBRE:	VALOR (CR\$)	% DO BENEFÍCIO
1. Valor Médio do Benefício ^a	77.441,74	-
2. Rendimento Médio Nominal-PME ^b	171.235,10	45,2
2.1. Ocupados com Carteira Assinada	178.535,79	43,4
2.2. Ocupados sem Carteira Assinada	131.750,83	58,8
3. Salário Mínimo Nominal ^c	42.000,00	184,4
4. Rendimento da Ocupação Principal-Seade ^d	135.633,00	69,9
5. PIB <i>Per Capita</i> ^e	1.206.630,00	6,4

Fonte: MTPS; FIBGE.

^aRelatório Gerencial do FAT, 1991. Valor de outubro de 1991.

^bValor médio das seis principais regiões metropolitanas, outubro de 1991. Trabalho principal.

^cOutubro de 1991.

^dEstimativa preliminar.

^eFundação Seade - valor de julho de 1991, inclusive para o valor médio do benefício. Refere-se à Região Administrativa da Grande São Paulo.

observadas com ressalvas pois, aparentemente, superestimam a reposição real do benefício. As razões são as seguintes:

a) sob a ótica do programa, o número de parcelas (tempo máximo de pagamento) é de quatro meses, extremamente baixo comparado aos padrões internacionais [ver Chahad (1984)];

b) o rendimento dos assalariados, no mês de referência da tabela — outubro de 1991 —, estava fortemente contido, seja pela ocorrência da crise econômica, ou mesmo pela inexistência de uma política salarial compulsória, num contexto de inflação ainda muito alto. Como prova disso, temos o congelamento do salário mínimo até dezembro daquele ano.⁵

9.1.2.3 - Nível de Atendimento

A credibilidade de um sistema dessa natureza, além de sua eficiência, está intrinsecamente correlacionada com o atendimento ao segurado. Conforme veremos posteriormente (Subseção 9.2.2), existe a imperiosa necessidade de se constatar o *status* de desempregado, dar-lhe assistência das mais variadas

5 Deve-se reconhecer que para avaliar o verdadeiro grau de reposição do benefício, deveríamos utilizar o salário previamente recebido pelos segurados, uma informação não-disponível.

espécies, envolver-se na sua reciclagem e retreinamento, além de entregar-lhe os valores monetários correspondentes ao benefício.

No caso brasileiro deve-se reconhecer que o programa, ainda que há muito demandado, surgiu repentinamente e sem aproveitar de modo adequado a própria estrutura do Sine⁶ — Sistema Nacional de Emprego — existente. Uma avaliação, portanto, deve ser condicionada a este fato, levando-se em conta o plano secundário no qual as questões trabalhistas têm sido colocadas há muito tempo neste país.

A Tabela 9.5 traz dados de estados selecionados quanto à questão do atendimento ao demandante do seguro. No nível das informações existentes, ela contém tudo aquilo que é possível avaliar sobre este item.

Nota-se que no plano nacional existiam em 1990 cerca de 687 postos de atendimento, cada um atendendo em média 358 requerentes do seguro. Destes postos, 307 estavam vinculados ao Sine e 380 pertenciam às DRT — Delegacias Regionais do Trabalho —, de acordo com informações do MTPS.

Interessante notar a importância de uma boa rede de atendimento, pois isto certamente aumenta o coeficiente de habilitação, ou seja, eleva o percentual daqueles que, pela assistência que lhes é concedida, acabam por ter acesso

TABELA 9.5
Seguro-Desemprego: Atendimento em Estados Selecionados - 1990

ESTADO (1)	REQUERENTES (2)	SEGURADOS (3)	TAXA DE HABILITAÇÃO(%) (4)	POSTOS (5)	REQUERENTES/ POSTOS (6)
AC	1.918	1.350	70,4	2	87
AM	21.583	19.670	91,4	11	178
CE	69.046	66.396	96,2	65	97
PE	92.152	77.704	84,3	9	930
BA	109.312	92.400	84,5	28	355
MG	323.757	284.034	87,7	70	4.625
RJ	298.493	261.701	87,7	44	617
SP	874.228	781.452	89,4	131	6.673
SC	97.352	89.888	92,3	66	134
MS	20.716	18.088	87,3	6	314
DF	34.162	32.093	93,9	9	345
BRASIL	2.706.349	2.400.788	88,7	687	358

Fonte: INSS/DRE/CE/DSD, MTPS.

6 O Sine foi criado pelo Decreto 76.409, de 8.10.75, tendo como objetivos prioritários elaborar indicadores do mercado de trabalho, promover o emprego e a geração de renda e atuar na intermediação de mão-de-obra.

aos benefícios. Neste caso, o Ceará destaca-se, pois a reconhecida competência do Sine naquele estado, não só tem garantido uma boa recolocação, como também bom atendimento ao demandante, quase todos acabando por ser enquadrados como beneficiários.

Sabe-se ainda que o benefício médio naquele estado é o menor entre todos, o que deve ser visto com satisfação, pois indica um forte acesso e bom atendimento dos desempregados de menor qualificação e nível salarial.

Por outro lado, temos estados importantes em termos de mercado de trabalho, seja por sua dimensão, ou pela qualificação de seus trabalhadores, como São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, onde a estrutura de atendimento ainda está longe de ser adequada.

É óbvio que a atenção prestada aos trabalhadores não se esgota na quantidade dos postos de atendimento, dependendo também da qualificação dos recursos humanos deste postos, bem como do grau de informatização e integração das agências. Sobre isso sabe-se apenas que, em 1991, houve um maior esforço do MTPS na direção da informatização e oferecimento de treinamento de funcionários do Sine e das DRT, principalmente, tendo em vista a confecção do "Manual de Atendimento do Seguro-Desemprego". Com relação à integração da rede do Sine e do programa de seguro-desemprego nos moldes a serem propostos, nada foi, aparentemente, realizado.

9.1.2.4 - Perfil do Segurado

Esta subseção encerra-se trazendo um sumário do perfil dos beneficiários do seguro, em 1990, segundo algumas das principais características listadas na Tabela 9.6:

a) mais da metade dos segurados encontra-se nas faixas etárias adultas, entre 25 e 39 anos, o que reflete uma realidade do próprio mercado de trabalho;

b) cerca de 36% encontram-se entre dois e cinco anos de casa, sendo, portanto, trabalhadores com alguma experiência. Adicionando-se aqueles que trabalham há mais de 12 meses e menos de cinco anos, obteremos mais da metade dos segurados. Em parte, isto decorre da necessidade de vínculo prévio com o mercado de trabalho para habilitação ao programa;

c) a faixa salarial mais freqüente está entre dois e três salários mínimos;

d) cerca de 38% dos segurados pertencem ao setor industrial, vindo a seguir os do setor serviços. No caso da indústria, trata-se de um resultado esperado, pois este representa um setor em que as regras de assalariamento e engajamento no mercado de trabalho são mais rigorosas, ou seja, um setor em que a clientela potencial é maior. Ademais, as estatísticas referem-se a uma época de forte declínio da atividade produtiva na indústria; e

TABELA 9.6

Seguro-Desemprego no Brasil: Perfil do Beneficiário - 1990

DISCRIMINAÇÃO	MAIOR FREQUÊNCIA RELATIVA	VALOR (%)
1. Idade	25 - 39 anos	53,5
2. Tempo de Permanência na Empresa	2 - 5 anos	35,8
3. Faixa Salarial (s.m.)	2,1 - 3,0 s.m.	23,3
4. Setor de Atividade	Indústria	38,0
5. Região	Sudeste	57,7

Fonte: Divisão do Seguro-Desemprego, INSS/DRE/CE, MTPS (ver tabelas anexas).

e) mais da metade dos segurados encontra-se na região Sudeste, onde se localizam os mercados de trabalho mais homogêneos, as maiores empresas, os profissionais mais esclarecidos quanto ao seguro, e onde a crise industrial se faz sentir em maior escala.

Vejamos, a seguir, uma avaliação sumária das questões financeiras envolvendo o atual programa brasileiro de seguro-desemprego.

9.1.3 - O FAT e o Financiamento do Seguro-Desemprego

9.1.3.1 - Origem dos Recursos

A principal fonte de recursos do FAT é a contribuição do PIS-Pasep arrecadada sobre o faturamento das empresas, com uma alíquota de 0,65%.⁷ Em 1991, os recursos recolhidos à conta desta contribuição totalizaram Cr\$ 1,86 trilhão, cerca de US\$ 4,56 bilhões, o que corresponde a 1,09% do PIB. Considerando a estrutura da carga tributária neste ano, nota-se que a contribuição do PIS-Pasep representou 4,3% do total. Estes recursos integram o orçamento da seguridade social, totalmente vinculados ao seguro-desemprego e ao abono, e representaram no ano passado 10,98% do total das receitas da seguridade. A Tabela 9.7 apresenta estas informações e a Tabela 9.8 mostra uma comparação do PIS-Pasep em relação às demais contribuições sociais.

É importante lembrar que o seguro-desemprego é um dos benefícios da previdência social, conforme estabelecido na Constituição. Além disso, o faturamento é uma das bases de contribuição das empresas para o custeio da

7 A principal base de incidência do PIS-Pasep é o faturamento, que gera cerca de 70% da arrecadação. Esta é a base de cálculo para as empresas privadas em geral e para as empresas públicas. Para a União, estados, Distrito Federal, território e municípios, a contribuição é de 1% das respectivas receitas. Para as autarquias, 0,65% das receitas orçamentárias, e para as fundações públicas e privadas e condomínios, 1% sobre o total da folha de pagamento.

TABELA 9.7
Arrecadação do PIS-Pasep FAT - 1991

DISCRIMINAÇÃO	1991
Arrecadação	
Cr\$ Trilhões	1,86
US\$ Bilhões	4,56
% do PIB	1,09
Participação na Carga Tributária Bruta Global (%)	4,3
Participação no total das fontes do Orçamento da Seguridade (%)	10,98

Fontes: Departamento Nacional do Emprego - SNT/MTPS; Orçamento da União, 1991.

TABELA 9.8
Arrecadação das Contribuições Sociais como Percentagem do PIB - 1991

ITENS	%
Contr. do Orçamento da Seguridade	6,89
Contr. Previdenciária (s/folha)	4,26
Finsocial (s/ faturamento)	1,27
PIS-Pasep (s/ faturamento)	1,09
Contr. s/Lucro	0,27
FGTS (s/folha)	1,26
Total de Contribuições Sociais	8,15

Fonte: Afonso (1992).

seguridade social, de acordo com o texto constitucional. Apesar disso, a regulamentação do seguro-desemprego não faz parte das leis que regulamentaram o plano de benefícios da previdência e o custeio da seguridade social.

A contribuição do PIS-Pasep é arrecadada pela Secretaria da Receita Federal, e o Tesouro Nacional tem um prazo de 10 dias para repassar os recursos para a conta do FAT, que é vinculado ao Ministério do Trabalho.⁸ O Ministério, por sua vez, transfere a parcela a ser aplicada pelo BNDES, que corresponde a 40% da arrecadação, bem como efetua as transferências necessárias ao pagamento do seguro-desemprego, a cargo da CEF, ao pagamento do abono do PIS através da CEF e do abono do Pasep pelo Banco do Brasil. Os recursos que não são utilizados de imediato são aplicados em títulos do Tesouro através do Banco Central.

⁸ Segundo a Lei 8.019, de 11.04.90, o Tesouro Nacional deve observar para o repasse dos recursos ao FAT os mesmos prazos legais estabelecidos para a distribuição dos fundos de Participação dos estados, Distrito Federal e municípios.

TABELA 9.9
Fontes e Usos de Recursos do FAT
 (Resumo)

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES	% DA RECEITA
1. Receitas	2.951,5	100,00
Arrecadação PIS-Pasep	1.858,3	62,96
Receitas Próprias	1.092,7	37,02
Outras Receitas	0,5	0,01
2. Despesas	1.575,1	53,37
Transf. BNDES	765,0	25,92
Seguro-Desemprego	514,9	17,45
Abono Salarial	263,6	8,93
Outras Despesas	31,6	1,07
3. Saldo (1-2)	1.376,4	46,63

Fonte: MTPS/SNT/DNE.

9.1.3.2 - Fontes e Usos de Recursos do FAT

A Tabela 9.9 apresenta um resumo das fontes e usos de recursos do FAT em 1991. As receitas do fundo totalizaram Cr\$ 2,952 trilhões, o que equivalem a US\$ 7,253 bilhões e a cerca de 1,7% do PIB. As despesas, por sua vez, absorveram pouco mais da metade destas receitas, gerando um saldo no final do ano de Cr\$ 1,376 trilhão, cerca de US\$ 3,38 bilhões, o que corresponde a 47% do total dos recursos do fundo.

A arrecadação do PIS-Pasep correspondeu a 63% dos recursos totais do fundo, enquanto as receitas próprias representaram 37%. A principal fonte de receitas próprias corresponde às aplicações das disponibilidades do fundo em títulos do Tesouro Nacional junto ao Banco Central do Brasil, que alcançaram 1/3 das receitas do fundo. O restante provém da correção monetária pela manutenção de depósitos junto à CEF para o pagamento do abono e do seguro-desemprego e junto ao BB para pagamento do abono. Além disso, o BNDES paga ao fundo os juros reais sobre o valor transferido para o financiamento de projetos de desenvolvimento. Estes recursos, porém, não chegaram a atingir 1% das receitas próprias do fundo (ver Tabela 9.10).

A dimensão das receitas financeiras do FAT explica-se pelo fato de que a arrecadação do PIS-Pasep, descontada a transferência obrigatória de 40% para o BNDES, não é inteiramente utilizada nas despesas correntes do fundo. O fluxo mensal do FAT mostra que o seguro-desemprego absorve cerca de 33% da arrecadação e o abono salarial, 12%, o que somados aos recursos do BNDES geram uma disponibilidade a cada mês de cerca de 15% dos recursos arrecadados.

A estrutura da despesa do FAT revela que as transferências ao BNDES corresponderam a 26% do total das receitas. O pagamento do seguro-desemprego, por sua vez, absorveu pouco mais de 1/3 dos recursos, enquanto os gastos com o abono salarial alcançaram 17%. O restante das despesas refere-se ao pagamento de tarifas à CEF e ao BB, ao apoio operacional do

TABELA 9.10
Fontes e Usos de Recursos do FAT - 1991

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES	% S/RECEITA
1. Receitas	2.951,5	100,00
Arrecadação PIS-Pasep ^a	1.858,3	62,96
Receitas Próprias	1.092,7	37,02
Aplicações Bacen	904,8	30,66
Remun. Saldo Seguro	92,6	3,14
Remun. Saldo Abono	59,2	2,01
Pag. Juros BNDES	26,1	0,89
Remun. Saldo Abono (BB)	10,0	0,34
Outras Receitas	0,5	0,01
2. Despesas	1575,1	53,37
Transferências BNDES ^b	765,0	25,92
Pagamento Benefícios	778,5	26,38
Seguro-Desemprego	514,9	17,45
Abono	263,6	8,93
Pagamento de Tarifas	29,6	1,00
CEF (PIS)	9,6	0,33
CEF (SD)	18,7	0,63
BB (Pasep)	1,3	0,04
Outras Despesas ^c	2,0	0,07
Cadastro Nac. Trabalhador	1,9	0,06
Apoio Operacional SD	0,1	0,01
3. Saldo (1-2)	1.376,4	46,63

Fonte: Demonstrativos Analíticos das Execuções Orçamentária e Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (Exercício 1991). MTPS/SNT/DNE.

^aInclui Cr\$ 123 bilhões referentes à arrecadação de 1990.

^bInclui Cr\$ 135 bilhões referentes ao exercício de 1990 (restos a pagar).

^cInclui ressarcimento do BB por retenção de crédito autorizado e não-cumprido e devolução de saldo de recursos repassados pelo BB para pagamento de abono.

seguro e à implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador (ver Tabela 9.10).

É importante registrar que estava prevista no orçamento do FAT para 1991 uma dotação para despesas com "Intermediação e Reciclagem da Mão-de-Obra", que também são funções do programa de seguro-desemprego. Esta dotação, contudo, não foi utilizada, na medida em que até o momento o programa ficou restrito apenas ao pagamento de benefícios.

Cabe lembrar também que a legislação do FAT prevê que o rendimento das contas dos trabalhadores do PIS e do Pasep será utilizado para o pagamento do abono salarial, de acordo com as regras do antigo PIS-Pasep. Estes recursos, porém, não chegam a representar 10% das despesas do abono, que tem sido, na prática, um benefício custeado basicamente com os recursos do FAT.

9.1.3.3 - A Retenção dos Recursos no Tesouro Nacional

O primeiro ano de vigência do FAT foi marcado pela retenção de um volume de recursos significativo em mãos do Tesouro Nacional, implicando uma perda enorme para o fundo. Isto porque estes recursos retidos no Tesouro foram repassados posteriormente sem qualquer correção. Ao longo do ano de 1990, o Tesouro Nacional não apenas deixou de cumprir o prazo de repasse ao FAT, como também reteve uma parcela significativa dos recursos que deveriam ser repassados ao BNDES. O fluxo de transferências da arrecadação do PIS-Pasep aponta que, do total arrecadado, foram transferidos apenas 21% ao banco, em lugar dos 40% definidos na Constituição. O resultado foi uma perda significativa do valor real dos recursos e também uma perda patrimonial, na medida em que os recursos deixaram de ser aplicados em projetos de desenvolvimento.

Esta situação perdurou durante boa parte de 1991, e só foi regularizada a partir de agosto deste mesmo ano. Em função disto, é de se esperar para 1992 um aumento das receitas do fundo, na medida em que o volume de recursos para aplicações financeiras aumentará.

9.1.3.4 - O FAT e o BNDES

O BNDES recebeu do FAT em 1991 Cr\$ 729,5 bilhões, que somados ao saldo existente em 31.12.90 resultam em um montante de Cr\$ 3.456,6 bilhões em poder do banco. Considerando a estrutura de recursos do BNDES em 1991, observa-se que o FAT representou 61,38% do fluxo de recursos. A composição dos recursos do banco está discriminada na Tabela 9.11.

As aplicações do BNDES por setores de atividades podem ser vistas na Tabela 9.12. Observa-se que a Indústria de Transformação foi responsável

TABELA 9.11
Composição dos Recursos do BNDES em 1991

ITENS	Cr\$ MILHÕES	(%)
Fluxo Líquido	877.121	100,00
Retorno dos Financiamentos	381.094	43,44
Remun. Disponibilidades	234.901	26,78
Fundos Administrativos	420.161	47,90
FAT	538.387	61,38
Devoluções PIS-Pasep	-174.856	-19,94
Outros	56.630	6,46
Recursos Externos	29.646	3,39
Serviço da Dívida	-193.324	-22,04
Outros	4.643	0,53

Fonte: BNDES-AF/DEFIN/GEFUP.

TABELA 9.12

Desembolsos do Sistema BNDES com Recursos do FAT segundo Ramos de Atividade - 1991

RAMOS DE ATIVIDADE	% DO TOTAL	VAR.91/90 (%)
Indústria de Transformação	72,5	65
Serviços	18,2	102
Agricultura	8,4	244
Outros	0,9	- 15

Fonte: BNDES-AF/DEFIN.

pela captação de 73% do total de recursos. Neste setor, destacam-se os subsetores papel e papelão, que absorveram 23% do total de recursos, em função dos grandes projetos de celulose e químico, em particular o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, que recebeu cerca de 16% dos recursos. O outro setor mais importante, em termos de volume de captação, refere-se ao setor serviços, que representou 18% das aplicações. Deste total, o item transportes absorveu a metade dos recursos. Destaca-se, por fim, o setor agrícola, menos por sua participação nas aplicações (8,4%), mas principalmente pela variação em relação ao ano anterior, que foi de 244% em termos reais.

Considerando a distribuição das aplicações do banco por regiões, observa-se que a região Sudeste responde por 38,4% do total, sendo que apenas o estado de São Paulo recebeu 25% dos desembolsos. Os recursos recebidos pela região Nordeste representam 29% do total, dos quais 80% referem-se a aplicações na indústria química na Bahia. A Tabela 9.13 mostra estas informações, bem como o crescimento de 1991 em relação a 1990.

TABELA 9.13

Desembolsos do Sistema BNDES com Recursos do FAT segundo Grandes Regiões - 1991

REGIÕES	% DO TOTAL	VAR.1991/1990 (%)
Brasil	100,0	77,4
Norte	5,5	16,9
Nordeste	28,7	105,5
Sudeste	38,4	78,6
Sul	23,1	67,6
Centro-Oeste	4,3	81,7

Fonte: BNDES/AF/DEFIN.

9.1.3.5 - O Empréstimo para o Banco do Brasil e Inamps

Em dezembro de 1991 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei e uma medida provisória que propunham o desvio de parte dos recursos do FAT para outras aplicações diferentes daquelas previstas na legislação. O Projeto de Lei 2.307 previa a possibilidade de utilização de parte das disponibilidades financeiras do fundo em aplicações no Banco do Brasil destinadas ao financiamento da Agricultura. A medida provisória, por sua vez, determinava a cessão de disponibilidades financeiras do FAT para o Inamps — Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social.

A Lei 8.352, de 28.12.91, que resultou da apreciação destas duas propostas estabeleceu algumas regras que buscaram basicamente minimizar o impacto desse desvio no uso dos recursos do FAT. Com este objetivo, foi criada uma Reserva Mínima de Liquidez para assegurar o pagamento dos benefícios, independente das flutuações da arrecadação. Esta reserva mínima deve ser calculada a partir de dois parâmetros alternativos:

a) a diferença no exercício entre a arrecadação do PIS-Pasep e as despesas com seguro, abono e transferências ao BNDES;

b) o montante pago de seguro-desemprego nos últimos seis meses, mais a metade das despesas com o abono nos últimos 12 meses, corridos mês a mês.

Por conta desta lei, que permite a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras federais, foi repassado ao Banco do Brasil o montante de Cr\$ 720 bilhões. Deste total, foi colocada à disposição do Inamps a importância de Cr\$ 220 bilhões. O restante, equivalente a Cr\$ 500 bilhões, foi destinado a aplicações no setor agrícola, por intermédio do Banco do Brasil.⁹

Esta mesma lei contemplou, ainda, por iniciativa do Congresso, dois dispositivos que tratam do seguro-desemprego. O primeiro deles cria o "Seguro-Desemprego Especial", conforme descrito na Subseção 9.1.1 deste trabalho. Além disso, há um dispositivo que prevê a participação do Banco do Brasil, em caráter complementar à rede do ministério, nas atividades de atendimento aos requerentes do seguro.

É importante chamar a atenção para o grave precedente aberto com esta lei. O desvio de recursos do superávit de caixa do FAT atinge o mecanismo de financiamento do seguro-desemprego, cuja concepção, extremamente positiva, é a de formar um patrimônio que garanta as necessidades futuras de reembolso.

⁹ A lei determina ainda que os depósitos especiais serão remunerados, no mínimo, pelos mesmos critérios e prazos aplicados aos depósitos das disponibilidades de caixa do Tesouro, acrescidos de juros de 5% a.a. calculados *pro rata die*.

9.1.3.6 - O Fundo de Amparo ao Trabalhador em 1992

O orçamento do FAT para 1992 apresenta uma estimativa de arrecadação do PIS-Pasep da ordem de Cr\$ 12.204 bilhões. Integram também o fundo as receitas financeiras, previstas para atingir Cr\$ 2.126 bilhões, o que totaliza Cr\$ 14.330 bilhões de receitas para o FAT. A distribuição destes recursos está discriminada na Tabela 9.14.

A arrecadação do PIS-Pasep de janeiro a abril deste ano totalizou Cr\$ 1.728 bilhões. Deste total, foram repassados 40% ao BNDES e gastos cerca de 27% com o seguro-desemprego e 9% no pagamento do abono. O fluxo de caixa do FAT neste primeiro quadrimestre aponta que as disponibilidades financeiras que foram aplicadas somaram Cr\$ 1.197 bilhões, o que somado ao saldo aplicado em 31.12.91 gera um saldo atual do fundo da ordem de Cr\$ 3.239 bilhões.

9.1.4 - Principais Limitações, Falhas Institucionais e Problemas Operacionais do Atual Programa

O programa de seguro-desemprego brasileiro, mesmo tendo em vista o pequeno período desde o início de seu funcionamento, já passou por transformações em sua concepção, em especial a partir da Constituição de 1988, no que diz respeito a aspectos de financiamento e integração com o sistema nacional de emprego, bem como a partir da Lei 7.998, de 11.01.90, quando foi ampliada sua cobertura.

TABELA 9.14
Orçamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - 1992

ITENS	Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL
Total das Receitas	14.330.733	100,00
BNDES	4.888.996	34,11
Seguro-Desemprego	7.130.345	49,76
Abono Salarial	1.521.960	10,62
Cadastro Nac. Trabalhador	138.360	0,97
Apoio Operacional	300.057	2,09
Intermediação e Reciclagem	173.319	1,21
Campanhas Comun. Educativas ^a	18.448	0,13
Auxílio Financ.Desempregado ^d	45.876	0,32
Manutenção e Desenv. Sine	113.372	0,79

Fonte: MTB-DNE/COAF.

^aRefere-se a gastos com divulgação do seguro-desemprego.

^bLei 4.923/65.

Ao longo desse período, sempre aconteceram tentativas de melhorar o sistema, ainda que pautadas pela timidez, falta de ousadia e morosidade, quando não por obstáculos colocados por agentes envolvidos no programa, pouco interessados em resolver problemas a ele atribuídos, principalmente pela possibilidade de se acabarem os privilégios. A seguir, apresenta-se um sumário das limitações, falhas e outros problemas que vêm se acumulando na operação do sistema atual.

9.1.4.1 - O Sistema Operacional e os Agentes Envolvidos

Este é retratado no Diagrama 1 do Anexo, o qual apresenta o fluxograma para o recebimento do seguro, destacando as principais instituições envolvidas.

Ao se dispensar o trabalhador sem justa causa, a empresa preenche o RSD — Requerimento do Seguro-Desemprego —, em três vias, além da CD — Comunicação de Dispensa. De posse das segunda e terceira vias, esse trabalhador vai ao posto de atendimento, onde é realizada uma pré-triagem do preenchimento, para torná-lo apto a receber o benefício. Estes postos são constituídos de agências do Sine e das DRT. Alternativamente, as informações prestadas pela empresa podem ser enviadas diretamente, via correio, à Datamec, empresa encarregada do processamento e outros passos que confirmam a habilitação do segurado. Esta empresa subcontrata a Método, outra firma, para uma série de procedimentos que fazem parte de suas funções.

Após a triagem e exame dos requerimentos enviados à Datamec, os indeferidos são devolvidos aos postos e os demais são remetidos para a CEF, para que se proceda ao pagamento do benefício. O trabalhador é então informado que este se encontra disponível na agência de sua escolha, devendo apresentar-se com a CD e uma série de documentos para retirar, periodicamente, as parcelas a que faz jus. As recusas e indeferimentos podem ser contestados, sendo a instância final de julgamento o INSS/MTPS, em Brasília.

9.1.4.2 - Sumário das Principais Falhas e Limitações

Destacam-se a seguir, resumidamente, as falhas e as limitações que têm sido costumeiramente apontadas como as mais importantes no sistema operacional do atual programa brasileiro de seguro-desemprego. Não se trata de uma lista exaustiva, mas sim seletiva.

Ademais, trata-se de problemas detectados no funcionamento do sistema, não se adentrando, nesta subseção, pela principal falha desse sistema, que ocorre em sua concepção global, ou na própria filosofia do programa, qual seja, o não-atrelamento a um sistema público de emprego, no qual as

atividades de pagamento de seguro e intermediação de mão-de-obra, entre outras, necessariamente se complementam.

O Quadro 1 do Anexo contém a lista dos principais problemas detectados no sistema operacional, segundo os agentes envolvidos. Seu conteúdo é auto-explicativo, razão pela qual aquilo que se segue procura apenas reforçar alguns aspectos ali existentes.

a) Excesso de órgãos públicos envolvidos

O programa está assentado em diversos órgãos públicos, ou de natureza semelhante, tornando os serviços naturalmente burocratizados. De acordo com estudos realizados no âmbito do MTPS, um requerimento que não apresente nenhum problema para habilitação leva cerca de 21 dias para liberação, computando-se os prazos mínimos em cada etapa apresentada no Diagrama 1 do Anexo. Respeitando-se ainda a periodicidade de emissão em lotes, pela Datamec, no que diz respeito a requerimentos aceitos, o prazo passa, então, a ser de 45 dias para liberação do benefício.

Em conclusão, o sistema está excessivamente burocratizado, seja pela ineficiência dos órgãos *envolvidos*, seja porque um sistema melhor ajustado não necessitaria de tantos agentes abrangidos.

b) Empregadores e empregados desconhecem a legislação e concedem pouca atenção ao preenchimento do requerimento

Grande parte da morosidade do processo de concessão de benefícios e das dificuldades observadas na habilitação deriva de problemas gerados no âmbito das empresas, que não procedem como deveriam, seja na questão dos direitos dos trabalhadores, seja no fato de tomarem pouco cuidado às informações prestadas. Os trabalhadores também não se preocupam em conhecer com maiores detalhes seus direitos e os passos devidos para sua habilitação, além de preencherem incorretamente os requerimentos solicitados.

c) Postos de atendimento completamente inadequados

Aqui temos uma das maiores limitações operacionais do sistema: a grande maioria dos postos de atendimento é absolutamente precária, sob qualquer prisma que seja observada. Não possuem material permanente, não são informatizados, não recebem as listagens como deveriam, suas instalações físicas são completamente deterioradas, não se comunicam e não possuem recursos humanos capazes de atuar num programa dessa natureza.

d) Acúmulo de problemas na esfera da Datamec/Método

Aqui residem, possivelmente, os problemas mais graves no sistema operacional, seja porque tornam mais moroso o sistema de habilitação ou, principalmente, porque têm onerado em demasia e de maneira desnecessária os custos operacionais do sistema. Além disso, ao subcontratar a empresa Método para realizar tarefas de sua alçada, cria condições para duplicação de

funções, aumento do tempo de tramitação dos requerimentos e outros documentos relativos aos benefícios, e espaço para expedientes duvidosos.

e) Falta de coordenação central para o programa como um todo

A pulverização das inúmeras etapas e dos diversos procedimentos administrativos e burocráticos, tanto no processo de habilitação quanto de pagamento de benefícios, carece de um sistema mais sólido de coordenação. Não ocorre uma homogeneização de linguagem e de procedimentos, a comunicação entre os agentes envolvidos é precária, o sistema computacional é inadequado, ou mesmo inoperante, e a fiscalização e a punição caem na vala comum do descaso pelo bem público.

Todos estes problemas, falhas e aspectos limitantes têm conduzido a um sistema que atormenta o trabalhador pelo excesso de burocracia e conseqüente demora em receber seu benefício, exatamente quando mais dele precisa. Por outro lado, essa parafernália toda abre inúmeros flancos para procedimentos fraudulentos, conduzindo à burla e a outros expedientes duvidosos, seja entre os agentes, seja no interior de órgãos públicos.

O Quadro 2 do Anexo resume os tipos de vícios mais freqüentes no atual programa de seguro-desemprego. Sua colocação neste texto procura mostrar que eles ocorrem, em grande parte, em decorrência dos inúmeros problemas operacionais apontados neste e em outros estudos sobre esse seguro. A eliminação de tais vícios e fraudes depende tanto do aperfeiçoamento do programa nos moldes a seguir descritos, mesmo que mantido o atual desenho existente, quanto de um processo de conscientização dos principais agentes envolvidos.

Por fim, é necessário lembrar que os problemas operacionais, as fraudes e vícios detectados acentuaram-se a partir da Lei 7.998, de janeiro de 1990, diante da súbita ampliação dos desempregados habilitados a receberem o benefício. De fato, as informações disponíveis avaliam que o sistema foi dimensionado em seu início para atender não mais do que 100 mil requerentes/mês. Com a edição daquela lei, o número de segurados triplicou. Se o sistema já apresentava problemas graves antes disso, as conseqüências posteriores desta elevação da demanda foram quase devastadoras, ante a própria precariedade da infra-estrutura existente.

9.2 - Propostas de Mudanças

Esta seção alinha uma série de propostas de aperfeiçoamentos no programa de seguro-desemprego. A premissa básica que norteou a elaboração destas sugestões é a de que o seguro-desemprego, tal como definido na Lei 7.998/90, e a sua forma de financiamento através do FAT constituem um ponto de partida fundamental para a consolidação de um efetivo sistema de proteção ao trabalhador nos momentos de desemprego.

Para explicitar melhor o caminho que deve ser seguido na direção apontada, essas propostas serão divididas em dois tipos. Primeiramente, serão sugeridas medidas que se enquadram numa estratégia de curto prazo a ser adotada pelo Ministério do Trabalho de consolidação do programa. Trata-se de elevar a eficiência do atual sistema, no que diz respeito à sua atual forma operacional, nos aspectos institucionais e de gestão e nos mecanismos de financiamento.

Na seqüência, será apresentado um modelo de funcionamento do programa, a partir de uma nova concepção filosófica, pautada pela atuação conjunta do seguro-desemprego e de um sistema público de emprego. As medidas aí recomendadas devem estar contempladas, naturalmente, numa estratégia de médio e longo prazos voltada para a constituição de um sistema nacional de emprego, com o envolvimento dos governos estaduais e municipais.

9.2.1 - O Aperfeiçoamento do Atual Programa

As sugestões aqui apresentadas decorrem praticamente do diagnóstico realizado sobre o programa na Seção 9.1 deste trabalho e têm como objetivo básico a promoção do seu aperfeiçoamento. Em outras palavras, as proposições que se seguem enfatizarão aspectos específicos, objetivando basicamente a “correção da rota”.

9.2.1.1 - Regulamentação da Lei 7.998/90

Sob vários aspectos esta providência parece-nos essencial, tanto para instruir melhor os agentes quanto para se evitarem erros que vêm se acumulando no preenchimento dos requerimentos de seguro-desemprego. Além disso, essa regulamentação deveria contemplar um amplo e rigoroso sistema de fiscalização e punição, a fim de coibir a burla e a fraude, que é a forma tradicional de evitar esse tipo de problema, ante o efeito demonstração que possui.

9.2.1.2 - Cartilha do Seguro-Desemprego

A partir da regulamentação da Lei 7.998/90 é fundamental e urgente que seja elaborada uma cartilha com linguagem acessível, dirigida aos trabalhadores e empregadores, com o intuito de minimizar o acúmulo de erros e a falta de informações na documentação exigida. Esta cartilha, a ser elaborada pelo ministério e aprovada pelo Codefat, poderá ser distribuída pelo próprio ministério, no momento da emissão da carteira de trabalho e nos postos de atendimento ao desempregado, pela Caixa Econômica Federal e, ainda, através dos sindicatos.

Esta medida é de fácil execução e, ao mesmo tempo, de grande impacto em termos da melhoria do acesso do trabalhador ao programa. Vale lembrar,

ainda, que no orçamento para 1992 está prevista uma dotação para este tipo de gasto (ver Tabela 9.14).

9.2.1.3 - Aumentar a Participação dos Postos na Habilitação do Requerente

Mesmo no atual modelo é importante aperfeiçoar o sistema de pré-triagem, bem como em etapas terminais do processo de habilitação, aumentando-se a participação dos postos de atendimento neste processo. Caberia a Datamec apenas a checagem dos dados informados (PIS, CGC etc.). Neste caso, a utilização dos serviços de correio seria minimizada, assim como boa parte da burocracia no âmbito do esquema Datamec/Método.

A ampliação do sistema de atendimento pode ser feita com a participação do Banco do Brasil. Conforme apontado na Subseção 9.1.3, na lei que definiu o empréstimo do FAT ao Banco do Brasil há um dispositivo que prevê esta participação. Caberia então ao ministério a iniciativa de fazer cumprir este dispositivo, estabelecendo um convênio com o banco. A incorporação de uma outra estrutura bancária ao sistema do seguro pode trazer resultados importantes em termos da agilização do atendimento, com redução dos atrasos e das filas, que tanto penalizam o trabalhador desempregado.

9.2.1.4 - Melhoria na Infra-Estrutura dos Postos de Atendimento

Acompanhando a questão anterior, deveria haver uma significativa reformulação dos postos, em três direções: substancial melhoria da infra-estrutura, inclusive no que diz respeito a material de consumo; uma significativa melhoria na informatização do sistema, intercomunicando-se entre si; e finalmente uma grande ampliação da oferta de treinamento e capacitação de recursos humanos destes postos.

Certamente faz parte do aprimoramento a própria ampliação da rede de atendimento, ainda que se reconheça a limitação já apontada com relação ao desenho atual do programa de seguro-desemprego.

9.2.1.5 - Prorrogação do "Seguro-Desemprego Especial"

O chamado "Seguro-Desemprego Especial", que define regras mais flexíveis de acesso ao seguro, gerou um aumento de cerca de 30% do número de trabalhadores beneficiados (ver Subseção 9.2.1). Como estes critérios só têm vigência até junho deste ano, pode ser pensada a sua extensão até dezembro, tendo em vista o quadro recessivo da economia e o nível de desemprego.

Se há, no entanto, benefícios inequívocos para o trabalhador com esta medida, deve-se chamar a atenção para alguns problemas que podem comprometer o desempenho do próprio programa. Em primeiro lugar, a flexibilidade dos critérios de habilitação, ao aumentar a demanda pelo seguro, produz uma pressão adicional ao sistema de atendimento, que já está bastante precário. Além disso, com o prolongamento de uma regra excepcional, corre-se o risco de torná-la permanente, na medida em que vão sendo criadas resistências contra a sua extinção. E isto, sem dúvida, seria indesejável do ponto de vista do equilíbrio financeiro do programa.

9.2.1.6 - Extinção do Abono Salarial

O abono salarial era um benefício concedido pelo antigo PIS-Pasep que foi mantido na reformulação deste fundo, em virtude da pressão de alguns setores no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte. O pagamento de um salário mínimo aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos constitui, no entanto, um benefício estranho à natureza de um programa de seguro-desemprego. A extinção do abono, que depende de revisão constitucional, corrigiria esta distorção e permitiria liberar uma parcela significativa de recursos (cerca de 14% da arrecadação do PIS-Pasep), que poderiam ser utilizados no desempenho de funções típicas de um programa de seguro-desemprego.

9.2.1.7 - Introduzir Esquemas de Auditoria Financeira e Contábil

A credibilidade do sistema depende da transparência das informações prestadas, bem como dos procedimentos burocráticos e administrativos. Isto deve ser garantido por uma investigação constante, rigorosa e independente em todas as áreas do programa de seguro-desemprego. A medida deve ser acoplada a um rigoroso sistema punitivo, com destaque e divulgação em larga escala.

9.2.1.8 - Implementar Melhorias na Forma de Financiamento

Inegavelmente houve um grande avanço no sistema de financiamento após a nova Constituição, com a utilização dos recursos do PIS/Pasep, a criação do FAT e de seu gestor o Codefat, conforme abordamos na Subseção 9.1.3. Muito ainda pode ser feito, mesmo no atual sistema existente.¹⁰

¹⁰ Os aspectos financeiros aqui discutidos, bem como em outras partes deste texto, devem ser tomados fora do contexto da reforma fiscal que está sendo elaborada no âmbito do governo federal. Mesmo sabendo que os fundos sociais deverão sofrer profundas modificações e, com isso, todo sistema de financiamento do seguro, nada pode ser feito pela falta de informações sobre os rumos dessas mudanças.

Dentro da ótica de inserção do seguro-desemprego num sistema público de emprego, por exemplo, cabe repensar a forma de aplicação dos recursos do FAT. O Codefat poderia passar a acompanhar o potencial de geração de emprego dos investimentos concedidos pelo BNDES com os recursos do fundo. Além disso, poderiam ser criados incentivos para que as empresas investissem diretamente no treinamento da mão-de-obra — que é uma das funções do seguro-desemprego — reorientando-se a concessão de financiamento do BNDES.

Além da parcela vinculada constitucionalmente ao BNDES (40% da arrecadação), há que se pensar também em formas alternativas de aplicação das disponibilidades financeiras do FAT. Conforme apontado na Subseção 9.1.3, estas disponibilidades alcançam hoje cifras significativas e são aplicadas em Títulos do Tesouro Nacional através do Bacen. Uma parte destes recursos pode ser destinada a aplicações, através do próprio BNDES, com prazos de retorno ao fundo diferentes dos critérios adotados para a parcela referente aos 40%. Tal medida incrementaria o patrimônio do fundo sem, contudo, prejudicar a necessária flexibilidade para o uso destes recursos no custeio do seguro. E, naturalmente, os critérios para a aplicação deveriam estar afinados com os objetivos mais gerais do programa, como a geração de emprego e o investimento em qualificação da mão-de-obra.

9.2.1.9 - Reforço do Codefat

A estratégia de aperfeiçoamento do seguro deve privilegiar o Codefat como um fator importante no processo decisório e também no acompanhamento e controle do programa nas suas múltiplas dimensões. Para isto, é fundamental reforçar o suporte técnico da Secretaria Executiva do Conselho, no sentido da montagem de um sistema consolidado de informações que permita uma atuação firme e ágil deste órgão. Um primeiro resultado desta reformulação técnica, por exemplo, poderia ser a edição de um boletim informativo periódico que permitisse acompanhar de perto o desempenho do programa. Este boletim, inclusive, já está previsto como uma das atribuições da secretaria, mas não foi até hoje elaborado. O Conselho deve ter ainda um papel importante no acompanhamento das aplicações dos recursos, o que só é factível se houver a prestação de informações pelo banco e a consolidação e crítica destes dados por parte da Secretaria Executiva.

9.2.1.10 - Regulamentar o Parágrafo 4º do Artigo 239 da Constituição Federal de 1988

O artigo 239 da Constituição estabelece que o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa, cujo índice de rotatividade supera o índice médio de rotatividade do setor de atividade em que atua. A lei que regulamentou o seguro-desemprego estabeleceu que o

Poder Executivo deveria apresentar um projeto de lei regulamentando este dispositivo no prazo de 180 dias. Isto, no entanto, não foi feito até o momento.

Cabe então ao Ministério do Trabalho elaborar um projeto de lei propondo uma medida de rotatividade que sinalize corretamente a posição relativa da empresa, calculada na esfera do Ministério do Trabalho, com base nos dados da Lei 4.923. É importante ainda assegurar que a contribuição adicional reverterá, de fato, ao FAT, e na forma pecuniária.

Cabe observar que não se deve esperar como resultado desta medida um reforço significativo de recursos para o custeio do programa. A importância desta contribuição reside, principalmente, na possibilidade de criar um instrumento auxiliar na política de emprego, no sentido de minimizar a rotatividade excessiva da mão-de-obra.

9.2.1.11 - Adotar Cálculo Atuarial para o FAT

Não se trata de simplesmente garantir o valor real do fundo através de aplicações financeiras. Deve-se levar em consideração as modificações que ocorrem na população, na força de trabalho e no próprio mercado de trabalho. Em outras palavras, deve-se assegurar uma evolução do montante de recursos que, além de servir para atender os desempregados do momento, leve em conta as transformações demográficas, as modificações na estrutura produtiva e ocupacional, as alterações nos padrões de emprego e na rotatividade, entre outros aspectos que afetam a estrutura do desemprego e, conseqüentemente, a utilização do FAT.

9.2.1.12 - Evitar o Desvio na Aplicação dos Recursos do FAT

A experiência com o antigo FAD — Fundo de Assistência ao Desempregado — é clara a esse respeito: neste país, não se pode utilizar recursos de um fundo para fins alheios aos que se prestam, pois nunca mais regressam. Outras vezes ainda funcionam como uma abertura de porteira contribuindo para dilapidar um patrimônio constituído.

O FAT, hoje, desfruta de uma posição financeira sólida, não somente devido a alguma eficiência em sua administração, mas principalmente porque o acesso é extremamente limitado e, conforme já afirmado, pouco conhecido dos trabalhadores. Neste sentido, em nada contribui para a consolidação do programa a adoção de medidas como a Lei 8.352, de 28/12/91, a qual possibilita a utilização de recursos do FAT, via Banco do Brasil, para outras finalidades que não o pagamento do seguro.

Pode-se até mesmo reconhecer que num país carente não se pode dar o luxo da não-utilização de recursos disponíveis num fundo de seguro-desemprego. Entretanto, trata-se de uma visão parcial, que desconhece o presente.

em que a demanda é pequena porque o acesso do trabalhador é difícil e precário, ignorando o futuro sob duas óticas. A primeira porque este dinheiro não mais retornará ou, se o fizer, nada garante que seja na época desejada e, a segunda, decorrente da incerteza inerente ao ciclo produtivo.

9.2.1.13 - Articulação Executivo-Legislativo

A história recente do seguro-desemprego mostra que o Congresso Nacional tem desempenhado um papel fundamental para a consolidação deste programa. Assim é que:

- a proposta de vinculação dos recursos do PIS-Pasep ao seguro-desemprego na Assembléia Nacional Constituinte, permitindo assim a concretização efetiva do programa, foi iniciativa do próprio Congresso;

- a regulamentação do Artigo 239 da Constituição, que tornou o seguro-desemprego o primeiro benefício social de vulto regulamentado da nova Constituição, foi feita por iniciativa da Câmara dos Deputados. Este processo de regulamentação, ademais, foi totalmente articulado, política e tecnicamente, com o Executivo;

- o Partido dos Trabalhadores teve recentemente um papel fundamental na liberação dos recursos do FAT retidos no Tesouro Nacional;

- por ocasião da apreciação do projeto de lei e da medida provisória, de iniciativa do Executivo, que previam o desvio no uso dos recursos do FAT, o Congresso teve uma participação importante ao consagrar na lei o conceito de uma Reserva Mínima de Liquidez, de forma que se preservasse o patrimônio do fundo. Definiu também nesta mesma lei a concessão do seguro-desemprego especial e a participação do Banco do Brasil no atendimento do programa.

Em função disso, é fundamental que seja estabelecida uma articulação entre o Executivo e o Legislativo, tendo em vista a estratégia de consolidação e ampliação do seguro-desemprego. Isto inclui a participação do Congresso em inúmeras frentes: no acompanhamento e controle do programa; na rejeição dos inúmeros projetos de lei atualmente em tramitação, que determinam a ampliação excessiva dos benefícios ou o desvio na aplicação dos recursos; na elaboração e/ou aprovação de leis necessárias ao aperfeiçoamento do programa. Para isto, a parceria com o Executivo tem que ser permanente, no sentido da discussão dos problemas e também no fornecimento de informações para subsidiar a atuação do Congresso.

9.2.2 - Sumário de um Novo Desenho do Programa: Seguro-Desemprego, o Sine e Políticas de Emprego

As propostas formuladas no item anterior enquadram-se numa filosofia que contempla, prioritariamente, o aperfeiçoamento do atual programa bra-

sileiro de seguro-desemprego. Ao longo desses, praticamente, seis anos de operação do sistema, foram se acumulando falhas, omissões, defeitos, fraudes, burlas, má administração, morosidade, burocracia excessiva e má vontade de seus agentes que, se não impediram a consolidação desse sistema, não permitiram que ele funcionasse como deveria, mesmo reconhecendo-se sua pequena dimensão.

Nesse sentido, insiste-se que aquelas propostas têm o objetivo básico de fortalecer o programa em sua sistemática atual, ampliando sua cobertura, diminuindo sua burocracia, facilitando o acesso dos trabalhadores, garantindo o valor real do FAT, fortalecendo o Codefat, ampliando a base de recursos, buscando assim apagar um pouco da imagem negativa que dele fazem alguns segmentos, conferindo-lhe o lugar que merece e necessita ter, como um mecanismo indispensável de justiça social na economia brasileira.

Ocorre, porém, que o atual programa assenta-se numa base frágil, quando observado sob uma ótica global de funcionamento do mercado de trabalho, tendo em vista a necessidade de formular políticas de emprego e formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico e social. Essa fragilidade acentua-se quando, mesmo que de maneira instável, o país caminha para a chamada modernidade, em que um novo modelo de relações de trabalho e uma nova sistemática de negociações coletivas deverão emergir, com um mercado de trabalho integrado e modernizado, notadamente nas áreas urbanas.

Nesse caminho necessariamente deverá haver uma integração entre o programa de seguro-desemprego e outros programas voltados para o mercado de trabalho, em especial o Sine, ora praticamente desativado e, equivocadamente, deixado para um plano secundário no âmbito do Ministério do Trabalho.

O delineamento de um novo programa que se enquadre nesta filosofia, observando-se inclusive os principais elementos detectados na experiência internacional, será a seguir formulado, surgindo como a contribuição final deste texto.

9.2.2.1 - O Relacionamento entre um Sistema Público de Emprego e o Programa de Seguro-Desemprego

A colocação inicial revela que o Sine, qualquer que seja o nome que receba, exerce um conjunto de funções mais amplo que o programa de seguro-desemprego. A revisão da experiência internacional, a partir da observação do desenvolvimento histórico em nível mundial, permite inferir que existe um forte e decisivo envolvimento entre aqueles dois programas, em direção a um mercado de trabalho sólido e moderno.

Mais especificamente, o exame da literatura disponível e a observação da realidade de inúmeros países permitem concluir que, em contrapartida ao surgimento de uma legislação sobre o pagamento de benefícios aos desempregados, quase que simultaneamente aparecem estes programas. O caráter público desses sistemas nacionais de emprego surge da necessidade de, sob a ótica do seguro-desemprego, se comprovar o *status* de desempregado; do fato de tentar recolocar o trabalhador; da necessidade de retreiná-lo e reciclá-lo e, até mesmo, da necessidade de se pagar o benefício via agência pública de emprego.

Deve-se ir além do pagamento de benefícios, recolocando-se rapidamente o trabalhador, pois isto tem um duplo aspecto positivo, uma vez que reduz os custos do programa de seguro e um trabalhador empregado é mais desejável que o pagamento do seguro, tanto para o indivíduo como, também, para a sociedade.

O Quadro 3 do Anexo sintetiza as principais funções que competem a um sistema nacional de emprego, destacando sumariamente sua vinculação com o programa de seguro-desemprego, ainda que, reconhecidamente, a operação daquele sistema transcenda aspectos referentes à assistência aos desempregados. Fica patente, contudo, que um programa de seguro-desemprego somente pode funcionar, em sua plenitude, quando acoplado a um sistema nacional de emprego, não somente pela questão da intermediação da mão-de-obra, que é certamente o principal elemento de envolvimento entre os dois programas, mas, também, por outras funções do tipo treinamento, reciclagem e até mesmo assistência psicológica aos desempregados.

9.2.2.2 - Seguro-Desemprego e Sine: um Modelo para o Brasil

À luz do exposto, parece inquestionável que esses programas necessitam atuar conjuntamente, e de forma profundamente integrada, não só no principal elemento que os une (intermediação e recolocação do desempregado), como também com relação às demais atividades que complementem um sistema nacional de emprego, nos moldes já descritos. O Diagrama 2 do Anexo sintetiza uma possível forma de associação entre aqueles dois mecanismos, no que diz respeito aos padrões de funcionamento vigentes no mercado de trabalho brasileiro.

O argumento mais forte em direção a este modelo refere-se aos inúmeros diagnósticos produzidos sobre a atuação do Sine desde sua criação, em 1975, em que uma opinião unânime despontou: grande parte do relativo insucesso desse sistema ocorreu pela ausência de um mecanismo de pagamento de benefícios aos desempregados, que lhe daria mais legitimidade e, provavelmente, o obrigaria a critérios de atuação mais eficientes. Não se desconhece que a experiência que aponta a necessidade de atuação conjunta tem revelado, igualmente, que o envolvimento de ambos traz problemas, mas que, no

balanço final, são superados pelos muitos aspectos positivos que emergem do entrelaçamento de ambos.

9.2.2.3 - Principais Aspectos Operacionais Necessários para a Implementação deste Modelo

A julgar pela experiência passada e atual do Sine, bem como pelos problemas já detectados na esfera do programa de seguro-desemprego, o funcionamento mais harmônico dos dois sistemas não dispensa alguns detalhes operacionais, que a seguir discutem-se genericamente:

a) O trabalhador dispensado deve, necessariamente, recorrer imediatamente ao posto de atendimento

Este procedimento permite checar todos os aspectos referentes à concessão do benefício. Para surtir os efeitos necessários, ele deve recorrer constantemente ao posto, tanto para comprovar a busca de emprego quanto para receber o seguro. Este constante contato com os funcionários do posto de atendimento permitirá que se minimizem as burlas, fraudes e procedimentos de natureza duvidosa, não só dos trabalhadores, como das empresas.

Esta obrigatoriedade somente será completa em termos de resultados se for complementada por uma assistência ao desempregado, em termos de ofertas de vagas em sua área de atuação, e uma orientação quanto ao retreinamento e reciclagem daqueles cuja ocupação encontra-se em colapso ou que possuem dificuldades naturais de recolocação. Finalmente, o posto deve estar apto a prestar aconselhamento moral e psicológico ao desempregado.

Desta obrigatoriedade emerge uma polêmica, inclusive no caso brasileiro: para muitos, a eficiência desses programas requer que o sistema de emprego fique abrigado nas mesmas dependências onde funcionar o seguro-desemprego (ou vice-versa). Caso contrário, o trabalhador fica sobrecarregado e os programas ineficientes. Em face da realidade brasileira, parece extremamente útil evitar-se essa sobrecarga, impedindo, assim, que os trabalhadores tenham que se deslocar para diferentes órgãos a fim de receberem o benefício e os quais constatem seu *status* de desempregado.

Além disso, conhecendo-se a experiência brasileira envolvendo órgãos públicos na análise de pedido, na tramitação da documentação e concessão de benefícios, percebe-se o prolongamento excessivo de procedimentos administrativos, bem como a burocratização desse um direito do trabalhador, que deveria recebê-lo com bastante brevidade.

Finalmente, um contato estreito entre o desempregado e o posto de atendimento é necessário, no caso brasileiro, sob qualquer pressuposto, pois em nosso sistema a concessão de seguro depende, fundamentalmente, da iniciativa das empresas, quase sempre despreparadas ou mal informadas para

tal ou, algumas vezes, não muito bem-intencionadas com relação ao seguro-desemprego.

b) Registro cadastral de todo trabalhador dispensado

Este procedimento facilitará a tarefa de intermediação e recolocação dos desempregados, pois possibilitará que a reciclagem e outros aspectos se concentrem no conhecimento da realidade formada internamente no próprio posto de atendimento, e não fundamentada na elaboração de relatórios sobre a atividade dos segurados, conforme tem sido a praxe no modelo atual.

Este cadastramento implica armazenamento de um conjunto considerável de informações socioeconômicas e de história de vida ocupacional-profissional do trabalhador, facilitando a tarefa de recolocação e orientação quanto a seu treinamento. Facilita-se também o processo de avaliação da busca apropriada por trabalho, bem como uma eventual recusa de emprego "adequado" por parte do requerente.

c) Aprimoramento dos recursos humanos do sine e do seguro-desemprego

Em todo material analítico produzido para avaliar o Sine, inclusive em seu âmbito interno, parece evidente que uma das maiores dificuldades foi, e tem sido, a carência de mão-de-obra, tanto quantitativa quanto qualitativamente adequada.

A formação de recursos humanos é, assim, imprescindível para a atuação conjunta daqueles programas. Esta necessidade acentua-se numa atuação integrada de ambos, na medida em que, naturalmente, ocorre um crescimento da complexidade dos serviços públicos prestados pelo Sine e pelo programa de seguro-desemprego. Além disso, no que diz respeito à atividade de intermediação de mão-de-obra e do atendimento ao desempregado, é necessária uma constante atualização do funcionário do posto de atendimento, de modo que se preserve um padrão mínimo de eficiência do processo. Por exemplo, o indivíduo encarregado da tarefa de recolocação deve ser um hábil entrevistador, e não um funcionário burocrático qualquer destacado para esta tarefa, como tem sido a praxe no modelo atual.

d) Necessidade de ampla informatização complementar dos dois programas

Em uma economia que, mesmo lentamente, se moderniza e num mercado de trabalho que, paulatinamente, se assalaria, tornando cada vez mais complexas as tarefas de um sistema nacional de emprego, e do seguro-desemprego, parece absolutamente necessário um rápido e eficiente processo de informatização, que permita a atuação cada vez mais complementar dos programas Sine e seguro-desemprego. Os postos devem ser interligados para uma pronta informação e constante checagem da situação de cada beneficiário do programa.

e) Buscar apoio nos governos estaduais

Por fim, é necessário destacar que a experiência mostra que aqueles programas, além de complementares, apóiam-se num modelo federalizado. Nesse sentido, sem que se perca esta dimensão, destaca-se que somente se consolidarão na medida em que forem estrategicamente traçados, de modo que consigam atuar, inclusive, em bases estaduais, ou seja, na medida em que do ponto de vista filosófico e operacional consigam atuar com alguma descentralização, implicando forte apoio dos governos estaduais.

Anexo

QUADRO 1
Principais Falhas e Problemas Ocupacionais no Programa Seguro-Desemprego, segundo Agentes Envolvidos

AGENTES	DESCRIÇÃO
1. Empresas	Desconhecimento da legislação Preenchimento incorreto dos descontos do seguro (RSD e CD)
2. Empregados	Desconhecimento da legislação; visão parcial do seguro Preenchimento incorreto de requerimentos
3. Postos de Atendimento	+ de 70% possuem infra-estrutura bastante precária não são minimamente informatizados Instalações físicas deterioradas Não possuem pessoal suficiente, e os que existem não possuem qualificação adequada Não são abastecidos nem mesmo de material de consumo Pré-triagem não funciona plenamente Não são utilizados sistema "on-line", nem mesmo com os órgãos centrais de Brasília
4. CET	Desinformação sobre a legislação e sua evolução Extravio de documentos
5. Datamec/ Método	Morosidade na entrega nas duas fases que participa Duplicação de tarefas, relativamente a pré-triagem Alto percentual de erros de digitação Falta de critério na análise dos valores de salário Não abastece corretamente postos com material de consumo Excessiva demora da Datamec em enviar à Método lista de requerimento com problemas Poucos funcionários na tarefa de digitação Perda excessiva de requerimentos Comunicação "on line" com constantes interrupções Excesso de omissões de segurados nos lotes enviados à CEF
6. CEF	Fragilidade do sistema de pós-triagem das agências Redução no número de agências credenciadas Não comunicação de descredenciamento de agências aos postos Dificuldades de entendimento
7. INSS	Descuido e omissão na checagem dos documentos do segurado Pequeno número de funcionários alocados para resolver pendências, para consultas e outros detalhes do grau de recurso Sistema (telefônico) de comunicação estrangulado Má vontade dos funcionários do setor de atendimento Demora excessiva no julgamento dos recursos Comunicados emitidos são confusos "Máscara" para checagem dos requerimentos é bastante incompleta, impedindo checagem automática Falta de coordenação central de todo o sistema (falta de comunicação entre agentes) Queda no número de respondentes da Lei 4.923/65 Demora no processamento das respostas da Lei 4.923/65 Falhas no sistema computacional como um todo

Fonte: Elaboração dos autores, com base na bibliografia consultada.

QUADRO 2

Tipos de Fraudes mais Frequentes no Seguro-Desemprego

RAZÃO	DESCRIÇÃO
1. Requerimentos enviados direto à Datamec	Informações falsas, dificuldades de comprovação pela impossibilidade de utilizar a "máscara"
2. Arranjos entre empregados e empregadores	Empresas não "reempregam" o trabalhador Anotam salários maiores para elevar benefícios
3. Possibilidade de mais de uma carteira profissional	Trabalhador mostra ao empregador a carteira nova, evitando assim o reemprego
4. Firmas "fantasmas"	Promovem-se admissões e demissões fictícias para receber o benefício
5. Sistema computacional	Trabalhador pode utilizar PIS de outra pessoa

Fonte: Elaboração dos autores, com base na bibliografia consultada.

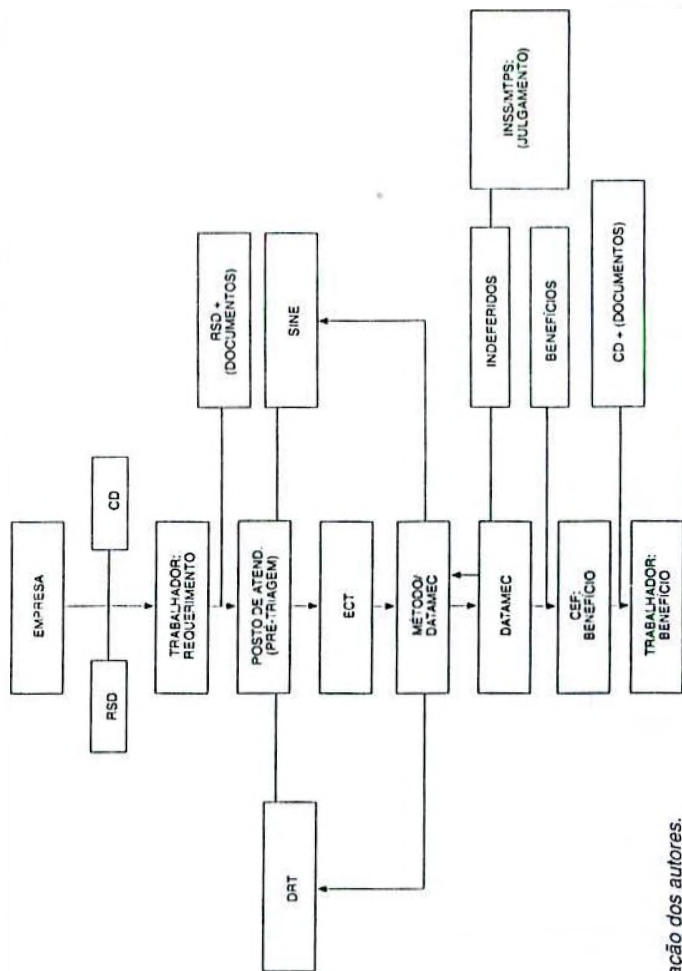
QUADRO 3

As Funções do Sistema Nacional de Emprego sob a Ótica do Seguro-Desemprego

DISCRIMINAÇÃO DAS FUNÇÕES	VINCULAÇÃO COM O SEGURO-DESEMPREGO
1. Intermediação da mão-de-obra	Colocar o desempregado em contato com as vagas disponíveis Minimizar os custos do desemprego No nível do trabalhador No nível da economia Contribuir para o enquadramento do desempregado no programa de seguro-desemprego
2. Implementar políticas de mão-de-obra e desenvolvimento de recursos humanos	Efeitos sobre o nível e estrutura do desemprego Maior fluidez no enquadramento do desempregado
3. Serviços de aconselhamento e orientação do desempregado	Diagnosticar problemas e encaminhar Soluções ao desempregado No campo econômico (novas possibilidades de emprego) No campo moral e psicológico Apresentar alternativas de recolocação e reemprego Acompanhar os desempregados com dificuldades de obterem emprego Aconselhar o desempregado sobre novas ocupações e possibilidade de treinamento
4. Apoio vocacional e treinamento ocupacional	Detectar novas vocações no desempregado Estimular reciclagem ocupacional do desempregado
5. Sistema de informações para o mercado de trabalho	Alimentar o programa de seguro-desemprego com estatísticas necessárias para seu funcionamento Permitir rápida informação do desempregado Permitir às empresas saber o perfil da oferta de mão-de-obra
6. Estimular a mobilidade do trabalho	Estimular a mobilidade regional para eliminar desemprego
7. Políticas de renda	Impactos de longo prazo

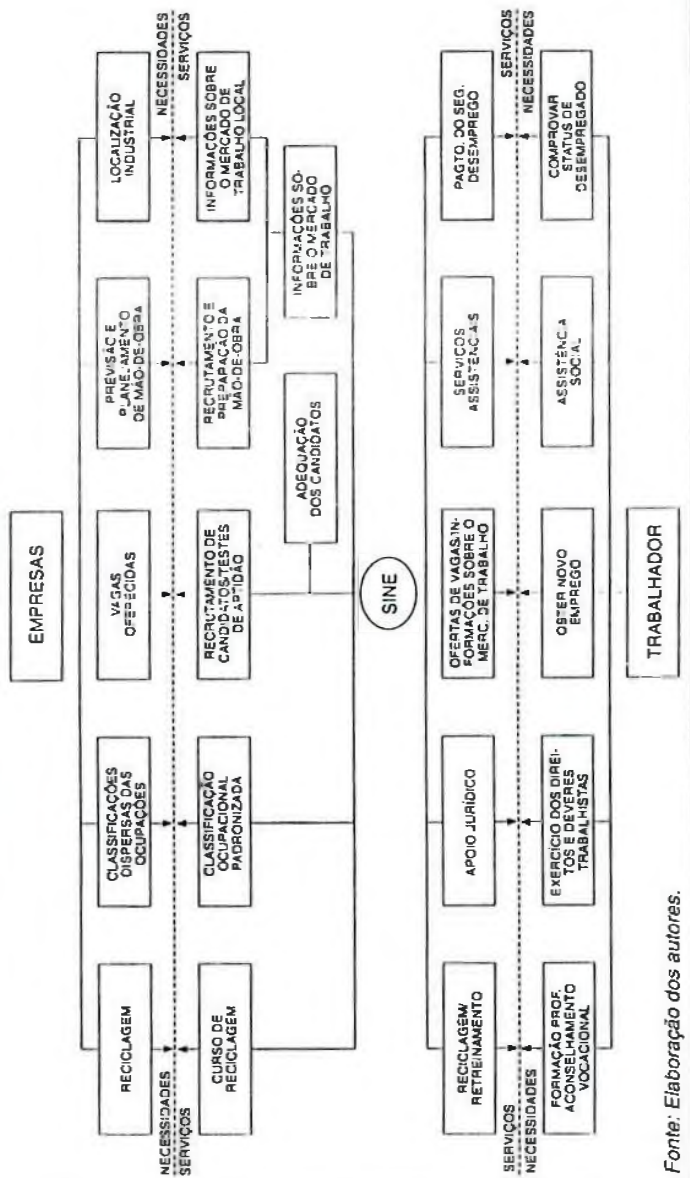
Fonte: Chahad (1989).

Diagrama 1
Fluxo Operacional e Agentes Envolvidos no Seguro-Desemprego



Fonte: *Elaboração dos autores.*

Diagrama 2.
Integração entre o Seguro-Desemprego e Sistema Nacional de Emprego



Fonte: Elaboração dos autores.

Bibliografia

- AFONSO, J. R. *Carga tributária no Brasil. Estinativa para 1992*. Rio de Janeiro, IPEA, 1993 (Boletim Conjuntural, 20).
- AZEREDO, B. *Perspectivas para o programa de seguro-desemprego*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, nov. 1989, mimeo.
- . O programa de seguro-desemprego. In: *Brasil 1988/1989 - relatório sobre a situação social do país*. Campinas, NEPP/Unicamp, 1992.
- BRANCO, F.M.G. *et alii*. *Seguro-desemprego - perspectiva histórica e avaliação da sistemática operacional do programa brasileiro*. Brasília, DNE/MTPS, 1991 (PNUD/OIT/BRA/87/002).
- CHAHAD, J.P.Z. *O seguro-desemprego no cenário internacional*. São Paulo, IPE/FEA/USP, 1984 (Série Relatórios de Pesquisa, 19).
- . *Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil*. São Paulo, IPE/USP, 1987 (Série Ensaios Econômicos, 64).
- . Seguro-desemprego: estágio atual e desafios. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.II, n.3, jul./ago. 1988.
- . *O programa de seguro-desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro*. Brasília, 1989. Relatório de Pesquisa elaborado para a SES/MTb e OIT.
- MTPS. *Relatório anual do programa de seguro-desemprego-Codefat*. Brasília, INSS/DRE/CE, Divisão do Seguro-Desemprego, 1991.
- . *Relatório gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Brasília, Secretaria Executiva do Codefat, 1991.
- . *Relatório da Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Brasília, Departamento Nacional de Emprego, 1991.
- . *Demonstrativos analíticos das execuções orçamentária e financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Brasília, Departamento Nacional de Emprego, 1991.