

É Preciso Reformar O Seguro Desemprego?¹

Is it necessary to reform unemployment insurance?

Vinicius Lobo²
Viviani R. Anze³

Resumo

Neste artigo, a política social do Programa Seguro-Desemprego é discutida no âmbito do debate recorrente sobre o volume total de gastos representado pela política. Baseado em comparações internacionais, o Seguro-Desemprego não pode ser considerado como uma política dispendiosa, os custos de eficiência do programa são baixos e as regras do programa estão alinhadas ao observado em outros países. Como mostrado em outros estudos, a rápida formalização do mercado de trabalho tem trazido novos desafios: este movimento de formalização combinado à política de valorização do salário mínimo e a relativamente elevada taxa de rotatividade da força de trabalho observada no Brasil tem resultado no aumento do pagamento de benefícios do seguro-desemprego, mesmo num contexto de baixa taxa de desemprego. Apesar de intrigante, o momento pelo qual passa o mercado de trabalho brasileiro representa a principal força por trás das mudanças sociais correntemente em curso no país, considerando-se a

1 Este texto foi redigido, inicialmente, para o IV Congresso Internacional da Academia Brasileira de Direito do Trabalho – ABDT, realizado em São Paulo nos dias 16 e 17 de outubro de 2014, que convidou o Secretário de Políticas Públicas de Emprego para falar sobre o seguinte tema: “É possível reinventar o Seguro Desemprego?”. Este artigo corresponde a uma versão revista do texto que foi então apresentado e não representa posição, em absoluto, a posição do Ministério do Trabalho e Emprego ou de qualquer de suas áreas.

2 Mestre em sociologia pela UFPE e Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego.

3 Mestranda em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP e Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego

expressiva queda na desigualdade observada no país na última década: a formalização do mercado de trabalho e as rápidas mudanças na estrutura ocupacional representam os principais determinantes deste resultado. O Seguro-Desemprego, entretanto, pode ser aperfeiçoado. Neste artigo, apresentamos e discutimos pontos passíveis de melhora, baseados em comparações internacionais e também nas especificidades do contexto brasileiro, trazendo contribuições à discussão do desenho da política que está no centro do debate contemporâneo relativo aos gastos sociais.

Palavras-Chave: seguro-desemprego, políticas de emprego, gastos sociais, mercado de trabalho.

Abstract

In this paper, the Brazilian social policy of unemployment benefit – Seguro-Desemprego – is discussed within the recurrent debate over the total expenditure represented by this policy. Based on international comparisons, the Brazilian unemployment benefit program cannot be called as expensive, the efficiency costs of the program are low and, moreover, its rules are aligned with the observed in other countries. As shown in other studies, the rapid change in the Brazilian Labour Market toward its formalization has brought new challenges: this movement combined with the minimum wage valorization policy and the relatively high turnover rate of the labour force observed in Brazil (*taxa de rotatividade descontada*) has resulted in increasing expenditures with unemployment benefits payment, even in a context of a low unemployment rate. Although challenging, the moment that the Brazilian Labour Market is at represents the key of the social change currently in process, considering the fall in inequality Brazil has experienced in the past decade: the formalization of the labour market and the fast changes in the occupational structure observed in the country are the most significant determinants of it. The program, however, can be improved. In this paper, suggestions of improvements, based on international comparisons and the specificities of the Brazilian context, are presented and discussed; bringing contribution to

the discussion of the design of the program that is in the heart of the debate of social spending.

Keywords: unemployment-benefit, employment policies, social spending, labor market.

1. Introdução

Nos últimos anos, a união entre estabilidade monetária, políticas econômicas heterodoxas e políticas sociais de caráter re-distributivo produziu efeitos significativos sobre a geração de empregos no país, rompendo assim com o cenário negativo sobre o emprego que vigorara ao longo dos anos 1990. Observou-se, ademais, uma recuperação da renda e das vagas formais de trabalho, o que, junto com o crescimento da taxa de ocupação, nos permite afirmar que o contexto recente colocou em marcha um movimento de recomposição do mercado de trabalho brasileiro. A taxa de desocupação anualizada, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PME/IBGE, atingiu, em 2014, o menor valor da série histórica (4,8%, ante 12,4% em 2003). O mercado de trabalho formal – celetista e estatutário –, segundo os registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS) atingiu, em 2013, o maior valor de sua série histórica, quando se registrou mais de 47,5 milhões de vínculos ativos, com a geração média, entre 2003 e 2013, de 1,84 milhões de empregos formais (celetista e estatutário) ao ano. O rendimento médio do trabalho principal das pessoas ocupadas com 10 anos ou mais, segundo a PME, passou de R\$ 858,40, em janeiro de 2003, para R\$ 2168,80, em janeiro de 2015. Em relação à participação do emprego informal, atingiu-se, em 2012, um mínimo histórico no indicador mensurado pela Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, feito com base em dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios - PNAD/IBGE, de 47,00%, ante 57,04% em 2003.

Neste cenário, as políticas públicas de emprego – PE's tendem a ter um papel importante, pois podem, por meio de sua atuação sobre a estrutura ocupacional, funcionar como um catalisador do processo de recomposição do mercado de trabalho nacional. A priori, o termo PE parece algo muito abrangente e nele pode ser incluída qualquer ação que tivesse como consequência a geração de novos empregos. Contudo, apesar da pertinência dessa visão, na literatura, o termo PE circunscreve um conjunto menor de intervenções. Quando o assunto é PE, o que se deve levar em conta são apenas aquelas medidas cuja finalidade central é afetar a oferta ou a demanda de trabalho (RAMOS,

2012, 465-466). Dessa maneira, seguindo a certo consenso internacional, o que se entende como PE's é aquele conjunto de medidas que visam atuar sobre a oferta ou a demanda de trabalho.

As Políticas de Emprego podem ser divididas em dois grupos: políticas passivas e ativas. As passivas seriam aquelas que tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado ou a reduzir a oferta de trabalho. As políticas ativas englobam ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando diretamente sobre o trabalhador desempregado ou potencialmente desempregado, ou diretamente sobre a oferta de emprego.

Entre as políticas passivas, destaca-se o seguro-desemprego – SD, que concede um benefício pecuniário ao trabalhador desempregado por determinado período de tempo, sendo o número de parcelas e o valor do benefício geralmente vinculados à duração do vínculo empregatício e ao salário de contribuição, respectivamente. O pagamento do benefício do seguro tem como premissa o fato de o trabalhador estar desempregado e em busca de um novo emprego. Assim, permite que, durante o período de desemprego, o trabalhador tenha os meios para manter sua condição de vida enquanto procura uma nova ocupação.

É possível ter uma dimensão do peso que essa política tem hoje para a sociedade brasileira a partir da observação da magnitude de recursos que a mesma movimenta: em 2013, foram gastos 31,9 bilhões de Reais em pagamentos relativos ao benefício, o que, em termos de Produto Interno Bruto – PIB, correspondeu a uma demanda de aproximadamente 0,6%.

O volume de dispêndios é, não há dúvidas, o fator que mais contribui para colocar a atual estrutura de concessão do benefício do seguro-desemprego como uma das principais pautas do debate público, haja vista o conteúdo da Medida Provisória Nº 665, de 30 de dezembro de 2014, que altera o período aquisitivo para a concessão do benefício. O volume e o crescimento dos dispêndios com o seu pagamento, além de um volume supostamente elevado de fraudes, serviram como legitimação automática para o que o mesmo se tornasse um item prioritário

do ajuste fiscal atualmente em curso, contudo, é preciso trazer mais elementos para a discussão.

Trazer tais elementos é justamente o que se pretende neste artigo. Em particular, pretende-se trazer, primeiro, uma análise sobre o crescimento dos dispêndios, feita a partir de uma análise do movimento histórico recente do mercado do trabalho brasileiro, de uma comparação com outros países e de uma avaliação da relação custo-efetividade dos gastos com a política; e, depois, a partir de uma rápida defesa da importância econômica e social das políticas ativas de emprego, destacar a necessidade de que o seguro desemprego seja implementado em conjunto com políticas ativas eficientes.

Com isso, o que se espera é que, ao final do texto, possa-se haver contribuído para deixar um pouco mais claro que uma abordagem exclusivamente fiscal é insuficiente para dar conta tanto da problemática das políticas de emprego no país quanto da função social que deve ser desempenhada pelas mesmas.

Nota Metodológica

Os dados estatísticos para o Brasil foram extraídos das pesquisas amostrais da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram utilizados dados relativos à PME, atualizados e referindo-se ao total das seis Regiões Metropolitanas abrangidas pela pesquisa e dados da PNAD, que, como é de conhecimento geral, não é realizada nos anos nos quais se realiza o Censo Demográfico.

Os dados oriundos dos registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego foram extraídos dos sistemas transacionais das bases de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Seguro-Desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Neste trabalho, para os dados internacionais, usou-se o sistema de extratos estatísticos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que provê dados sobre os gastos públicos com po-

líticas de emprego e mercado de trabalho de diversos países foram utilizados para comparação internacional de volume de gastos com seguro-desemprego e mercado de trabalho de países selecionados. Procurou-se fixar alguns elementos de maneira a tornar a comparação consistente do ponto de vista metodológico, selecionando aqueles países cujos dados estavam disponíveis nos sistemas referidos e pudessem ser comparados ao Brasil, adotando-se, então, como critério de corte, aqueles países cuja população ocupada fosse de ao menos 5 milhões de pessoas, o que significou, dentre os países da OCDE, que a comparação dos dados do Brasil, que não é membro da OCDE, deveria se dar com Canadá, França, Alemanha, Reino Unido, Espanha, Estados Unidos da América, Itália, México, Turquia e adicionalmente a Rússia, que também não é membro do grupo, mas cujos dados estão disponíveis no sistema OCDE StatExtracts.

Assim, é através do recurso a algumas análises feitas com base em registros administrativos e pesquisas amostrais e a alguns dados internacionais que se espera poder raciocinar aqui sobre os dois problemas relativos ao Programa Seguro Desemprego mencionados acima, quais sejam, o crescimento dos dispêndios e a importância da integração com as políticas ativas.

Primeiro problema: o crescimento dos dispêndios

As ações relacionadas à necessidade de oferecer algum tipo de assistência financeira aos trabalhadores demitidos sem justa causa são antigas e diversas. Implementada em termos legais em 1986, na ocasião da primeira tentativa heterodoxa de estabilização monetária, o Plano Cruzado, a atual formatação do Programa Seguro-Desemprego adquire caráter institucional permanente na Constituição de 1988, na qual é definido como um direito. Contudo, o programa só adquire possibilidades concretas de implementação em 1990, através da Lei nº 7998, que cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e se define sua instância de gerenciamento, o Conselho Diretivo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

A existência de “um orçamento próprio e estável foi uma verdadeira

revolução em matéria de PE's" (RAMOS, 2012, p.485); essa característica viabilizou a implementação de programas e projetos na área de mercado de trabalho com estabilidade e planejamento até então inéditos, e, de tais programas, aquele que mais cresceu, sem dúvida, foi a concessão do benefício seguro-desemprego. Desde a criação do FAT, a cobertura ampliou-se de 2,8 milhões de segurados em 1990, para aproximadamente 8,9 milhões em 2014.

Os recursos destinados ao pagamento do seguro cresceram de forma impressionante desde a criação do FAT: entre 1995 e 2014, tais recursos aumentaram aproximadamente 1.151,7%, em termos nominais.

Quando se leva em consideração a participação no PIB, a quantidade de recursos aplicados em 2013 no repasse do seguro-desemprego chegou a 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB), um percentual relevante e que chega a superar a disponibilidade de recursos de países considerados desenvolvidos⁴: em 2012, os EUA gastaram 0,4% do PIB com o pagamento de benefícios; o Canadá, 0,59%; a Alemanha, 0,95%. Tal política, contudo, em termos comparativos, como mostra o gráfico 1, não pode ser considerada dispendiosa: em 2012, a França gastou 1,45% do PIB com o pagamento de benefícios; a Itália, 1,53%; Portugal, 1,6%.

4 Os percentuais de gastos com o benefício se referem ao agregado relativo ao pagamento de seguro-desemprego (*unemployment insurance*) e de assistência ao desemprego (*unemployment assistance*), referidos na literatura como *full unemployment benefit*. Os dados do Brasil foram obtidos junto a Coordenação Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT e os demais foram extraídos de OCDE *StatExtracts*.

Gráfico 1 – Gastos com o SD: países selecionados

Gastos com Seguro Desemprego como proporção do PIB - Países selecionados - 2004-2012									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Canadá	0,67	0,61	0,58	0,55	0,64	0,35	0,79	0,65	0,59
Franga	1,63	1,53	1,34	1,2	1,16	1,42	1,44	1,4	1,45
Alemanha	2,29	1,98	1,68	1,23	1,04	1,47	1,27	0,97	0,93
Itália	0,61	0,68	0,66	0,6	0,71	1,28	1,35	1,28	1,53
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Portugal	1,06	1,15	1,08	0,95	0,9	1,2	1,28	1,23	1,6
Espanha	1,46	1,42	1,39	1,4	1,82	2,34	3,11	2,84	...
Turquia	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Reino Unido	0,19	0,18	0,18	0,16	0,2	0,34	0,3	...	...
Estados Unidos	0,26	0,23	0,23	0,3	0,94	1,07	0,74	0,55	0,4
Países não pertencentes à OCDE | Brasil	0,37	0,4	0,46	0,48	0,49	0,6	0,54	0,57	0,63

Fonte: Brasil: CGFAT/MTE e IBGE. Demais países: OCDE StatExtracts. Elaboração própria.

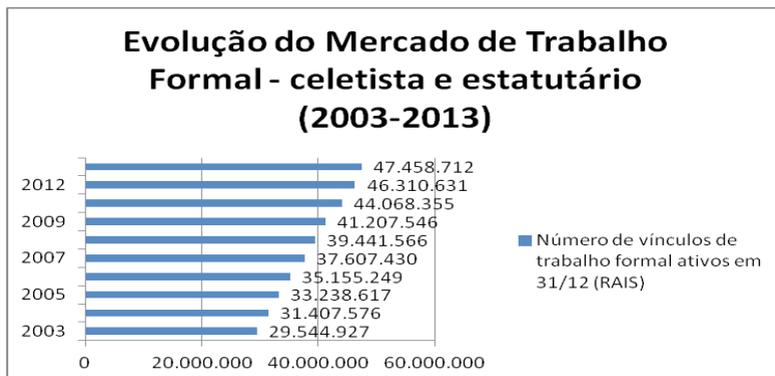
Algo que merece reflexão é a condição deficitária do FAT, que em 2014 deve terminar o ano com aproximadamente R\$ 12 bilhões de déficit. Tal resultado, a princípio parece contraditório com um dos fatores mais marcantes dos últimos anos, a queda da taxa de desemprego a 4,8% em 2014. Assim, em que pese o mercado de trabalho se encontrar numa condição próxima do pleno emprego, os gastos com o SD seguem crescendo.

Segundo CASTRO-PIRES & LIMA-JUNIOR (2014) e DIEESE (2014), o crescimento das despesas com o seguro pode ser majoritariamente explicado pelos seguintes fatores: i) a política de valorização do salário mínimo – SM; ii) a crescente formalização do emprego economia; e iii) a elevada taxa de rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, sobretudo entre os celetistas que se eleva a partir de 2003, segundo dados de Corseuil e Costa (2014), presente em relatório produzido pelo IPEA, sobre desligamentos no Brasil, realizado a pedido do Ministério do Trabalho e Emprego.

A crescente formalização teria, portanto, ampliado o número de trabalhadores em condição de sacar o benefício, o aumento do mínimo tem ampliado a magnitude dos valores desembolsados e a rotatividade impede a retenção dos trabalhadores nas empresas, o que diminuiria

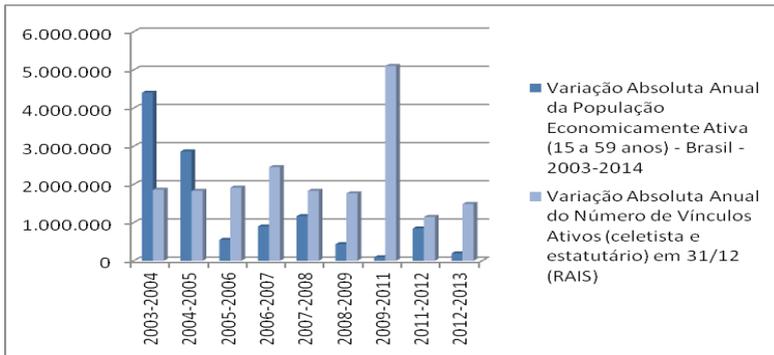
o ritmo dos desembolsos. Já foi colocado na introdução que a taxa informalidade tem diminuído de maneira persistente nos últimos anos, atingindo mínimas históricas, contudo, a formalização do mercado de trabalho brasileiro (gráfico 3) é melhor compreendida quando se observa a variação absoluta anual da população economicamente ativa vis-à-vis a variação absoluta do número de vínculos ativos (celetistas e estatutários): o Brasil tem tido geração anual de empregos formais superior a variação anual dos trabalhadores que pressionam o mercado de trabalho (gráfico 03), o que permitiu ao país formalizar o trabalho com queda concomitante da taxa de desemprego.

Gráfico 2: Evolução do mercado de trabalho formal (celetista e estatutário) 2003-2013



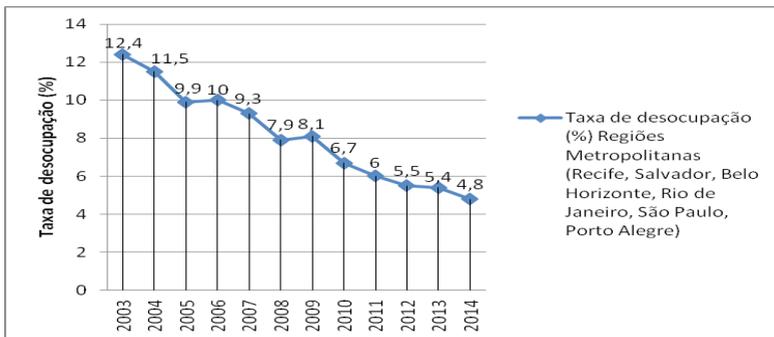
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração própria.

Gráfico 3: Evolução da variação absoluta anual da população economicamente ativa e do número de vínculos ativos (celetista e estatutário) 2003-2013



Fonte: PNAD/IBGE e RAIS/MTE. Elaboração própria.

Gráfico 4: Evolução da taxa anualizada de desocupação – RMs 2003-2014

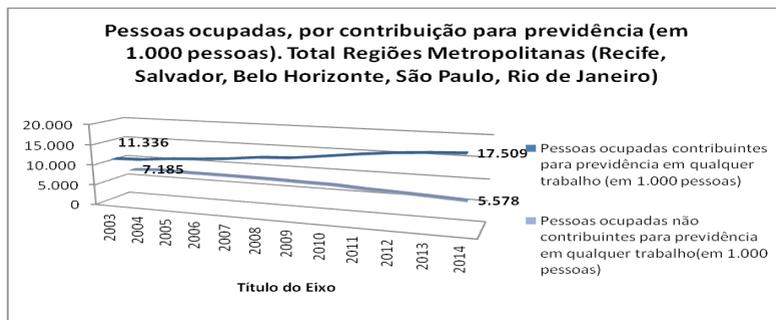


Fonte: PME/IBGE. Elaboração própria.

Há, no período em análise, uma mudança qualitativa significativa no mercado de trabalho brasileiro, na medida em que, com a formalização do mercado de trabalho, amplia-se consideravelmente o contingente de trabalhadores contribuintes para previdência (gráfico 5) e, portanto, o grau de cobertura previdenciária do país, com considerável expansão dos trabalhadores empregados com carteira de trabalho no

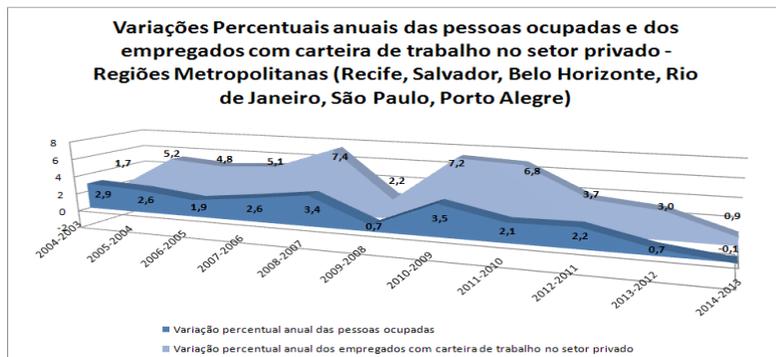
setor privado (gráfico 6).

Gráfico 5: Evolução da cobertura previdenciária no mercado de trabalho RMs 2003-2014



Fonte: PME/IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 6: Variação relativa anual do total de ocupados e dos ocupados com carteira de trabalho assinada no setor privado 2003-2014



Fonte: PME/IBGE. Elaboração própria.

E se a essas duas mudanças, o aumento da oferta de postos de trabalho e de vínculos com carteira assinada, expressa pelos indicadores acima, agregarmos a terceira mudança que se manifestou nos últimos 12 anos, qual seja: que, entre 2003 e 2014, a variação nominal do salário mínimo acumulada foi de 110,05% e a variação real acumulada foi de

72,35%, fica ainda mais explícito que o crescimento dos desembolsos do seguro desemprego se deu em função da experiência de uma transição qualitativa no mercado de trabalho brasileiro. É sabido que não foi apenas o salário mínimo que se valorizou nos últimos anos, a renda média da população, como expresso na introdução do texto, também se valorizou, contudo, no caso dos pagamentos de benefícios do seguro desemprego é possível observar o peso que tem aquele: em 2014, o valor do salário mínimo foi de R\$ 724,00 enquanto o valor médio das parcelas de seguro desemprego emitidas, segundo dados do sistema MTE Mais Emprego, foi de R\$ 937,00.

Apesar de haver consenso sobre o impacto desses três grandes fatores sobre os gastos com SD, os mesmos são condicionantes exógenos ao Programa Seguro Desemprego, ou seja, são fatores que resultam da dinâmica atual pela qual passa o mercado de trabalho brasileiro em sua transição para o pleno emprego e para o assalariamento formal. O aumento nos gastos com SD seriam, assim, reflexos de um processo de transição no mercado de trabalho nacional, tendendo assim a diminuir com a estabilização do quadro atual. Contudo, a fim de que possamos endossar tal hipótese, é preciso refletir se o crescimento das despesas com seguro-desemprego não teriam, antes de tudo, uma relação com uma eventual benevolência das regras brasileiras, ou seja, se essa transição só estaria tendo tais efeitos sobre o volume de dispêndio, graças a uma possível “permissividade” da nossa legislação.

Castro-Pires e Lima-Junior (20014, p. 53) mostram que “a quase totalidade dos programas de seguro-desemprego tem como característica básica a de funcionarem como um seguro social; em outras palavras, na maioria dos países estudados, existe algum tipo de contribuição, seja do empregado, seja do empregador” (CASTRO-PIRES & LIMA-JUNIOR, 2014, p. 53). Os dados apontam que, em geral, a contribuição incide sobre a folha de salários com uma parcela do empregado e outra do empregador, sendo que, na maioria dos casos, o governo cobre os eventuais déficits (*Ibidem*), o que indica que, no que se refere a este aspecto contributivo, a legislação brasileira parece estar alinhada com o resto do mundo.

No que se refere ao funcionamento do benefício do ponto de vista do seu acesso pelo trabalhador, as seguintes conclusões são feitas pelos autores: a quase totalidade dos países tem nos trabalhadores assalaria-

dos seu público-alvo, apenas a Nova Zelândia destoa desse padrão ao conceder o benefício para toda a população; em praticamente todos os países a idade máxima para receber o benefício é a de aposentadoria ou alguma próxima a ela, sendo que apenas o Chile não possui limitante de idade; o Brasil está em uma posição intermediária quanto ao tempo necessário de trabalho para se tornar elegível para o recebimento do benefício, Estados Unidos, França e Canadá são os que demandam menos tempo para receber o benefício mínimo e a maioria dos países exige 52 semanas (um pouco mais de um ano) para que a pessoa se torne elegível ao recebimento do benefício; praticamente todos os casos investigados dispõem de algum mecanismo de auxílio ou controle sobre a procura de emprego por parte dos beneficiários (Ibidem).

Do ponto de vista do cálculo do benefício, é habitual que se estabeleça um percentual em cima dos últimos salários, e, quando comparado a outros países, conclui-se que o Brasil tem uma elevada taxa de reposição⁵. Contudo, no quesito tempo de duração, “o Brasil aparece como aquele que possui o menor número de parcelas juntamente com o Chile e a Argentina” (CASTRO-PIRES & LIMA-JUNIOR, 2014, p. 54). Pela legislação brasileira, a duração do benefício é de doze a vinte semanas. Como casos opostos, têm-se os exemplos de Nova Zelândia e Austrália, que podem pagar o benefício indefinidamente, ou Dinamarca e Suécia, que pagam um número bastante grande de parcelas, e como caso intermediário, podemos citar os EUA, que após a crise de 2009, passou a pagar o benefício por até 99 semanas⁶.

Os dados apontam, portanto, que, à exceção do tempo necessário de trabalho para se tornar elegível e de mecanismos de controle da busca de emprego por parte dos beneficiários, os critérios de acesso brasileiros acompanham a experiência internacional, o que indica que parece haver algum espaço para aumentar o tempo de trabalho necessário para o recebimento do benefício mínimo. No Brasil é exigido aproximadamente metade do tempo que na maioria dos demais países. No caso do benefício máximo, o Brasil exige maior tempo de

5 Essa alta taxa de reposição, contudo, tem relação com o fato, já mencionado, de que parte considerável dos benefícios é dizem respeito à reposição de salários de magnitude igual ou próxima ao valor do salário mínimo.

6 Anteriormente esse número era de 26.

permanência no emprego para poder receber o benefício, contudo, os autores alegam falta de informação para fazer comparações neste caso. E no que se refere ao controle da procura por emprego, além de uma integração com a intermediação de mão de obra no ato da requisição do benefício, que até agora se mostrou pouco efetiva, não temos nenhuma outra ação em curso.

O que a análise feita por Castro-Pires e Lima-Junior aponta é que, em geral, a legislação brasileira está em sinergia com aquela que vigora no resto do mundo. O seguro-desemprego no Brasil, portanto, se comparado com outros países, não se mostra benevolente, não parecendo constituir, portanto, um benefício que por si só estimula a situação de desemprego ou a permanência do trabalhador nessa situação.

Analisando agora a questão do custo-efetividade do Programa, o trabalho de Gerard & Gonzaga (2014) mostra que, no caso brasileiro, a adoção de comportamentos estratégicos pelos beneficiários do seguro-desemprego é baixa, de onde se conclui que o risco moral na utilização do benefício e, portanto, o custo de eficiência do programa brasileiro é relativamente baixo, quando comparado ao americano, por exemplo. A explicação para este fenômeno se deve à baixa taxa de retorno ao mercado de trabalho formal, mesmo entre aqueles que não recebem o benefício ou aqueles que já exauriram a sua duração:

Formal reemployment rates are low even after UI exhaustion and even for ineligible workers. So most displaced formal employees would not return rapidly to a formal job in the absence of UI incentives and would draw UI benefits mechanically. Consequently, any behavioral cost is small compared to the mechanical cost, and the efficiency cost is thus limited. (GERARD e GONZAGA, 2014, p. 3-4)

Os autores, inclusive, mostram, usando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que a baixa taxa de reemprego formal se associa tanto ao emprego informal quanto ao desemprego, pontuando que esta baixa taxa de reemprego explica porque as taxas de exaustão do número de parcelas pelos beneficiários são próximas de 100%. Isso reforça a discussão sobre a necessidade de criar mecanismos de controle e auxílio à procura de empregos. Neste sentido, a instituição de instrumentos de monitoramento dos desempregados formais, no âmbito do Programa Seguro-Desemprego, e a sua vinculação efetiva

às demais políticas de emprego, como a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, poderia reduzir o tempo de desemprego e elevar a probabilidade de reemprego. Esta medida, por intervir no sentido da promoção do emprego, pode reduzir também a incidência do desemprego de longa duração, situação na qual a efetividade de políticas de emprego tende a ser menor.

Assim, pode-se afirmar, a partir da discussão, que de fato o aumento dos gastos com o seguro-desemprego é fruto de uma relação pró-cíclica com o desenvolvimento do mercado de trabalho nacional, ou seja, a melhora nos indicadores do mercado de trabalho, somados a algum efeito da rotatividade⁷ (que também pode ser considerada um fator pró-cíclico), tem acarretado um maior percentual de trabalhadores elegíveis e um maior nível de reajuste dos benefícios (principalmente entre aqueles que estão na faixa salarial de um salário mínimo).

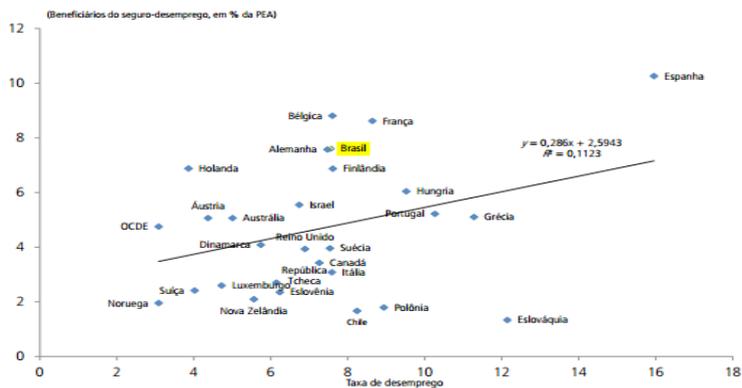
Ajuda a confirmar essa hipótese o fato de que, no Brasil, há um elevado número de beneficiários: “contrariamente ao nível de gastos, o número de beneficiários do seguro-desemprego no Brasil está em quinto lugar entre os países analisados” (CASTRO-PIRES & LIMA-JUNIOR, 2014, p. 56). Com efeito, 13,3% dos trabalhadores da Irlanda são beneficiários do SD, seguidos pelos trabalhadores da Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%), França (8,6%) e Brasil (7,6%). Entre os países com menor alcance encontram-se a Polônia (1,8%) e o Chile (1,7%). Há, assim, no Brasil, um contingente elevado de beneficiários que parece exagerado em relação às taxas de desemprego hoje vigentes, que não se relaciona com desemprego em si, mas com outros fatores, como se defende aqui.

Em quase todos os países da OCDE pode-se constatar que existe uma associação positiva entre o número de beneficiários e a taxa de desemprego, porém, no Brasil, como aponta o gráfico abaixo, essa associação se mostrou fraca, exatamente por conta das características

7 Segundo Corseuil e Costa, “A taxa de desligamento oscila relativamente muito em torno de uma tendência de queda até 2003. Depois desse ano a taxa apresenta uma forte tendência de alta e com menos oscilação. Esse aumento faz a taxa de desligamento chegar ao valor de 68% em 2011 que vem a ser o maior valor registrado no período analisado (2014, p.14).

do mercado de trabalho, no qual a informalidade ainda é elevada.

Gráfico 7 – Beneficiários do SD e desemprego: países selecionados (média 2007-2011)



Fonte: Beneficiários (em % da PEA): OECD, StatExtracts. Para o Brasil, MTE. Taxa de desemprego: OECD Employment and Labour Market Statistics (database). Para o Brasil, PNAD/IBGE.

O programa de seguro-desemprego brasileiro apresenta, portanto, uma situação consideravelmente acima do padrão internacional, com um número de beneficiários desproporcional à taxa de desemprego. Considerando-se que as regras brasileiras, em perspectiva internacional comparada, não podem ser consideradas como benevolentes, há de se identificar as causas do forte crescimento no contingente de beneficiários do seguro-desemprego às mudanças estruturais do mercado de trabalho. O crescimento no ritmo de desembolsos do benefício está associado à transição do mercado de trabalho brasileiro, que vive um momento dinâmico que tem no pleno emprego, na formalização e no aumento dos rendimentos, além da rotatividade, suas principais características. Isso não impede, contudo, que se estimule a reflexão sobre algumas das regras de concessão do benefício, como o *período aquisitivo*, o *número de parcelas*⁸, e os *incentivos e controles sobre a procura por emprego por parte do beneficiário*, sem esquecer-se da

8 Tendo em vista o tempo médio de retorno do trabalhador brasileiro ao mercado formal.

necessidade impreterível de se *fortaler as políticas ativas*, desde a abordagem dessas questões não se fundamente apenas em pressuposto fiscais, mas sim na totalidade de questões relacionadas à necessidade de tornar o programa mais eficiente e compatível com os novos desafios que se apresentam ao mercado de trabalho brasileiro.

Um último fato importante de se analisar sobre o seguro-desemprego é a questão da contribuição para o FAT, a partir do recolhimento do PIS/PASEP. Somente o trabalhador formal gera recolhimento de recursos. As outras três modalidades de seguro-desemprego (Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, Seguro-Desemprego Empregado Doméstico e Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado) não geram recolhimento de recursos ao FAT.

Há um aumento da participação relativa das “Modalidades Não Contribuintes” na despesa total do FAT com seguro, das quais se destaca a expansão exponencial da modalidade de seguro-desemprego do “Pescador Artesanal”. No período de janeiro a junho de 2014, o valor despendido com essas modalidades correspondeu a 10,27% do total de despesas com seguro-desemprego no período.

Segunda Questão: implicações socioeconômicas

O mercado de trabalho brasileiro hoje tem uma nova estrutura, com uma quantidade de empregos suficiente para empregar a maioria a população que procura trabalho, com predominância de relações formais de trabalho, e com um nível de remuneração mínimo e médio real mais elevado e em ascensão. Quais as implicações disso para PEs?

No Brasil, a ênfase das PE's, desde a criação do FAT e do Programa Seguro-Desemprego, é o auxílio ao trabalhador desempregado, o que era plenamente justificável, haja vista o elevado nível de desemprego e de informalidade que marcavam o mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. Contudo, como mencionado acima, um novo cenário se apresenta hoje para as PE's. A ênfase, como diz Dedecca, “na compensação dos problemas de emprego causados por uma dinâmica econômica que desestruturava o mercado formal de trabalho catapultando o desemprego nacional” (DEDECCA, 2009, p. 49), parece não ser mais suficiente para atender às atuais necessidades da força de trabalho brasileira, para o que é preciso, segundo o mesmo autor, “orientar [as

PE's] para o fortalecimento das relações entre crescimento econômico e estruturação do mercado de trabalho” (*Ibidem*). Ou seja, com a nova composição do mercado de trabalho, abre-se a perspectiva das PE's “superarem seu caráter compensatório em favor de outro de natureza mais indutor, que vise melhorar as condições de trabalho e o perfil de qualificação da força de trabalho” (DEDECCA, 2009, p. 49-50).

As PE's teriam a possibilidade, portanto, de, num contexto de taxas elevadas de ocupação, serem um instrumento ativo do desenvolvimento do mercado de trabalho nacional, pois carregam consigo a faculdade de incidir sobre fatores que podem vir a potencializar as condições de inserção dos indivíduos nesse mercado, gerando inserções mais rápidas, menos custosas, mais sólidas e mais produtivas. Contudo, para tal, isto é, para que as PE's atuem de forma a melhorar a produtividade e organizar o mercado de trabalho, retirando obstáculos e reduzindo desequilíbrios, para além do seguro-desemprego, é preciso fortalecer também as demais PE's, principalmente as denominadas políticas ativas de emprego, que são aquelas ações endereçadas a melhorar o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho, às ocupações aí oferecidas e ao desenvolvimento de habilidades correlatas a estas ocupações (CHAHAD, 2005, p. 04-05). Como é conhecimento geral, o desenho do seguro-desemprego no Brasil concebe-o de forma integrada a outras políticas públicas de emprego.

Dentre tais políticas, aquela que em particular importa destacar é a intermediação de mão e obra – IMO, haja vista sua importância estratégica para empregadores e trabalhadores e sua capacidade de integrar as demais políticas de emprego. Como de forma precisa aponta Cacciamali, a IMO “promove benefícios para o desempregado, a empresa e a sociedade no momento em que o preenchimento de uma vaga é efetuado no menor tempo, com o menor custo e melhor qualidade” (CACCIAMALLI, 2005, p.02). O serviço de intermediação está em sintonia com as demandas relacionadas ao desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro porque procura inserir o trabalhador, desempregado ou não, no emprego mais adequado ao seu perfil, implicando numa maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda e maior tempo de permanência no emprego. Menor tempo de colocação, por outro lado, provoca menor perda de renda para o trabalhador; menores custos de recrutamento e aumento de produtividade para a empresa; além de menor uso de

outros serviços públicos e de parcelas do seguro desemprego.

Além disso, a articulação da IMO com a qualificação profissional é algo estratégico do ponto de vista do *matching* entre demanda e oferta, o que contribui para potencializar os efeitos das duas políticas e gerar, assim, maiores ganhos de produtividade.

Não é de hoje a reivindicação por uma melhoria das demais políticas públicas de emprego que compõem o Programa Seguro Desemprego. Os Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de 2004 e 2005 organizaram-se nesse sentido, inúmeros estudos, como um elaborado pelo IPEA em 2010, por exemplo, que afirma que “o primeiro desafio colocado à área de trabalho e renda é a superação dessa série de dificuldades por que passam as políticas que disponibilizam serviços de orientação/intermediação, qualificação profissional e geração de trabalho/renda” (IPEA, 2010, p.229). Corroboram com esta demanda diversos estudos e avaliações⁹.

Assim, é no sentido de enfatizar a necessidade de fortalecer o caráter programático do Programa Seguro Desemprego, a partir da exposição da relação entre a integração/fortalecimento das políticas ativas com os novos desafios do mercado de trabalho brasileiro que se desenvolverá esta seção. É este o problema a ser abordado aqui.

O ponto de vista do empregador: as funções alocativas das PE's

As políticas públicas de emprego são validadas pela teoria econômica porque tanto a busca de uma vaga/trabalho quanto o seu preenchimento no mercado de trabalho demandam tempo, traduzindo-se concretamente em custos. Observemos que essas iniciativas de procura são consideradas, na literatura, como um investimento. São assumidas como um investimento na medida em que aumentam a eficiência alocativa, uma vez que permitem aprimorar a compatibilidade entre a configuração profissional dos postos de trabalho disponíveis e o perfil produtivo do assalariado à procura de um emprego. A existência do

9 MTE (2010), MTE (2013), IPEA (2007), RAMOS (2009), TODESCHINI, VASQUES-MENEZES e SORATTO (2010), DIEESE (2011), Resolução CODEFAT nº 727, de 18 de dezembro de 2013.

seguro-desemprego tem, no mínimo, duas justificativas teóricas. A primeira, de cunho social, diz respeito à necessidade de proporcionar um patamar mínimo de fluxo financeiro na transição entre empregos, assumindo que a perda de um emprego decorre mais da situação macroeconômica (do ciclo conjuntural) que de comportamentos individuais. A segunda justificativa está associada à perspectiva que relaciona as atividades de procura de emprego a um investimento. No caso de não ter garantido um fluxo financeiro mínimo, um indivíduo poderia aceitar (pelas restrições orçamentárias de sua família) uma ocupação pouco compatível com seu perfil, não permitindo essa falta de correspondência, que a potencialidade produtiva do indivíduo seja atingida. Desde essa perspectiva, o seguro-desemprego teria uma motivação econômica e não meramente social, ajudando a elevar a produtividade sistêmica da economia.

Já o serviço de intermediação de mão-de-obra, promove benefícios para a empresa quando o preenchimento de uma vaga é efetuado no menor tempo, com o menor custo e a melhor qualidade. Como aponta Autor:

The labor market depicted by undergraduate textbooks is a pure spot market, characterized by complete information and atomistic price-taking. Labor economists have long understood that this model is highly incomplete. Search is costly, information is typically imperfect and often asymmetric, firms are not always price takers, and atomistic actors are typically unable to resolve coordination and collective action failures. In this ‘second-best of all worlds,’ there is scope for third parties to intercede, both to improve the operation of the labor market and to profit from its imperfections. (AUTOR, 2009, p. 23)

Um sistema de intermediação que busca a melhor qualidade deve procurar inserir o trabalhador na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando em maior produtividade, adaptação, menor tempo de colocação, e, por outro lado, menores custos de recrutamento. Em síntese, a utilidade das políticas públicas de emprego, para as empresas, está relacionada a dois aspectos: primeiro, à possibilidade de uma diminuição nos custos de contratação e de adaptação do novo empregado, e, segundo, à possibilidade de contratar trabalhadores com maior dedicação e produtividade no seu ramo de produção es-

pecífico, e, para isso, contribuem tanto o seguro desemprego quanto a intermediação.

Nesse sentido, a teoria econômica é bastante explícita. É um postulado básico das modelagens econômicas de mercado de trabalho aquele que afirma que a curva da demanda de trabalho depende da relação entre o valor da produtividade marginal (o valor do incremento na produção oriundo da contratação de um novo trabalhador) e o custo de contratar um trabalhador a mais (valor do custo marginal). Como coloca Ramos: “para maximizar o lucro, empresa tem que tender sempre a igualar o salário real (ou custo marginal) à produtividade marginal do trabalho” (RAMOS, 2012, p. 127), o que implica que os dois principais fatores que levam uma empresa a contratar ou continuar contratando novos trabalhadores são os custos envolvidos nessa nova contratação e a quantidade de produto extra que esse novo trabalhador é capaz de agregar à empresa.

No que se refere aos custos, desde os trabalhos de Walter Oi (1962), nos anos 60, ficou claro que os salários pagos ao trabalhador não são o único custo para firma quando se trata de contratar. O que Oi demonstrou foi que os custos envolvidos na contratação de um novo trabalhador não poderiam ser reduzidos, exclusivamente aos salários pagos. Os três principais tipos de gasto, para além do salário, chamados por Oi de “custos fixos”, são: os gastos vinculados à procura por um novo trabalhador, os gastos vinculados ao treinamento e adaptação do novo trabalhador, e os encargos sociais envolvidos na nova contratação ou demissão. Desses três tipos de custo, apenas os dois primeiros são de nosso interesse, pois são os únicos que podem ser afetados pelas políticas públicas de emprego.

Vimos mais acima que é a relação entre os valores do custo e da produtividade marginal aquilo que leva uma empresa a contratar ou continuar contratando novos trabalhadores. Em geral, quanto menor o custo e maior a produtividade, maior será a quantidade de trabalhadores necessária para que a empresa atinja um ponto de equilíbrio para maximizar seus lucros. No caso do custo marginal, ao salário, devem ser acrescidos os custos fixos, entre os quais se destacam os custos de procura e de qualificação e adaptação do novo trabalhador. É justamente sobre estes dois tipos de custo que as políticas públicas de emprego podem incidir, através da intermediação de mão de obra

e da qualificação profissional.

No caso de vir a se tornar uma verdadeira central de recrutamento para as empresas, em que, de forma ágil e automatizada, permita ao empregador encontrar um trabalhador com o perfil para a ocupação que necessita, com as habilidades específicas requeridas, efetuando inclusive já algum tipo de pré-seleção para o mesmo, a política pública de intermediação de mão de obra pode praticamente zerar os custos de recrutamento¹⁰ nos quais têm que incorrer os empregadores. E se a esse tipo de serviço estiver integrado a uma política pública flexível de formação profissional, que permita ao empregador, através da mesma, treinar o novo empregado para a execução de seu novo ofício, além da redução do custo de recrutamento, também se estará contribuindo para mitigar os custos de treinamento e adaptação nos quais têm que incorrer as firmas para fazer novas contratações.

Um fenômeno que ajuda a elucidar o raciocínio acima é fato de que, segundo dados do Sistema MTE Mais Emprego, nos anos de 2013 e 2014, foram as pequenas empresas as que mais ofertam vagas através do Sistema Nacional de Emprego – SINE, aprox. 95%, ou seja, são justamente aquelas empresas que dispõem de menor estoque de capital fixo, menor receita líquida de vendas e uma estrutura gerencial menos madura as que mais mobilizam o serviço público de emprego para o preenchimento de suas vagas.

Em geral, quanto menores são os dois tipos de custos mencionados acima, menor será a sensibilidade da demanda de trabalho a mudanças nas suas expectativas futuras. Ou seja, quanto menores forem os custos de recrutamento e treinamento para as empresas, maior será a disposição dos empregadores a contratar novos trabalhadores, pois, como vimos acima, o ponto de equilíbrio que maximiza seus lucros, no que diz respeito ao emprego do fator trabalho, depende dos custos envolvidos na contratação de um novo empregado. E como aponta Ramos, em trabalho recente, “Existem robustas evidências empíricas

10 Autor afirma que: “at a rudimentary level, labor market intermediaries such as online job boards reduce search frictions by aggregating and reselling disparate information at a cost below which workers and firms could obtain themselves” (AUTOR, 2009, p.3).

que o Brasil se encontra operando com um mercado de trabalho em sua fronteira. O desafio que merece ser colocado consiste em deslocar a disponibilidade de trabalho e elevar a produtividade de mão de obra” (RAMOS, 2014, p.10). No mesmo sentido vai Macedo, quando afirma: “a produtividade da economia brasileira no período 2000-2011 cresceu 1,1% em média, ao ano; no mesmo período, a taxa de crescimento do PIB foi de 3,5% a.a., e a do pessoal ocupado, 2,4% a.a.” (MACEDO, 2014, p. 107), logo, “é possível constatar que, no Brasil, o crescimento do PIB nesse período foi mais puxado pelo aumento do pessoal ocupado (70%) do que pelos ganhos de produtividade (30%)” (Ibidem). O que estes e outros trabalhos contemporâneos apontam é o seguinte: primeiro, que, dado o padrão atual de desenvolvimento da economia brasileira, o crescimento reside essencialmente no aumento da população ocupada, a queda na taxa de ocupação a partir de 2010 (IPEA, 2014) sem dúvida está relacionada com a queda no ritmo de crescimento da economia; e segundo, que há uma necessidade urgente de se obter ganhos na produtividade do trabalho.

O sistema de intermediação, assim, na medida em que tenha efeitos reais sobre os custos de recrutamento e treinamento, no matching entre oferta e demanda, além de atuar na inclusão produtiva de pequenos e médios empreendedores, pode ajudar a potencializar as contratações e também incidir sobre o a produtividade, o que contribui para promover o desenvolvimento econômico do país.

Em resumo, tanto através de questões relacionadas aos custos, quanto através de possíveis ganhos de produtividade, a intermediação e a qualificação, articuladas, podem ter um efeito significativo sobre a receita marginal do trabalho, sendo, assim, uma área com uma contribuição importante para o aumento da ocupação e, conseqüentemente, tendo em vista o peso do aumento da ocupação para o crescimento econômico nos últimos anos, para o desenvolvimento econômico do país.

O ponto de vista do trabalhador: as funções distributivas das PE's

Como visto acima, as políticas ativas de emprego acumulam funções alocativas importantes para um funcionamento mais eficiente e eficaz do mercado de trabalho, contudo, acumulam também funções distributivas, pois têm o potencial para beneficiar os grupos mais vulneráveis

do mercado de trabalho, os menos qualificados e os desempregados de longa duração, cuja absorção pelos mecanismos de mercado habitual tende a reforçar vulnerabilidades, devido à sua maior dificuldade de inserção.

Como já vimos mais acima, a ênfase das políticas públicas de emprego no Brasil, desde a criação do FAT, foi o seguro-desemprego. Contudo, se aquilo que se deseja é que as políticas públicas de emprego tenham um papel mais ativo no desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, fortalecendo suas funções distributivas e alocativas, “uma combinação [mais eficaz] desta política passiva (seguro) com outras ativas (formação e intermediação) precisa ser ensaiada” (RAMOS, 2012, p.473).

Um sistema de intermediação que busca a melhor qualidade deve procurar inserir o desempregado na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando sua maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda e maior tempo de permanência no emprego, o que por sua vez, traduz num maior acúmulo de capital humano.

De janeiro de 2013 a junho de 2014, o serviço público de intermediação de mão de obra colocou 1.157.083 trabalhadores no mercado de trabalho¹¹. Vale ressaltar aqui que, desses 1.157.083 trabalhadores, apenas 111.351 eram também requerentes do seguro-desemprego, o que quer dizer que, entre janeiro de 2013 e junho de 2014, mais de 1.000.000 trabalhadores que não estavam recebendo o auxílio financeiro do seguro-desemprego encontraram trabalho por meio do serviço público de intermediação, ou seja, trabalhadores que a princípio não tinham uma fonte estável de renda foram colocados no mercado de trabalho por meio do Serviço Público de Emprego. Ademais, é preciso destacar que a escolaridade destes trabalhadores colocados é predominantemente a faixa de fundamental ou fundamental incompleto. Pode-se afirmar, portanto, que a IMO tem cumprido sua função distributiva (CACCIAMALI, 2005, p. 02-03), na medida em que tem beneficiado os grupos em maior desvantagem no mercado de trabalho.

11 De acordo com os dados extraídos do Sistema MTE Mais Emprego.

A intermediação de mão obra vem contribuindo, portanto, para a colocação mais rápida do trabalhador nas vagas de emprego, o que colabora, não apenas para renda familiar do trabalhador, como também para uma diminuição do risco deste se transformar num desempregado de longa duração ou oculto. A adequada articulação com a qualificação profissional, como defende Guimarães (2005), pode permitir à IMO ser mais eficiente, na medida em que se estará construindo vínculos mais produtivos e, nesse sentido, mais estáveis.

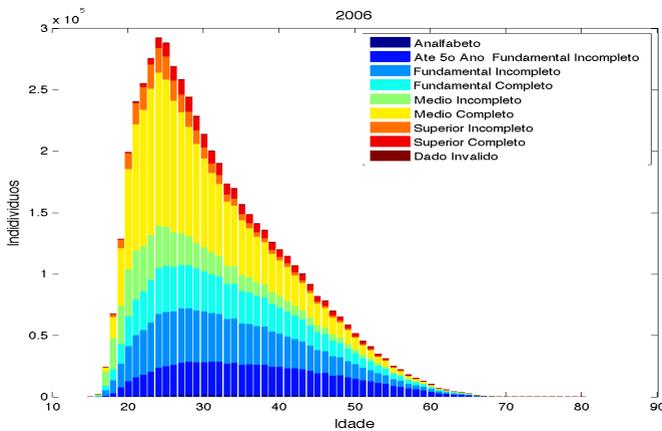
Mais especificamente em relação às ações *Capacitação e treinamento da força de trabalho*, os resultados revelam concentração de capacitação nas empresas maiores e entre os trabalhadores masculinos e de maior escolaridade. O mercado de trabalho concreto não é perfeitamente competitivo: empresas e trabalhadores têm custos para compatibilizar e adequar, respectivamente, requerimentos e atributos (*match*) que devem ser considerados no preenchimento da vaga.

As empresas, quando operam em um ambiente pobre de conhecimentos e de pequeno desenvolvimento de habilidades, tendem a não abrir vagas mais qualificadas, devido aos custos envolvidos no seu preenchimento. Os trabalhadores, por outro lado, nesse mesmo tipo de ambiente, não terão estímulos em adquirirem mais conhecimentos e habilidades, tendo em vista a carência de vagas, ainda que pudessem aumentar a sua produtividade e o seu salário. Este equilíbrio subótimo, denominado de “baixo conhecimento/baixa qualidade de empregos”, é o que predomina nos mercados de trabalho de muitos países em desenvolvimento. Cabe ao Estado romper este círculo vicioso, estimulando ou aumentando a oferta de capacitação para o mercado de trabalho e impulsionando a economia em direção a um equilíbrio de “elevado conhecimento/empregos de boa qualidade” (BOOTH & SNOWER, 1996).

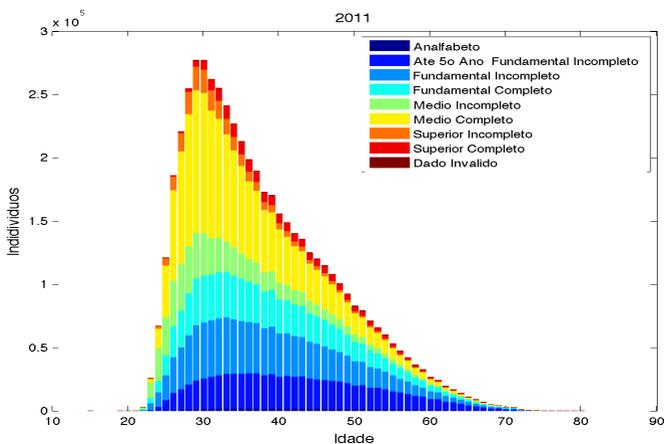
Estudos como o de Gonzaga (1996) e de Bivar (1992) têm chamado há tempos a atenção para o fato de que o grande desafio relativo ao mercado de trabalho brasileiro não é a geração de empregos *per se*, mas a geração de empregos mais qualificados, associados à maior produtividade e maior remuneração para o fator trabalho. A geração de empregos com este perfil demanda, por outro lado, mudanças na composição da força de trabalho, em termos de escolaridade e de habilidades. A observação da evolução da escolaridade por faixa

etária (proxy de capital humano geral), entre os requerentes do seguro-desemprego, neste sentido, nos fornece um indicativo de que, em que pese os esforços do governo brasileiro em universalizar o acesso ao ensino básico, maiores esforços devem ser feitos no sentido da universalização da conclusão, já que, ainda que se observe, neste público, entre 2002 e 2012, a elevação da escolaridade, sempre maior nas faixas etárias mais novas, se observa neste último grupo a persistência de percentuais de escolaridade insuficientes, o que atua como uma variável de restrição a esta mudança qualitativa nos postos de emprego do país:

Gráfico 8 - Escolaridade por faixa etária – Requerentes SD – anos selecionados – 100.000 pessoas



Fonte: Sistema MTE-MAIS EMPREGO. Elaboração SPPE-MTE.



Fonte: Sistema MTE-MAIS EMPREGO. Elaboração SPPE-MTE.

Considerações Finais

De fato, é possível afirmar que os anos 2000 colocaram o tema da inclusão e do desenvolvimento social num novo patamar. Se, nos anos 1980, a “questão social” foi ressignificada na perspectiva dos direitos da cidadania, e, na década seguinte, o que se observou foi um movimento de “refilantropização da questão social” (YEZBEK, 1995), a partir de meados dos anos 2000, a inserção do indivíduo na esfera do trabalho passou a ser a dimensão central da agenda de inclusão social, de distribuição de renda e de garantia de cidadã de direitos constitucionais. Contudo, também é possível afirmar que tal projeto, de transformação do mercado de trabalho numa instância civilizatória, é ainda uma construção inacabada.

O economista Celso Furtado dizia, há alguns anos, que os aspectos mais fundamentais do subdesenvolvimento costumeiramente não são os mais evidentes. Esta observação se aplica ao mercado de trabalho: a realidade de países em desenvolvimento que, como o Brasil, colocaram em marcha processos de recomposição do mercado de trabalho, mediante a adoção de políticas e arranjos macroeconômicos favoráveis à geração de empregos (*pro-employment macroeconomic frameworks*), em que pesem os avanços observados, sobretudo em relação à acelerada

formalização de seus mercados de trabalho e a conseqüente redução da pobreza, na medida em que a correlação entre pobreza e informalidade é um fato perverso da história destes países, não esgota o processo civilizatório no âmbito do mercado de trabalho.

O contexto brasileiro recente, portanto, serviu talvez como nenhum outro, para ilustrar a máxima de que “o trabalho é o elo *articulador* entre crescimento econômico e desenvolvimento humano” (OIT, CEPAL & PNUD, 2008, p. 8); contudo, aprofundar tal *articulação*, ou melhor, aprofundar este processo civilizatório, passa hoje pela tomada de algumas decisões estratégicas à nível de política pública, em diversas áreas do Estado.

No caso das políticas públicas de emprego, o que podemos concluir a partir da análise acima é que o Programa Seguro Desemprego, de forma geral, é uma política importante, por sua relação com esse processo de recomposição do mercado de trabalho, que, comparada a outros países, tem um impacto importante sobre a população economicamente ativa e um custo reduzido, tanto em termos de participação no PIB quanto de eficiência. Contudo, como também podemos concluir a partir da análise acima, tem margem para algum aperfeiçoamento.

E o que precisa ficar claro é que tal aperfeiçoamento não passa apenas por medidas exclusivamente focadas no corte dos dispêndios. Neste artigo, sugeriram-se algumas intervenções sobre o desenho do programa, as quais poderiam, a princípio, fazer frente à necessidade de dar respostas a alguns desses novos desafios. De um lado, é preciso de uma ação decisiva em termos de investimento nas políticas ativas de emprego e numa maior integração entre todas as políticas de emprego, sobretudo entre a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional e o seguro-desemprego. Para tal, é preciso de um ataque decisivo ao déficit institucional que hoje ainda vigora entre as políticas de emprego. Não obstante o progresso institucional feito com criação do FAT e alguns avanços mais recentes capitaneados pelo MTE, as políticas de emprego ainda tem um notório déficit institucional. Sem a elaboração de uma base normativa que organize a gestão das ações e serviços financiados pelo FAT e sem uma reestruturação do MTE, focada na criação de capacidade institucional para acompanhamento das ações e serviços sob sua coordenação e de uma rede de sustentação dos seus negócios, a oferta das políticas de emprego continuará sendo

pautada pela vontade política dos governos ou administrações de turno, reproduzindo assim sua realidade heterogênea e fragmentada.

De outro lado, sugere-se também, com base em comparações internacionais, que é preciso tornar a distribuição do benefício mais justa, de maneira a tratar “os diferentes de forma diferente”, ou seja, estabelecendo um critério que defina o número de parcelas a serem desembolsadas de acordo com as condições e necessidades sociais dos beneficiários. A isso é possível ainda somar-se ainda duas ações: rever o período aquisitivo inicial, que se provou ser menor que a maioria dos países e criar mecanismo para incentivar a busca de emprego por parte dos segurados, inclusive com medidas (que derivam de uma maior integração das políticas) que exponham, periodicamente, oportunidades de emprego e de formação profissional aos desempregados. Em relação à revisão do período aquisitivo, algo que já está sendo implementado, o que se deve levar em conta não é meramente a conta do superávit primário, mas o tempo médio de retorno do trabalhador brasileiro ao mercado formal e a necessidade de fortalecer os mecanismos que fomentam sua reinserção produtiva. Rever o período aquisitivo do benefício sem levar em conta essas questões é reduzir a problemática das políticas de emprego e sua função social a um raciocínio pouco abrangente e focado no curto prazo, pautado pela necessidade de promover um ajuste nas contas públicas na atual conjuntura.

O que se tentou expor aqui foi que o ritmo recente do aumento dos desembolsos está relacionado essencialmente à transição por que passa o mercado de trabalho brasileiro, assim, uma reforma do Programa do Seguro Desemprego precisa levar em conta todos aqueles fatores que precisam ser endereçados para que as políticas de emprego possam desempenhar adequadamente as suas funções dentro desse novo contexto, e num horizonte de longo prazo. Não se está defendendo aqui, em absoluto, que reformas não são necessárias, mas sim que tais reformas precisam de uma orientação que vá além de uma mera intervenção fiscal, o que permitiria construir soluções que não só reduzam os custos do Programa, mas também permitam uma melhoria na qualidade dos serviços prestados e um maior impacto das políticas de emprego na vida da classe trabalhadora.

Referências Bibliográficas

AUTOR, D. The Economics of Labor Market Intermediation: an analytic framework. *Nber working paper series*, Cambridge, n. 14348, 2009.

BALTAR, P. *Emprego, política de emprego e econômica no Brasil*. Brasília, OIT, 2010.

BIVAR, W.S. Aspectos da estrutura do desemprego no Brasil: composição por sexo e duração. *Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Economia*, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992.

BOHN, S. Política Comparada: Um mapeamento do Debate entre Propostas Teóricas e Metodologias de Pesquisa Alternativas. *BIB*, São Paulo, n. 59, p. 61-80, 1o semestre de 2005.

BOOTH, A.L.; SNOWER, D.J. (Ed.). *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no MERCOSUL. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 55, p. 85-104, 2005.

CASTRO-PIRES, M.C.; LIMA-JUNIOR. Análise Econômica do Programa Seguro-Desemprego: Uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. *Boletim de Mercado de Trabalho*. IPEA, Brasília, 2014, n.56: 51-66.

CEPAL; PNUD; e OIT. Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília, CEPAL/PNUD/OIT, 2008.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e o caso brasileiro. Brasília: CEPAL, 2005.

DEDECCA, C. S. O sistema público de emprego e a estratégia de

desenvolvimento. In: GOZALEZ, R [et. al.]. *Emprego, trabalho e política públicas*. Fortaleza: IDT, 2009, p. 49-75.

DIEESE. O Programa do Seguro Desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento. *Nota Técnica 95*. São Paulo: Dieese, 2011.

DIEESE. *Rotatividade e políticas para o mercado de trabalho*. São Paulo, Dieese, 2014.

FOGUEL, M.; COSTA, J. Mudanças nos principais indicadores do Mercado de Trabalho Brasileiro: uma análise com base nas PNADs de 2001 a 2013. *Nota Técnica*. IPEA, Brasília, 2014, n.19.

GERARD, F.; GONZAGA, G. Informal Labor and the Cost of Social Programs: Evidence from 15 Years of Unemployment Insurance in Brazil. *Texto Para Discussão*. PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2014, n. 608.

GONZAGA, G. Rotatividade e Qualidade do Emprego no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 1 (69), 1998, p. 120-140.

GOZALEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v. 2, n. 1, 2009, p. 1-13.

GUIMARÃES, N. O sistema de intermediação de empregos: um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo. 2005 Disponível em <http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya/sistema_intermediacao.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2013.

IPEA. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In: IPEA. *Brasil, o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Brasília: Ipea, 2007.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. *Ipea*, Brasília, 2011, v.19.

KINK, G.; KEOHANE, R.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the comparative method. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 65, n. 3, p. 682-693.

MACEDO, M. O que vem acontecendo com a produtividade da economia brasileira? In: OLIVEIRA, M. [et al.]. *Formação e mercado de trabalho: volume VI, produtividade e desenvolvimento*. IPEA-ABDI, Brasília, 2014.

MORETO, A. *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. São Paulo: LTR, 2009.

MTE. *II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: Ministério do Trabalho e Emprego, Codefat e Fonset, 2005.

MTE. *Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego*. Brasília: UnB, 2010.

MTE. 2013. *Relatório Final da Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego;
OI, W. Labor as quasi-fixed Factor. *Journal of Political Economy*. Vol. 70 1962

RAMOS, C. A. *Economia do trabalho: modelos teóricos e o debate no Brasil*. Curitiba: CRV, 2012.

RAMOS, C. A. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. In: GOZALEZ, R.; MATOS, F. (ORG). *Emprego, trabalho e políticas públicas*. Fortaleza: IDT, 2009.

RAMOS, C. A. Políticas de Emprego no Pleno Emprego? *Revista de Conjuntura*. Brasília, n. 53, 2014, p. 4-11.

SILVA, F. J. F.; PIRES, L. S. Evolução do Desemprego no Brasil no Período 2003-2013: Análise Através das Probabilidades de Transição. *Trabalhos para Discussão do Banco Central do Brasil*. Nº 349. Fevereiro, 2014. p. 1-32.

TODESCHINI, R., VASQUES-MENEZES, I. & SORATTO, L. (Org.). *Desafios do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São

Paulo, LTR, 2010.

Recebido em 05/01/2015
Aprovado em 12/03/2015