

## **As transformações no mundo do trabalho e o futuro do seguro-desemprego no Brasil\***

José Paulo Zeetano Chahad<sup>§</sup>

### **RESUMO**

Este texto aborda o seguro-desemprego brasileiro sob a óptica das transformações que têm ocorrido no mercado de trabalho, assim como da necessidade de integrar o pagamento de benefício às demais políticas públicas na área do trabalho. Propõe, com base na experiência internacional, consolidar um amplo Sistema Público de Emprego, nos moldes da Convenção n. 88, da Organização Internacional do Trabalho. Este sistema deverá integrar todas as ações de emprego necessárias ao melhor funcionamento do seguro-desemprego. Deve, ainda, voltar sua orientação para os parâmetros de funcionamento determinados pelo mercado, bem como sujeitar-se à constante avaliação de desempenho como forma de promover maior eficiência e mais eficácia no mercado de trabalho.

**Palavras-chave:** seguro-desemprego, mercado de trabalho, desemprego/desempregado, Sistema Público de Emprego, Fundo de Amparo ao Trabalhador.

### **ABSTRACT**

This paper deals with the Brazilian unemployment insurance system in relation to the transformations taking place in the labor market, as well as to the need to integrate this instrument to other labor related public policies. Based on the international experience, a consolidation of the Public Employment System is proposed, following the lines of Convention number 88, of the International Labor Organization. The system must integrate all government actions needed to improve the work of the unemployment insurance mechanism. It must take into account the operating parameters determined by the market, as well as be submitted to continuous performance evaluation, in a way as to improve efficiency and efficacy in labor market.

**Key words:** unemployment insurance, labor market, unemployment/unemployed, public employment system.

**JEL Classification:** J65, J68.

---

\* Texto extraído do relatório de pesquisa “Bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego”, elaborado no âmbito do convênio FIPE/MTE. As opiniões aqui contidas são de inteira responsabilidade do autor, não representando qualquer proposição destas ou de outras instituições.

§ Professor Titular da FEA/USP e Pesquisador da FIPE.

## 1 Introdução

Assim como o resto do mundo, o Brasil passa, ao final do milênio, por amplas transformações na base produtiva, ao menos em seus setores mais modernos, com implicações profundas sobre o mercado de trabalho. Um velho conhecido da humanidade, o progresso técnico, agora sob um novo rótulo (globalização), tem determinado um ritmo vertiginoso nas mudanças na produção e no emprego. No caso brasileiro, as conseqüências tornam-se mais dramáticas ao se juntarem aos problemas oriundos da miséria, informalidade, subemprego, trabalho precário e marginalidade, entre outros, decorrentes da má distribuição da renda e da riqueza, bem como do nível insuficiente de crescimento econômico. É necessário conviver com um futuro voltado para a modernidade, num contexto de resgate de uma grande dívida social.

Este fenômeno, associado a outros como a estabilidade de preços, que deixou mais transparente o mercado de trabalho, a queda do emprego industrial decorrente do processo de abertura comercial, a elevação do desemprego em contrapartida à manutenção da estabilidade, e diante da impossibilidade de voltar a crescer sem as reformas estruturais, requerem das autoridades uma atenção maior para a formulação de políticas públicas que visem equacionar inúmeros desequilíbrios nas áreas social e trabalhista. Em especial, é preciso uma ampla reforma do programa de seguro-desemprego, em direção à consolidação de um Sistema Público de Emprego moderno, onde possa haver espaço para a articulação entre as políticas passivas e ativas voltadas para o mercado de trabalho.

Embora tenha se consolidado como um importante benefício para o bem-estar da força de trabalho brasileira, o funcionamento do seguro-desemprego padece de inúmeros problemas, quer em sua concepção atual, quer devido a questões de natureza burocrática e administrativa, levando-o a sofrer burlas, fraudes e vícios, cuja solução é imperiosa para não desmoralizá-lo perante os trabalhadores e a sociedade. Além disso, é necessário adaptá-lo aos imperativos da moderna sociedade, onde rápidas transformações produtivas, científicas e tecnológicas resultam em rápidas mudanças nos padrões de emprego, desemprego, rotatividade da mão-de-obra, e outros aspectos que determinam o funcionamento desse programa.

Deve-se levar em conta, também, o fato de que o mercado de trabalho brasileiro tem se modificado em direção a uma maior informalidade nas relações de trabalho, trazendo complicações no que diz respeito à correta identificação do trabalhador que procura habilitação ao seguro-desemprego. Ademais, é necessário aproximá-lo do funcionamento consagrado nos padrões internacionais, seja com relação aos instrumentos normativos

propostos pela OIT, seja adaptando a experiência vivida por nações onde o seguro-desemprego já se consolidou, tendo inclusive passado por modificações recentes.

Mesmo reconhecendo a crescente importância do programa, este texto propõe uma ampla reformulação do mesmo, que permita simultaneamente incorporar as novas tendências do mercado de trabalho e articulá-lo com as demais políticas voltadas para a área trabalho, buscando, como isso, lançar as bases de um sólido Sistema Público de Emprego. Com esta finalidade o texto estrutura-se da seguinte forma: a seção 2 apresenta a dimensão atual do seguro-desemprego, revelando que seu crescimento tem ocorrido num contexto onde não há integração com as políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho; a seção 3 contém um sumário das transformações que vêm ocorrendo nesse mercado, as quais devem ser consideradas na reformulação do programa brasileiro, reformulação esta que é objeto das seções 4 e 5, onde se destaca a necessidade de caminharmos para a implantação de um verdadeiro Sistema Público de Emprego. A seção 6 apresenta os principais condicionantes para que haja algum sucesso na reforma proposta, sendo a seção 7 dedicada às considerações finais.

## **2 O programa de seguro-desemprego: crescimento e falta de articulação**

Apesar de ser relativamente novo, o programa de seguro-desemprego já se encontra consolidado no instrumental de políticas sociais disponível para assistir ao trabalhador brasileiro. Entretanto, como se sabe, trata-se de um instrumento bastante limitado, cumprindo apenas algumas de suas funções básicas, e não se articulando adequadamente com os demais programas voltados para o mercado de trabalho.

A Tabela 1 contém uma retrospectiva dos principais indicadores de evolução do seguro-desemprego, desde que foi regulamentado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), quando o seguro passou a operar em conformidade com os preceitos Constitucionais.<sup>1</sup> Ao final de 1998, o programa pagava benefícios para cerca de 4,4 milhões de trabalhadores, representando perto de 6,1% da PEA (cerca de 18,8% dos desligados do setor formal), pagando, em média, 1,57 salários mínimos de benefício, e totalizando aproximadamente de US\$ 3,5 bilhões, ou seja, 0,58% do PIB.

---

1 O FAT, assim como os principais parâmetros do seguro-desemprego, foi regulamentado pela Lei 7.998, publicada no DOU em 12/01/1990. Em Chahad (1999, cap. 7 e 8) existe uma ampla resenha da legislação e da evolução do programa do seguro-desemprego brasileiro.

Nota-se, ademais, que tanto a habilitação quanto a cobertura e os gastos do programa têm apresentado constante crescimento, o qual não deve ser atribuído somente ao aumento do desemprego. Embora venha ocorrendo uma elevação no nível do desemprego, mormente após o Plano Real, o aumento daqueles indicadores deve-se a outras causas. Em primeiro lugar, a legislação tem se tornado bastante permissiva quanto aos critérios de ingresso, “*flexibilizando as condições de habilitação, acesso, e permanência dos desempregados em momentos de elevação do desemprego aberto (involuntário), em decorrência de crises econômicas conjunturais.*” Chahad, 1999, p. 111) Em segundo lugar, tem aumentado o número de parcelas devidas, notadamente em áreas urbanas mais críticas, especialmente em épocas de crise. Em terceiro lugar, tem havido elevação do salário mínimo real, ao qual o valor do benefício está atrelado. Finalmente, o seguro-desemprego tem crescido porque sua presença é cada vez mais conhecida dos atores sociais, havendo um reconhecimento do aumento de sua importância como uma política social.

**Tabela 1**  
**Brasil - Histórico do Seguro-Desemprego - 1990/1998**

Ano	Taxa de Desemprego Aberto (a) (%)	Segurados (em 1000 hab.)	Índice de Habilitação (b) (%)	Cobertura da PEA (c) (%)	Cobertura do Formal (d) (%)	Valor Médio do Benefício (e) (em S.M)	Gastos com Benefícios (em US\$1000)	% do PIB (%)
1990	4.4	2.807	90.6	4.9	16.0	1.75	1.236.731	0.32
1991	4.8	3.498	93.9	5.8	16.3	1.83	1.412.894	0.34
1992	5.7	3.895	97.1	6.1	18.7	1.69	1.440.626	0.35
1993	5.3	3.756	98.2	5.7	18.0	1.41	1.559.106	0.36
1994	5.1	4.030	98.5	6.0	19.0	1.55	1.846.799	0.34
1995	4.6	4.737	98.9	6.4	22.5	1.54	3.146.552	0.44
1996	5.4	4.359	99.2	5.7	20.9	1.56	3.289.269	0.44
1997	5.7	4.381	99.0	5.6	21.1	1.57	3.200.348	0.44
1998	7.7	4.424	99.0	6.1	18.8	1.57	3.494.328	0.58

Fontes: DISED/MTb; RAIS/MTb; CAGED/MTb; PME/IBGE; Banco Central do Brasil.

(a) Média nas seis principais regiões metropolitanas.

(b) % de segurados em relação ao total de requerentes.

(c) requerentes como % da PEA.

(d) % de segurados sobre o total de trabalhadores no mercado formal (RAIS/CAGED).

(e) SM: Salário Mínimo

Estas estatísticas permitem inferir que o seguro-desemprego tem dado sua contribuição em assistir os trabalhadores do mercado formal, já que a eles é que se destina. Como tal, tem concorrido para aliviar as mazelas do desemprego e, conseqüentemente, da pobreza que possa dele advir. Além disso, a criação do FAT se fez com a dotação de recursos do PIS-PASEP, o que representa uma transferência de recursos do setor produtivo para os trabalhadores.<sup>2</sup> Neste sentido, parece legítimo afirmar que o programa de seguro-desemprego brasileiro, apesar de não ter como objetivo final eliminar a pobreza (assim como não o é em nenhum país que o adota), acaba por contribuir, também, por este caminho, para impedir que o bem-estar do trabalhador desempregado caia tanto quanto sua renda, com impactos positivos para minorar sua pobreza temporária.

De qualquer forma, este programa não tem se articulado com as demais políticas na área trabalho, o que faz com que nenhuma delas se preste aos fins a que se destina: o seguro-desemprego é considerado, pelos trabalhadores, como uma verdadeira “indenização compulsória”; a intermediação da mão-de-obra não promove o equilíbrio em qualquer mercado setorial, regional ou ocupacional; o treinamento profissional não atende às necessidades da demanda de trabalho; e os programas de geração de emprego e renda não atingem os mais necessitados.

A desarticulação destes programas é de conhecimento geral, e uma forma de comprová-la é verificando o volume de gastos fixados para cada um deles. Como se sabe, todos os programas são financiados pelo FAT, cujos recursos são destinados majoritariamente para o seguro-desemprego e para o BNDES. No exercício de 1997, de acordo com as informações contidas na Tabela 2, a destinação de recursos aos programas que não representam pagamento de benefícios (exceto o BNDES) é praticamente incipiente. Ou seja, o pagamento do seguro não é acompanhado pela intermediação e nem pela reciclagem profissional. Isto não permite que as chamadas ações de emprego ocorram, o que impede que os gastos entre políticas passivas venham a se complementar, no sentido da existência de um Sistema Público de Emprego.

---

2 Não se entra aqui no mérito de se esta é ou não a melhor forma de financiamento para o FAT, e menos ainda em outros aspectos distributivos de tributos e pagamento de benefícios.

**Tabela 2**  
**Brasil: Execução Financeira do FAT Segundo Programas e Modalidades de Gasto**  
**1997 (%)**

Discriminação (1)	Frequência
<b>I. Programas de Trabalho</b>	
BNDES	31.96
Seguro-Desemprego	52.61
Proger	0.02
Intermediação de Emprego	0.50
Qualificação Profissional	5.22
Abono Salarial	7.89
Estudos e Pesquisas na Área de Emprego	0.09
Identificação do Trabalhador	0.42
Outros	1.29
Total	100.0
<b>II. Modalidade de Aplicação</b>	
BNDES	31.96
Seguro-Desemprego	52.50
Abono Salarial	7.89
Transferências ao SINE (Estados e Municípios)	5.56
Outros	2.09
Total	100.0

Fonte: MTE/SPES/EGDAF/FAR Demonstrativo da execução financeira e orçamentária do FAT, Brasília, dez. 1997.

(1) Nomenclatura original utilizada na fonte pesquisada.

### **3 O impacto sobre o seguro-desemprego decorrente das transformações no mundo do trabalho<sup>3</sup>**

Qualquer reforma no programa de seguro-desemprego não poderá desconhecer as mudanças que estão acontecendo no mundo do trabalho. Aqui a óptica será a de que o caminho do seguro-desemprego e os desafios que terá que enfrentar originam-se das

<sup>3</sup> A bibliografia sobre as transformações no mundo do trabalho, inclusive as originadas pelo fenômeno da globalização, tem se ampliado de forma vigorosa, fugindo aos objetivos deste texto uma resenha mais ampla. O leitor interessado deve, entre outros, consultar Locke, Kochan e Piore (1995) e Ministério do Trabalho (1998).

conseqüências que advirão em seu “fato gerador”, o desemprego, fruto das transformações globais em curso, em especial das novas relações de trabalho. Entende-se que estas transformações têm reflexos nas condições de “empregabilidade” do trabalhador, na sua vulnerabilidade ao desemprego, na forma como será absorvido pelas empresas, todas elas com conseqüências, diretas e/ou indiretas, para o futuro do programa de seguro-desemprego. Essas implicações devem afetar o seguro-desemprego em várias direções e de diversas formas, sendo difícil precisar seu resultado final. Pode-se prever, contudo, que o mesmo deverá permanecer ainda por muito tempo como um instrumento assistencial e previdenciário à disposição da sociedade.

Os desafios ao novo modelo de seguro-desemprego originam-se tanto da mudança de comportamento que tem marcado a atuação dos agentes econômicos, sob a óptica microeconômica (empresas e trabalhadores), quanto de tendências mais amplas que se esboçam num mundo onde a industrialização depende cada vez menos do trabalho humano manual, e onde o setor serviços expande-se com as mesmas características.

Uma relação seletiva dessas transformações, com impactos sobre o desenho de um novo programa de seguro-desemprego, contempla, entre as principais, as que a seguir se comenta.

### 3.1 Os desvios do modelo clássico do contrato de trabalho

A introdução de novas tecnologias afeta tanto a estrutura das firmas quanto a composição da força de trabalho. Até tempos recentes o desemprego, e a elegibilidade para receber benefícios, tinha uma definição não totalmente clara, mas identificável. O Direito do Trabalho tradicional consagrou como sendo elegível para receber benefícios o indivíduo trabalhando para uma empresa pertencente a um empregador, que dele exigia o desempenho de uma tarefa específica, por um período de tempo indeterminado. Hoje, essa relação de subordinação não é mais viável, em termos de representar todas as possíveis relações de emprego. Inúmeras formas de ocupação têm se multiplicado, criando situações “atípicas de emprego”, e ficando fora da legislação protetiva tradicional assim como dos sistemas de negociação coletiva praticados.

Mas, quais seriam estes desvios que conduzem às novas formas de relação de emprego?

- a) O primeiro desvio diz respeito à **duração do contrato de trabalho**, levando a uma nova relação de subordinação que não é mais nem contínua e nem sem tempo específico de duração: ela expira após um tempo determinado e/ou após a finalização de uma tarefa.

- b) O segundo desvio do padrão tradicional é constituído das novas relações econômicas e sociais que modificam a **duração do tempo de trabalho**. Um dia de trabalho não necessariamente deve ocupar oito horas de atividades, mesmo que o trabalhador ainda esteja atrelado a um contrato por tempo indeterminado. A redução do tempo de trabalho não modifica a natureza do contrato, mas o faz diferir do contrato tradicional. Isto porque *“as necessidades do mercado de trabalho têm feito do contrato por prazo fixo uma solução alternativa ao contrato permanente, mas sem elevar o nível de garantia encontrado na antiga legislação, ainda que o status do trabalhador temporário seja precário.”* (Veneziani, 1993, p. 207)
- c) O **local onde o trabalhador realiza suas atividades** constitui-se no terceiro desvio do modelo de subordinação tradicional. Hoje não mais ocorre o fenômeno relativo ao fato do empregado desempenhar suas atividades no local “central” da produção. O trabalho pode ser realizado fora, ainda que o “trabalho domiciliar” exista desde os primórdios da primeira revolução industrial. Agora, contudo, trata-se da renovação de uma velha prática, pois é necessário diferenciar atividades do tipo “teletrabalho” daquele trabalho doméstico predominantemente material. Ainda do ponto de vista jurídico/legal, o interesse, neste caso, é o desempenho do empregado fora do local da firma que, mesmo sendo imaterial, faz parte da cadeia produtiva da mesma. Esta mudança, seja causada por crises ou decorrentes de inovações tecnológicas, deve levar a mudanças na legislação, tanto em relação ao conceito de “empresa” quanto nas novas relações de emprego. Ou seja, deve regulamentar a forma como o trabalho é organizado dentro da firma, assim como a maneira pela qual esta “recruta” sua força de trabalho.
- d) O quarto desvio de padrão tradicional de emprego é o **rompimento de uma relação de emprego bilateral - entre a firma e um indivíduo de identidade desconhecida**. Nestes novos tempos tem crescido, rapidamente, o número de relações de trabalho de natureza triangular: firmas para as quais o empregado legalmente trabalha, o próprio empregado, e uma terceira firma que finalmente recebe os serviços por este executado. Trata-se do fenômeno da **“terceirização”**, onde o empregador é, de fato, aquele que recebe o produto final, e não aquele onde o trabalho foi inicialmente ofertado.
- e) A **disponibilidade do indivíduo para o trabalho** é o quinto desvio do modelo tradicional de emprego. Dentro das novas formas de emprego, com base no trabalho temporário, assume importância a disponibilidade do trabalhador em se dedicar à empresa; sua flexibilidade em se ocupar. Faz parte do jogo, agora, o trabalhador declarar sua disponibilidade para trabalhar para determinada empresa, ainda que dela não seja empregado formal. Isto flexibiliza o trabalho, mas não no sentido usual de

redução das horas normalmente trabalhadas (jornada em tempo parcial), ou no sentido de contrato limitado no tempo (contrato por prazo fixo), ou outro arranjo qualquer. Esta maior flexibilidade repousa no fato de o trabalhador, mesmo que não formalmente empregado, declarar para a firma sua futura disponibilidade de trabalho. Agora é o trabalhador que se sujeita a uma obrigação futura, que pode vir a ser cobrada pela empresa.

O elemento comum a essas novas formas de ocupação é que todas procuram caminhar no sentido da flexibilização contratual que se, de um lado, torna mais favorável o ambiente e as possibilidades para geração de novos empregos, por outro, aumenta as possibilidades de “informalização” das relações de emprego, com implicações para o seguro-desemprego. Além disso, requer todo um novo aparato jurídico referente às formas contratuais, as quais vão recair sobre as regras de elegibilidade, habilitação, exceções e exclusões dos beneficiários do seguro-desemprego. Ademais, estes desvios, e suas conseqüências, passam a exigir um novo conceito do “desempregado do futuro”

### **3.2 A reorganização do trabalho como forma de elevar a competitividade das empresas**

A necessidade de produção em massa, ao longo de quase um século de organização do trabalho, assentou-se sobre um mesmo princípio básico: uma estrutura hierárquica do tipo *top-down*, marcada por um elevado grau de especialização do trabalhador, com a realização de tarefas simples, regra geral, intensivamente repetitivas. Daí a consolidação de um tipo de empresa marcada pela rigidez nos métodos de produção, que teve sucesso até recentemente, tendendo a se esgotar, em especial pelo fato do trabalho ser dividido em funções delimitadas, com ciclos breves e repetitivos.

Este tipo de empresa passou a sofrer pressões de várias ordens ao se tornar rapidamente obsoleta. Por um lado, as fronteiras mundiais se ampliaram vertiginosamente em decorrência da revolução nas comunicações, nos transportes e na informática. A competitividade (alta produtividade e baixos custos) tornou-se um imperativo no mundo empresarial. Por outro, o modo como o trabalho era realizado deixava rígida a estrutura de custos, mas, principalmente, como as tarefas eram feitas aos pormenores, deixava pouco espaço para inovações e processos de melhorias. Sob a óptica dos trabalhadores, era necessário que as tarefas lhes possibilitassem pôr em ação suas iniciativas criadoras, individuais ou em grupos, abrindo-se, com isso, o caminho para o desenvolvimento de novas idéias, novas sugestões e, principalmente, estímulos à aprendizagem, ao treinamento e à reciclagem.

Sob a óptica da produção, surgiu a denominada “empresa flexível”, um novo “espaço de trabalho”, com uma transformação fundamental na organização do trabalho: a passagem de processos fixos de produção para um sistema aberto e flexível de organização, que amplia as possibilidades de aprendizagem, inovações rápidas, adaptação imediata, com elevação acentuada da produtividade. Nesta direção, a empresa individual surge como um importante *locus* do sistema produtivo na resolução e na tomada de decisões na esfera das relações capital/trabalho.

As empresas buscam negociar com os trabalhadores termos e condições de emprego que melhor se ajustem às suas características e às peculiaridades do momento. Para tanto, é preciso que tal descentralização seja acompanhada do compromisso, entre os parceiros, de estes poderem decidir como contratar e como dispensar o trabalho, modificando ou relaxando os controles oficiais. Além disso, outra tendência marcante tem sido o crescimento da importância da formação de recursos humanos de qualidade. Para manter-se competitiva a empresa deve investir em capital humano, o que somente o fará caso possa capturar os ganhos desses investimentos.

Esta disseminação global da flexibilização, seja sob a óptica da empresa, ou das regras trabalhistas, introduz mudanças nos padrões de contratação e dispensa, gerando insegurança para boa parcela da força de trabalho, mesmo em situações normais, além de introduzir novas dificuldades a segmentos específicos da população, como os trabalhadores jovens, os mais velhos, os residentes em zonas de maior desemprego, os vinculados a setores decadentes e outros menos qualificados. Além disso, a necessidade constante de treinamento e reciclagem, com forte participação das empresas, exige uma nova postura em termos de políticas passivas do tipo seguro-desemprego, combinadas com subsídios para investimentos em capital humano, visando aumentar o grau de segurança dos trabalhadores.

### **3.3 As modificações na estrutura da força de trabalho e nos padrões de emprego e desemprego**

O seguro-desemprego compulsório surgiu num contexto onde os padrões da força de trabalho, do emprego, do desemprego e da rotatividade diferiam bastante daquilo que hoje se observa. O próprio desemprego era um fenômeno relativamente novo, e mais fácil de se identificar. Atualmente, tanto o mercado de trabalho está se modificando como a heterogeneidade e as formas atípicas de emprego trazem claras implicações para o seguro-desemprego.

### 3.3.1 Alterações na composição da força de trabalho

A força de trabalho tem crescido em praticamente todos os países de mundo. Uma das razões tem sido a forte incorporação das mulheres, inclusive as casadas, nas atividades produtivas. Trata-se de um grupo especial no que diz respeito à disponibilidade para o trabalho. Além disso, representam um grupo que possui maior mobilidade em entrar e sair do mercado de trabalho. Isto tem levado, e continuará levando, a novos tipos de pressões quanto à elegibilidade desse grupo para o recebimento de benefícios.

Tem aumentado, igualmente, o grupo de jovens trabalhadores que afluem ao mercado de trabalho, tanto nos países industrializados quanto, principalmente, em nações em desenvolvimento. Representam, também, um contingente com grande facilidade de se mover “para dentro” e “para fora” da força de trabalho. Além disso, sua disponibilidade para o trabalho está condicionada ao seu engajamento à escola.

### 3.3.2 As tendências nos padrões de emprego

As novas formas de contrato, a busca da flexibilidade na absorção de trabalho, a empresa como *locus* mais apropriado para inúmeros aspectos das relações de emprego têm determinado uma mudança na composição da força de trabalho, em direção ao aumento do trabalho em tempo parcial, assim como dos trabalhadores por conta própria. Essa nova realidade deve continuar afetando os programas de seguro-desemprego, além de introduzir nos mesmos situações dúbias.

A questão central diz respeito ao fato de o trabalho/emprego não poder mais ser tratado de forma homogênea, e seu enquadramento não se resume somente a classificá-lo em tempo parcial ou integral. Atkinson e Micklewright (1991) apresentam várias transições que vêm ocorrendo no mercado de trabalho, e que podem, sinteticamente, ser resumidas na dicotomia “trabalho regular” e “trabalho marginal”. Na primeira categoria encontram-se os trabalhadores tempo integral, com expectativas de continuidade no emprego, cobertos por uma legislação trabalhista e previdenciária, sujeitos a programas de treinamento (geral ou específico) e com boas perspectivas de mobilidade. Por outro lado, estão os “trabalhadores marginais”, que não desfrutam de muitos desses atributos, envolvendo-se em atividades temporárias ou casuais, ou em empreendimentos com altas taxas de mortalidade ou elevados níveis de rotatividade da mão-de-obra, o que conduz à falta de estímulo aos investimentos em qualificação. Regra geral, fazem parte de mercados informais, e seu trabalho é tido como “precário”

As implicações para o programa de seguro-desemprego são óbvias, seja em termos da obtenção de recursos para o fundo de desemprego, seja para definir critérios de elegibilidade e continuidade no programa. Alguns casos típicos aparecem. Como proceder, por exemplo, com um desempregado que voluntariamente trabalha em tempo parcial, que se encontra como beneficiário do seguro-desemprego, caso lhe seja oferecido um emprego de tempo integral, compatível com sua experiência e demais qualidades, e ele se recusa a aceitá-lo? Outro problema emerge quando, ocorrendo uma crise mais grave, o trabalho em tempo integral torna-se mais escasso. Qual o melhor procedimento: deixar o segurado proveniente de uma ocupação tempo integral continuar recebendo o benefício ou induzi-lo a aceitar um emprego de tempo parcial?

As evidências são de que o trabalho em tempo parcial, e outras formas empregos atípicos, estão se elevando rapidamente, não só em regiões industrializadas, como na Europa e nos Estados Unidos, mas, também, nos países em desenvolvimento, obrigando os programas de seguro-desemprego a redefinir tanto as condições de contribuições quanto as regras de elegibilidade do requerente.

### 3.3.3 As implicações decorrentes do tipo de desemprego

Quando o pagamento de benefícios aos dispensados pelo setor produtivo, e que não obtinham uma nova ocupação apesar de procurá-la, despontou como uma solução, as características do desemprego eram diversas das hoje observadas. Por certo, isto guarda correlação com as mudanças na composição da força de trabalho e nos padrões de emprego já descritos. Mas apresentar estes aspectos pela óptica do desemprego reforça suas implicações para o futuro do programa de seguro-desemprego.

a) **O desemprego de longo prazo:** tem sido constatado que a elevação das taxas de desemprego é acompanhada por níveis maiores do chamado “desemprego de longo prazo”<sup>4</sup> Quando persiste a falta de postos de trabalho, o prolongamento do desemprego concentra-se cada vez mais em segmentos específicos da população, entre os quais estão os mais idosos, os jovens com pouca instrução, os jovens e mulheres

---

4 Conforme se sabe, esta expressão reflete a demora que o desempregado experimenta em obter um novo emprego, ou seja, quanto tempo permanece desempregado. Não há um valor estabelecido para o que se entende por longo prazo. No caso americano é usual considerar-se quatro meses, enquanto na Europa, onde a situação do desemprego é mais grave, há quem considere “longo prazo” como o período superior a doze meses. Ver, entre outros, Blaustein, Cohen e Haber (1993) e OECD (1994).

buscando trabalho em tempo parcial e, principalmente, os trabalhadores menos qualificados e desempregados em ramos de atividade em decadência. Administrar o “desemprego de longo prazo” tem sido um dos maiores desafios dos programas de seguro-desemprego, em especial porque uma política muito liberal em época de crise mais severa, voltada para a ampliação dos benefícios, tende a esgotar os recursos dos fundos que sustentam estes programas. Por outro lado, ignorar sua existência representa relegar os menos favorecidos a uma situação de difícil superação.

b) **A composição do desemprego segundo sua tipologia:** o desemprego pode ser classificado, de acordo com seus determinantes, em friccional, sazonal, cíclico (conjuntural) e estrutural. O conjunto de beneficiários engloba trabalhadores provenientes de todos setores da economia, assim como aqueles enquadrados em qualquer dessas definições. Contudo, a composição do conjunto de desempregados pleiteando benefícios é decisiva para os gastos com o seguro-desemprego.

No caso do desemprego sazonal, sabemos ser bastante questionável se devem ou não receber benefícios, diante da previsibilidade de seu desemprego. Mas em países onde isto ocorre, constata-se que as contribuições pagas têm sido substancialmente menores que os benefícios recebidos. Já o desemprego cíclico é problemático quando se origina de crises severas, exaurindo rapidamente os recursos disponíveis, e obrigando o governo a realizar suplementações orçamentárias indesejadas. Ademais, a persistência do desemprego cíclico alto traz consigo a elevação do desemprego de longo prazo, já mencionado.

Finalmente, existem as dificuldades trazidas pelo desemprego estrutural, decorrente da discrepância cada vez maior entre os perfis de oferta e demanda de trabalho (“*mismatch*”). Devido ao progresso técnico, tem-se constatado um desequilíbrio cada vez maior entre a oferta e a demanda de pessoal qualificado. Isto tem conduzido a um crescente nível de obsolescência produtiva de significativa parcela da força de trabalho, incapaz de ser superada pelos padrões tradicionais de mobilidade (horizontal e vertical).

Muitos desses trabalhadores transformam-se em desempregados de “longo prazo”, demandando o benefício do seguro-desemprego por mais tempo que o desejado. Além disso, os desempregados estruturais requerem investimentos em capital humano, isto é, treinamento e formação profissional, para serem recolocados no mercado de trabalho, o que demanda um tempo de realização freqüentemente mais amplo que o número de parcelas de benefícios a que têm direito.

### 3.4 Problemas decorrentes de distorções e dificuldades na concepção e funcionamento do seguro-desemprego

A experiência acumulada com o funcionamento do seguro-desemprego nos mais variados países onde ele já está implantado tem apontado para dificuldades não triviais quanto à sua solução. Em geral, referem-se menos aos detalhes existentes em sua operação, tais como enquadramento, habilitação, engajamento no mercado de trabalho, carência, período aquisitivo etc, e mais às questões de fundo, por vezes de essência até mesmo dogmática sobre a melhor forma de amparar o trabalhador desempregado, ou mesmo sobre distorções que o benefício possa estar causando na disposição do indivíduo em oferecer trabalho.

#### 3.4.1 O “risco moral” implícito na concessão do benefício

Desde os primórdios do surgimento do seguro-desemprego permanece como uma questão polêmica a possibilidade de que o benefício opere negativamente no estímulo à procura por trabalho por parte do desempregado. Trata-se do chamado “**risco moral**” (“*moral hazard*”), cuja existência tem sido apontada em praticamente todas as modalidades de seguro. No caso do desempregado, o argumento é que, ao sentir-se protegido, mesmo que parcialmente, ele torna-se relapso em buscar solução para sair dessa situação. Isto ocorre devido à aceitação de um pressuposto implícito de que o trabalhador possui a opção de voluntariamente: escolher entre estar ocupado onde deseja, ou estar desempregado recebendo benefícios.<sup>5</sup>

Este comportamento depende basicamente da relação entre o benefício que ele receberá e o salário que recebia na ocupação que originou sua dispensa. É a chamada “**taxa de reposição**” (*replacement ratio*).<sup>6</sup> Geralmente, quanto maior essa reposição salarial, mais o desempregado tende a protelar a busca por trabalho, ou então aceitar um novo emprego em condições compatíveis com suas características ocupacionais. Torna-se também reticente em aceitar treinamento, já que aumenta sua chance de recolocação. Tais fatores acabam, pelas evidências observadas em outros países, por elevar o “desemprego de longo prazo”, seja quanto ao tempo deste, seja quanto à proporção dos que nele permanecem.

---

5 A literatura sobre este tópico é vasta, envolvendo desde aspectos morais e filosóficos até sofisticados modelos estatísticos provando ou não a ocorrência de risco moral. Para fins deste texto, recomenda-se, entre outros, Malisoff (1961), Atkinson e Micklewright (1991), Reissert e Schmid (1994), e Chahad (1987).

6 Ver, entre outros, OECD (1994), Meyer (1995), Martin (1996), Scarpetta (1998) e Chahad (1999).

Este problema tem sido chamado de “armadilha do desemprego”, o qual tende a perpetuar a dependência do segurado no programa de seguro-desemprego, à medida que este é também generoso quanto ao número parcelas de seguro, quanto ao pagamento de outros benefícios sociais e quanto mais imperfeita for a articulação do seguro-desemprego com os demais programas responsáveis pelo treinamento e pela recolocação do desempregado.

### 3.4.2 Seguro-desemprego e informalidade

Além do perigo do “risco moral”, muitos argumentam que as dificuldades de administrar o programa de seguro-desemprego, seja pela sua dimensão, seja pelas suas peculiaridades, pode acabar atuando como subsídio implícito para o trabalhador buscar a informalidade.

Esta prática é possível onde as regras de elegibilidade e habilitação são fracas, e os controles referentes à burla e às fraudes são praticamente inexistentes. Em vista disso, pode possibilitar a ocorrência de procedimentos fraudulentos (implícitos e explícitos) entre empresas que desejam sonegar e/ou minimizar seus gastos com a seguridade social e trabalhadores que pretendem receber os benefícios como complementação salarial.

No caso de controles insuficientes, empresas e empregados combinam demissões de modo a permitir a habilitação destes ao seguro, passando os mesmos a receber seus benefícios, sendo em seguida recontratado pela mesma empresa por um salário maior do que o que era pago, mas menor do que o dispêndio inicial. Para as empresas representa uma forma de reduzir os custos do trabalho, e para o trabalhador um ganho de salário. Ademais, esta possibilidade de utilizar o benefício seguro-desemprego como fonte de recursos para a informalidade parece ser ainda maior onde maior for a heterogeneidade do mercado de trabalho, e onde a demanda por trabalhos precários, serviços pessoais, e outras modalidades de emprego atípicos é ampla e disseminada.

### 3.4.3 Seguro-desemprego e assistência social

O amparo ao trabalhador desempregado pode ocorrer de várias formas, tendo duas se consagrado: o seguro-desemprego e a assistência estatal direta (Assistência Social). Ainda que ambas requeiram que o indivíduo esteja disponível para o trabalho, cada uma possui regras próprias de funcionamento.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Esta discussão tem ocorrido com maior vigor na Europa, onde o chamado “*Welfare State*” consolidou um amplo sistema de Seguridade Social aos trabalhadores. De qualquer forma, seus aspectos conceituais estão presentes onde coexistem ambas as formas de amparar o desempregado. As referências discutindo esses aspectos encontram-se em Atkinson e Micklewright (1991), Chahad (1987) Malisoff (1961), Marshall (1996), Bengochea (1994), e Conte-Grand (1997) e Cortázar (1997).

Como se sabe, o modelo do seguro estabelece o valor do benefício em função do engajamento contratual legal com relação ao período previamente trabalhado, com regras de carência, e estabelecimento do número de parcelas pagas, entre outras exigências, como forma de manter seu caráter de um valor monetário concedido em decorrência de um risco existente. A Assistência Social é diferente, não exigindo contribuições prévias, garantindo-se um benefício mínimo, não atrelado ao salário previamente recebido, sendo a elegibilidade do desempregado ditada por um teste comprovando a insuficiência de sua renda familiar para o sustento da mesma (*means test*). Além disso, habitualmente é concedido por longos períodos.<sup>8</sup>

A coexistência desses dois programas acarreta alguns problemas, entre os quais dois merecem destaque. O primeiro é o relativo à cobertura e elegibilidade dos requerentes. O fato de a Assistência Social não contemplar o “princípio da contribuição” (onde este existe), assim como os benefícios serem pagos com duração indefinida, pode haver uma indução a uma cobertura mais ampla, levando muitos beneficiários potenciais do programa de seguro-desemprego a migrarem para o programa de Assistência Social.

Por outro lado, um desempregado pode ser desqualificado de um programa de Assistência Social porque convive com outra pessoa cujo rendimento faz com que os limites de renda estabelecidos sejam ultrapassados. Ademais, não pode se candidatar a um pedido de seguro, pois não preenche todos os requisitos para tal. Finalmente, os programas de Assistência Social, baseados em testes de renda, podem desencorajar as poupanças na medida em que a verificação dos rendimentos incluem ativos e outros ganhos de capital.

A maior contradição, contudo, encontra-se na fixação do valor do seguro que será pago pelas regras de contribuição *vis-à-vis* o que se estabelecerá como pagamento assistencial decorrente do desemprego. No caso do seguro-desemprego, o valor a ser estabelecido deve ser aquele suficiente para caracterizar um evento decorrente de risco (desemprego involuntário). Já o subsídio ao desemprego decorrente de programas assistenciais nada estabelece em princípio. Assim, a proximidade desses valores pode caracterizar o seguro-desemprego como um programa de “bem-estar”

---

8 Este teste determina que o subsídio somente será concedido caso a renda familiar (inclusive ativos) adicionada pelo benefício não exceda um nível específico. Para efeitos do teste, consideram-se todos os membros da família vivendo sob um mesmo domicílio.

Isto, de fato, pode estar ocorrendo em muitos países, ou em determinadas situações, em face da maior constância de crises recessivas com aumento do desemprego, levando a dificuldades de manutenção dos fundos para o seguro-desemprego. Isto traz novas considerações que podem alterar o balanço entre o que é um programa de seguro-desemprego e o que deve ser Assistência Social *stricto sensu*. Tal ocorre porque, ao gastar mais do que arrecada no período recessivo, uma das formas para enfrentar o problema tem sido limitar o valor dos benefícios e/ou liberalizar as regras de habilitação.

Ainda neste campo tem surgido uma nova polêmica, uma vez que, para muitos, deveria prevalecer somente o pagamento de benefícios pela sistemática da Assistência Social, ou, numa versão menos rigorosa, que o seguro-desemprego deveria ser ainda mais elitizado. Este argumento procura mostrar que, ao se tornar desempregado, enquadrado em qualquer dos tipos conhecidos, os trabalhadores com alguma qualificação, e mais idade, são mais resistentes a buscar um novo emprego e/ou receber treinamento, seja porque o mercado de trabalho faz discriminação no que se refere à idade e/ou porque a produtividade escolar tende a ser decrescente com a idade. Nesse sentido, os defensores desses argumentos justificam ser melhor pagar uma assistência direta aos desempregados nestas condições, e criar mecanismos de transferência para o treinamento (formal, inclusive) da população jovem.<sup>9</sup>

#### **4 A importância para o seguro-desemprego da existência de um sistema público de emprego eficiente**

A seção anterior expôs um sumário dos principais requisitos que um programa moderno de seguro-desemprego deve atender para cumprir as finalidades (tradicionais e novas) decorrentes das transformações ora em curso no mundo do trabalho. Eles dizem respeito à busca de maior **eficácia** do programa em termos de assistir o público-alvo a que o mesmo se destina. É preciso, contudo, que ele venha atuar de forma mais **eficiente**, o que somente pode ocorrer no contexto da existência de um sólido Sistema (ou Serviço) Público de Emprego. Este é, sem dúvida, o grande desafio no caso brasileiro.

---

9 Cortázar (1997) traz interessante sugestão para evitar o risco moral implícito nesses programas, propondo que as contribuições ao seguro sejam depositadas numa conta individual em nome do trabalhador, garantindo-se, por esta via, o acesso a liquidez e não um benefício individual ao mesmo. Bengochea (1994) propõe medidas e sugestões que combinam os princípios técnicos do seguro com os da assistência social.

Sua existência contribui para promover o desenvolvimento econômico e social, equilibrar o mercado de trabalho e aumentar o nível de bem-estar da população. Ele é importante ao sinalizar para a sociedade que o governo está atento e vigilante com sua força de trabalho. O pleno exercício de suas atribuições redundaria em taxas positivas de retorno, seja porque contribui para a diminuição do tempo de desemprego, seja porque auxilia a demanda no sentido de selecionar os trabalhadores mais aptos, ou então porque eleva a produtividade dos trabalhadores que utilizam os serviços de emprego.

Trata-se de uma instituição de caráter público que possui grande complementaridade com atividades semelhantes no setor privado, mas com uma vantagem: atende tanto à clientela mais qualificada como, também, aqueles segmentos da força de trabalho com maiores dificuldades no mercado de trabalho, particularmente os desempregados de longo prazo, os trabalhadores de baixa qualificação, os incapacitados e outros grupos de risco, assim como os migrantes. Ademais, a existência de diferentes tipos de serviços oferecidos de forma unificada faz com que os mesmos se reforcem mutuamente. Com o pagamento do seguro-desemprego atrelado à procura por emprego e ao treinamento, a duração do pagamento do benefício tende a ser reduzida. Quando a intermediação se associa ao retreinamento, ambos se tornam atividades menos onerosas.

Numa realidade que se transforma rapidamente, o desempregado deve ter acesso imediato aos serviços que podem acelerar seu reingresso, em curto período, no mercado de trabalho, uma vez que, quanto mais o seu retorno às atividades produtivas seja retardado, maior será a probabilidade de este se tornar um desempregado de longo prazo, ou dependente de programas de assistência social. Isto é facilitado quando o Sistema Público de Emprego encarrega-se de articular as políticas ativas e passivas. Isoladamente, nenhuma dessas ações é, por si mesma, eficiente como deveria ser.

A combinação das medidas passivas e ativas eleva substancialmente o impacto dos programas, projetos e medidas voltadas para o mercado de trabalho. Medidas ativas necessitam mecanismos de suporte para se tornarem menos custosas (*“cost-effective”*), como, por exemplo, orientação e aconselhamento ao trabalhador quanto ao treinamento e assistência técnica, inclusive com aporte de capital para os trabalhadores que busquem superar o desemprego tornando-se pequeno empresário.

A implantação, o fortalecimento e a integração com o seguro-desemprego é recomendável para os países que já possuem este último programa em operação. Para fortalecer a Assistência e Previdência Social deve-se oferecer, conjuntamente ao seguro, um amplo programa de serviços de emprego, incluindo orientação de toda espécie aos desempregados, aos trabalhadores buscando mudar de ocupação, programas comple-

mentares de qualificação, de treinamento e de reciclagem, assim como benefícios previdenciários, entre outros. A necessidade desses serviços é mostrada pelo reconhecimento de que a existência isolada do seguro-desemprego não é um bom investimento da sociedade quando a perspectiva é de longo prazo.

Apresentam-se, a seguir, as principais linhas de articulação entre estes programas.

#### **4.1 A integração das funções básicas do sistema público de emprego requer uma estreita coordenação com o seguro-desemprego**

Um poderoso fator institucional determinando o grau de eficiência das políticas ativas e passivas no mercado de trabalho, para o qual o programa brasileiro deve voltar-se, é a criação de mecanismos que integrem as três funções mais importantes do Sistema Público de Emprego: (i) o pagamento do benefício; (ii) a busca de trabalho pelo desempregado e; (iii) o endereçamento e preparação deste para políticas ativas. A isto denomina-se “ações de emprego”

Uma coordenação estreita entre a intermediação e a concessão de benefícios é fundamental para a elegibilidade do trabalhador, assim como para aferir sua continuidade como beneficiário. Uma articulação eficiente entre o apoio à busca por trabalho e o endereçamento a políticas ativas assegura que o desempregado pode adquirir os atributos necessários para se adequar às condições da demanda e para preencher as vagas captadas. Já a coordenação entre o pagamento do desempregado, e a sua disponibilidade para as políticas ativas, é indispensável para evitar sua dependência dos programas de suporte de renda, inclusive o seguro-desemprego, assim como para evitar a participação do desempregado em políticas com o único objetivo de renovar sua elegibilidade para recebimento do benefício.

A questão que emerge aqui é como garantir uma melhor integração dos programas que conduza a um aumento de eficiência e eficácia dos mesmos: **devem estar localizados juntos ou fisicamente separados?**<sup>10</sup> Nesse caso, a experiência indica que somente há uma desvantagem desses serviços atuarem conjuntamente, **inclusive sob a óptica das instalações**

---

10 Para uma discussão mais ampla ver, entre outros, US Department of Labor (1998), Fretwell e Goldberg (1994), OECD (1997b), Chahad (1989) e Chahad (1999).

**físicas:** a centralização das atividades pode levar à redução da flexibilidade desses programas em determinadas situações, como, por exemplo, em épocas de recessão mais acentuada, quando há uma concentração no seguro-desemprego.

As vantagens, contudo, de **localização única** são maiores, superando os inconvenientes. Em especial, promove maior coordenação administrativa e assegura que os beneficiários do seguro terão acesso direto e imediato aos demais serviços do Sistema Público de Emprego. Além disso, a operação conjunta força o aumento da eficiência pela necessidade de haver maior coordenação entre os programas. Finalmente, a operação conjunta é útil porque pode conduzir à formação de equipes técnicas que se complementam, possibilitando ainda a instituição de uma equipe de tamanho global relativamente menor que a soma dos funcionários, quando os programas atuam separadamente. Isto conduz a uma economia de recursos com pessoal de ambos os programas.

#### 4.2 O conceito de sistema público de emprego “one-stop”

Esta colocação tem levado à reformulação dos Sistemas Públicos de Emprego nos países onde estes já operam há décadas, como, por exemplo, nos Estados Unidos (em muitos de seus Estados), em direção ao chamado “**Serviço de Emprego com Parada Única**” (*One-Stop Employment Service*).

Neste centro integrado, as ações de emprego são desenvolvidas conjuntamente com as demais políticas que atingem os desempregados em particular, mas voltam-se para toda força de trabalho. Até mesmo políticas de *welfare*, como aposentadoria, são atendidas. Todos os que procuram esses serviços encontram, num único lugar, as informações necessárias para escolher uma ocupação adequada, acesso ao treinamento para formação e reciclagem profissional, serviços de recolocação, assim como acesso aos demais serviços públicos de caráter passivo, em especial o seguro-desemprego.

Neste caso, o elo entre o Sistema Público de Emprego e o seguro-desemprego não deve perder sua importância em decorrência dos inúmeros serviços a serem prestados no centro integrado. O serviço de emprego deve ser responsável pelo monitoramento da procura por trabalho dos beneficiários do seguro, assim como pelas iniciativas referentes ao processo de sua recolocação. Como este processo tende a ser muito automatizado, principalmente para facilitar a execução de todas as tarefas de um centro dessa natureza, são necessários procedimentos especiais para acompanhar os esforços do trabalhador durante o período de recebimento do benefício.

O Sistema Público de Emprego, estabelecido nestes moldes, facilita bastante a correta identificação do trabalhador (*profiling*) com pouca possibilidade de encontrar emprego, tendo por base sua experiência passada e seu atual nível de qualificação. Identificada a necessidade de treinamento deste desempregado, assim como da utilização de outros serviços, a assistência a ele é imediata, ou pelo menos mais rápida do que seria caso os serviços fossem oferecidos de forma dispersa. Isto tende a produzir efeitos positivos, seja na forma de redução do número de parcelas de seguro pagas, seja pela redução de outros custos inerentes à procura não organizada de emprego, ou mesmo em termos do aumento do bem-estar do trabalhador assistido.

Nesse sentido, o programa brasileiro de seguro-desemprego deve ser inteiramente remodelado, ainda que de forma paulatina, em direção não só à articulação das políticas ativas e passivas, mas também em prover, aos trabalhadores em geral, e aos desempregados em particular, serviços a partir de um **centro integrado**, evitando-se o desperdício de recursos, tanto no que se refere ao controle do pagamento dos benefícios como no sentido de acertar o descompasso entre o perfil de trabalhador demandado pelas empresas e a qualidade da mão-de-obra disponível, ou então para reduzir o tempo e a taxa de desemprego.

#### **4.3 Orientação de mercado para o sistema público de emprego por meio da contestabilidade**

A articulação de políticas comandada pelo governo federal institucionalmente imposta é imprescindível para melhorar o desempenho do seguro-desemprego e das políticas ativas, mas não esgota os instrumentos necessários para um real aprimoramento desse conjunto de programas e/ou políticas.<sup>11</sup> Este procedimento se impõe, uma vez que os serviços públicos são, regra geral, oferecidos em forma de monopólio, possuindo o risco, não desprezível, de atuar de forma ineficiente do ponto de vista econômico, e indesejada do ponto de vista social.

A experiência da OECD, relatada em inúmeros textos por ela produzidos, indica que o caminho para tornar o Sistema Público mais eficiente é introduzindo sinais de mercado, de modo a torná-lo “**contestável**”, conduzindo-o a atuar de maneira eficiente e eficaz. O

---

11 A utilização de informações de mercado é relativamente nova na discussão do Sistema Público de Emprego, devendo o leitor interessado em aprofundar o conhecimento sobre este tema consultar, entre outros, OECD (1997a,b), Fay (1997), Smith (1995), e Zylberstajn e Balbinotto Neto (1997).

conceito de contestabilidade, já consagrado no campo da microeconomia, e agora aplicado ao mercado de trabalho, estabelece que se tenha uma perspectiva de competição nas atividades e serviços públicos para elevar a eficiência e focar melhor o direcionamento dos programas.

Essencialmente, isto implica que as atividades desenvolvidas e os serviços prestados na esfera pública possam ser confrontados, e contestados, por outros provedores de serviços capazes de oferecê-los com menor preço e maior qualidade. Evidentemente, isto só pode ocorrer num sistema de mercado onde os provedores públicos e privados operam sob as mesmas condições. O governo deve garantir esta igualdade, separando seu papel de comprador de serviços públicos daquele de provedor de tais serviços. Somente assim haverá igualdade de condições para competição entre o setor público e o setor privado.

Alguns países têm introduzido nas atividades do Sistema Público de Emprego, recomendando-se o mesmo para o caso brasileiro, os seguintes estímulos orientados para o mercado:

- a) **Licitação (*contracting out*):** que consiste no processo de usar procedimentos competitivos para decidir quem tem o direito de produzir e/ou entregar bens e serviços. Tem o objetivo de ser uma alternativa ao monopólio da oferta pelas agências públicas. Um obstáculo a vencer neste processo é a resistência corporativa do *staff* governamental envolvido na provisão desses serviços.
- b) **Vale-serviço (*vouchers*):** o beneficiário do serviço recebe um *voucher* que o habilita a buscar a melhor oferta de emprego ou treinamento, obrigando o “produtor” a buscar seu melhor desempenho. De posse desse vale, o trabalhador pode selecionar a melhor oferta, evitando o monopólio do governo e introduzindo a competição entre os ofertantes. Visando tornar esse expediente mais realista, e para contar com a participação efetiva do trabalhador, exige-se, em determinadas ocasiões, uma contrapartida financeira. Para produzir efeitos positivos, a utilização de *voucher* deve contar com as seguintes condições: acesso à informação pelo beneficiário, baixo custo de acesso a esta informação, motivação do trabalhador e diversidade de ofertantes.
- c) **Agências privadas de emprego:** consiste em permitir e estimular, no espírito da Convenção 96 da OIT, a utilização dessas organizações como ofertante de serviços de emprego, em especial a intermediação e recolocação de mão-de-obra. Esta tendência à liberalização tem ocorrido em inúmeros países, mas tem sido objeto de muitas críticas. Seus opositores argumentam que sem o monopólio o Serviço Público de

Emprego não pode atuar, na plenitude, em oferecer serviços gratuitos aos trabalhadores, em especial os desempregados de longo prazo, uma vez que estes tendem a ser recusados pelas agências privadas. Estas, de acordo com a experiência americana, preferem contemplar os trabalhadores de melhor qualificação, mais fáceis de serem recolocados. A superação desse problema deve vir por meio de um adequado **sistema regulatório** determinado pelo Estado, visando impedir tais abusos, combinado com o pagamento de taxas ao setor privado, a fim de que os mesmos possam auxiliar o sistema a recolocar os desempregados de maiores riscos, assim como os trabalhadores incapacitados.

Ainda que as agências privadas atuem tipicamente em determinados setores do mercado de trabalho, no que diz respeito ao processo de intermediação, isto não significa que não venham a se motivar para operar em outras áreas, inclusive com os desempregados com maior dificuldade de recolocação. Caso o governo decida financiar, parcialmente, estas agências, assim como gastar com o Serviço Público de Emprego para atuar junto a esses desempregados, é possível que isto venha a ocorrer.

Todos estes procedimentos devem ser apreciados sob a óptica de sua utilização com vistas a estimular a competição no Serviço Público de Emprego no caso brasileiro. Nem todos devem ocorrer simultaneamente, ou devem ser necessariamente experimentados. Assim procedendo, é provável que os serviços prestados pelos próprios agentes públicos venham a se tornar mais eficientes, e direcionar melhor suas atividades ao público-alvo. O importante é que a articulação das políticas venha a se complementar não só pela ação direta do Poder Executivo mas pela saudável exposição de algumas atividades à competição com o setor privado. Visando não acumular erros, deve-se priorizar as experiências-piloto, cujos resultados permitem refazer os procedimentos utilizados com custos menores.

#### **4.4 O serviço público do emprego deve ser objeto de avaliação permanente por meio de indicadores internos de desempenho**

O monitoramento das atividades exercidas e dos serviços prestados é um procedimento que contribui positivamente para a elevar a eficiência da administração do Serviço Público de Emprego. Os dados e as informações devem ser utilizados de forma comparativa, seja no tempo, seja com aqueles experimentados em instituições similares, nacionais e internacionais, para produzir indicadores de desempenho que estimulem a avaliação intermitente do Sistema Público de Emprego.

A existência desses indicadores, gerados com informações *ex post*, devem produzir melhores efeitos quando combinados com objetivos e metas fixadas *ex ante*. Ao medir o desempenho de acordo com metas estabelecidas, os instrumentos disponíveis podem ser manejados para assegurar maior eficiência em alcançá-las, variando desde medidas de cunho administrativo até restrições orçamentárias, culminando em expedientes recompensadores ou punitivos.

Inúmeros países têm utilizado avaliação interna, com base em objetivos preestabelecidos, conjuntamente com o desenvolvimento de novos métodos de decisão e descentralização da rede de atendimento do Sistema Público de Emprego. As metas estabelecidas no nível federal são adaptadas, regra geral, nos níveis estadual e municipal por meio de procedimentos consensuais entre todas as esferas envolvidas.

Estas metas e objetivos, assim como a adoção de indicadores sólidos de desempenho, devem ser aperfeiçoados e ganhar novos contornos, especialmente na esfera do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Paralelamente à redefinição no atual instrumento de repasse (convênios celebrados entre governo federal e os Estados), ao estabelecimento de critérios de transferência de recursos que contemplem a eficiência e formas de prevenir a ingerência político-partidária estadual em sua utilização, tais indicadores são indispensáveis para o melhor desempenho do Sistema Público de Emprego, no papel que lhe é destinado na reformulação do programa de seguro-desemprego.

## **5 A reforma do seguro-desemprego e a adequação do pagamento do benefício ao perfil do segurado**

Outro procedimento fundamental será o de modificar a sistemática de concessão e pagamento do seguro. O desemprego incide de forma diferente entre os vários segmentos da força de trabalho. Tratá-los igualmente, no que diz respeito à assistência global de que necessitam, não tem se revelado um bom procedimento. Tem-se consagrado internacionalmente a idéia de que a natureza da intervenção e da assistência deve ser diferente, tanto entre os tipos de desempregados quanto se a mesma se realiza tão logo o desempregado busca o seguro-desemprego, ou depois de muito tempo de desemprego. Além disso, é preciso respeitar a severidade da recessão e do desemprego.

## 5.1 Identificação dos desempregados de maior risco (*profiling*)

Para desfrutar de uma escolha mais racional e seqüência de intervenções corretas durante o período de desemprego devem ser estabelecidas normas sobre os critérios de elegibilidade de acordo com o tipo de desemprego, assim como as obrigações e os deveres do desempregado, especialmente daqueles que irão receber o benefício do seguro-desemprego. Nesse sentido, duas constatações são predominantes em todas as análises sobre as formas de intervir durante o período de desemprego:

- (i) a intervenção na forma de programas de assistência à busca por emprego tem revelado melhores resultados; e
- (ii) regra geral, programas com objetivos bem especificados, destinados às necessidades de grupos pequenos, homogêneos de desempregados em busca de trabalho, têm sido um elemento essencial para se obter melhores resultados.

Combinando essas observações, emerge a sugestão de oferecer, em maior escala, assistência à procura por um novo emprego a grupos menores, com os desempregados possuindo características semelhantes como garantia de obter maior eficiência na intervenção. Deve-se observar, entretanto, que a assistência à procura por trabalho é uma ação tipicamente a ser empreendida no momento inicial do desemprego.

Quando o fluxo de desempregados é grande, notadamente em épocas de crise, é custoso tentar fornecer assistência semelhante a todos os ingressantes nesse fluxo, especialmente em bases individualizadas. O importante, então, é selecionar, criteriosamente, aqueles que necessitam ajuda mais imediata, no caso, aqueles com maior dificuldade de reingresso e/ou os que vão esgotar todas as parcelas do seguro-desemprego. Este procedimento, denominado de “*profiling*”, tem sido adotado em determinados países, consistindo em identificar e ordenar os trabalhadores com risco de se transformarem em desempregados de longo prazo, e aplicar várias formas de tratamento em grupos pequenos, ou mesmo individualmente.

A identificação do desempregado com o propósito de assisti-lo adequadamente tem no primeiro registro seu momento mais crucial. Em países onde o Serviço Público de Emprego é provedor universal, uma ampla oferta de serviços de aconselhamento, assistência à obtenção de emprego e treinamento acompanham este momento. Isto facilita a identificação dos desempregados de “maior risco”, inclusive por eles próprios. Em nações onde isto não ocorre, é necessário decidir para quem este serviços serão inicialmente oferecidos, bem

como quem será elegível para receber o seguro-desemprego. Nesse caso, existem métodos para seleção dos desempregados.

Um desses métodos de “*profiling*” consiste em três etapas:

- (i) identificação dos requerentes do seguro-desemprego que possuem mais possibilidades de esgotar suas parcelas de benefícios;
- (ii) oferta de serviços de intermediação e reingresso no mercado de trabalho; e
- (iii) um conjunto de informações acerca dos resultados decorrentes dos procedimentos anteriores, tendo em vista a continuidade do enquadramento como beneficiário, assim como ser submetido a avaliações sucessivas.

A identificação é realizada com base em métodos estatísticos refinados, os quais permitem estimar a probabilidade de um desempregado exaurir seus benefícios. Para tanto, utilizam-se as seguintes variáveis: a taxa de desemprego local, o nível educacional, a mudança de emprego na ocupação/setor prévio e o engajamento no trabalho. Os resultados são considerados definitivos, não envolvendo qualquer julgamento por parte da equipe técnica.

Os desempregados submetidos a esta identificação devem participar dos programas de assistência à procura por emprego, mas não são obrigados a participar de programas de treinamento, quando estes são pagos. A recusa em ser assistido em sua busca por emprego desqualifica o trabalhador a continuar recebendo o benefício. Além disso, na existência de programas de treinamento gratuitos, os desempregados considerados de “alto risco” são estimulados a frequentá-los.

## **5.2 A avaliação da disponibilidade para o trabalho e sanções sobre o recebimento indevido do benefício**

Apenas o tratamento mais personalizado não garante uma boa procura de emprego pelo desempregado. Em adição a este procedimento devem ser criados mecanismos indutores à pesquisa ativa por trabalho durante o período de desemprego. A definição de “**emprego adequado**”, a ser preenchido pelo trabalhador, deve envolver uma dimensão temporal, como forma de evitar protelações desnecessárias. Após determinado número de parcelas recebidas, o desempregado deverá aceitar uma ocupação que difira, em determinadas características e valor dos rendimentos, daquela que ele se considera plenamente adequado.

Caso contrário, deverá sofrer sanções no recebimento de benefícios, seja no número de parcelas, seja no valor das parcelas, ou mesmo uma combinação de ambos.

A utilização de **”testes de disponibilidade”** para controlar a procura por trabalho é difícil quando há escassez de vagas, ou existem inúmeros solicitantes pelas vagas de um determinado setor e/ou empregador. Assim, é importante complementar esta oferta de vagas com outras alternativas de medidas ativas, mudando o conceito de “teste de disponibilidade” para uma noção mais ampla de **“teste de atividade”**

Por outro lado, impor sanções pelo uso indevido do benefício é uma tarefa administrativa delicada e indesejada, com a qual hesitam os responsáveis pela habilitação e pagamento do seguro-desemprego. Isto somente deve ocorrer em conjunto com medidas pró-ativas para assistir e motivar os beneficiários buscando trabalho, de tal forma que a sanção exerça uma função de reintegração ao mercado de trabalho.

A demonstração da prova de procura ativa por emprego deve ser a mais objetiva possível, independentemente de julgamento da equipe do seguro-desemprego e/ou do Serviço Público de Emprego. Uma forma que preserva os encarregados do serviço público de arcarem com o ônus da prova é associar a procura de trabalho a um determinado número de parcelas de benefícios. De qualquer forma, uma política mais rígida deve ser acompanhada de um sistema de apelações e de defesa, com intuito de evitar abusos e injustiças.

### **5.3 A estratégia “o que e quando” modificar o procedimento com relação à melhor orientação ao desempregado quanto à sua procura por trabalho**

Após a identificação do trabalhador, aqueles que devem buscar ocupação, seja para recolocação, seja para justificar sua elegibilidade ao seguro-desemprego, podem ser classificados nos seguintes grupos:

- (i) aqueles praticamente sem risco de se tornarem desempregados de longo prazo;
- (ii) aqueles com risco de cair nesta situação mas que se encontram imediatamente disponível para o trabalho; e
- (iii) aqueles com alto risco de se tornarem desempregados de longo prazo, e sem possibilidade de serem absorvidos pelo mercado.

Para aumentar a eficiência das políticas voltadas para a melhoria do seguro-desemprego e das políticas ativas é preciso saber **o que** propor para cada um desses grupos, assim

como **quando** propor determinada orientação. O grupo (i) pode ser deixado aos seus próprios interesses, mediante a utilização dos serviços normais dos sistemas de emprego. O grupo (ii) necessita de um apoio maior no início, por meio de serviços normais assistindo sua busca por emprego, como fax, telefone, orientação e transporte. Já o grupo (iii) deve merecer atenção especial, uma vez que necessita ser encaminhado para os serviços de emprego e, principalmente, ao treinamento.<sup>12</sup>

É preciso saber, também, qual o tempo que devem os trabalhadores nos grupos (i) e (ii) serem considerados com potenciais beneficiários do tipo (iii). Isto depende da infraestrutura de apoio do seguro-desemprego e do Sistema Público de Emprego, assim como do fluxo de desempregados e, finalmente, das pressões exercidas por estes programas para que os desempregados acabem por aceitar ocupações que estão abaixo de suas expectativas ocupacionais e/ou salariais.

## **6 As condições necessárias para a implementação da reformulação do programa de seguro-desemprego e criação de um sistema público de emprego**

Qualquer que seja a concepção do novo programa brasileiro de seguro-desemprego, sua adoção e implementação estarão fadadas ao insucesso, caso não sejam preenchidas algumas condições a seguir mencionadas.

### **6.1 Existe a necessidade de uma nova postura dos agentes envolvidos**

O Ministério do Trabalho e do Emprego, a quem cabe a condução de toda reformulação, deverá adotar uma nova postura em direção ao firme propósito de implantar definitivamente um Sistema Público de Emprego. O esforço até aqui realizado deve continuar e ser acompanhado de uma férrea vontade política no âmbito do governo federal. Essa vontade política deve ser canalizada, inclusive, para uma ampla articulação pró-ativa com os governos estaduais e municipais, como forma de angariar o apoio das esferas de governo onde, de fato, deverão se concentrar as ações de emprego. Além disso, é imperiosa a

---

12 A esse respeito ver, entre outros, Zylberstajn e Balbinotto Neto (1997) e OECD (1997a,b).

atuação conjunta entre os poderes Executivo e Legislativo, *locus* fundamental de ação, seja na implementação, seja na consolidação e no próprio funcionamento de um Sistema Público de Emprego.

Nos planos Estadual e Municipal, espera-se das Secretarias de Trabalho (ou assemelhadas) um comportamento pautado pela valorização e permanência de quadro de pessoal de gabarito para atender a clientela do sistema. Isto é o que estabelece a Convenção 88 da OIT, sobre serviços de emprego, instrumento normativo orientador do sistema. Ademais, estas equipes técnicas deverão desfrutar de condições modernas de trabalho, via meios de comunicações informatizados. Deverão, ainda, zelar pelo caráter técnico do serviço prestado, evitando toda e qualquer influência de outra natureza, tendo em vista a credibilidade do sistema e a utilização do mesmo aos fins a que se destina.

Ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) - e sua extensão, as Comissões de Emprego -, cabe um lugar especial neste processo, uma vez que além de ser, conjuntamente com o Ministério do Trabalho e do Emprego, o órgão responsável pelas principais políticas na área trabalho, conta com a representação da sociedade civil (empresários e trabalhadores) em seu interior. Assim, deverá atuar como uma instância superior, uma vez que deste fato depende boa parte do sucesso do sistema, assim como é fundamental para a correta alocação dos recursos do FAT.

No que se refere à CEF (agente pagador do sistema), a colocação é simples: **deve se limitar ao pagamento do benefício, dentro de um arcabouço em que isso ocorra após as ações de emprego e assistência à busca por emprego, realizadas na esfera do Sistema Nacional de Emprego (SINE)**. Este deverá ter seu papel de órgão central do sistema bastante fortalecido, não cabendo ao agente pagador a execução de qualquer atribuição que lhe é inerente.

Deve-se ainda estabelecer a prioridade do SINE em todo o processo de habilitação e pagamento do seguro-desemprego, o qual, conforme revela a experiência, somente deve ser liberado após a realização de ações de emprego, comprovada a busca infrutífera de trabalho e depois do encaminhamento do desempregado aos programas de treinamento e reciclagem.<sup>13</sup> Com o tempo, deve-se pensar que o pagamento, com ou sem a CEF, possa ser

---

13 Certamente esta instituição deverá ser totalmente remodelada, de forma a aproveitar o que de bom restou de sua história na intermediação da mão-de-obra, e dar-lhe a competência necessária para cumprir suas novas funções, o que somente ocorrerá com a regulamentação do artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal de 1988.

realizado por quem executa, acompanha, avalia e supervisiona as ações de emprego, um caminho seguro para minimizar os problemas de burlas, fraudes e vícios na concessão e utilização dos benefícios.

## 6.2 É preciso uma estratégia articulada de implantação e de execução das ações

A grande transformação requerida nas atividades hoje vigentes na área trabalho, as quais são fundamentais para o Sistema Público de Emprego, é a **redefinição dos fluxos operacionais dos serviços existentes**, sem o que não se implantará uma versão moderna de sistema. O desafio que se coloca, além de uma radical alteração na postura dos agentes sociais, é adaptar toda a rede de atendimento existente para que a mesma venha a ser moldada para o exercício de múltiplas e complexas funções, **preferencialmente num mesmo local físico**, em si uma garantia de melhoria do bem-estar do trabalhador.

A implantação do Sistema reveste-se de complexidade, pressupondo medidas de caráter legal, mudança de fluxos operacionais, ampliação da rede de atendimento, treinamento de recursos humanos, fortalecimento das ações de inúmeros agentes, modernização das instalações, constituição de uma base de dados que permitam amplas informações da história de vida do trabalhador, informatização maciça dos postos, e de toda rede de atendimento, além de outros aspectos. Nesta perspectiva, não se deve imaginar uma adoção imediata do sistema. Nunca é demais lembrar o velho chavão de que “toda caminhada começa com um pequeno passo”

Recomenda-se que sua implantação seja paulatina, prevendo-se ações de curto, médio e longo prazos, com base em experiências-pilotos, em áreas, locais, regiões e Estados selecionados, de forma a permitir a correção dos erros detectados e a reorientação das atividades para caminhos considerados mais desejados do ponto da consolidação definitiva, assim como atuação plena, e bem-sucedida, de um Sistema Público de Emprego.

## 6.3 A importância da preservação dos recursos do FAT

Esta seção aborda, provavelmente, o ponto mais polêmico da reforma do programa de seguro-desemprego, paralelamente à implantação de um verdadeiro Sistema Público de Emprego, tendo em vista lançar o País na modernidade das políticas públicas de emprego: **o desafio de garantir a existência do FAT, com o volume de recursos suficiente para a implantação dessas mudanças**. Hoje eles existem, mas sua existência encontra-se ameaçada.

Várias são as manifestações de que o financiamento das políticas públicas com base nesses recursos pode sofrer um colapso em futuro próximo. A primeira preocupação diz respeito ao contínuo aumento no **déficit primário** do FAT.<sup>14</sup> Em 1998, verificou-se um **déficit** de aproximadamente 37,6% da arrecadação bruta, revelando um quadro preocupante no que diz respeito ao futuro dos desembolsos do FAT. Isto significa que as receitas correntes do fundo têm sido insuficientes para cobrir os atuais gastos do programa, principalmente pelo aumento dos dispêndios com o treinamento e a formação profissional.

Uma consequência imediata disto tem sido a utilização de parte das receitas financeiras decorrentes das aplicações do fundo para atender às despesas correntes do programa. O avanço nesse item do patrimônio indica a vulnerabilidade do FAT, principalmente porque cerca de 2/3 das disponibilidades financeiras correspondem à reserva mínima de liquidez, indicando que em futuro próximo estas reservas terão que ser utilizadas para fazer frente às despesas correntes do FAT.

Assim, por esta óptica, já se verifica uma grande vulnerabilidade do FAT, **tendo em vista sua utilização na implantação de um Sistema Público de Emprego**, o qual deve ser o destino último dos recursos desse fundo. Isto é tanto mais relevante caso se deseje preservar a repartição que existe no fundo, correspondente a 40,0% de empréstimos ao BNDES, o que tem representado a garantia de alguma complementaridade entre as políticas passivas e a geração de empregos.

A segunda preocupação refere-se aos “desvios de princípios” com relação à utilização dos recursos do FAT. Com a edição e regulamentação da Lei 7.998/91, o programa de seguro-desemprego ganhou uma sólida fonte de recursos, com uma finalidade clara e bem definida: **gastos com seguro-desemprego**. Posteriormente, com o sucesso do fundo, a Lei 8.352/91 estabeleceu que as reservas financeiras, além das aplicações em títulos do Tesouro Nacional, poderiam ser igualmente aplicadas em “depósitos especiais remunerados”, para a imediata utilização por meio da rede oficial de instituições financeiras.

Desde então tem-se observado um crescimento vertiginoso desse tipo de utilização, com a agravante de que os mesmos são destinados a finalidades completamente diferentes de gastos com políticas ativas ou passivas no mercado de trabalho. Para a realização da

---

14 O **déficit primário** considera somente as receitas e despesas correntes do FAT, não se computando os resultados decorrentes de suas aplicações financeiras.

ampla reformulação aqui proposta, e para a própria manutenção do equilíbrio do sistema, isto não pode mais continuar.

Finalmente, existe a preocupação com o destino das fontes de receitas do FAT. Mesmo reconhecendo-se as desvantagens para o sistema produtivo do PIS-PASEP, como um tributo financiando este fundo, não há dúvida sobre a solidez que sua arrecadação conferiu ao FAT. Ocorre, porém, que o País deverá passar, cedo ou tarde, por uma reforma fiscal, de amplitude desconhecida, mas com a certeza que tributos como o PIS-PASEP deverão ser extintos. Fica então a pergunta: **como será financiado o FAT, tendo em vista a necessidade de promover cada vez mais as políticas ativas e passivas no mercado de trabalho?**

## 7 Considerações finais

Este texto abordou a necessidade de se implantar um verdadeiro Sistema Público de Emprego no Brasil que permita reformular e fortalecer o programa de seguro-desemprego por meio da articulação das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho, trazendo impactos positivos para o aumento de “bem-estar” da força de trabalho e contribuindo para aliviar os problemas causados pela pobreza.

A mensagem nele contida é clara: ainda que a melhoria das condições de emprego e o aumento do bem-estar advenham de um processo de crescimento econômico com distribuição de renda, muito se pode fazer para melhorar o desempenho do mercado de trabalho enquanto esse crescimento não acontece. O País possui o conhecimento técnico para isso, bem como dispõe de uma fonte de recursos cujo destino último é promover a assistência à força de trabalho, assim como permitir a melhoria dos padrões de qualidade da mesma.

Apesar do relativo atraso em inúmeras áreas, este fato não deve ser tomado como impeditivo de uma luta por modernização em outras. É preciso ousar para acompanhar o processo de globalização, que traz, sim, efeitos adversos quando nela nos inserimos, mas que será um processo muito mais problemático se dela ficarmos excluídos. Nessa perspectiva, as proposições aqui contidas buscam conciliar as transformações impostas ao mercado de trabalho, decorrentes da inserção num mundo cada vez mais competitivo, com a necessidade de proporcionar um tratamento ao trabalhador que vai além de considerá-lo um simples “anônimo estatístico”, um ser inanimado povoando o mundo das tabelas e dos gráficos.

A implantação dessas reformas não pode ser mais adiada, devendo ser realizada com muita paciência e perseverança. Seu arcabouço institucional e seu desenho final deverão ocorrer após ampla discussão com todos os agentes sociais envolvidos, o que representará uma maior possibilidade de sucesso em sua implantação. Este caminho depende, contudo, da vontade política da Nação.

## Referências bibliográficas

Atkinson, A. B. e Micklewright, J. Unemployment compensation in labour market transitions: a critical review. *Journal of Economic Literature*, v. XXIX, n. 4, december 1991.

Azeredo, B. *Políticas públicas de emprego - a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998, Série Teses & Pesquisas.

Bengochea, J. A. S. The role of social security in the fight against unemployment. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, v. 10, issue 1, Spring 1994.

Blaustein, S. J., Cohen, W. J. e Haber, W. *Unemployment insurance in the United States, the first half century*. Kalamazoo, Michigan: The W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1993.

Chahad, J. P. Z. *Bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: FIPE/MTE, abril 1999.

\_\_\_\_\_. *Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil*. São Paulo: IPE-USP, 1987, Série Ensaio Econômico, n. 64.

\_\_\_\_\_. *O programa de seguro-desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro*. Relatório para a OIT, Texto para Discussão, n. 20, Brasília: SPES/MTb, 1989.

\_\_\_\_\_. O seguro-desemprego e sua integração com o sistema nacional de emprego: conceitos e sugestões para o caso brasileiro. *Revista de Análise Econômica*, Porto Alegre, RS, ano 8, n. 13, março 1990.

Conte-Grand, A. *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo - sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario, outubro 1997

- Cortázar. *El combate al desempleo y la proteccion social de los trabajadores desempleados*. Texto apresentado no Seminário Internacional Sobre Políticas de Emprego. São Paulo: Assessoria Especial do Ministério do Trabalho, abril 1997.
- Fay, R. G. Making the public employment service more effective through the introduction of market signals. *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* n. 25, Paris: OECD, 1997.
- Fretwell, D. e Goldberg, S. Developing effective employment services. *World Bank Discussion Papers*, n. 208, Washington: World Bank, 1994.
- Hamermesh, D. S. *Unemployment insurance for developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank, Population and Human Resources Department, may 1992.
- Lazerus, S. *et alii*. The public employment service in one-stop world. *Policy Issues Monograph 98-02*, New York: Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, july 1998.
- Locke, R., Kochan, T. e Piore, M. *Employment relations in a changing world economy*. Cambridge, M.A: MIT Press, 1995.
- Malisoff, H. *The insurance character of unemployment insurance*. Unemployment Insurance Monographs. Kalamazoo, Michigan: The W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1961.
- Marshall, A. Mercado de trabajo y seguros de desempleo. Buenos Aires: Conicet-Ides, 1996, *mimeo*.
- Martin, J. P. Measures of replacement rates for purposes of international comparasions: a note. *OECD Economic Studies*, n. 26, Paris, 1996.
- Meyer, B. D. Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, v. XXXIII, march 1995.
- Ministério do Trabalho. *Programa de seguro-desemprego - novo modelo*. Brasília: SPES, setembro 1996.
- \_\_\_\_\_. *Anais do Seminário Internacional Relações de Trabalho - Aspectos Jurídicos, Sociais e Econômicos*. Brasília: Secretaria Executiva, 1998.
- OECD. *The OECD jobs study, facts, analysis, strategies*. Paris, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Labour market policies: new challenges policies fo low-paid workers and unskilled job seekers*. Paris: Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level, october 1997a.

- \_\_\_\_\_. *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: a streamlined public employment service*. Labour Market Policies: New Challenges. Paris: Ministerial Meeting on Employment, Labour and Social Affairs, october 1997b.
- \_\_\_\_\_. Key employment policy challenges faced by OECD countries. Labour Market and Social Policy, *Occasional Papers* n. 31. Paris: Meeting of G8 on Growth, Employability and Inclusion Conference, april 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Employment outlook 1998*. Paris, France, june 1998b.
- Oliveira, M. A.(org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- Reissert, B. e Schmid. Unemployment compensation and active labour market policy. *In: Labour market institutions in Europe*. Londres, Armonk-London: M. E. Sharpe, 1994.
- Scarpetta, S. Labour market reforms and unemployment: lessons from the experience of the OECD countries. Washington: OECD/BID, *Working Paper* n. 382, october 1998.
- Smith, C. *Clarifying the exchange: a review of purchaser/provider arrangements*. Discussion Paper 2, Commonwealth Department of Finance, Management Improvement Discussion Series, november 1995.
- US Department of Labor. *A dialogue: unemployment insurance and employment service programs*. Washington: Employment and Training Administration, Unemployment Insurance Service, march 1998.
- Veneziani, B. The new labour force. *In: Blanpain, R. e Engels, C. (eds.), Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.
- Zylberstajn, H. e Balbinotto Neto, J. *Programas de emprego: avaliação e sugestões de mudanças*. Relatório de Pesquisa, São Paulo: FIPE/MTb, maio 1997.

