



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

CAIXA POSTAL 9.052 - CEP 22253  
RIO DE JANEIRO - RJ - BRASIL

## CIRCULAR N° 32

Assunto: Seminários Pesquisa  
Econômica I (2ª parte)

Coordenadores: Prof. F.H. Barbosa  
e Prof. Gregório Lowe Stukart

Convidamos V.Sa. para participar do Seminário de Pesquisa Econômica I (2ª parte) a  
realizar-se na próxima 5ª feira:

DATA: 15/04/93

HORÁRIO: 15:30h

LOCAL: Auditório Eugênio Gudin

TEMA: *"Desempenho Urbano no Brasil: Diagnóstico e Sugestões para Melhorar a Assistência aos  
Trabalhadores a partir do Sistema Nacional de Emprego"*  
por José Paulo Zeetano Chahad (USP e IPE)

Rio de Janeiro, 12 de abril de 1993.



Prof. Fernando de Holanda Barbosa  
Coordenador de Semin. Pesquisas

# DESEMPREGO URBANO NO BRASIL: DIAGNÓSTICO E SUGESTÕES PARA MELHORAR A ASSISTÊNCIA AOS TRABALHADORES A PARTIR DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO(1)

José Paulo Zeetano Chahad(2)

## 1.Introdução

O crescimento industrial do pós-guerra, o intenso processo migratório do campo para a cidade a ele associado, e o vigoroso desenvolvimento ocorrido na década de setenta, contribuíram para o rápido assalariamento de expressivos contingentes da força de trabalho brasileira, trazendo uma nova realidade para os trabalhadores e para a sociedade: a ocorrência, em maior escala, do desemprego aberto nas zonas urbanas.

Fruto, talvez, da tradição da brasileira em relegar a um segundo plano a questão social, não houve a preocupação do Estado, no nível requerido, com a formulação de políticas assistenciais voltadas para a proteção aos desempregados, e menos ainda diretrizes mais amplas voltadas para o melhor funcionamento do mercado de trabalho. Assim, criou-se um sistema nacional de emprego sem um programa de seguro-desemprego, e quando este foi criado aquele já estava completamente comprometido. Ademais, em nenhum momento houve a preocupação com um programa de formação profissional voltado para toda classe trabalhadora, e menos ainda para os desempregados. Consequentemente, originou-se um hiato entre o crescimento econômico e o social, no que diz respeito ao mercado de trabalho, assim como uma situação onde o funcionamento deste tem sido marcado por uma significativa perda de eficiência, e contribuído muito pouco para atenuar as precárias condições de vida dos trabalhadores brasileiros.

---

(1) Texto elaborado para ser apresentado no 10. Encontro dos Economistas de Língua Portuguesa, a ser realizado na Faculdade de Economia da Universidade do Porto, dias 5 a 8 de abril de 1993.

(2) Professor Titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e Diretor de Cursos da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Este texto, após realizar, na seção 2, um breve diagnóstico sobre as transformações da economia, com o consequente surgimento do desemprego urbano, bem como revelar os elementos conceituais relativos ao problema na seção 3, apresenta um conjunto de sugestões, bem como um modelo completo, onde o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o programa de seguro-desemprego e a formação profissional, funcionam de forma articulada, atuando como um mecanismo fundamental para equilibrar o mercado de trabalho e promover uma substancial melhoria, tanto nos níveis de produtividade do trabalho, quanto no "bem-estar" dos trabalhadores.

## **2.As Transformações na Estrutura Produtiva e o Surgimento do Desemprego Urbano**

Esta seção descreve, sucintamente, as modificações ocorridas na economia brasileira recente, sob a ótica da evolução da força de trabalho, e o consequente surgimento do desemprego urbano como uma nova realidade na vida dos trabalhadores(3). Com isso pretende-se apenas revelar a rapidez das transformações ocorridas, bem como as pressões para um melhor e mais eficiente aparato institucional de proteção aos trabalhadores, no que diz respeito não só ao desemprego, mas também ao próprio desenvolvimento dos recursos humanos do País.

A tabela 1 contém a evolução da força de trabalho brasileira desde 1960, onde se constata um forte declínio da atividade agrícola, havendo em contrapartida uma ampliação do pessoal ocupado nas atividades industriais, comerciais e de serviços. Tal fenômeno já vinha ocorrendo desde os anos quarenta, originando um fluxo migratório acelerado do campo para as regiões urbanas do País, e tendo como consequência inúmeros problemas para o mercado de trabalho brasileiro, mormente pela velocidade com que isso ocorreu.

No que diz respeito ao objeto de estudo em questão, deve-se destacar o surgimento do desemprego urbano, cuja mensuração adequada sequer era realizada até os anos oitenta. As tabelas 2 e 3, trazem as principais estatísticas referentes ao comportamento das taxas de desemprego. Elas permitem destacar outro aspecto peculiar ao desempenho da economia brasileira em período recente, o qual seja a ocorrência constante de crises recessivas, com graves consequências para os trabalhadores em geral, mas em particular para aqueles que foram sendo ocupados sob a forma de trabalho assalariado, fruto das mencionadas transformações nas atividades produtivas e do processo de

---

(3) O leitor interessado num aprofundamento desta questão, deve consultar, entre outros, Chahad(1987).

TABELA 1

BRASIL: FORÇA DE TRABALHO SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE ECONÔMICA- 1960-1988

(1.000 habitantes)

RAMOS DE ATIVIDADE	ANO							
	1960		1970		1980		1988	
	NO.	%	No.	%	NO.	%	NO.	%
Agropecuária, Extrativa Vegetal e Pesca	12.278	54,0	18.087	44,3	12.661	29,3	14.233	24,3
Indústria	2.940	12,9	5.296	17,9	10.772	24,8	18.955	32,3
Comércio	1.478	4,5	2.247	7,6	4.088	9,3	6.789	11,6
Serviços(a)	5.341	23,5	7.775	26,3	34.043	32,6	21.152	36,3
Administração Pública	713	3,1	1.152	3,9	1.782	4,0	2.845	4,9
Total da PEA	22.750	100,0	29.557	100,0	43.236	100,0	61.048	100,0
Total População de 10 anos e mais	48.840	-	65.867	-	87.805	-	107.487	-
Taxa de Participação	46.6	-	44.9	-	49.2	-	55.7	-

a: (a) Inclui Outras Atividades

te: Censos Demográficos: Anuário Estatístico; 1987 e PNAD, 1988, FIBGE

crescimento da economia brasileira, em especial na década de setenta.

Ocorre, porém, que o País não se preparou adequadamente para enfrentar a modernização produtiva, ainda que adotasse políticas diversas, mas dispersas, voltadas para o aprimoramento do funcionamento do mercado de trabalho. Conforme veremos a seguir, o sistema nacional de emprego pecou por não exercer suas funções como deveria, à luz da experiência internacional, bem como o seguro-desemprego somente foi adotado em período muito recente e, finalmente, o sistema de formação profissional atuou sempre de forma independente. Tal desconexão tem vindo em prejuízo do melhor funcionamento do mercado de trabalho, e da elevação do "bem-estar" dos trabalhadores brasileiros.

### **3.Assistência ao Desemprego e Sistema Nacional de Emprego: O Quadro Conceitual e a Experiência Brasileira**

Para compreendermos as falhas e limitações do atual modelo brasileiro, será realizada uma apresentação do relacionamento que deve haver entre estes programas, com base em aspectos conceituais, e tendo em vista os ensinamentos da experiência internacional. Posteriormente serão apreciados estes programas no âmbito do Brasil, revelando seus principais problemas.

#### **3.1- As Funções do Sistema Nacional de Emprego e o Relacionamento com o Programa de Seguro-Desemprego(4)**

A revisão da experiência internacional, bem como a partir da observação do desenvolvimento histórico em nível mundial, permite inferir que existe um forte envolvimento entre os programas de seguro-desemprego (SD) e os serviços públicos (SNE). Mais especificamente, o exame da bibliografia disponível, permite inferir que, em contrapartida ao surgimento de uma legislação sobre o pagamento de benefícios aos desempregados, quase que simultaneamente surgem os SNEs, ou agências de colocação. Isto ocorre face à necessidade de comprovar o status de desemprego; do fato de tentar recolocar o trabalhador e, até mesmo, da necessidade de pagar benefícios aos segurados. Deve-se ir além do pagamento do benefício, recolocando o trabalhador, desde que, reconhecidamente, o emprego é mais

---

(4) Esta sub-seção foi extraída de Chahad(1990)

TABELA 2

GRANDE SÃO PAULO: DESEMPREGO ABERTO e TRABALHO PRECÁRIO  
1985/1989

TIPOLOGIA DO DESEMPREGO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992(*)
Desemprego Total	12,2	9,6	9,2	7,7	8,7	10,3	11,6	14,8
Aberto	7,6	6,0	6,3	7,0	6,5	7,4	7,9	9,0
Oculto	4,6	3,6	2,9	2,7	2,2	2,9	3,7	5,8
Trabalho Precário	2,9	2,0	1,7	1,8	1,5	2,0	2,8	4,4
Desalento	1,7	1,4	1,2	0,9	0,7	0,9	0,9	1,4

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego, SEP-Convênio SEADE/DIEESE/UNICAMP

(\*) Até novembro

TABELA 3

BRASIL: TAXA DE DESEMPREGO ABERTO NAS PRINCIPAIS  
REGIÕES METROPOLITANAS,  
1983-1992

ANO	TAXA(%)
1983	6,8
1984	7,1
1985	5,3
1986	3,6
1987	3,7
1988	3,8
1989	3,5
1990	4,4
1991	4,8
1992*	5,9

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego da FIBGE

(\*) Até Outubro

desejável que o pagamento de benefícios, tanto para o indivíduo, quanto para a sociedade.

O quadro 1 sintetiza as principais funções de um sistema nacional de emprego,, destacando sua vinculação com o programa de seguro-desemprego.

Parece claro que, em decorrência do principal elemento de envolvimento entre SD e SNE referir-se ao papel de intermediação da mão-de-obra, a discussão acabe por recair, com maior ênfase, no real papel que SNE tem a desempenhar nessa função, bem como em outras atividades que acabam por correlacionar-se ao seguro-desemprego. Consequentemente, maior ênfase será conferida aos aspectos conceituais referentes à função de intermediação e seu relacionamento com o SD.

### 3.1.1-A Intermediação da Mão-de-Obra

Parece não haver muita dúvida que os SNEs devem ser direcionados para o desempenho de inúmeras atividades voltadas para o mercado de trabalho, em particular, na tarefa de preencher vagas disponíveis, através da recolocação do trabalhador desempregado. Isto traz grandes vantagens em termos de redução dos custos sociais do desemprego. Ademais, colocar frente a frente parte dos trabalhadores desempregados com a oferta de empregos é fundamental para o sucesso do programa de seguro-desemprego e para a própria avaliação dos serviços de colocação do SPE.

-A primeira questão que se coloca é saber se esta função é a única a ser cumprida pelos SNEs, ou seja, deve ser uma atividade restrita ou ampla, desempenhada e desenvolvida conjuntamente com outras atividades? A primeira visão, que podemos classificar como estrita, argumenta que as atividades de colocação devem ser a única função do SNE. Isto aumenta sua eficiência, tornando-o mais útil ao seguro-desemprego. Além disso, deve possuir o objetivo de apenas suplementar a busca de emprego dos trabalhadores, a qual deve ser uma atitude voluntária, bem como, relativamente aos empregadores, não deve substituir a atividade dos mesmos em termos do que vige no sistema de livre empresa: necessitam do mercado de trabalho operando livremente para preencher as vagas que oferecem.

Em contrapartida, existem aqueles que defendem a visão integradora, onde o SNE desempenha múltiplas funções, além da recolocação, devendo atuar como um mecanismo amplo em busca do equilíbrio entre oferta e demanda por trabalho, tanto em médio como em longo prazo.

Nesse caminho, o SNE deve contemplar funções como a produção de um sistema de informações, de sistemas de acompanhamento de tendências da economia, de programas de aconselhamento e orientação dos trabalhadores, de detecção



## QUADRO 1

## AS FUNÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO SOB A "ÓTICA DO SEGURO-DESEMPREGO"

Discriminação das Funções	Vinculação com o Seguro-Desemprego
1. Intermediação da Mão-de-Obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Colocar o desempregado em contato com as vagas disponíveis</li> <li>. Minimizar os custos do desemprego               <ul style="list-style-type: none"> <li>. Ao nível do trabalhador</li> <li>. Ao nível da economia</li> </ul> </li> <li>. Contribuir para o enquadramento do desempregado no programa de seguro-desemprego.</li> </ul>
2. Implementar Políticas de Mão-de-obra e Desenvolvimento de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Efeitos sobre o nível e estrutura do desemprego</li> <li>. Maior fluidez no enquadramento do desempregado</li> </ul>
3. Serviços de Aconselhamento e Orientação do Desempregado	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Diagnósticos problemas e encaminhar soluções aos desempregados</li> <li>. No campo econômico (novas possibilidades de emprego)</li> <li>. No campo moral e psicológico</li> <li>. Apresentar alternativas de recolocação e reemprego</li> <li>. Acompanhar os desempregos com dificuldades de obter emprego</li> <li>. Aconselhar desempregado sobre novas ocupações e possibilidade de treinamento</li> </ul>
4. Apoio Vocacional e Treinamento Ocupacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Detectar nova vocações no desempregado</li> <li>. Estimular reciclagem ocupacional do desemprego</li> </ul>
5. Sistema de Informações para o Mercado de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentar o programa de seguro-desemprego com estatísticas necessárias para seu financiamento</li> <li>. Permitir rápida informação do desempregado</li> <li>. Permitir às empresas saber o perfil do objeto de mão-de-obra</li> </ul>
6. Estimular a mobilidade do Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estimular a mobilidade regional para eliminar desemprego</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor, com base na bibliografia consultada

de tendências vocacionais, de apoio a grupos de mudanças tecnológicas.

Aparentemente, tem predominado a visão integradora, com os SNEs englobando inúmeras funções, atuando como mecanismo fundamental em melhorar as condições vigentes no mercado de trabalho. Aqui surge outra questão relevante: Devem tais serviços serem monopólios públicos?

Os defensores do monopólio público argumentam que compete ao Estado exercer controle de programas dessa natureza, incluindo determinações de políticas a serem seguidas, bem como a responsabilidade pela execução de tais programas. Assim, o SNE e o SD devem ser relacionados com a responsabilidade pública que o governo possui em conduzir o mercado de trabalho a um nível maior de bem-estar, do mesmo modo que compete ao Estado inúmeras outras atividades voltadas para esse fim, seja na área econômica, social ou cultural. Nem mesmo o reconhecimento de que atividades públicas são naturalmente ineficientes, tem abalado a crença de que tais serviços devem ser monopolizados pelo Estado. Além disso, a forma de ligação entre o SD e SNE, praticamente direciona a colocação deste último na esfera pública, visto que o seguro-desemprego compulsório é, necessariamente, algo intrinsecamente comandado pelo Estado.

Esta corrente argumenta ainda contra a própria ação privada das agências de colocação: caso esta capturem parcela do mercado de trabalho, torna-se praticamente impossível estabelecer uma atuação pública em direção do SNE. As agências privadas tendem, por um lado, a encorajar a rotatividade desnecessariamente como forma de mostrar sua eficiência e aumentar seus lucros, por outro.

Ademais, elas abusam de sua atividade como intermediária cobrando, por vezes, taxas abusivas de trabalhadores e empresas. Muitas vezes, escamoteiam as informações sobre oportunidades de recolocação, criando dificuldades que "só" elas podem resolver, inviabilizando ações no sentido da rápida adequação da oferta e demanda de trabalho, via atuação dos próprios agentes: trabalhadores e empresas. Finalmente, existe o argumento de que somente o Estado, consegue impor condições para obter as informações necessárias para o serviço de recolocação funcionar adequadamente.

Aqueles contrários ao monopólio público, e defensores das agências privadas, argumentam que o monopólio é intrinsecamente indesejado onde o princípio é de livre mercado, bem como indesejável na prática, pois acentua ineficiências estatais. Enfatizam também que existem certos segmentos do mercado de trabalho, especialmente aqueles com alta qualificação, os quais são melhor atendidos por agências privadas, pois demandam mais atenção do que simplesmente serviços de recolocação. Isto encareceria demais os serviços, o que só poderia ser atendido pelo setor privado.

Outro aspecto diz respeito ao fato de que o Estado pode estar gastando recursos com segmentos privilegiados do mercado de trabalho, os quais deveriam arcar com suas despesas, visto terem condições para tal. Por outro lado, se há suspeitas de ação nefasta ou desonesta das agências privadas, não se deve proibi-las, mas permitir que atuem sob licença, taxando-as, controlando-as, e deixando que o mercado resolva quem arcará com este custo.

Este último argumento parece levar ambas as correntes a um ponto comum: o comanda da atividade de colocação deve pertencer ao Estado. Contudo, as agências privadas não devem ser banidas ou proibidas de atuar, ainda que, para evitar abusos e práticas não éticas, devam ser severamente controladas.

Outra questão diz respeito às possibilidades dos SNEs serem eficientes e eficazes em suas atividades de recolocação. Isto não somente do ponto de vista numérico, mas também com relação à satisfação de trabalhadores e empregadores, ao serem servidos por esses organismos.

Do ponto de vista das empresas, recai-se aqui na discussão do relacionamento que devam ter com o SNE, no que diz respeito à oferta de vagas. Estas devem ser periódicamente revistas com relação aos salários e condições de trabalho subjacentes. Ocorre que isto tem sido um ponto negativo na atividade de colocação dos SNEs, não necessariamente por vontade dos empregados, mas devido à crescente complexidade em definir vagas a serem oferecidas, num mundo onde as rápidas transformações industriais e tecnológicas tornam rapidamente obsoletos os perfis ocupacionais existentes. Por esta razão, entre as próprias atividades dos SNEs modernos, encontram-se a detecção e a informação acerca das novas ocupações que vão surgindo.

Outro aspecto desse problema, diz respeito a saber se o envio de tais listas devam ser uma obrigação do empregador, visando fortalecer os SNEs. Alguns países, como por exemplo os Estados Unidos, têm utilizado esse expediente para empresas prestando serviços ao setor público. Parece, contudo, haver oposição contra o princípio da obrigatoriedade, a qual seria incompatível com um mínimo de liberdade no mercado de trabalho. Ademais, a utilidade dessa obrigatoriedade, regra geral, pode vir de forma a mascarar a verdadeira oferta de vagas disponíveis nas empresas. Isto tenderá a prejudicar os trabalhadores que estão buscando emprego via SNE. Desta forma, tem-se concluído que, em lugar da obrigatoriedade, melhor seria uma boa e completa lista de vagas, a critério das empresas.

Sob a ótica do trabalhador, algumas questões emergem em relação ao papel de intermediação desempenhado pelo SNE. A primeira diz respeito a quem deve inscrever-se ou registrar-se nessas agências. Em princípio, deve ser condição obrigatória para aqueles solicitando benefícios e/ou recebendo ajuda pública de alguma forma. Também devem registrar-se aqueles insatisfeitos em sua ocupação atual e/ou que se considerem subempregados. Tal expediente deve

ser estimulado, mas não de forma policial, ou como obrigação.

Outro aspecto diz respeito à avaliação sobre quem o coloca. A julgar pela experiência americana, parece haver uma tendência destas agências em se transformarem em instituições que não resolvam os problemas causados por trabalhadores com grandes dificuldades de serem empregados, o que os caracteriza como "desempregado" de longo prazo. Ao contrário, acabam por dedicar-se à colocação dos trabalhadores mais experimentados, e melhor qualificados, relegando a um segundo plano os trabalhadores com inúmeras dificuldades de obter emprego. Já os europeus procuram direcionar mais as atividades dessas agências para recolocação de grupos com maiores dificuldades de emprego, sem abandonar os grupos mais privilegiados.

Outro aspecto importante em avaliar a importância dos SNEs, seja do ponto de vista dessa própria instituição, seja do ponto de vista da administração do seguro-desemprego, ou mesmo do próprio funcionamento do mercado de trabalho, diz respeito à avaliação de sua eficiência na questão de intermediação da mão-de-obra. O desempenho dessas agências na atividade de pesquisa por um novo emprego, pode ser avaliado pela comparação entre os custos que representam relativamente aos benefícios que trazem. O problema é que ambas essas variáveis são de difícil mensuração, ou melhor, não podem ser atribuídos valores que estejam isentos de ambiguidades ou imune às críticas.

Do lado dos custos, não é tarefa simples separar os custos de funcionamento dos SNEs que possam ser atribuídos somente ao atendimento aos desempregados dos demais custos. Isto porque, conforme já foi mencionado, e será ainda discutido, as agências dos SNEs, ocupam-se de múltiplas atividades, sendo que as funções relativas ao seguro-desemprego, representam apenas uma delas. Existe, pois, uma grande dificuldade de alocar corretamente os custos destinados ao funcionamento do SNE.

Ainda do lado dos custos, devem-se considerar aqueles que os trabalhadores deve estar incorrendo na sua busca por trabalho, mesmo quando registrados no SNE devido, por exemplo, ao fato do SD e SNE estarem fisicamente separados. Nesse caso, mesmo quando registrado, o trabalhador desembolsa recursos próprios para acompanhar sua situação, verificar novas oportunidades de emprego, entrar em contato com uma firma que potencialmente pode lhe empregar, etc. Tais custos são praticamente impossíveis de serem calculados e, mesmo que não representem a maior parcela do total de custos, certamente são importantes para uma avaliação mais precisa dos custos efetivos dos SNEs.

Do lado da avaliação dos benefícios, a situação é também complexa. Numa visão ampla, o foco principal refere-se à redução da duração do tempo médio de desemprego, e da própria taxa de desemprego decorrente da existência dos SNEs.

Um primeiro argumento diz respeito às dificuldades em calcular os benefícios, porque a intermediação pode estar contribuindo apenas para redistribuir a duração do desemprego entre os trabalhadores. Em outras palavras, é possível que a redução do tempo de busca por emprego de alguns atendidos pelo SNE, represente um prolongamento do tempo de busca por trabalho de outros segmentos de desempregados, que não procuram os SNEs. Se este for o caso, é preciso saber o resultado líquido para avaliar os benefícios do SNE. Do lado da oferta de trabalho, é sempre necessário saber se houve redução líquida no tempo médio do desemprego. Já do lado da demanda, é importante avaliar se houve uma redução no tempo que uma vaga demora para ser preenchida.

Outra redistribuição que pode estar havendo é quanto ao desemprego no presente versus desemprego no futuro. É possível que tais SNEs acabem por "forçar" o trabalhador a se engajar numa ocupação que, cedo ou tarde, ele abandonará, levando tempo até que obtenha um emprego adequado.

Neste ponto surge, inevitavelmente, a questão: supondo que não haja ganhos de redução do desemprego devido aos efeitos redistributivos entre grupos, é importante manter o SNE funcionando? Se os grupos beneficiados são trabalhadores desempregados com grandes dificuldades de renda e emprego no mercado de trabalho, não seria equivocada uma resposta que olhasse positivamente os SNEs, quanto à função de recolocação. Quando os prejudicados são, porém, os desempregados acima descritos, aí uma reflexão maior é necessária.

### 3.1.2-Outras Funções dos Serviços Nacionais de Emprego

A seção precedente abordou a função de intermediação da mão-de-obra e a atividade de recolocação, certamente a mais importante no relacionamento entre o SNE e o SD. Existem, contudo, outras funções desempenhadas pelas agências oficiais de colocação, que se associam direta ou indiretamente a programa de seguro-desemprego, posto que representam atividades que atuam basicamente sobre o desemprego. Se não for este o caso, trata-se de uma função voltada para o mercado de trabalho em geral, ou para programas de formação de mão-de-obra e, por este caminho, associa-se à questão do desemprego, bem como ao pagamento de benefícios aos solicitantes.

Entende-se, porém, que embora afetem o desemprego e o programa de seguro-desemprego, possuem impactos menos diretos que a intermediação, razão pela qual não serão abordadas exaustivamente, ficando apenas seu registro no quadro 1.

### 3.2-A Experiência Brasileira com Políticas Voltadas para o Mercado de Trabalho(5)

#### a) O Sistema Nacional de Emprego (SINE)

O Brasil já possui alguma tradição em atividades de intermediação de mão-de-obra e de formação profissional, o que não ocorre com o programa de seguro-desemprego, de implantação relativamente recente.

Relativamente à intermediação da mão-de-obra, o governo tomou como uma atitude inicial a criação de um sistema de recolocação dos trabalhadores no mercado, ratificando, em 1957, a Convenção n.88 da OIT, pela qual " se obrigava a manter e cuidar para que seja mantido um serviço público e gratuito de emprego, constituído por um sistema nacional de escritórios de emprego colocados sob o controle de uma autoridade nacional".

Posteriormente, em 1975, criou, de fato, o SINE, com a função de cumprir aqueles objetivos buscando equilibrar a oferta e a demanda por trabalho, estruturar um sistema de informações sobre o desempenho do mercado de trabalho e promover a geração de ocupações produtivas, notadamente sobre os segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho.

Resumidamente, os principais elementos que levaram o programa ao insucesso, foram:

#### i) Solução Institucional Insatisfatória

O SINE foi idealizado como um programa federal, mas em decorrência das dificuldades financeiras e carência de recursos humanos, seu funcionamento passou a envolver os governos estaduais, na forma de convênios, de difícil controle, gerando instabilidade administrativa no programa. Ademais, não retirou o caráter centralizado do sistema, e criando zonas de atrito muito fortes entre a administração e a execução das políticas.

#### ii) Volume de Recursos Orçamentários e Financeiros Alocados em Cifras Insuficientes

Durante a década de oitenta o SINE recebeu recursos, em termos reais, menores do que aqueles alocados até 1979, ano de maior volume de recursos destinados ao programa. Na

---

(5) O conteúdo desta sub-seção fundamenta-se em Chahad(1989), e Ministério do Trabalho e Administração(1992), do qual o autor é um dos co-responsáveis.

medida em que a contrapartida dos Estados começou a crescer, o volume de recursos aplicados passou a ser integralmente absorvido pela manutenção da estrutura de atendimento já existente, brecando qualquer possibilidade de sua expansão.

Além disso, os repasses dos governos estaduais, regra geral para manutenção e treinamentos dos recursos humanos, não se pautava por critérios claros de distribuição, e quase sempre servia para propositos políticos das autoridades locais. Isto dificultou sobremaneira a criação de um corpo técnico estável e especializado na questão da intermediação e outras atividades do programa.

Finalmente, o baixo volume de recursos, impediu o aumento da capilaridade das agências de atendimento, que ficou extremamente concentrado do ponto de vista territorial, dificultando bastante a tarefa de equilibrar o mercado de trabalho, seja em termos locais, regionais, ou mesmo nacional.

### iii) Caráter Parcial da Intervenção do Programa

O reduzido número de agências do programa, certamente é um dos responsáveis pela diminuta cobertura do serviço de emprego, com relação à população-meta do SINE. Este quadro se agravou pela impossibilidade de serem oferecidos outros serviços além da intermediação da mão-de-obra. Quando o trabalhador era cadastrado, e não imediatamente lhe ofereciam uma oferta de vagas, ou seja não era recolocado, esvaziava-se sua motivação para continuar buscando os serviços do SINE, na medida em que inexistiam ações complementares, como reciclagem, treinamento, aconselhamento vocacional, mas principalmente o pagamento do seguro-desemprego. Mesmo hoje, quando este já existe, a situação permanece inalterada, pois o recebimento do benefício independe do retorno do segurado ao sistema de emprego.

O caráter parcial e limitado do SINE, originou um circulo vicioso que passou a influir no próprio perfil dos demandantes do programa. A falta de complementariedade nas ações, como oferta de treinamento profissional, por exemplo, acabou por restringir a clientela do serviço de emprego, ao trabalhadores de baixa ou nenhuma qualificação. O impacto, junto às empresas logo se fez sentir, atuando no sentido de frear a demanda de um serviço de mão-de-obra que ela obtém com facilidade no mercado de trabalho.

### **b) O Programa de Seguro-Desemprego**

Este programa somente surgiu em 1986, junto com o plano Cruzado, de estabilização monetária, vindo como mecanismo compensatório, face às incertezas daquele plano quanto ao

nível de emprego. Sua concepção obedeceu aos requisitos universais de um programa desta natureza. O grande problema das autoridades federais foi o de gerar uma estrutura operacional capaz de suportar o volume inicial de requerentes, e checagem das condições de habilitação, concessão e pagamento dos benefícios.

O pressuposto do governo foi o de que a rede de atendimento das Delegacias Regionais do Trabalho e do SINE, seriam insuficientes como porta de entrada dos requerimentos ao seguro, seja pelo pequeno número de postos, seja pela sua precariedade física e de recursos humanos. Com isso optou-se por um processo centralizado e informatizado, baseado num banco de dados capaz de fornecer um histórico dos vínculos empregatícios do trabalhador. Este faria seu pleito de seguro diretamente via Correio, com a informações preenchidas pelas empresas.

Montou-se assim um complexo sistema de habilitação e pagamento de benefícios, com a falha básica de que o recebimento destes passou a ser um direito adquirido, pois não implicava do retorno do segurado ao serviço de emprego, onde pudesse ser recolocado, ou constatar seus esforços para a obtenção de um novo emprego. Além disso, o sistema centralizado começou a ser tornar complexo, e eivado de erros, problemas, vícios e omissões, levando a uma utilização crescente dos precários postos de atendimento na tarefa de pré-triagem, onde os funcionários não possuíam a chamada cultura da habilitação.

Finalmente, a estrutura montada pecou por envolver demasiadamente órgãos públicos, burocráticos por sua própria natureza, originando uma demora excessiva no recebimento da primeira parcela do seguro, atormentando assim ainda mais a vida do desempregado, e jogando o programa no descrédito.

### c) O Sistema Nacional de Formação Profissional

A atuação institucional na área de formação profissional é mais antiga do que o SINE e o seguro-desemprego, remontando à década de quarenta, quando surgiram o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). São instituições vinculadas às confederações de suas categorias econômicas, financiadas por contribuições sobre a folha de salários pagas pelas empresas, e que tem desempenhado um importante papel no processo de qualificação e formação da mão-de-obra qualificada.

O grande problema é que, embora tratem-se de imposições de caráter parafiscal, as entidades de formação profissional possuem e atuam com relativa autonomia para a definição dos seus orçamentos, o que implica, de fato, numa independência das próprias políticas de formação profissional que



idealizam e executam. Ao longo de meio século de atividades, estas instituições definiram isoladamente suas políticas, metas e estratégias, independentes em relação ao governo e sem a efetiva participação dos trabalhadores no processo deliberativo.

Assim, o sistema de formação profissional, incluídos aí os próprios órgãos governamentais, tem enfatizado, do ponto de vista de seu universo de atuação, a população de empregados e aprendizes como público-meta. Nenhum esforço tem sido realizado no sentido de integrar suas ações ao SINE, ou em programas de habilidades gerais, ou mesmo de grupos de trabalhadores vitimados pelo desemprego conjuntural ou estrutural, necessitando de reciclagem e treinamento profissional.

#### **4.A Modernização Institucional do Mercado de Trabalho Brasileiro: A Atuação Articulada entre o SINE, o Seguro-Desemprego e a Formação Profissional**

Pelo exposto até aqui, em especial na seção anterior, parece inquestionável que a modernização do mercado de trabalho, em direção a uma maior e mais eficiente assistência aos trabalhadores brasileiros, bem como aumento da produtividade do trabalho, requer uma forte integração entre os programas SINE, seguro-desemprego e formação profissional. É inconcebível que programas servindo à mesma clientela, e conduzidos pelos mesmos órgãos públicos, atuem de forma totalmente desconexa.

Claramente esta articulação não representa uma tarefa simples, seja pelas suas naturais dificuldades, seja principalmente pela necessidade de superação de vícios e procedimentos já consagrados no funcionamento daqueles programas. Ademais, existe uma série de condicionantes das mais diversas ordens para a formulação, implantação e consolidação da articulação deste programas, em especial a vontade política das autoridades voltadas para a formulação de diretrizes na modernização do mercado de trabalho.

Apresentam-se, em seguida, os pré-requisitos para a atuação conjunta do SINE e do seguro-desemprego para, posteriormente, na última parte desta seção apresentarem-se os elementos de um modelo mais amplo, contendo os principais itens a serem contemplados nesta articulação.

##### **4.1-SINE e Seguro-Desemprego:Estágio Atual e Pré-Requisitos para Ampliação do Relacionamento Entre Ambos**

No Brasil, o atendimento do seguro-desemprego, em várias de suas etapas, tem sido realizado pelas agências do

Sistema Nacional de Emprego (SINE) e pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs). Nesse sentido, sofre de todos os males do atual Sistema Nacional de Emprego, inclusive com relação à intermediação da mão-de-obra. Sob uma perspectiva ampla, este atendimento não está integrado com outras funções típicas de um sistema público de emprego, muitas das quais sequer existem na realidade atual do programa. Quando existem, ainda são embrionárias em seu desenvolvimento, ou incipiente em sua atuação.

Em documento produzido no final de 1988, o SINE do Ceará apresenta uma relação de problemas oriundos da atual inadequação do sistema de atendimento aos beneficiários do seguro-desemprego, o que, conjuntamente com as experiências acumuladas, permite visualizar os problemas do programa. Entre estes mencionam-se:

i. Dificuldades de identificação de informações ao nível das empresas

Aqui destaca-se a falta de identificação correta das vagas que são oferecidas, devido à precariedade de contatos entre os postos de atendimento e o estabelecimento demandante de trabalho. Isto dificulta a tarefa de orientação profissional de treinamento ao desempregado buscando trabalho.

Não tem sido possível identificar empresas que praticam rotatividade em demasia, o que permitiria uma intervenção governamental mais profunda, em decorrência do impacto que este expediente traz para a intermediação e para o seguro. Ainda com relação às empresas, a precariedade do sistema tem impedido localizar aquelas que, costumeiramente, preenchem erradamente as SD's, causando, com isso, prejuízos aos trabalhadores dispensados.

ii. Dificuldades relativas ao trabalhador

Aqui destaca-se a dificuldade de resgatar a história de vida ocupacional do indivíduo, através de contatos com o mesmo, em decorrência de sua menor frequência, e não obrigatoriedade de afluir ao posto de atendimento. Há, também, dificuldades em uma ação mais efetiva na direção da correção dos requerimentos de seguro-desemprego antes da postagem, com a redução de custos de processamento e postagem. Finalmente, existem problemas na atual sistemática relativamente à liberação dos benefícios ao trabalhador desempregado, concorrendo para o constante retorno dos mesmos aos postos de atendimento.

Isto tem sido ruim para o programa de seguro-desemprego, pois leva o programa ao descrédito, visto que, além de se sentir marginalizado pela dispensa, o trabalhador se obriga a gastos adicionais de transportes, e tem que enfrentar um corpo técnico do posto de atendimento, cada vez mais desgastado.

Ainda do ponto de vista do trabalhador, deve-se destacar que a ênfase concentra-se, basicamente, em aspectos

referentes ao benefício, em particular quanto à sua liberação. Isto ocorre, porém, em função não só da falta de adequação da atual sistemática de atendimento, quando do estágio inicial do programa. Além disso, parece ser um aspecto inevitável, na medida em que a clientela atual do seguro-desemprego é constituída de trabalhadores de baixa qualificação, com dificuldades para usufruir plenamente do sistema.

Em decorrência disto, tem sido constatada uma tendência de tais trabalhadores a protelarem seu reemprego, tanto em função das dificuldades de obter ocupação condizente, quanto pela diminuta diferença entre o salário que esperam receber, e o valor atual do benefício. Isto tem-se agravado ainda mais após a Constituição de 1988, onde se determinou que nenhum benefício deve estar abaixo do salário-mínimo.

De qualquer forma, pode-se afirmar que existem mecanismos institucionais que já se constituem num processo de intermediação em nível nacional, contendo também elementos positivos como, por exemplo, equipes de trabalho que, mesmo padecendo de melhor qualidade para as funções exigidas, possuem um mínimo de conhecimento para servir de base para implementação de um completo e integrado sistema de intermediação de mão-de-obra.

Tais sugestões são realizadas no contexto da parte teórica deste texto, e tendo em vista a experiência recente do programa brasileiro de seguro, no que diz respeito à questão da intermediação, bem como à experiência do SINE.

Começando por este último aspecto, parece inquestionável que o seguro-desemprego e o SINE necessitem atuar conjuntamente, e de forma profundamente integrada, não só no elemento que mais os une, ou seja, a intermediação da mão-de-obra, quanto com relação às demais atividades que complementam um sistema nacional de emprego, nos moldes já descritos. Uma possível forma de integração aparece no diagrama 1 que se segue.

Grande parte do relativo insucesso do SINE ocorreu na ausência de um sistema de pagamento de benefícios aos desempregados, o qual lhe daria mais legitimidade e, provavelmente, o obrigaria a critérios de atuação mais eficientes. A experiência internacional tem revelado como, num programa de seguro-desemprego, o envolvimento de ambos traz problemas, mas que, no balanço final, são superados por muitos aspectos positivos que emergem do entrelaçamento entre ambos.

O posto de atendimento deve ser o destino do desempregado, necessitando seu enquadramento no programa de seguro-desemprego. Para isso, é preciso que o sistema de emprego responsável pela oferta de vagas fique abrigado nas mesmas dependências onde funcionar o seguro-desemprego. Face à realidade brasileira, parece ser extremamente útil evitar-se uma sobrecarga de pressão aos trabalhadores, obrigando-os a se deslocarem para lugares diferentes a fim de comprovarem o desemprego, relatarem seus esforços na busca por trabalho e, finalmente, receberem seus benefícios. Como se sabe, a

O diagrama ilustra o fluxo de trabalho do SINE (Serviço Nacional de Emprego) e o processo de contratação e formação de trabalhadores. No topo, a caixa 'EMPRESAS' conecta-se a uma linha horizontal que distribui para cinco caixas: 'RECICLAGEM', 'CLASSIFICAÇÕES DISPERSAS DAS OCUPAÇÕES', 'VAGAS OFERECIDAS', 'PREVISÃO E PLANEJAMENTO DE MÃO-DE-OBRA' e 'LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL'. Abaixo dessas, uma linha tracejada separa os 'SERVIÇOS' (topo) das 'NECESSIDADES' (fundo). Os serviços correspondentes são: 'CURSO DE RECICLAGEM', 'CLASSIFICAÇÃO OCUPACIONAL PADRONIZADA', 'FINANCIAMENTO DE CANDIDATOS/TESTES DE APTIDÃO', 'RECRUTAMENTO E PREPARAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA' e 'INFORMAÇÕES SOBRE O MERCADO DE TRABALHO LOCAL'. A 'NECESSIDADES' parte inferior inclui 'ADEQUAÇÃO DOS CANDIDATOS' e 'INFORMAÇÕES SOBRE O MERCADO DE TRABALHO'. Todas as setas convergem para um círculo centralizado contendo a sigla 'SINE'. De 'SINE', o fluxo continua para uma nova linha horizontal que distribui para cinco caixas: 'RECICLAGEM / RETREINAMENTO', 'APOIO JURÍDICO', 'OFERTAS DE VAGAS / INFORMAÇÕES SOBRE O MERCADO DE TRABALHO', 'SERVIÇOS ASSISTENCIAIS' e 'PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO'. Abaixo, outra linha tracejada separa os 'SERVIÇOS' (topo) das 'NECESSIDADES' (fundo). Os serviços correspondentes são: 'FORMAÇÃO PROFISSIONAL ACONSELHAMENTO VOCACIONAL', 'EXERCÍCIO DOS DIREITOS E DEVERES TRABALHISTAS', 'OBTENÇÃO DE EMPREGO', 'ASSISTÊNCIA SOCIAL' e 'COMPROVAR STATUS DE DESEMPREGADO'. Todas as setas convergem para a caixa final 'TRABALHADOR' no topo. No canto inferior direito, há uma nota: 'FORTE ELABORAÇÃO DO AUTOR, A PARTIR DA PLANEJAMENTO DE MANUTENÇÃO CENTRAL EM SUCURSAL, PAR. 14'.

grande maioria destes indivíduos são carentes em todos os seus sentidos, representando trabalhadores de pouca ou nenhuma qualificação, sofrendo o drama psicológico do desemprego e o drama real da ameaça à sua subsistência.

Ademais, observando-se a experiência recente envolvendo inúmeros órgãos públicos na análise do pedido e na concessão do benefício, tendo inevitavelmente a prolongar os procedimentos administrativos normais, e a burocratizar excessivamente um direito do trabalhador. Este deve receber seu benefício com bastante brevidade. Finalmente, um contato estreito entre o desempregado e o posto de atendimento é necessário sob qualquer pressuposto, num sistema onde a concessão do seguro depende, fundamentalmente, da iniciativa das empresas, quase sempre despreparadas, quando não mal informadas ou, até mesmo, não muito bem-intencionadas com relação ao seguro-desemprego.

Assim, parece um aspecto indissociável da modernização de ambos - programa de seguro-desemprego e SINE - , uma atuação conjunta, complementar e profundamente integrada, em direção à consolidação de ambos como instituições absolutamente necessárias dentro do mercado de trabalho brasileiro.

A julgar pela experiência passada e atual do SINE, as seguintes sugestões operacionais são indispensáveis para o funcionamento conjunto daqueles sistemas:

a) O Trabalhador, ao ser dispensado sem justa causa, deve recorrer imediatamente ao posto de atendimento

Este procedimento permite checar inúmeros aspectos referentes à concessão do benefício. Além disso, deve-se sugerir seu retorno constante ao posto, para manter as autoridades informadas sobre seu esforço em obter emprego. Isto, de fato, ocorrerá caso o pagamento do benefício se faça pelo próprio posto de atendimento, outra característica que deve ser implementada no caso brasileiro. Este constante contato com o posto de atendimento permitirá que se evitem burlas, fraudes e procedimentos de natureza duvidosa, tanto das empresas, quanto dos empregados, na busca de uma maior credibilidade de ambos programas (SINE e seguro-desemprego). Essa obrigatoriedade de afluência ao posto de atendimento, somente será eficiente, contudo, se for complementado com uma assistência do trabalhador em termos de oferta de vagas em sua área de atuação, bem como orientação quanto ao "retreinamento" daqueles para os quais se constatem maiores dificuldades em obter nova ocupação.

Nesta sistemática, caberá ao posto de atendimento a palavra final sobre a habilitação ou não ao recebimento do benefício. Isto equivale dizer que o próprio posto de

atendimento será responsável pelo parecer definitivo quanto ao direito de receber o benefício, e encarregado de pagá-lo, e suspendê-lo quando assim for exigido.

b) Cadastramento obrigatório de todo trabalhador dispensado sem justa causa

Este procedimento facilitaria a tarefa de intermediação de mão-de-obra, pois possibilitaria que a recolocação e a reciclagem se concentrem no conhecimento da realidade formada internamente ao próprio posto de atendimento, e não mais fundamentada na realização de relatórios sobre a atividade dos segurados, conforme determina o modelo atual.

Este cadastramento permite armazenar uma série considerável de informações sócio-econômicas e de história de vida ocupacional-profissional do trabalhador, facilitando a tarefa de recolocação e orientação quanto ao treinamento. Isto facilita também o processo de avaliação da busca adequada por trabalho, e o julgamento de uma eventual recusa por trabalho do requerente.

Assim, parece claro o direcionamento a ser conferido ao problema da intermediação da mão-de-obra no contexto do programa de seguro-desemprego numa forte integração deste com o sistema nacional de emprego. Três pontos devem ainda ser destacados em busca de um novo modelo.

O primeiro diz respeito à necessidade de se apromorarem os recursos humanos absorvidos pelos programas SINE e seguro-desemprego. Em todo material analítico produzido para avaliar o SINE, parece evidente que uma de suas maiores dificuldades foi, e tem sido, a carência de mão-de-obra, tanto quantitativamente, quanto, principalmente, em termos de qualidade. Esta necessidade de investir em mão-de-obra qualificada se acentua numa integração dos dois programas, na medida em que, conforme foi destacado no início deste texto, ocorre uma crescente complexidade dos serviços públicos de emprego e do seguro-desemprego.

No que diz respeito à intermediação e ao atendimento do desempregado, é necessária a constante atualização do funcionário do posto de atendimento, de modo a garantir um padrão mínimo de eficiência do processo. O indivíduo encarregado da tarefa de recolocação deve ser um hábil entrevistador, e não um funcionário burocrático qualquer, como tem sido a praxe no modelo atual.

Em segundo lugar, numa economia que, mesmo lentamente, se moderniza, e num mercado de trabalho que, paulatinamente, se assalaria, tornando mais complexa as funções de um sistema de emprego, e de um programa de seguro-desemprego, parece absolutamente imprescindível um rápido e eficiente processo de informatização, e complementariedade de todos os procedimentos destes programas. Sem isto, o fracasso é

previsível, ocorrendo tão rapidamente quanto for a dificuldade de se tornar todo sistema informatizado.

Finalmente, é necessário destacar que a experiência mostra que o SINE e o seguro-desemprego, além de serem complementares, são sistemas federalizados. Nesse sentido, sem que se perca esta dimensão, deve-se destacar que somente se consolidarão, na medida em que forem estrategicamente traçados, de modo a conseguirem operar em bases estaduais, ou seja, na medida em que, do ponto de vista filosófico e operacional, consigam atuar descentralizadamente, com forte apoio estadual.

Adotados estes procedimentos, os ganhos de uma forte intermediação podem ser convertidos em redução nos gastos com benefícios, contribuindo, neste estágio de implantação, para a consolidação de um modelo integrado que culmine com uma maior credibilidade do seguro-desemprego e do SINE. Ocorre, contudo, que as modificações são profundas para que dependamos de ganhos internos ao próprio sistema. Parece claro, neste sentido, que acoplar um programa de seguro-desemprego a uma política de emprego, depende da destinação de recursos fiscais, visto que se trata de uma mudança estrutural no mercado de trabalho, justificando uma realocação de recursos na esfera federal. Com este tipo de gasto, a sociedade está sempre disposta a arcar. Resta escolher a ocasião.

#### **4.2-O Modelo Completo Incluindo a Formação Profissional**

##### **4.2.1-Objetivos do Funcionamento Integrado**

A integração global desses programas (SINE e seguro-desemprego), deve contemplar também a participação dos mecanismos de formação profissional, devendo ter como objetivo geral a redefinição qualitativa das formas de atuação e dos instrumentos de articulação entre os diversos agentes econômicos e sociais (todas as esferas de governo), trabalhadores, empresas e entidades de formação profissional), no sentido de dotar-lhes de instrumentos capazes de ajustarem-se rapidamente, tanto às oscilações da conjuntura, como das mudanças estruturais da economia, com seus reflexos no mercado de trabalho.

Além desse objetivo geral, a articulação desses programas deverá atuar no sentido de contemplar uma ampla série de objetivos específicos, a saber:

i)Racionalizar o atendimento aos trabalhadores, através da oferta integrada de serviços de orientação, intermediação, formação profissional e seguro-desemprego;

ii)Promover a qualificação da mão-de-obra, tendo em vista as novas necessidades do processo de modernização e reestruturação produtiva da economia brasileira;

iii)Prestar assistência e promover a integração de grupos específicos de trabalhadores no mercado, através de ações integradas de intermediação e capacitação ocupacional;

iv)Aumentar a eficiência no atendimento às empresas no processo de ajuste, bem como a grupo de desempregados homogêneos, redimensionando o seguro-desemprego, os programas de formação profissional, as formas de intermediação de mão-de-obra, para que possam responder adequadamente às demandas motivadas pela reconversão industrial, privatização de empresas públicas, fechamento de empresas privadas, automatização do trabalho, etc.;

v)ampliar o grau de controle e fiscalização do seguro-desemprego, por meio da progressiva vinculação do pagamento das parcelas do benefício à necessidade imperiosa do comparecimento do segurado aos centros integrados de atendimento ao trabalhador, seja para obterem um novo emprego, ou então submeterem-se aos programas de treinamento e reciclagem profissional; e

vi)Produzir, a partir dos registros estatísticos e administrativos do sistema articulado, indicadores que permitam avaliar e gerenciar os programas em si, e ampliar o conhecimento sobre o mercado de trabalho, permitindo a formulação de políticas específicas.

#### 4.2.2-A Matriz Institucional e a Integração dos Agentes

A natureza do modelo ora proposto, e sua complexidade, requerem profundas modificações na sistemática hoje existente no âmbito do SINE, do seguro-desemprego e da formação profissional. O sistema deverá pautar-se pelo princípio básico da descentralização administrativa, em todas suas instâncias, na execução de suas ações

A operacionalização da orientação ao trabalhador e às empresas, as atividades de intermediação e formação profissional, o atendimento aos requerentes do seguro-desemprego, a habiliação, o pagamento de benefícios, deverá ocorrer através da otimização e expansão da estrutura já existente, uma vez que deve-se aproveitar todos os recursos disponíveis numa sociedade carente. Isto obrigará a



implantação de uma nova sistemática de relacionamento administrativo entre os agentes componentes do sistema, notadamente entre órgãos governamentais. Ademais, será absolutamente necessário a redefinição dos fluxos operacionais hoje existentes.

A redefinição desses inúmeros fluxos operacionais existentes nos programas a serem articulados aponta, por sua vez, para a elaboração de rotinas e procedimentos que permitam a integração dos mesmos de uma forma eficiente e definitiva, e preferencialmente num mesmo espaço físico, conforme aponta a experiência internacional mencionada na seção 3. Tal objetivo poderá ser atingido com a implantação de Centros Integrados de Atendimento ao Trabalhador(CIAT), que se encarregaria de executar praticamente todas as ações dos programas articulados, cuja descrição conceitual apresentou-se naquela seção.

O diagrama 2 traz a matriz institucional vislumbrada no funcionamento articulado do SINE, do seguro-desemprego e da formação profissional, envolvendo as várias instâncias de decisão, e tendo com unidade básica para seu funcionamento o CIAT, e unidade gestora maior o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador(CODEFAT)(6)

#### 4.2.3-Estratégia de Implantação

O porte desse sistema, bem como as profundas mudanças na forma de atuar de todos os agentes envolvidos, assim como a redefinição dos fluxos operacionais, indicam um atitude cautelosa em sua implantação. Deve ser adotada uma postura gradualista, possibilitando a constante revisão do sistema, face à natural complexidade existente, e tendo em vista evitar-se o acúmulo de vícios e distorções que venham se perpetuar causando danos irreparáveis em sua implantação.

Para tanto deve ser considerada uma estratégia contemplando ações defasadas no tempo, mas articuladas de modo a atingirem seus objetivos, a saber:

a) Em curto-prazo

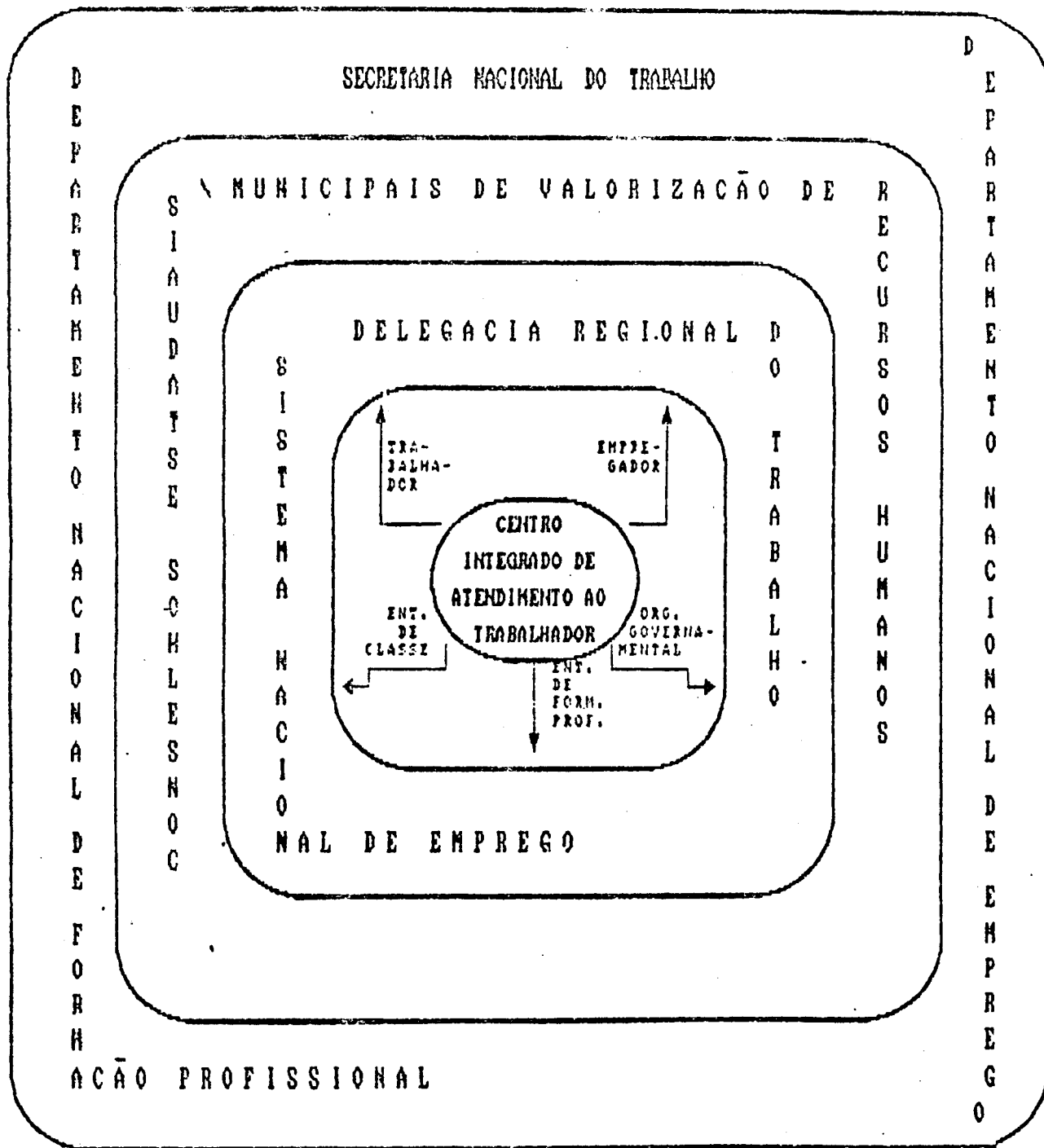
---

(6) Este Conselho é responsável pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, tanto na formulação de políticas referentes ao FAT seguro-desemprego, quando pela administração e gerência dos recursos, inclusive destinados ao SINE.

# MATRIZ - INSTITUCIONAL

25

CODEFAT - PROGRAMA NACIONAL DE VALORIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS



Neste caso, seria altamente recomendável fazerem-se experiências-piloto em Estados selecionados, tanto devido às diversidades existentes no mercado de trabalho, quanto ao tamanho e qualidade da rede de atendimento existente. Tais experiências devem contemplar:

- i) Treinamento intensivo dos recursos humanos do governo;
- ii) Remodelação da rede física de atendimento;
- iii) Implantação de novos fluxos operacionais e administrativos, apoiados num forte esquema de informatização;
- iv) redefinição das atribuições e competências segundo esferas de governo; e
- v) introdução da componente formação profissional

b) Em Longo-Prazo

Aqui o ponto crucial será a consolidação de toda legislação pertinente ao funcionamento dos programas articulados, inclusive no que diz respeito à revisão de preceitos constitucionais. Além disso, deverá haver:

- i) A elaboração de diretrizes, programas e critérios técnicos para a alocação dos recursos nos programas, sob o comando do CODEFAT;
- ii) Consolidação dos órgãos colegiados nas várias esferas de governo; e
- iii) Consolidação de uma política de recursos humanos no âmbito do sistema articulado, com critérios transparentes de implantação de planos de carreira, de acordo com o que dispõe a Convenção 88 da OIT. De acordo com esta instituição, os sistemas nacionais de emprego, devem ser públicos, gratuitos e com corpo técnico e administrativo próprio e estável.

O fundamental na estratégia, tanto de curto como de longo-prazos, deve ser a possibilidade de constante revisão daquilo que está sendo implantado, um expediente absolutamente indispensável para a consolidação do funcionamento articulado dos programas.

#### 4.2.4-Gestão e Financiamento

Certamente trata-se da implementação de um amplo conjunto de medidas e políticas voltadas para a modernização de um mercado de trabalho em constante mutação, o qual deverá expandir-se velozmente quando o País retomar o crescimento econômico. Ademais, este mercado sofrerá ainda fortes impactos decorrentes da chamada "reconversão industrial", também do fenômeno da "terciarização". Isto tudo somado às dimensões continentais do Brasil, ao considerado o grau de deterioração da rede de atendimento, e às disparidades regionais no mercado de trabalho, indicam a necessidade de um grande volume de recursos para viabilizar a atuação conjunta dos programas.

Ocorre, porém, que todo esse sistema poderá ser implementado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador(FAT), no âmbito do programa de seguro-desemprego. Trata-se de um fundo altamente superavitário, financiado por tributos incidindo sobre as empresas. A situação relativamente confortável desfrutada pelo fundo, conforme verifica-se na tabela 4, decorre exatamente da falta de visão em se utilizar os recursos para um vasto programa voltado para a modernização das instituições envolvidas no atendimento do mercado de trabalho, e na melhoria do bem-estar dos trabalhadores.

Para que tais recursos possam ser destinados ao SINE e à formação profissional de trabalhadores não requerentes do seguro-desemprego será, contudo, necessário rever a lei de concessão do seguro.

A utilização dos recursos do FAT praticamente define a forma de gestão desse programa integrado de atendimento ao trabalhador: ficará sob a égide do CODEFAT, já mencionado. Este Conselho possui uma composição tripartite, entre trabalhadores, empresários e governo. Esta composição tem sido garantia de transparência de atuação e pouco questionamento sobre as diretrizes de política que dali emanam.

De qualquer forma, suas atribuições deverão sofrer modificações de modo a adequá-lo à nova realidade, permitindo seu fortalecimento, respaldo da sociedade e agilidade de atuação. Neste sentido, as novas atribuições devem ser fiéis ao princípio básico da descentralização administrativa, em todas as esferas de decisão.

TABELA 4

QUADRO RESUMIDO DAS DISPONIBILIDADES DO FAT  
Outubro de 1992

	CR\$ TRILHÕES	US\$ BILHÕES
01. Saldo no Banco Central(1)	8,7	0,87
02. Dívidas com o FAT	42,1	4,21
BNDES(2)	29,9	2,99
Banco do Brasil	2,1	0,21
Inamps(3)	5,0	0,50
Tesouro Nacional(4)	5,1	0,51
03. Reservas Mínimas de Liquidez(5)	5,2	0,52

Fonte: DNE/MTA, COAF do Seguro-Desemprego

(1) Aplicados em Títulos do Tesouro

(2) Empréstimos de longo prazo

(3) Inclui empréstimo recente para a área da saúde

(4) Correção não paga nos exercícios de 1990/1991

(5) Incluída no saldo do BACEN

## 5. Considerações Finais

Este texto enfatizou o surgimento do desemprego urbano como um novo fenômeno recente na realidade brasileira, mostrando ainda o relativo despreparo institucional em assistir os trabalhadores desempregados. Mesmo com o surgimento recente do programa de seguro-desemprego, com a existência do SINE a quase duas décadas, e um antigo sistema de formação profissional, estes atuam de forma desarticulada, ainda que sirvam a mesma clientela. Consequentemente cada um desses programas operando independentemente não atua sob critérios de eficiência, prestando serviços que deixam a desejar, sob qualquer critério que se pretenda avaliá-los.

No atual momento histórico do País, particularmente com relação ao mercado de trabalho, parece não haver dúvida sobre a necessidade de se fortalecer o sistema nacional de emprego (SINE), e integrar, de uma forma bastante sólida, o programa de seguro-desemprego àquele sistema. A oportunidade é rara, pois, por um lado, o seguro-desemprego é relativamente novo, acumulando poucos vícios e necessitando avidamente de uma complementação no que diz respeito à intermediação da mão-de-obra. Por outro, a recém-promulgada Constituição estabelece novos rumos para a reformulação do sistema nacional de emprego, com destaque, inclusive para o seguro-desemprego. Existe, desta forma, uma necessidade de se avançar na integração dos dois, bem como observa-se um contexto aparentemente favorável para que isso venha ocorrer.

Outro aspecto a ser reforçado refere-se à formulação de um novo sistema, agora acoplado a um programa de seguro-desemprego, aproveitando-se a infra-estrutura do antigo SINE. Num país carente de recursos, onde a experiência é importante, seria um luxo recomeçar tudo de novo, desprezando-se equipes inteiras de técnicos, alguns despreparados é verdade, mas muitas constituindo-se numa base sólida para se iniciar um processo rápido de dinamização do sistema, facilitando a integração do programa de emprego ao seguro-desemprego.

A composição da clientela tem sido outro argumento a atormentar a mente daqueles preocupados com a temática aqui apresentada. Destaca-se, neste caso, os problemas decorrentes da realidade do mercado de trabalho dos países em desenvolvimento, com grande predominância na informalidade das relações de trabalho. Tal diversidade de ocupações seria então um problema sério, tanto ao seguro-desemprego quanto ao SINE, que ficam inviabilizados face a uma demanda que, na verdade, não pode ser adequadamente atendida. Não se nega que a existência de relações informais de trabalho pode tornar mais árduo o desempenho das atividades destes programas, mas questiona-se se eles ficariam inviáveis.

Em primeiro lugar, porque o setor informal pode receber, como tem recebido em bases estaduais, alguma assistência do sistema nacional de emprego, conforme fazem inúmeros países. Em segundo lugar, porque a visão deve ser de longo prazo, onde o setor informal terá uma dimensão menor, embora dificilmente desaparecerá. Em terceiro lugar, o Brasil já conta com uma forá de trabalho em zonas urbanas, que redundam num mercado de trabalho bastante amplo, funcionando em moldes assalariados. Este mercado requer, e precisa, de instrumentos que organizem e disciplinem, como são o seguro-desemprego e o sistema nacional de emprego, este com múltiplas funções.

Aqui emerge outra questão basilar, referente à ação do Estado em direção àquela organização. Dois fatos justificam essa necessidade de intervenção. Um conceitual, e que diz pertencer ao Estado esta tarefa, pois somente ele possui a força de coerção para isto, além de deter os sistemas de informações para tal. O segundo, refere-se à realidade brasileira, onde a tradição de atuação do Estado é forte, em todas as esferas econômicas e sociais. Não se quer dizer com isto que a intervenção deve ser total no mercado de trabalho, mas que prescindir do papel do Estado neste país é utópico. Aquilo que deve ocorrer para que essa intervenção não se transforme em problemas não desejados, é o desenvolvimento de mecanismos de controle pela sociedade, diretamente, ou mesmo indiretamente, via poder legislativo.

Ainda nesta discussão, deve-se recordar aquilo que se disse várias vezes ao longo do texto. Ou seja, que a clientela desses programas é de baixa qualificação, representando segmentos carentes, vulneráveis e desprotegidos, cabendo ao poder constituído assisti-los. Não se trata de uma visão marcada por argumento caritativo, mas sim um posicionamento coerente com a ação do Estado capitalista, voltado para a formulação de políticas sociais.

## 6. Referências Bibliográficas

BAKKE, E.W. Public Employment Offices and Unemployment Insurance Systems: Some Hazards in Their Association, Employment Service News. Washington, DC, 1935.

BAUSTEIN, S.J. Unemployment Insurance Objectives and Issues: An Agenda for Research and Evolution. Kalamazoo, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1968.

---

. Job and Income Security for Unemployed Workers: Some New Directions. Kalamazoo, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1981.

- BLAUSTEIN, S.J. & CRAIG, I. An International Review of Unemployment Research. Kalamazoo, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1977.
- CARVALHO, E.A. & COLARES, J.T. Intermediação de Mão-de-Obra e Seguro-Desemprego: A Necessidade de Interação. Boletim de Análise do Mercado de Trabalho. Fortaleza, SINECE, jan/jun., 1989.
- CHAHAD, José P.Z. O Seguro-Desemprego e sua Integração com o Sistema Nacional de Emprego: Conceitos e Sugestões para o Caso Brasileiro, Revista Análise Econômica, Ano 8, no. 13, março, 1990.
- \_\_\_\_\_. O Programa de Seguro-Desemprego sob a Ótica de Intermediação da Mão-de-Obra: Teoria e Perspectivas para o Caso Brasileiro. Brasília, Relatório de Pesquisa elaborado para o SES/MTb e para o OIT, 1989.
- \_\_\_\_\_. Seguro-Desemprego e a Organização do Mercado de Trabalho: O Papel da Intermediação da Mão-de-Obra. Florianópolis, set. 1988a, mimeo preparado para III ENSINE.
- \_\_\_\_\_. Avaliação do Programa de Seguro-Desemprego Brasileiro com Ênfase na Questão do Financiamento. São Paulo, Relatório de Pesquisa, Programa FIPE/SEPLAN-PR, 1988b.
- \_\_\_\_\_. Seguro-Desemprego: Lições da História, Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil. São Paulo, IPE/USP 1987 (Ensaio Econômico, no. 64).
- \_\_\_\_\_. O Seguro-Desemprego no Cenário Internacional. São Paulo, IPE/USP, 1984, (Relatório de Pesquisa no. 19).
- KITSON, H.D. & NEWTON, J.B. Helping People Find Jobs, How to Operate a Placement Office, New York, Harper e Brothers, 1950.
- LEVINE, L. The Role of Unemployment Insurance In National Manpower Policies. Kalamazoo, The W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1972.
- \_\_\_\_\_. The Public Employment Service in Social and Economic Policy Deliberations of Working Party. Paris, OECD, 1969.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA ADMINISTRAÇÃO, Programa de Seguro-Desemprego: O Sistema Nacional de Valorização dos Recursos Humanos, mimeo, setembro, 1992, Brasília.



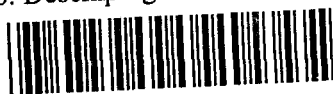
- \_\_\_\_\_. Seminário Ações do Ministério do Trabalho no Campo do Emprego e Funções do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Brasília, 1979. (Relatório Final, Coleção II, Emprego).
- OECD. Unemployment Compensation and Related Employment Policy Measures, General Report and Country Studies. OECD, 1979.
- OIT. Colóquio Internacional sobre El Papel y la Organization de los Servicios de Empleo. Nuremberg, 14-18 out., 1986.
- \_\_\_\_\_. Problemas de Organización de los Servicios del Empleo en los Países Económicamente Poco Desarrollados, Revista Internacional del Trabajo. Vol. LIII, no. 4, abril, 1956.
- SANTOS, L.A.; CARDOSO, A.M. & SALES, M.. Emprego e Pobreza no Estado de São Paulo: Mecanismos Institucionais de Apoio às Políticas de Emprego no Período de 1974-1984. São Paulo, CEBRAP, 1987. (Relatório para a SRT/SP).
- SEMO. Sistema Estadual de Mão-de-Obra e Sistema Nacional de Emprego. São Paulo, SET/MTb, SEPLAN/SP. 1976. (Documento 4).
- SINE-CE. Sistema Alternativo de Operacionalização do Seguro-Desemprego. Fortaleza, nov. 1988.
- STEVENS, D.W. Assisted Job Research for the Insured Unemployed Studies in Unemployment Insurance. Kalamazzo, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1974.
- YOUNG, E.B. Functional Relationship Between Employment Service and Unemployment Compensation, Employment Service News., Washington, DC, set. 1928.



N.Cham. P/EPGE SPE C432d

Autor: Chahad, José Paulo Zeetano.

Título: Desemprego urbano no Brasil : diagnóstico e



089261

52172

FGV - BMHS

Nº Pat.:F1011/99

000089261

