

SEGURO-REEMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA PROPOSTA DE NOVA MODALIDADE DE CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL^{1,2}

Mário Magalhães³

1 INTRODUÇÃO

Esta proposta está voltada para a melhoria de dois aspectos particularmente críticos no sistema de emprego no Brasil: i) baixa oferta de cursos de qualificação profissional, em comparação ao volume de beneficiários do seguro-desemprego, agravada pela dificuldade de adequar a oferta de qualificação profissional à demanda das empresas; e ii) baixa representatividade dos beneficiários do seguro-desemprego nos serviços de intermediação pública de emprego.

O objetivo precípuo é o de contribuir para ampliar e proporcionar maior efetividade às ações de recolocação e qualificação profissional no Brasil, no intuito de fomentar a reinserção produtiva dos beneficiários do Programa Seguro-Desemprego (PSD). A estratégia básica é a de conjugar o pagamento das parcelas do seguro-desemprego, durante o período de concessão do benefício, com a remuneração a ser paga pelos empregadores em uma nova oportunidade de emprego, na qual o trabalhador poderá receber capacitação ou treinamento em serviço oferecido pela empresa que abriu a vaga no mercado de trabalho.

Para apresentar a proposta, na seção 2, descreve-se, de forma sucinta, o seu escopo normativo. Em seguida, nas seções 3 e 4, expõem-se algumas estimativas de possíveis efeitos e impactos esperados, caso seja implantada. Na seção 5, apresentam-se as considerações finais.

2 ESCOPO NORMATIVO E OPERACIONAL DA PROPOSTA DE SEGURO-REEMPREGO

A iniciativa ora proposta consiste na criação de uma nova modalidade de concessão do benefício do seguro-desemprego, a qual pode ser denominada “seguro-reemprego e qualificação”, pois trata-se de utilizar o pagamento do benefício como instrumento de incentivo à reinserção do segurado em um novo posto de trabalho, com a possibilidade de associar o reemprego com o treinamento promovido pela empresa contratante.

As normas da nova modalidade de seguro deverão ser instituídas por lei, tendo em vista a necessidade de se alterar a legislação do PSD – Lei nº 7.998/1990 – e, muito provavelmente, também acrescentar dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), uma

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt78/pf1>

2. O autor agradece os comentários de Sandro Pereira Silva e José Aparecido Ribeiro, bem como, especialmente, as sugestões de aperfeiçoamento de Miguel Nathan Foguel.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: mario.magalhaes@ipea.gov.br.

vez que institui nova modalidade de contrato prévio de trabalho para fins de qualificação ou treinamento profissional. O escopo normativo e operacional baseia-se nos parâmetros elencados a seguir.

- 1) O trabalhador em gozo da modalidade do seguro-desemprego formal – portanto o segurado que tenha acessado o benefício mediante dispensa sem justa causa de uma pessoa jurídica – poderá ser reempregado por outra pessoa jurídica, sem perder o direito ao benefício, mediante contrato prévio de reemprego e capacitação (CPRC).
- 2) O CPRC terá início na data de assinatura e se encerrará juntamente com o término do período de gozo do benefício do seguro-desemprego. Assim, a duração máxima do CPRC corresponderá ao número de parcelas mensais que o segurado ainda tenha a receber após a assinatura do contrato. Desse maneira, a duração do contrato prévio será, no mínimo, de um mês a, no máximo, cinco meses, parâmetros correspondentes ao mínimo e ao máximo de parcelas estabelecidas pelas regras do PSD.
- 3) O CPRC poderá ser firmado em duas modalidades, conforme o tipo de treinamento/capacitação a ser ministrado ao reempregado. Na modalidade treinamento em serviço (CPRC-TS), tipo *learning by doing*, o trabalhador deverá receber instruções teóricas e práticas ministradas pela empresa contratante, utilizando-se da estrutura e das atividades desenvolvidas em suas dependências e com o auxílio dos próprios funcionários. Na modalidade formação inicial ou continuada (CPRC-FIC), o trabalhador deverá ser encaminhado a uma instituição especializada em formação profissional, a qual proverá, no todo ou em parte, a capacitação prévia direcionada à ocupação para a qual será contratado.
- 4) Uma vez contratado, a empresa deverá iniciar a capacitação do trabalhador, e sua remuneração durante o contrato prévio será repartida entre percentuais das parcelas do PSD e percentuais do salário futuro pelo qual o trabalhador será definitivamente contratado. Desse modo, a composição da remuneração do trabalhador, na vigência do CPRC, obedecerá a proporções do valor das parcelas do seguro-desemprego e do salário futuro, diferenciando-se ambas as modalidades, conforme as tabelas 1 e 2.

TABELA 1

Composição da remuneração, durante o CPRC-TS, segundo o número de parcelas restantes do seguro-desemprego

Número de parcelas restantes do PSD no momento de assinatura do CPRC	Composição da remuneração do seguro-reemprego e capacitação	
	Parcela paga pelo PSD (%)	Salário futuro pago pela empresa (%)
1	30	70
2	40 / 20	60 / 80
3	40 / 30 / 20	60 / 70 / 80
4	45 / 35 / 25 / 15	55 / 65 / 75 / 85
5	50 / 40 / 30 / 20 / 10	50 / 60 / 70 / 80 / 90

Elaboração do autor.

TABELA 2

Composição de remuneração, durante o CPRC-FIC, segundo o número de parcelas restantes do seguro-desemprego

Número de parcelas restantes do PSD no momento de assinatura do CPRC	Composição da remuneração do seguro-reemprego e capacitação	
	Parcela paga pelo PSD (%)	Salário futuro pago pela empresa (%)
1	50	50
2	65 / 35	35 / 65
3	75 / 50 / 25	25 / 50 / 75
4	80 / 60 / 40 / 20	20 / 40 / 60 / 80
5	90 / 75 / 50 / 25 / 10	10 / 25 / 50 / 75 / 90

Elaboração do autor.

No caso da modalidade TS (tabela 1), qualquer que seja o número de parcelas restantes do seguro-desemprego, ao final do CPRC, o PSD terá arcado com 30% do valor total das parcelas do benefício, e a empresa, com 70% do valor total dos salários futuros pelo qual o trabalhador será contratado.

No caso da modalidade FIC (tabela 2), qualquer que seja o número de parcelas restantes do seguro-desemprego, ao final do CPRC, os percentuais da remuneração serão de 50% do valor total das parcelas do seguro e 50% do valor total dos salários futuros do trabalhador.

A diferenciação no valor do subsídio governamental está relacionada aos diferenciais de custo da capacitação. Em relação à modalidade CPRC-TS, os custos tendem a ser menores, em razão de a empresa se utilizar de recursos próprios para prover o treinamento. Quanto à modalidade CPRC-FIC, os custos tendem a ser maiores por envolver a contratação de instituição especializada em formação profissional.

5) Rescisão do CPRC:

- a) Pelo empregador: o CPRC poderá ser rescindido por iniciativa do empregador, sem ônus de qualquer natureza, até a metade do prazo previsto de sua duração. Decorrido esse prazo, o desfazimento implicará, por parte do empregador, o reembolso ao trabalhador dos valores correspondentes aos percentuais do benefício descontados durante a vigência do contrato, bem como o retorno ao pagamento integral das parcelas restantes do benefício, por parte do PSD.
 - b) Pelo trabalhador: o CPRC poderá ser desfeito por iniciativa do trabalhador, sem ônus de qualquer natureza, até a metade do prazo previsto de sua duração. Após esse prazo, o desfazimento implicará a suspensão das parcelas restantes do benefício, as quais só poderão ser percebidas em uma nova habilitação.
- 6) O trabalhador efetivamente contratado pela empresa nos termos da CLT, após o término do contrato prévio, terá direito à fidelização do vínculo empregatício com a empresa, de modo a assegurar tempo mínimo de emprego ao indivíduo reempregado, como parte do retorno ao seu investimento em capacitação. A tabela 3 sugere períodos de fidelização conforme o número de parcelas a serem utilizadas no CPRC.

TABELA 3

Período de fidelização após o término do contrato prévio de reemprego e capacitação e tempo mínimo de emprego na empresa segundo o número de parcelas restantes do seguro-desemprego

Número de parcelas restantes do PSD no momento de assinatura do CPRC	Período de fidelização do vínculo após o contrato	Tempo mínimo de emprego na empresa (CPRC + fidelização)
1	4	5
2	5	7
3	6	9
4	7	11
5	8	13

Elaboração do autor.

O período de fidelização do vínculo, após o término do contrato prévio, inicia-se com o mínimo de quatro meses para acordos baseados em apenas uma parcela do seguro-desemprego. Esses contratos, acrescidos do período do contrato anterior, somam um total mínimo de cinco meses de emprego na empresa. Cada aumento no número de parcelas do seguro a serem utilizadas no CPRC corresponde igual aumento no período de fidelização, de modo que cinco parcelas correspondem a oito meses de fidelização. Esses meses, somados ao tempo do contrato prévio, resultam em um tempo mínimo de emprego de treze meses.

A fidelização do vínculo implica que, na hipótese de rompimento sem justa causa por iniciativa do empregador, além dos encargos legais já previstos, incidirá ressarcimento ao PSD dos valores concedidos durante o contrato prévio. A indenização não será exigida caso o rompimento ocorra por iniciativa do trabalhador ou por demissão com justa causa.

O período de fidelização e a respectiva penalidade pelo seu descumprimento são critérios de exigência importantes não só para proporcionar certo retorno de estabilidade ao trabalhador pelo seu investimento em um novo emprego, mas também, não menos importante, para prevenir práticas oportunistas – por parte das empresas – com o objetivo de usufruir do subsídio governamental apenas para reduzir custos salariais durante o período do CPRC. Isso poderia vir a caracterizar subsídio a contratações temporárias, o que implicaria riscos de desvio de finalidade no uso do benefício. Por esse motivo, o período mínimo de emprego foi fixado em quatro meses, prazo superior ao tempo de experiência fixado pela CLT, o que atualmente computa um máximo de três meses (Brasil, 1943, art. 445, parágrafo único).

- 7) A capacitação ou o treinamento dos trabalhadores poderão ser feitos de diversas formas, a critério do empregador, conforme necessidade, capacidade e conveniência. As atividades de capacitação poderão ser realizadas por meio tanto do encaminhamento a uma instituição formadora (modalidade CPRC-FIC) quanto do treinamento em serviço (modalidade CPRC-TS), sem prejuízo de que, na prática, haja conjugação entre ambas as modalidades, de forma complementar entre si.

- 8) O investimento na capacitação é uma decisão própria do empregador, e os riscos, igualmente, são de sua inteira responsabilidade. Essa premissa implica que não haverá qualquer tipo de ressarcimento caso o trabalhador não apresente o desempenho esperado, seja no aprendizado, seja na atividade produtiva.
- 9) Com vistas ao sucesso da nova modalidade, é desejável que a operacionalização não dependa – em nenhum momento – do atendimento presencial, a fim de proporcionar a agilidade necessária à tempestividade da contratação. O atual estágio de desenvolvimento do sistema do PSD permite que a operacionalização da modalidade seja feita de modo totalmente digital.
- 10) Uma vez assinado o contrato prévio e comunicado o fato ao PSD, o que pode ser feito pela empresa mediante anuência expressa do segurado, o sistema deverá identificar o trabalhador beneficiário e promover o devido ajuste no valor das parcelas a serem creditadas em conta, conforme a modalidade de CPRC especificada pela empresa. Do mesmo modo, a empresa deverá especificar no CPRC o valor do salário futuro, bem como o valor do salário em cada mês da vigência do CPRC, conforme os percentuais definidos para cada modalidade (tabelas 3 e 4). Caso o CPRC seja rompido, o fato deverá ser comunicado pela empresa ao PSD a fim de que o sistema proceda aos ajustes necessários conforme o tipo de rescisão, tal como explicitado no item 5).

3 ATRIBUTOS E EFEITOS ESPERADOS DA NOVA MODALIDADE

Conforme se verifica a seguir, podem-se identificar os atributos e os efeitos esperados com a implantação da nova modalidade de benefício no âmbito do PSD.

- 1) Tende a reduzir a despesa com o PSD, pois, firmado o CPRC, o valor restante das parcelas será dividido entre governo e empregador, respectivamente nas proporções de 30% e 70%, na modalidade CPRC-TS, e 50% para cada na modalidade CPRC-FIC. Assim, espera-se redução no valor do benefício pago aos segurados que aderirem à modalidade de seguro-reemprego.
- 2) O subsídio dado ao empregador no momento da contratação tende a incentivá-lo a investir na qualificação e proporcionar maior permanência dos colaboradores na empresa, o que resulta em benefícios para ambos. Espera-se mudança de atitude do empresário em relação ao fator humano nos seus negócios. Esse efeito poderá gerar resultados positivos para a produtividade na economia brasileira.
- 3) A soma dos valores pagos pelo PSD ao longo do contrato prévio corresponde justamente ao subsídio dado ao custo da qualificação. Assim, considerando-se cinco parcelas no valor de um salário mínimo (SM) – que constitui o menor valor da parcela de seguro-desemprego –, o subsídio governamental à capacitação em 2023 corresponderia a R\$ 3.300,00, equivalente a 50% do total de cinco parcelas de um SM (CPRC-FIC) ou a R\$ 1.980,00, equivalente a 30% do total de cinco parcelas de um SM (CPRC-TS). Caso o contrato envolva apenas uma parcela de um SM, o subsídio será de R\$ 660,00 (CPRC-FIC) ou de R\$ 396,00 (CPRC-TS) para capacitação durante um mês. Observa-se que esses valores não são baixos para um investimento em capacitação individual, o que pode indicar alta atratividade para as empresas. Com isso, espera-se aumento do investimento em educação profissional como um todo no âmbito do país. Tal subsídio

governamental caracteriza-se, portanto, como um investimento, cuja fonte de recursos advém da transferência de despesas com o benefício do seguro-desemprego para gastos em qualificação, treinamento e recolocação profissional.

- 4) A capacitação é decidida pelo empregador, o que, em princípio, garante aderência entre oferta de qualificação e demanda das empresas. Espera-se que o índice de empregabilidade possa atingir cerca de 80 a 90%, a depender da incidência de cancelamento ou desistência das partes ao longo do contrato prévio.
- 5) A parcela dos benefícios economizada com a modalidade de seguro-reemprego poderá ser destinada para a qualificação profissional de outros públicos considerados prioritários pelo governo, notadamente trabalhadores menos favorecidos ou fora do mercado formal de trabalho. De outro modo, pode-se destinar um percentual dos recursos economizados a outras políticas de emprego e renda, tais como os próprios serviços de intermediação de emprego, além de programas de microcrédito e economia solidária.
- 6) O maior investimento em qualificação e a fidelização do vínculo tendem a reduzir a taxa de rotatividade e aumentar o tempo médio de emprego nas respectivas empresas. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), em 2022, 15,4% dos trabalhadores demitidos sem justa causa possuíam apenas até 2,9 meses de emprego na empresa; 28,3%, até 5,9 meses; e 50%, até 11,9 meses. Espera-se que as faixas de fidelização do vínculo, somadas à maior capacitação dos reempregados após o término do CPRC, possam reduzir esses percentuais de demissão nas faixas inferiores de tempo de emprego na empresa, especialmente para grupos ocupacionais mais vulneráveis. Como mostra a tabela A.1, do anexo A, há grupos ocupacionais com expressiva participação entre os demitidos sem justa causa cujo tempo de emprego na empresa está abaixo de um ano, notadamente aqueles com menor qualificação.
- 7) O seguro-reemprego pode desempenhar importante função em conjunturas de turbulência setorial e ocupacional, pois proporciona a empresários e trabalhadores uma estratégia de requalificação para as novas vagas geradas no mercado. Dispensados de determinado ramo da indústria de transformação que tenha sofrido efeitos negativos devido à perda de competitividade ou inovação tecnológica, poderão ser requalificados para o ramo de serviços técnicos especializados, por exemplo. Nesse caso, espera-se maior rapidez no processo de ajuste setorial do emprego, notadamente aqueles provocados por choques tecnológicos.
- 8) O valor da remuneração do trabalhador durante o contrato prévio tende a ser maior que o valor da parcela do seguro-desemprego, uma vez que o salário futuro de contratação tende a ser maior que o valor do benefício. Espera-se que esse seja um fator de atratividade para o trabalhador.
- 9) Por fim, espera-se que o fomento à capacitação profissional no formato dessa proposta eleve, de forma significativa, o investimento em qualificação profissional no país por meio da atuação conjunta de governo, empresas e trabalhadores.

4 ESTIMATIVAS PRELIMINARES DE IMPACTO

Para uma estimativa preliminar de impacto da nova modalidade de benefício, procuramos responder às perguntas elencadas a seguir.

- Qual seria o impacto gerado pela nova modalidade no universo de dispensados sem justa causa e no estoque do emprego formal considerando-se diferentes magnitudes de adesão por parte de trabalhadores e empresários?
- Considerando-se as diferentes hipóteses de adesão, qual seria o impacto na recolocação de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)?
- Considerando-se as diferentes hipóteses de adesão, quais seriam os possíveis impactos em termos de redução da despesa com o benefício do seguro-desemprego?
- Qual seria o impacto da nova modalidade em relação à atual oferta de qualificação profissional por meio de cursos de FIC no âmbito do programa de capacitação do governo federal, denominado Qualifica Mais, Emprega Mais?

Para a avaliação do impacto na clientela e no estoque de emprego formal, foram consideradas hipóteses de adesão à nova modalidade com base em percentuais sobre o total anual de beneficiários do seguro-desemprego em 2022. Na hipótese de uma adesão de 10% dos segurados – correspondente a 591,4 mil trabalhadores –, a nova modalidade de seguro-reemprego estaria cobrindo 6,1% do total anual de dispensados sem justa causa contabilizados pelo Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged) e 1,4% do estoque médio anual do emprego formal no Brasil em 2022, conforme dados da Rais, atualizados pelo Novo Caged (tabela 4).

Na hipótese de adesão de 20% dos segurados – correspondente a 1,1 milhão de trabalhadores –, a cobertura anual do seguro-reemprego alcançaria 12,1% dos dispensados sem justa causa e 2,8% do estoque de emprego formal. Por fim, considerando-se a hipótese de que a nova modalidade de benefício, após os primeiros anos de implantação, lograsse aceitação mais ampla por parte de trabalhadores e empregadores, de modo a alcançar adesão de 40% dos segurados, teríamos uma participação de 24,2% no total anual de dispensados sem justa causa, praticamente um quarto desse contingente. A cobertura sobre o estoque de emprego formal, conforme demonstra a tabela 4, chegaria a 5,7%, o equivalente a 2,3 milhões de trabalhadores treinados e recolocados por ano. Isso significaria que, em pouco menos de nove anos, a modalidade teria o potencial de qualificar e recolocar metade de todo o estoque de empregos formais no país.

TABELA 4
Hipóteses de impacto na clientela e no mercado de trabalho (2022)

Adesão de segurados (%)	Segurados capacitados/recolocados	Dispensados sem justa causa	Estoque de emprego médio no ano	Segurados/dispensados sem justa causa (%)	Segurados/estoque de emprego (%)
10	591.442	9.756.016	41.858.791	6,1	1,4
20	1.182.884	9.756.016	41.858.791	12,1	2,8
30	1.774.326	9.756.016	41.858.791	18,2	4,2
40	2.365.768	9.756.016	41.858.791	24,2	5,7

Fontes: Dados do Boletim Seguro-Desemprego e do Novo Caged.
Elaboração do autor.

Em termos de impacto nos resultados da atividade de recolocação de segurados no mercado de trabalho, constata-se que os ganhos se mostram incomparáveis. Como visto na tabela 2, o percentual de segurados no total de trabalhadores colocados pelo Sine, na média do período de 2015 a 2019, foi de 12,3%. Aplicando-se esse percentual ao total verificado em 2022, chega-se a um volume de 51,8 mil segurados colocados pelo Sine no referido ano. Com base nas hipóteses de adesão à modalidade de seguro-reemprego, esse número alcançaria 591,4 mil apenas com a adesão de 10% do total de segurados em 2022 (tabela 4). Isso representaria um ganho de 11,4 vezes mais que o número de segurados recolocados no mercado de trabalho pelo Sine. Caso a adesão chegasse a 20% dos segurados no mencionado ano (em torno de 1,2 milhão), o ganho seria de um contingente 22,8 vezes maior.

Como antes explicitado, uma vez implantada, a nova modalidade do seguro-reemprego irá gerar economia no gasto com o seguro-desemprego, tendo em conta que, durante o período do CPRC, a remuneração do trabalhador será compartilhada com o empregador. Nesse sentido, o valor somado das parcelas do PSD que seria concedido integralmente ao trabalhador será reduzido em 50% (CPRC-FIC) ou 30% (CPRC-TS) ao longo do período de vigência do CPRC, pois o empregador arcará com 50% ou 70% do valor do salário futuro. Tal economia corresponde, portanto, à redução no montante integral das parcelas de seguro-desemprego que seriam devidas ao trabalhador após a assinatura do CPRC. Na hipótese de um trabalhador estar em gozo do benefício e ter recebido duas parcelas no momento da assinatura do CPRC, por exemplo, o valor das três parcelas restantes somará uma despesa reduzida em 50% ou 70% sobre o valor que seria pago a esse trabalhador caso não tivesse assinado o contrato (tabelas 1 e 2).

A tabela 5 mostra simulações de economia com base em hipóteses de adesão ao benefício e considera apenas a modalidade CPRC-FIC, cuja economia é de 50% do valor das parcelas restantes do seguro-desemprego. Na possibilidade de adesão de apenas 5% dos segurados em 2022, considerando-se a utilização de apenas uma parcela do PSD – o correspondente a um mês de capacitação –, a economia gerada seria de R\$ 221,7 milhões, o que representaria 0,6% do gasto total do programa. Ainda na hipótese de adesão de 5% dos segurados, com base na utilização de duas parcelas do seguro-desemprego, correspondentes a dois meses de capacitação, a economia gerada seria de R\$ 443,5 milhões, o que representa 1,2% da despesa do PSD. Mediante o uso de três parcelas, teríamos uma economia de R\$ 665,3 milhões, ou 1,8% do gasto total do PSD.

Da mesma forma, na hipótese de adesão de 10% dos segurados em 2022, a economia gerada pela utilização de uma parcela seria de R\$ 443,5 milhões, ou 1,2% do gasto total do PSD. Por meio do uso de três parcelas, teríamos uma economia de R\$ 1,3 bilhão, ou 3,7% do gasto total do PSD.

Pode-se considerar que a utilização de duas parcelas do PSD seja uma média mais provável, tendo em conta o limite máximo de cinco parcelas por período de percepção do benefício e o fato de ser menos provável uma contratação no primeiro mês de gozo do PSD. Assim, mantendo-se constante o uso de duas parcelas e considerando-se as hipóteses de adesão de 20%, 30% e 40% do total de segurados, a economia alcançaria R\$ 1,7 bilhão, R\$ 2,6 bilhões e

R\$ 3,5 bilhões, correspondentes a 4,9%, 7,4% e 9,9% da despesa total do PSD, respectivamente, caso todas as adesões fossem feitas na modalidade CPRC-FIC (tabela 5).

TABELA 5
Hipóteses de impacto no gasto do PSD pela modalidade CPRC-FIC (2022)

Número de parcelas restantes	Adesão (%)	Valor médio da parcela (R\$)	Valor restante do benefício (R\$)	Economia de 50% por segurado (R\$)	Segurados capacitados/recolocados	Economia total (R\$)	Economia do gasto anual do PSD (%)
1	5	1.500,00	1.500,00	750,00	295.721	221.790.750,00	0,6
2	5	1.500,00	3.000,00	1.500,00	295.721	443.581.500,00	1,2
3	5	1.500,00	4.500,00	2.250,00	295.721	665.372.250,00	1,8
1	10	1.500,00	1.500,00	750,00	591.442	443.581.425,00	1,2
2	10	1.500,00	3.000,00	1.500,00	591.442	887.162.850,00	2,5
3	10	1.500,00	4.500,00	2.250,00	591.442	1.330.744.275,00	3,7
2	20	1.500,00	3.000,00	1.500,00	1.182.884	1.774.325.700,00	4,9
2	30	1.500,00	3.000,00	1.500,00	1.774.326	2.661.488.550,00	7,4
2	40	1.500,00	3.000,00	1.500,00	2.365.768	3.548.651.400,00	9,9

Fonte: Dados do Boletim Seguro-Desemprego.
Elaboração do autor.

TABELA 6
Hipóteses de impacto no gasto do PSD pela modalidade CPRC-TS (2022)

Número de parcelas restantes	Adesão (%)	Valor médio da parcela (R\$)	Valor restante do benefício (R\$)	Economia de 70% por segurado (R\$)	Segurados capacitados/recolocados	Economia total (R\$)	Economia do gasto anual do PSD (%)
1	5	1.500,00	1.500,00	1.050,00	295.721	310.507.050,00	0,9
2	5	1.500,00	3.000,00	2.100,00	295.721	621.014.100,00	1,7
3	5	1.500,00	4.500,00	3.150,00	295.721	931.521.150,00	2,6
1	10	1.500,00	1.500,00	1.050,00	591.442	621.013.995,00	1,7
2	10	1.500,00	3.000,00	2.100,00	591.442	1.242.027.990,00	3,5
3	10	1.500,00	4.500,00	3.150,00	591.442	1.863.041.985,00	5,2
2	20	1.500,00	3.000,00	2.100,00	1.182.884	2.484.055.980,00	6,9
2	30	1.500,00	3.000,00	2.100,00	1.774.326	3.726.083.970,00	10,4
2	40	1.500,00	3.000,00	2.100,00	2.365.768	4.968.111.960,00	13,8

Fonte: Dados do Boletim Seguro-Desemprego.
Elaboração do autor.

A tabela 6 mostra simulações de economia com as mesmas hipóteses de adesão apresentadas na tabela 5, considerando agora apenas a adoção da modalidade CPRC-TS, cuja economia é de 70% do valor das parcelas restantes do seguro-desemprego. Nesse caso, na hipótese de

menor impacto, mediante a utilização de uma parcela de 5% de adesão, seria gerada economia não desprezível de R\$ 310,5 milhões, ou 0,9% do gasto total do PSD. Na eventualidade de maior impacto, com duas parcelas e 40% de adesão, a economia alcançaria R\$ 4,9 bilhões, ou 13,8% do gasto do PSD.

Não há como prever em quais proporções serão utilizadas as modalidades CPRC-FIC e CPRC-TS. Porém, fazendo um exercício de simulação e considerando proporção de meio a meio entre as duas modalidades, além de tomar como exemplo a adesão de 10% dos beneficiários do seguro-desemprego por meio de três parcelas, a economia na modalidade CPRC-TS seria de R\$ 931,5 milhões. Já na modalidade CPRC-FIC, seria de R\$ 665,3 milhões. Somadas, economizariam R\$ 1,6 bilhão, ou 4,46% do gasto do PSD. É provável que, no período inicial de implantação do seguro-reemprego, a modalidade CPRC-TS seja em número bem maior que a modalidade CPRC-FIC, pelo fato de que a segunda requer certo amadurecimento da articulação entre a demanda das empresas e a oferta de qualificação por parte de instituições formadoras de mão de obra. Assim, na hipótese de que a proporção entre ambas as modalidades seja de 80% em TS e 20% em FIC, considerando-se ainda 10% de adesão com média de três parcelas, a economia gerada por TS seria de R\$ 1,5 bilhão; já por FIC, de R\$ 266,1 milhões, o que resultaria em R\$ 1,7 bilhão, ou 4,9% do gasto do PSD.

O impacto em termos da oferta de qualificação profissional, tendo em vista as ações hoje desenvolvidas pelo governo federal, seria, igualmente, bastante expressivo. A capacitação por meio da modalidade do seguro-reemprego seria equivalente aos cursos de FIC, ministrados por diversas entidades de formação pública ou paraestatal. Embora a capacitação na modalidade TS não possa ser comparada a um curso ministrado por entidade especializada, por serem situações distintas, não há como negar os benefícios do TS como via de crescimento profissional. Desse modo, para efeito de comparação com a oferta pública de capacitação profissional hoje existente, serão consideradas ambas as modalidades no âmbito da política de reemprego. De modo geral, a capacitação em cursos de curta duração pode ser definida pelos dois formatos que caracterizam o gênero FIC.

- 1) Formação inicial: curso de qualificação profissional, em geral de curta duração, com no mínimo 160 horas, destinado à iniciação no trabalho e ao desenvolvimento de competências básicas em determinada atividade ou área profissional.
- 2) Formação continuada: curso de qualificação profissional, em geral de curta duração, destinado ao aprimoramento ou ao aperfeiçoamento de competências laborais ou técnico-científicas de uma atividade ou área profissional.

No âmbito das ações governamentais, podem se credenciar para oferecer cursos de FIC as instituições que integram: i) redes federal, estadual, distrital e municipal de educação profissional e tecnológica; ii) serviços nacionais de aprendizagem (SNAs); iii) instituições privadas de educação profissional e tecnológica; e iv) escolas habilitadas para a oferta de cursos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).⁴

4. Cursos de FIC ou qualificação profissional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cursos-da-ept/formacao-inicial-e-continuada-ou-qualificacao-profissional>.

Com esse escopo, a duração dos cursos de FIC varia de um a quatro meses, com carga horária mínima de 160 horas, podendo chegar a 400 horas, de modo a abranger as mais diversas áreas de capacitação laboral em todos os setores de atividade econômica (indústria, serviços, comércio e agropecuária). Comparando-se com a capacitação a ser realizada no âmbito do seguro-reemprego, verifica-se que há uma correspondência em relação ao período de capacitação, já que o CPRC tende a variar com o mesmo intervalo de um a quatro meses. Além disso, o universo de atuação é igualmente amplo, podendo ser utilizado por empresas que atuam em qualquer ramo de atividade.

Para efeito comparativo, tendo em vista o Qualifica Mais, Emprega Mais, podemos ter uma ideia do impacto advindo da capacitação pela via do seguro-reemprego. A grade de oferta dos cursos de FIC para 2022, feita pela rede de entidades de formação profissional que dá suporte ao programa, somou em torno de 27 mil vagas.⁵ Considerando-se a adesão de apenas 5% dos segurados ao benefício do seguro-reemprego, o contingente de trabalhadores capacitados seria de 295 mil, volume que multiplicaria em onze vezes a oferta de capacitação. Do mesmo modo, com a adesão de 10%, o contingente de trabalhadores capacitados seria de 591 mil, volume que multiplicaria em 22 vezes a oferta de capacitação registrada em 2022.

A título de exemplo, um curso do Qualifica Mais, Emprega Mais, com duração de 160 horas, normalmente é ministrado em período de dois meses e tem carga de três a quatro horas diárias de ensino. Nesse sentido, possui custo-padrão de R\$ 10,00 a hora-aluno, o que representa investimento de R\$ 1.600,00 por estudante. A capacitação equivalente pelo seguro-reemprego seria a utilização de duas parcelas do PSD, correspondentes a dois meses de CPRC, em tempo integral, com possibilidades de alternância entre a frequência a aulas e a experiência prática em trabalho, o que representaria investimento governamental de R\$ 1.500,00 por trabalhador na modalidade CPRC-FIC, de acordo com o valor médio da parcela do PSD em 2022 (tabela 5).

A diferença básica entre ambas as capacitações está no fato de que, no atual programa governamental, a qualificação é feita em sala de aula, por instituição de formação profissional. Em sua maioria, pode conter abordagem teórica sobre o conhecimento dado, conforme a complexidade do conteúdo, o qual é definido de acordo com uma grade de horas-aula predefinida para todos os treinandos. Já na capacitação por meio do benefício do seguro-reemprego, a qualificação é orientada pelas próprias empresas, as quais podem recorrer a uma entidade de formação de sua preferência, alternar horas-aula com treinamento em serviço, ou realizar toda a capacitação no ambiente de trabalho por meio de orientações e práticas diretamente relacionadas às atividades laborais do ramo de atividade da empresa. A qualificação nesse caso se dá em tempo integral, e o trabalhador já estará sendo remunerado durante a atividade de capacitação.

Em termos de investimento em qualificação, somando os valores propostos no mapa de demanda, com vistas à grade de oferta das entidades de formação profissional para 2022 –

5. Mapa de demanda e grade de oferta das instituições. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/qualificamais/qualifica-mais-emprega-mais-2013-etapa-mapa-de-demandas-por-educacao-profissional>.

no âmbito do Qualifica Mais, Emprega Mais –, chega-se a um valor estimado de R\$ 54 milhões para um total de 27 mil vagas, uma média de duzentas horas-aula por curso e o custo de R\$ 10,00 por hora-aluno. No caso da capacitação pelo seguro-reemprego, considerando-se percentual de adesão de apenas 5% do total de segurados em 2022, o investimento governamental resultaria em montante de R\$ 443,5 milhões para um total de 295 mil trabalhadores. Isso significaria aporte de investimento equivalente a oito vezes mais que o investimento atual e onze vezes mais que o número atual de treinandos (tabela 5). Da mesma forma, um percentual de adesão de 10%, com a conversão de duas parcelas do PSD ao seguro-reemprego, significaria aporte de investimento equivalente a dezesseis vezes mais que o investimento atual e 22 vezes mais que o número atual de treinados previstos para 2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta ora apresentada tem o objetivo de motivar e revitalizar a sinergia entre os elementos constitutivos do sistema público de emprego no Brasil por meio de uma estratégia que leve em conta a restrição fiscal e a necessidade de incrementar as ações de qualificação e recolocação profissional. Ademais, favorece a desejada aderência às necessidades do mercado de trabalho, em um contexto com perspectivas de rápidas e significativas transformações.

A modalidade proposta de concessão do seguro-desemprego tende a convergir interesses de forma tripartite: empresários recebem amplo subsídio à qualificação profissional, sem restrição do montante a ser utilizado; trabalhadores podem usar o benefício do seguro-desemprego como investimento em qualificação, sem prejuízo de sua sobrevivência, uma vez que não necessitam deslocar parte dos rendimentos do trabalho para esse fim; e o governo promove investimento em qualificação e produtividade, logrando ainda a redução da despesa com o PSD. Em tese, caracteriza-se tipicamente como uma política pública baseada em uma relação de “ganha-ganha” entre os atores nela envolvidos.

Entretanto, uma análise *ex ante* da proposta, além de considerar possíveis efeitos positivos, deve levar em conta eventuais desvios, por exemplo, provável efeito seletivo nas contratações do mercado, pela preferência de contratação de segurados, em detrimento daqueles que não estão em gozo do benefício. Para avaliar tal fator, deve-se levar em conta também o custo pessoal e familiar de se interromper uma situação de emprego por tempo mais prolongado, pois poderia acarretar custos sociais maiores que a interrupção de uma situação de desemprego já existente no mercado de trabalho.

Alguns pontos de atenção merecem ser citados, os quais envolvem as expectativas de resposta no processo de implantação do seguro-reemprego por parte dos trabalhadores e empregadores. Um dos pontos críticos da proposta certamente refere-se à disposição para a adesão por parte do trabalhador. Enquanto para as empresas a nova modalidade de seguro-reemprego propicia economia na preparação e na valorização de recursos humanos, para o trabalhador significa abrir mão de um benefício presente para investir em seu futuro profissional. Nesse sentido, deve ser levada em conta a possibilidade de que parte dos beneficiários do PSD tende a utilizar o benefício como renda complementar a outra renda auferida por meio de atividades informais,

embora tal informação não tenha sido objeto de comprovação. A despeito do caráter subjetivo e imponderável dessa variável, pode-se pensar que tal atitude seja encontrada com maior frequência em ocupações de mais baixa qualificação, por sua associação ao universo dos vínculos empregatícios sem carteira assinada, ou no caso de profissionais que alternam vínculos formais de emprego com atividades por conta própria. Tal fator poderá se constituir em limitador para a utilização do benefício por parte do trabalhador. Em consequência, pode ser que o benefício se mostre mais atrativo para a parcela de trabalhadores que possui grau de escolaridade mais elevado (ensino médio ou nível superior) ou alguma formação técnica já incorporada, o que tende a lhe conferir percepção positiva da oportunidade oferecida pelo benefício.

O nível de escolaridade e a qualidade da educação no Brasil também podem ser um limitador para a maior participação dos trabalhadores no benefício.

Quanto à resposta por parte das empresas, talvez a maioria delas, em especial as de pequeno porte, não possuam de pronto uma política de qualificação própria ou não disponham de estrutura ou suporte mínimos necessários para a realização de treinamentos, ou mesmo não tenham a prática de encaminhamento de seus colaboradores a instituições de formação profissional. Isso pode significar um freio no ritmo de adoção do benefício, fazendo com que as empresas demorem um pouco a usar o benefício, até que decidam investir nessa política e aperfeiçoar a própria *expertise* na preparação do novo empregado, desempenhando assim um papel mais proativo no provimento da qualificação da mão de obra de que necessita.

Uma reflexão preliminar sobre possíveis segmentos do mercado de trabalho com maiores chances de adesão à nova modalidade de seguro-reemprego leva a pensar, primeiramente, que o benefício seria de maior interesse daqueles trabalhadores que almejam crescimento profissional por meio de qualificação técnica. Tais indivíduos, possivelmente, são os que possuem ensino médio completo, ou outras formações, e estão inseridos em ocupações que exigem alguma qualificação. Nesse sentido, os segmentos ocupacionais de informática, gestão administrativa, logística e todo o elenco de profissões técnicas, qualificadas por certificação ou não, tendem a um maior percentual de adesão à modalidade proposta. Em segundo lugar, do lado das empresas, a proposta de seguro-reemprego poderá ser atraente aos ramos de atividade nos quais há maior incidência de inovações tecnológicas. Pode o benefício, nesse caso, exercer importante função na modernização dos processos produtivos.

Há diversos outros aspectos que podem ser analisados em relação aos efeitos e à forma de implementação da medida, os quais podem ser objeto de abordagem por meio de avaliação *ex ante*. Tal avaliação, de forma ampla, poderia envolver grupos focais de empregadores e trabalhadores, ambos com variados perfis, a fim de apurar a receptividade e identificar ajustes que possam ser importantes para o sucesso dessa medida.

REFERÊNCIA

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM, B.; BILO, C. **O seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. **O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

SOUSA, M. A. O colapso das políticas de emprego no Brasil: causas e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**, n. 44, p. 283-298, jan.-jun. 2016.

ANEXO A

TABELA A.1

Trabalhadores demitidos sem justa causa no ano por grande grupo ocupacional: faixa de tempo de emprego na última empresa – Brasil (2022)

Grande grupo ocupacional	Tempo no último emprego (meses)								Total
	Até 2,9	3,0 a 5,9	6,0 a 11,9	12,0 a 23,9	24,0 a 35,9	36,0 a 59,9	60,0 a 119,9	120,0 ou mais	
Membros superiores do poder público e dirigentes de organizações de interesse público	9,7	9,5	18,0	23,7	10,9	12,0	9,4	6,8	100,0
Profissionais das ciências e das artes	10,9	10,4	20,3	18,0	8,9	10,2	10,4	10,6	100,0
Técnicos de nível médio	13,7	11,9	22,4	19,5	9,4	9,9	8,2	4,9	100,0
Trabalhadores de serviços administrativos	14,2	11,0	19,6	22,0	10,3	10,7	8,2	3,9	100,0
Trabalhadores de serviços e vendedores do comércio em lojas e mercados	15,0	12,2	21,1	20,7	10,0	10,5	7,6	2,8	100,0
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	14,1	16,5	27,6	18,2	7,7	7,4	5,8	2,6	100,0
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	19,7	16,4	24,0	19,3	7,1	6,5	4,7	2,1	100,0
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	12,2	10,3	18,3	21,6	10,7	11,7	9,9	5,2	100,0
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	14,9	12,2	20,8	20,5	9,5	10,0	7,7	4,3	100,0
Total	15,4	13,0	21,7	20,4	9,1	9,3	7,3	3,8	100,0

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ano-base 2022.

Elaboração do autor.

