

## **PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: o desafio para equilibrar proteção social e eficiência econômica**

**Moisés Villamil Balestro**  
**Danilo Cortes Nolasco Marinho**

Universidade de Brasília (UNB)

**PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO:** o desafio para equilibrar proteção social e eficiência econômica

**Resumo:** Este artigo examina as condições nas quais o Programa Seguro-Desemprego pode combinar a proteção social com um funcionamento mais eficiente do mercado de trabalho. O Programa é constituído por um tripé; o seguro desemprego em si, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional e social. Neste sentido, o Programa Seguro-Desemprego combina políticas de emprego passivas (na forma de pagamento do benefício e associada à proteção social) e ativas (na forma de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional que contribuem para o aumento da eficiência econômica e melhor funcionamento do mercado de trabalho). O grande desafio da política de emprego é a integração do seu tripé. Os dados para a elaboração deste artigo foram retirados de uma pesquisa nacional de avaliação do Programa Seguro-Desemprego.

**Palavras-chave:** Seguro-desemprego, proteção social, eficiência econômica, estado de bem-estar.

### **THE UNEMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM: the challenge to balance social protection and economic efficiency**

**Abstract:** The purpose of this paper is to analyze the condition in which the Unemployment Insurance Program can combine social protection with a more efficient functioning of the labor market. The program consists of three pillars; unemployment insurance, public employment service and professional and social qualification. In this sense, the Unemployment Insurance Program combines passive (the social benefit payment) and active employment policies (workforce training and employment service). The great challenge for the employment policy is the integration of these three pillars. The data for the elaboration of this paper were drawn from a national research evaluating the Unemployment Insurance Program.

**Keywords:** Unemployment insurance, social protection, economic efficiency, welfare state.

Recebido em 28.01.2010. Aprovado em 14.04.2010.

## 1 INTRODUÇÃO

A necessidade de buscar equilibrar proteção social com eficiência econômica está relacionada com as experiências de construção de estados de bem-estar social. Em países de industrialização tardia como o Brasil, não se desenvolveu um efetivo Estado de bem-estar Social. Em razão da pouca conexão entre criação de riqueza e melhoria das condições de vida no Brasil, muitos empregadores tratam a eficiência econômica e o bem-estar social como uma relação de *trade-off*, principalmente nos casos de políticas de emprego.

A combinação entre eficiência econômica e proteção social, em alguns países de industrialização avançada, como na Alemanha, demonstrou ser possível. Na Alemanha três fatores corroboram para a combinação, quais sejam: a) estratégia coletiva deliberada das empresas em competir com produtos de elevada qualidade aliada com salários mais altos; b) elevada taxa de inovação para manter a competitividade e c) oferta de trabalho capaz de satisfazer a demanda pelo capital humano.

No que diz respeito às políticas de emprego, o Estado de bem-estar social tem como objetivo principal proteger os trabalhadores contra as perdas de renda associadas aos riscos típicos do mercado de trabalho, os riscos de não poder desempenhar o trabalho pago em função da idade, saúde, incapacidade ou desemprego (GANSMANN, 2000).

As pressões das políticas neoliberais sobre os Estados de bem-estar social na Europa não foram suficientes para minar a lógica social-democrata que procura combinar proteção e inclusão social com desempenho econômico.

A partir dos conceitos que discutem a combinação entre proteção social e eficiência econômica, expressa em um mercado de trabalho mais adequado às necessidades de competitividade das empresas, são analisados dados qualitativos e quantitativos para entender os problemas relacionados à integração do tripé do Programa Seguro-Desemprego. A noção de que o seguro-desemprego deve ser parte de um tripé surgiu em 1994 com a Lei número 8.900, oito anos após a criação do Programa Seguro-Desemprego. Segundo a Lei, as ações de pagamento do seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional devem ser desenvolvidas de maneira integrada.

O argumento principal do artigo é que a integração do seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional constitui uma estratégia capaz de combinar proteção social com eficiência econômica. Neste sentido, busca-se evidência empírica para analisar as condições, no âmbito da política pública do Seguro-Desemprego, que permitiriam esta integração, bem como analisar os fatores que a impedem.

O artigo está dividido em cinco partes. Primeiro, é apresentada uma discussão teórica e literária sobre políticas de emprego que discutem a relação, em sentido amplo, entre a combinação da proteção social ligada ao bem-estar e as exigências de competitividade relacionadas com a maior eficiência da força de trabalho e do funcionamento do mercado de trabalho. Além do conceito de *flexicurity*, é dada ênfase para as políticas de intermediação de mão de obra. Na parte seguinte, é apresentado um breve histórico do Programa Seguro-Desemprego, da evolução da sua legislação, especialmente quando são introduzidos os três pilares do Programa, seguida de uma descrição da coleta dos dados da pesquisa. A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa com ênfase para a análise da integração na ótica dos beneficiários do seguro-desemprego, da qualificação e dos usuários da intermediação de mão de obra (empregados e empregadores). Por fim, são apresentadas as considerações finais do artigo.

Os dados utilizados neste artigo foram coletados no âmbito de um projeto de avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Combinando o uso de técnicas qualitativas e quantitativas, foram realizados três *surveys* em âmbito nacional com amostras probabilísticas e vários grupos focais com beneficiários do Seguro-Desemprego, egressos de cursos de qualificação profissional oferecidos no ano de 2007 e usuários do SINE. Além disso, foi feito um *survey* com empregadores cadastrados no sistema público de intermediação de mão de obra. Os grupos focais envolveram uma média de dez participantes e com duração aproximada de uma hora cada. O *survey* com empregadores incluiu uma amostra de dois mil respondentes em 27 estados. O *survey* com usuários da Intermediação de Mão de Obra (IMO) incluiu 1999 respondentes que foram entrevistados em postos de atendimento sorteados com base no cadastro fornecido pelo Ministério do Trabalho. A amostra teve abrangência nacional em 17 estados. O *survey* com egressos do PNQ 2007 teve uma amostra de 2039 respondentes e foram feitas entrevistas domiciliares em 21 estados. Os dados do *survey* com os beneficiários do seguro-desemprego utilizados neste artigo referem-se ao piloto realizado na cidade de São Paulo. Ao todo, foram 900 respondentes.

No *survey* IMO, a idade média dos trabalhadores foi de 28,4 anos e 54% eram do sexo masculino. O intervalo de escolaridade mais frequente foi o Ensino Médio Completo com 47% da amostra. No *survey* da qualificação, a idade média foi de 30,8 anos e 61% do sexto feminino. O intervalo de escolaridade mais frequente foi o Ensino Médio Completo com 49% dos respondentes.

## 2 O TRADE-OFF DA PROTEÇÃO SOCIAL E EFICIÊNCIA ECONÔMICA NAS POLÍTICAS DE EMPREGO

Um substrato importante da relação de *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica diz respeito às diferenças institucionais no capitalismo. Diferentes países capitalistas construíram soluções que permitiram uma maior ou menor combinação entre proteção social e eficiência econômica. *Grosso modo*, uma diferença fundamental entre ambos diz respeito ao grau de coordenação entre os agentes econômicos e destes com o Estado. Neste sentido, alguns autores (AMABLE, 2002; TRIGILIA, 2003) estabelecem dois grandes tipos de capitalismo. A economia de mercado liberal e a economia de mercado coordenada. Para as economias liberais de mercado, o mecanismo de coordenação de mercado é hegemônico e tende a haver uma alta rotatividade da força de trabalho que inibe investimentos em qualificação profissional de parte das firmas. Por outro lado, estas economias não possuem muitas associações empresariais e sindicatos fortes de trabalhadores que facilitam a coordenação *ex ante* das ações econômicas, bem como a construção de ações coletivas das firmas juntamente com outras organizações. As economias liberais de mercado tratam o Estado e as associações como elementos exógenos da atividade econômica. A atuação do Estado enfatiza uma *rationale* do Leviatã; o ente forte que faz valer a sua capacidade de *enforcement* das regras do jogo.

A atuação do Estado imbricada com as ações econômicas é vista com desconfiança, pois o mecanismo de mercado tende sempre a maior eficiência. Desta forma, o tipo de capitalismo associado às economias liberais de mercado está mais propenso a construir uma relação de *trade-off* entre bem-estar social e eficiência econômica. Até mesmo porque o bem-estar social, no sentido contemporâneo, depende de uma ação mais sistemática redistributiva do Estado e uma maior regulação na economia.

Nas economias de mercado coordenadas, entre as quais se destacam duas das três principais economias do mundo (Japão e Alemanha), as relações capital trabalho se caracterizam por empregos com maior duração, um sistema de qualificação com participação mais ativas das firmas, um sistema de regulação profissional e uma maior barganha entre associações de empregados e empregadores. Uma outra característica destas economias é a ênfase conferida à combinação entre políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho. Tanto em relação à qualificação profissional quanto à intermediação de mão de obra. Políticas de formação de mão de obra, políticas industriais e de inovação e políticas de emprego em sentido amplo permitem identificar mais claramente, no ambiente

institucional destes países, um número maior de conexões entre 'proteção social' e a 'produção capitalista' (MANOW, 2001). Estas economias constroem acordos que resistiram, em que pese aos ajustes, à pressão competitiva por preços mais baixos, baixos salários e baixas habilidades. Esta resistência contribuiu para investimentos em mão de obra qualificada, produtos de alta qualidade em processos produtivos capazes de gerar benefícios de longo prazo (D'IRIBARNE, 1997).

No contexto europeu, uma estratégia que produziu resultados no sentido de combinar a eficiência econômica em um ambiente de economia globalizada com intensa competição e políticas de proteção ao emprego e à renda foi a chamada *flexicurity*.

Trata-se de uma combinação entre flexibilidade no mercado de trabalho e segurança ao trabalhador. A combinação permitiria participação e inclusão social no mercado de trabalho com qualidade e, ao mesmo tempo, uma flexibilidade no funcionamento do mercado de trabalho capaz de permitir o ajuste tempestivo e adequado às mudanças necessárias para manter competitividade e produtividade (VIEBROCK; CLASEN, 2009).

Há três tipos de segurança para o conceito de *flexicurity*. A segurança do emprego com a maior probabilidade do trabalhador se manter no mercado de trabalho por meio de políticas ativas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra. A segurança da renda com o recebimento de um benefício nos períodos em que o trabalho pago é interrompido e a segurança da combinação entre trabalho e vida familiar.

O conceito de segurança no emprego é substituída por uma segurança no trabalho. Em outros termos, o trabalhador, por meio de políticas de emprego ativas, tem acesso mais estável ao mercado de trabalho, mesmo que com períodos mais curtos em cada empresa.

Sob o ângulo da intermediação de mão de obra, é necessário que existam serviços públicos de intermediação que possam focar nas transições de emprego dos trabalhadores com a participação dos empregadores. Isso tornaria o mercado de trabalho mais eficiente. Além disso, os diversos parceiros envolvidos nos processos de intermediação de mão de obra podem ajudar na organização da transição entre empresas, a exemplo de agências de emprego temporários.

Sob o ângulo da qualificação profissional, uma estratégia de *flexicurity* incentiva um aprendizado contínuo de parte do trabalhador que seja responsivo às necessidades de adaptação contínua (WILTHAGEN, 2008). Dada a natureza cumulativa do conhecimento, é importante que a qualificação profissional possa conferir um itinerário formativo ao trabalhador. Ou seja, toda a atividade de formação leva em conta a trajetória de formação de habilidades.

Um dos pilares do modelo social europeu de relações trabalhistas, o diálogo social tripartite intenso reunindo trabalhadores, empregadores e governo é também uma condição crucial para o funcionamento da combinação entre flexibilidade e seguridade. No caso brasileiro, o diálogo social tripartite é realizado no âmbito do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

No atual mercado de trabalho, um alto grau de flexibilidade e adaptabilidade pode ser no interesse de ambos trabalhadores e empregadores. A segurança, em uma perspectiva dinâmica, tem a ver não apenas com a proteção do emprego, mas também com a construção e preservação das habilidades das pessoas em entrar, continuar e progredir no trabalho ao longo de sua vida. No lado das empresas, trata-se de contribuir com o aumento da produtividade e criação de emprego dentro de um ambiente crescentemente competitivo. Barganha coletiva constitui uma força regulatória para relações de emprego, envolvendo tempo de trabalho e organização do trabalho para reconciliar trabalho, vida familiar e privada. A barganha coletiva propicia um processo democrático e participativo para a modernização e mudança.

No caso da *flexicurity*, Viebrock e Clasen (2009) destacam que em lugares em que a parceria social não é firmemente estabelecida e os níveis de confiança social são baixos, o modelo pode não ser transferido. Capacidades governamentais e parceria social são decisivas para implementar estas políticas de emprego. No Brasil, o termo começa a ser empregado, especialmente de parte dos autores identificados com os empregadores, enfatizando muito mais a flexibilização da legislação trabalhista e com o argumento de que tal flexibilização garantirá uma maior permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho formal. No entanto, trata-se de um processo bastante mais complexo que requer uma efetiva combinação de políticas de emprego ativas e passivas. Como advertem Viebrock e Clasen (2009), a *flexicurity* é certamente mais do que um dispositivo político. Em sua conexão com a superação do *trade-off* proteção social e eficiência econômica, vale enfatizar que ela tem como objetivo contribuir com uma melhoria contínua das habilidades necessárias para uma força de trabalho cada vez mais qualificada. Desta forma, a proteção social necessita, pela intermediação de mão de obra das agências públicas e privadas, contribuir para a colocação dos desempregados e daqueles que estão fora do mercado de trabalho. Além da colocação, a integração da qualificação profissional com a intermediação de mão de obra pode ser um veículo de promoção de acesso para grupos sociais mais vulneráveis como jovens, idosos, minorias étnicas, imigrantes, entre outros.

Madsen (2006) destaca três princípios da *flexicurity*: integração da flexibilidade e segurança, *trade-offs* negociados e coesão social e emprego sustentável. O princípio da integração entre flexibilidade e segurança expressa-se na combinação entre um certo nível de flexibilidade com um certo nível de segurança. Trata-se de reconhecer demandas de parte dos empregados e empregadores no sentido de adaptarem-se a situações em mutação, a ambientes mais complexos que emergem no mundo do trabalho da sociedade globalizada e intensiva em conhecimento. O princípio da negociação dos *trade-offs* implica em um processo político paritário para o desenho e implementação de ações e políticas de *flexicurity*. Em uma lógica de cooperação entre trabalhadores e empregadores, a *flexicurity* requer um jogo de soma positiva. Acima de tudo, ela exige um alto grau de legitimidade para obter sucesso em sua implementação. Trata-se de um acordo negociado com base em certo nível de confiança e entendimento comum. Para a coesão social e emprego sustentável, o resultado da política de *flexicurity* deve apontar para uma inclusão dos grupos sociais vulneráveis no mercado de trabalho e na sociedade como um todo.

A coesão social pela reintegração ao mercado de trabalho formal é algo bastante relevante no contexto da sociedade brasileira, duramente afetada pela desindustrialização precoce e, como consequência, o significativo aumento do trabalho informal durante a década de 90 e início deste século. A ênfase na reintegração ao mercado de trabalho constitui uma forma de combater a exclusão social e tem se revelado uma tendência nas políticas de emprego em nível internacional. Tal ênfase aponta para uma maior complementaridade entre políticas de emprego ativas e passivas.

Para além da coesão social, as políticas ativas possuem efeitos macroeconômicos de longo prazo ao aumentarem a empregabilidade dos desempregados e inativos (KONING, 2004). As políticas ativas estão no âmbito da economia de mercado coordenada e são fundamentais para a construção das habilidades necessárias ao aumento da produtividade e da inovação.

Por sua vez, as políticas de qualificação profissional estão no âmago das políticas ativas de emprego. Embora haja uma descrença quanto ao grau de pertinência dos programas e ações públicas em uma formação da força de trabalho alinhada com as necessidades de habilidades e competências do tecido empresarial, Martin (1998) estabelece três recomendações básicas para o desenho de programas públicos de treinamento. A primeira é a necessidade de precisar o público a ser capacitado. A segunda é manter os programas relativamente pequenos em escala, para garantir uma maior especificidade no atendimento das demandas de qualificação. A terceira é ter um forte

componente de treinamento no local de trabalho (*on-the-job training*), estabelecendo fortes vínculos com os empregadores.

Uma vez garantida a qualidade e efetividade dos programas de qualificação profissional, um passo importante na superação do *trade-off* é a sua integração com a intermediação de mão de obra. A integração com a intermediação passa pela coordenação entre ambos, para que o desempregado possa adquirir os atributos necessários para preencher uma vaga de trabalho.

### 3 A COMBINAÇÃO ENTRE PROTEÇÃO SOCIAL E EFICIÊNCIA ECONÔMICA NA EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

Criado em 1986, os antecedentes históricos do Seguro-Desemprego datam da Constituição Federal de 1946 (art. 157, inc. XV) como “assistência aos desempregados”. No entanto, o dispositivo somente foi regulamentado com a edição da Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, que instituiu o auxílio financeiro para 50 ou mais trabalhadores, em casos de paralisação total ou parcial de empresas com dificuldades econômicas. O benefício era de até 80% do salário mínimo e custeado com recursos da contribuição sindical. Tratava-se, portanto, de um benefício limitado a trabalhadores de grandes empresas, sindicalizados, já que o pagamento dependia de uma solicitação formal do sindicato, mediante envio de listas de beneficiários com a respectiva documentação. Em que pese as suas limitações, enquanto cobertura e valor do benefício, foi a primeira modalidade de proteção ao desempregado no país. A partir do Decreto-Lei n.º 2.284 de 10 de março de 1986, houve a criação de um embrião de seguro-desemprego. Ele tinha como finalidade “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das atividades do empregador.” Os recursos eram oriundos do Tesouro e sujeitos às dificuldades de caixa, especialmente relevantes no contexto da crescente dívida pública dos anos 80. Foi com a Constituição de 1988 que o Seguro-Desemprego passou a ter uma estabilidade em seu financiamento. A nova Constituição reorientou a arrecadação do PIS/PASEP, estabelecendo vinculação de recursos para custear o seguro desemprego e propiciando a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT.

Segundo a legislação do FAT, pelo menos quarenta por cento dos recursos seriam destinados a programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES. A proposta de funding para o seguro-desemprego embutia um mecanismo de estabilização do emprego, tendo em conta os ciclos econômicos conjunturais. Em outras palavras, o fundo teria como objetivo não só dar suporte ao

trabalhador desempregado como também induzir a criação de empregos.

A combinação entre eficiência econômica e proteção social consta nos principais objetivos do Programa Seguro-Desemprego, quais sejam os de:

(1) “prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo.” (redação dada pela Lei 10.608 de 2002)

(2) “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.” (redação dada pela Medida Provisória n. 2.164-41, de 2001). (BRASIL, 2001).

O primeiro objetivo está diretamente relacionado com a proteção social em que o foco é a assistência ao trabalhador, oferecendo-lhe uma renda para o consumo essencial para si mesmo e para seus dependentes, enquanto o segundo objetivo está ligado à formação da força de trabalho. No segundo objetivo, o mais importante é o mercado de trabalho com a ideia de uma política pública que possa contribuir com a coordenação entre a oferta e demanda de mão de obra de forma mais eficiente do que a coordenação pelo mercado *strictu sensu*. Neste sentido, a orientação para obtenção de trabalho, o auxílio no aproveitamento das oportunidades de emprego adequadas às suas competências e o aprimoramento das capacitações profissionais ou criação de novas competências são parte integrante do Programa Seguro-Desemprego.

Em seu arcabouço legal, desde 1994, o Programa Seguro-Desemprego antecipa o que seria a superação de um *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica, a integração entre seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional. A eficiência econômica é vista sob dois aspectos. Primeiro, a qualificação associada a ganhos de produtividade da força de trabalho, especialmente em habilidades mais gerais em que os empregadores não estariam dispostos a investir recursos. O segundo aspecto diz respeito ao melhor funcionamento do mercado de trabalho. A melhor coordenação melhora a relação entre oferta e demanda.

### 4 UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

A seguir, são apresentados resultados do *survey* e dos grupos focais que permitem um melhor entendimento das dificuldades da integração do Programa Seguro-Desemprego. Como visto na literatura, o desafio de equilibrar proteção social

está condicionado pela capacidade da execução do Programa Seguro-Desemprego articular os três pilares do Programa, qualificação profissional, benefício do seguro e intermediação de mão de obra.

Os postos de intermediação de mão de obra constituem o nó articulador da política pública de seguro-desemprego. É a partir destes postos que os beneficiários da política podem ter acesso a informações sobre os três pilares do Programa. Na ótica do empregador, a Tabela 1, em que a maioria dos respondentes indicou a ausência de um apoio do SINE para o recrutamento dos trabalhadores. O percentual é ainda maior para as informações sobre o seguro-desemprego. Para 81,5% dos respondentes, os postos SINE não oferecem informações sobre o seguro-desemprego.

Tabela 1 – Tipo de apoio do SINE para recrutamento e dispensa de trabalhadores

Apoio do SINE	Sim (%)	Em parte (%)	Não (%)
Apoio para seleção e convocação de trabalhadores	29,8	6,5	63,6
Orientação sobre como realizar entrevista de trabalho	11,7	3	85,3
Informações sobre o Seguro-Desemprego	15,9	2,6	81,5

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Mesmo considerando que a maior parte das empresas que utilizam o SINE são micro e pequenas empresas, chama atenção que apenas 9,5% das empresas acessem o serviço do SINE pela internet. Observa-se uma carência na oferta e comunicação de serviços de intermediação que possam se valer mais da internet. O baixo percentual que utiliza cadastramento de vagas pela web tende a reduzir a acessibilidade ao SINE de um modo geral.

Tabela 2 – Acesso à intermediação pública de mão de obra

Forma de cadastramento de vagas no SINE	(%)
Internet	9,5
Telefone	54,9
No posto do SINE	30,6
Outras	5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

A maioria dos entrevistados, 72,%, reconhece que o SINE oferece um serviço que facilita o trabalho de recrutamento de parte da empresa (Tabela 2). No entanto, há outros serviços relacionados ao processo de intermediação que não são identificados pelos entrevistados. As orientações sobre legislação trabalhista e pisos salariais são úteis para micro e pequenas, e estas são mencionadas por aproximadamente um terço dos entrevistados. O

acompanhamento do trabalhador após a admissão na vaga e a orientação profissional de psicólogos são duas ações consideradas extremamente relevantes para a intermediação. Ambas ações permitem uma postura mais ativa de parte da intermediação e, sobretudo, uma maior aproximação tanto com o empregador quanto com os trabalhadores. A Tabela 3 revela que a grande maioria ainda não utiliza tais serviços nos postos de intermediação.

Tabela 3 – Serviços do SINE

Serviços oferecidos pelo SINE	Sim (%)	Não (%)
Pré-seleção de candidatos	72,5	27,5
Orientação de psicólogos ao candidato à vaga	24,3	75,7
Acompanhamento do trabalhador após a admissão na vaga	33,8	66,2
Orientação sobre pisos salariais das categorias	32,2	67,8
Orientação sobre legislação trabalhista	30,1	69,9

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Em sintonia com a literatura sobre a importância das redes sociais no mercado de trabalho, o principal meio de recrutamento para 54,5% dos entrevistados são indicações particulares. Da mesma forma, para aqueles trabalhadores que receberam algum apoio para obtenção de um emprego, 26,4% afirmam que foi indicação de amigos, parentes e conhecidos (Tabela 5). Tanto do lado do empregador quanto do empregado, as informações que circulam nas redes sociais servem para diminuir a informação imperfeita do mercado de trabalho e contribuem para uma maior coordenação entre oferta e demanda. Este dado também é corroborado pelas falas dos participantes dos grupos focais. Segundo eles, possui uma rede de relacionamentos que constitui uma oportunidade efetiva de disputar uma vaga no mercado de trabalho. Promoção de espaços e grupos de apoio mútuo por bairro e região metropolitana para encontro e troca de informações sobre mercado de trabalho. Realização de feiras de trabalho – Programa Feiras de Emprego.

De toda sorte, o SINE é uma referência bastante relevante para o recrutamento das empresas, com 28,9% utilizando-o como principal meio (Tabela 4).

Tabela 4 – Recrutamento das empresas

Principal meio de recrutamento da empresa	(%)
Indicações particulares	54,5
Agências do SINE	28,9
Agências de emprego privadas	4,4
Anúncios de jornal	10,1
Serviços pagos de internet	2,2
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Entre os beneficiários do seguro-desemprego, a maioria (58%) afirma não ter recebido nenhum apoio para obtenção de um posto de trabalho. Apenas 4% dos respondentes afirmam ter recebido apoio dos postos de intermediação. Este baixo percentual constitui um indicador importante da falta de integração entre o recebimento do benefício seguro-desemprego e a intermediação de mão de obra, como mostra a Tabela 5. Na pesquisa qualitativa, tal resultado foi corroborado, pois apesar da motivação dos usuários ao procurar o SINE ter sido a busca de um trabalho, não foi esta intermediação que os proporcionou a obtenção de trabalho. Em termos agregados, o efeito líquido da ação do SINE registrou uma queda significativa no período de 2004 a 2008 quando a relação entre inscritos e o total de admitidos caiu de 42,6% para 26,25%. Na movimentação global entre vagas captadas e trabalhadores admitidos, o SINE representa apenas 4,54%. Em outros termos, apenas 4,54% dos trabalhadores admitidos foram intermediados pelo SINE (BALESTRO; REYMÃO, 2008).

Tabela 5 – Tipo de apoio recebido para obtenção de um posto de trabalho

Apoio recebido	(%)
Não recebeu apoio	58,7
Posto estadual do SINE	1,7
Posto da Prefeitura	2,3
Agência de emprego privada	2,9
Indicação de amigos/conhecidos/familiares	26,4
Anúncio	2,4
Empresa em que já trabalhou antes	2,9
Cadastrados virtuais	1,7
Agências de emprego temporário	0,2
Outro	0,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Da mesma forma, a grande maioria dos respondentes (64,9%) afirmou não ter sido encaminhado para um curso de qualificação profissional. Apenas 2,4% dos respondentes foram encaminhados para qualificação profissional por meio de postos de intermediação. Neste sentido, as Tabelas 5 e 6 revelam falta de articulação entre o pilar do seguro desemprego e a intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Em outros termos, uma relação de *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica. Por sua vez, a maior articulação entre qualificação profissional e intermediação de mão de obra pode, na ótica dos beneficiários da qualificação, ser feita pelos agentes de qualificação, seja na forma de encaminhamento à vaga ou na forma de estágios ligados às próprias atividades de qualificação.

A fala dos participantes dos grupos focais revela uma descontinuidade entre as ações dos três pilares. Por exemplo, ao buscar o recebimento do benefício o segurado não é informado sobre qualificação

e nem sobre cadastro para pleitear um posto de trabalho. Houve unanimidade quanto à inexistência de informações sobre qualificação profissional nos postos do SINE.

Tabela 6 – Tipo de encaminhamento recebido para qualificação profissional

Encaminhamento para qualificação profissional	(%)
Não houve encaminhamento	64,9
Posto estadual do SINE	1,8
Posto da Prefeitura	0,6
Entidade sindical/ONG	2,3
Antigo empregador	9,7
Indicação de amigos/conhecidos/familiares	4,8
Iniciativa própria	15,1
Outro	0,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Na ótica dos beneficiários do seguro-desemprego, a principal dificuldade para conseguir trabalho é a falta de vagas na área em que trabalham (26,3%). No entanto, quando somadas a falta de qualificação profissional (22,3%), a falta de experiência (18,6%) e a falta de escolaridade (11,7%), elas constituem 52,6% das principais dificuldades para a obtenção de um posto de trabalho.

Tabela 7 – Dificuldade para obtenção de posto de trabalho

Principal dificuldade para conseguir trabalho	(%)
Falta de vagas na área em que trabalha	26,3
Falta de qualificação profissional	22,3
Falta de experiência	18,6
Falta de escolaridade	11,7
Outros	21,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados do *survey* do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Paradoxalmente, em que pese a maior valoração da qualificação profissional como elemento crucial para obtenção de posto de trabalho, as expectativas dos egressos da qualificação profissional para a mobilidade social não se revelam animadoras. A expectativa com maior percentual de respondentes diz respeito à obtenção de um emprego melhor na área (44,6%) e, ainda assim, não é partilhada pela maioria dos respondentes. De um modo geral, um percentual, muito dos respondentes possui expectativas de melhoria salarial, promoção e melhorar a forma de trabalhar. Este último item sendo extremamente importante para a construção de habilidade que repercutem diretamente na produtividade do trabalho e, por conseguinte, na eficiência econômica.

A diferença entre o percentual de trabalhadores com expectativa de conseguir um emprego melhor e o percentual que afirma ter obtido tal emprego

é bastante significativa, chegando a 33,6% de diferença. Um limite da qualificação profissional identificado na pesquisa qualitativa é a ausência de uma certificação da formação profissional reconhecida com credibilidade e confiança de parte do empregador – Elaborar uma rede de certificação profissional. Além disso, os egressos da qualificação também sentem a necessidade de estágios práticos como uma estratégia de superar a barreira da falta de experiência, considerada a principal dificuldade para conseguir trabalho, para 18,6% dos respondentes.

Tabela 8 – Resultados da qualificação na perspectiva do beneficiário

Resultados da qualificação	Esperava (%)		Conseguiu (%)	
	Sim	Não	Sim	Não
Melhorar o salário	6,1	93,9	2,5	97,5
Melhorar a forma de trabalhar	8,7	91,3	10,5	89,5
Conseguir emprego melhor na área	44,6	55,4	11	89
Ter mais oportunidades na área de trabalho	13,1	86,9	5,5	94,5
Promoção	0,4	99,6	0,1	99,9
Mudar de emprego	2,2	97,8	1,3	98,7

Fonte: Dados do survey do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Apesar das baixas expectativas com os resultados da qualificação profissional, conseguir um emprego melhor (46,9%), aumentar as opções de emprego (14,9%) e obter promoção profissional (12,4%) constituem as principais motivações para a qualificação profissional.

Tabela 9 – Motivação da qualificação na perspectiva do beneficiário

Motivação para fazer curso de qualificação profissional	(%)
Conseguir um emprego melhor	46,9
Promoção profissional	12,4
Aumentar as opções de emprego	14,9
Não ter interesse em fazer curso de qualificação profissional	7,9
Aumentar o ganho	5,9
Conseguir emprego em outra área	2,1
Ganhar dinheiro para sustentar a família	1,9
Outros	8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados do survey do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Ainda em relação à falta de integração, vale ressaltar que, ao contrário do argumento de que o recebimento do benefício do seguro desemprego poderia ser um desestímulo ao trabalho, houve comunalidade no discurso dos participantes dos grupos focais quanto à necessidade de integrar os três pilares do Programa Seguro- Desemprego. Eles defendem até mesmo que a qualificação deva ser vinculada ao seguro-desemprego, por compreenderem que assim aumentam as chances de inserção no mercado de trabalho.

## 5 CONCLUSÃO

A proteção social no Brasil ainda é bastante tímida quando vista em perspectiva comparada com os países capitalistas desenvolvidos. A proteção social por meio do seguro-desemprego constitui um componente importante de aumento da demanda agregada e, neste sentido, possui natureza anticíclica. Todavia, tal constatação é insuficiente para caminhar na direção da superação de um *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica.

A tentativa de reconciliar eficiência econômica e proteção social tem sido uma preocupação constante dos países da União Européia e constitui um ponto nevrálgico nos desafios dos Estados de bem-estar social. Os dados analisados permitiram identificar um descolamento entre o benefício do seguro-desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Vale ressaltar que a necessidade de integração das ações é destacada pelos próprios beneficiários da política de emprego que entendem a integração como forma de aumentar a efetividade desta política pública.

Considerando que a coordenação entre a demanda e a oferta no mercado de trabalho pode ser melhorada por meio de políticas públicas, a perspectiva de superação do *trade-off* reside, em larga medida, na capacidade de uma política pública como o Programa Seguro-Desemprego mobilizar a força de trabalho. A intermediação de mão de obra constitui o nó articulador de uma política de proteção social e uma política ativa para o mercado de trabalho, como revelaram os dados do *survey*.

Dos três pilares que permitem uma integração do Programa Seguro-Desemprego, os dois mais fracos são aqueles que dependem de uma política ativa no mercado de trabalho: a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Em que pese as experiências exitosas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra em muitos estados, a alocação de recursos ainda é bastante insuficiente e, sobretudo, a governança necessária para a implementação conjunta das políticas é falha. Uma das razões da governança ser falha, diz respeito ao *state-building* brasileiro. De um lado, há excessiva centralização no desenho e até mesmo na implementação da política. De outro, a capacidade organizacional e institucional dos Estados e municípios ainda é muito limitada. Trata-se de um dilema cuja saída não é trivial.

A intermediação de mão de obra, como articuladora, permite melhorar a qualidade dos conteúdos dos cursos de qualificação, aproximando-os do mercado de trabalho, e, em termos conceituais, é uma forma de mobilizar a força de trabalho. Nesse sentido, vale lembrar o conceito de *flexicurity*, em que a segurança diz respeito ao trabalho e não necessariamente ao emprego. Considerando a realidade de uma alta rotatividade da força de

trabalho no setor de serviços, que é também o maior empregador, o bom funcionamento da intermediação de mão de obra contribui para que o trabalhador evite longos períodos de desemprego.

Apesar do enorme déficit de proteção social brasileiro comparativamente aos países capitalistas avançados, passos estão sendo dados na construção de um Estado de bem-estar social. Um processo fundamental para esta construção, como revelou a experiência dos países com economias de mercado coordenadas, é a redução das assimetrias de poder entre os atores e sua efetiva participação no desenho e implementação das políticas em todos os níveis.

- Realização de painéis setoriais para a identificação e construção das habilidades necessárias aos trabalhadores como fundamento da certificação profissional – Iniciativa das Comissões estaduais de emprego em conjunto às representações sindicais de trabalhadores e empregadores. DACUN.

#### REFERÊNCIAS

AMABLE, Bruno. **The diversity of modern capitalism**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BALESTRO, M. V.; REYMAO, A. E. N. Integração do seguro-desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, 2008.

D'IRIBARNE, Philippe. A check to enlightened capitalism. In: **Political economy of modern capitalism**, edit. by Colin Crouch and Wolfgang Streeck, Thousand Oaks, Sage Publications, 1997.

GANSMANN, Heinrich. Labor flexibility, social protection and unemployment. **European Societies**, v. 2, n. 3, 2000.

KONING, Jaap de . **The reform of the Dutch Public Employment Service**, Rotterdam, SEOR, Erasmus University, 2004.

MADSEN, P. K. **Flexicurity: a new perspective on labour markets and welfare states in Europe**, Aalborg, Centre for Labour Market Research, Research Paper, 2006.

MANOW, Philip. **Welfare state building and coordinated capitalism** in the origins of non-liberal capitalism: Germany and Japan in comparison, edit. Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

MARTIN, J. P. What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, **OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers**, n. 35, 1998.

TRIGILIA, C. **Economic sociology: state, market and society in modern capitalism**. Blackwell Publishing, 2002.

VIEBROCK, E.; CLASEN, J. Flexicurity and welfare reform: a review. **Socio-economic Review**, n. 7, p. 305-331, 2009.

#### Moisés Villamil Balestro

Doutor Em Ciências Sociais e Professor Adjunto da Universidade de Brasília no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC).

E-mail: moises@unb.br

#### Danilo Cortes Nolasco Marinho

Doutor em Sociologia e Professor Associado do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas (CEPPAC).

E-mail: nolasco@unb.br

#### Universidade de Brasília (UNB)

Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC)

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Edifício Multiuso II 1º andar sala 01

Brasília -DF - CEP 70910-900