

Integração do Seguro-Desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil

Moisés Villamil Balestro¹

Ana Elizabeth Neirão Reymão²

Resumo:

A tentativa de reconciliar desempenho econômico com segurança social não é algo novo para na construção de Estados de bem-estar social. O Estado de bem-estar social procura a igualdade material acompanhada da igualdade de direitos civis e políticos, por este motivo tem como desafio desenvolver a economia enquanto assegura os direitos do trabalhador.

Palavras-chave: trade-off, Estado de bem-estar social, proteção social, trabalhador, desenvolvimento econômico.

Introdução

A necessidade de buscar equilibrar proteção social com eficiência econômica está no âmago dos debates sobre os dilemas dos 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, a maioria

dos empregadores tratam a eficiência econômica e o bem-estar social como uma relação de trade-off, principalmente nos casos de políticas de emprego. Esta relação de trade-off é particularmente acentuada na trajetória do capitalismo brasileiro, marcada por relações bastante assimétricas entre capital e trabalho.

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, especialmente 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. 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

1 Mestre em Administração pela UFRGS, Doutor em Ciências Sociais pelo CEPPAC-UNB e professor da UNB.

2 Mestre em Economia pela UNICAMP, Doutoranda em Ciências Sociais no CEPPAC-UNB e professora da Faculdade de Economia da UFPA.

trabalhador. A combinação tem o objetivo de permitir 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 de 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.

A 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.

No caso brasileiro, a política pública materializada no Programa de Seguro Desemprego constitui o espaço da discussão da superação do trade-off entre eficiência econômica e proteção social no contexto brasileiro. O Programa completa 21 anos e é a política pública mais importante para assegurar a proteção do trabalho no país. Desde 1994, foi incorporada no arcabouço legal do Programa a noção de integração entre o que seriam os três pilares da política de seguro desemprego: o pagamento do benefício do Seguro Desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional.

O principal objetivo deste artigo é analisar o grau de integração do Programa Seguro Desemprego e os desafios para que esta integração possibilite a construção de uma política que aponte para a superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica. Partindo de uma revisão sobre welfare e emprego, o artigo

apresenta um pouco da trajetória do seguro desemprego no Brasil, sua situação atual e os indicadores e desafios para a integração dos três pilares do Programa.

Welfare e emprego

Bastante associado à cidadania social de Marshall (Marshall; Bottomore, 1998), o Estado de bem-estar tem como objetivos fundamentais a proteção social contra as perdas de renda ligadas aos riscos do mercado de trabalho e ao aumento da igualdade de renda. Trata-se de uma igualdade material que acompanha a igualdade de direitos civis e políticos. O papel fundamental do Estado na construção do bem-estar tem a ver com o seu monopólio sobre a produção e enforcement das leis que sustentam os processos de redistribuição e de regulação da riqueza. Para além da legislação, o envolvimento do Estado se deve ao fato de que ele é capaz de condensar uma relação de forças, mediando os conflitos entre capital e trabalho. A mediação permite ao Estado, muitas vezes, escapar de situações limites de jogos do tipo soma-zero nas disputas entre capital e trabalho.

Em essência, o Estado de bem-estar – governos e burocracias – precisa poder intervir eficazmente no processo econômico para regular as ações econômicas dos cidadãos privados ao menos até o ponto em que possam ser mobilizados recursos para o provimento de proteção para os beneficiários do Estado de bem-estar.

Há algumas restrições fundamentais para a atuação do Estado de bem-estar, para a intervenção acima mencionada. Uma delas é a restrição constitucional, em que aparece o conflito entre os direitos de propriedade e as demandas da maioria da sociedade. O direito de propriedade conflita com decisões políticas baseadas em demandas que podem mitigar o direito de propriedade. Há também uma restrição funcional ao caráter de mercadoria da força de trabalho. A proteção social não pode superar o incentivo dos trabalhadores venderem a sua

força de trabalho e entrarem no mercado de trabalho. As demais restrições são de caráter orçamentário e de aceitação política ou legitimidade do Estado de bem-estar social.

A restrição orçamentária se expressa no conflito entre a geração e a redistribuição da renda. Para não entrar em colapso financeiro, a redistribuição necessita ser viabilizada pelo aumento da produtividade da economia. Portanto, o nível da atividade da economia e do mercado de trabalho não são independentes das atividades redistributivas do Estado.

Por último, a restrição de aceitação se revela no conflito de interesse entre aqueles que pagam o benefício e os que o recebem. Um fator importante de legitimidade é a expectativa de que, dadas determinadas condições plausíveis, os que pagam pelo bem-estar também poderão desfrutar dele. Por outro lado, um fator que pode minar a legitimidade do Estado de bem-estar é o surgimento de um desequilíbrio entre os impostos pagos e os benefícios recebidos. Se os custos aumentarem e os benefícios decrescerem para muitas pessoas, o Estado de bem-estar enfrenta problemas de legitimidade na medida em que ele necessita de apoio popular.

Além disso, as características dos sistemas de welfare resultam de conflitos e debates de longo prazo e são, portanto, específicas de cada país. As fronteiras entre os riscos que podem ser assumidos de forma privada e aqueles que exigem uma intervenção pública tendem a mudar com o desenvolvimento dos mercados, a demografia, as tecnologias e as visões hegemônicas de sociedade e de solidariedade. Nos sistemas universais de proteção social, baseados na cidadania, a promoção da igualdade social implica a desmercantilização e desfamiliarização, ou seja, os indivíduos podem atingir um elevado padrão de vida razoável sem depender da participação no mercado e independentemente do apoio da

família.

No período neoliberal, o Estado de bem-estar sofreu ataques no sentido de uma redistribuição às avessas. Sob certo aspecto, o neoliberalismo é parte da dinâmica de conflitos de classe que sempre existiu no âmbito das sociedades capitalistas avançadas. A diferença é que o movimento político e o ideário neoliberal lograram estabelecer uma correlação de forças desfavorável ao trabalho mais permanente. O discurso que enfatiza os direitos individuais em oposição à intervenção governamental ganhou terreno. Paralelamente a isso, houve a construção de uma imagem de “crise estrutural” do Estado de bem-estar a partir dos seus desequilíbrios.

Em relação ao emprego e ao trabalho, há uma unidade entre os Estados de bem-estar e as políticas de emprego por intermédio do que se pode denominar mobilização do trabalho³. Primeiro, porque a contribuição do trabalhador é fundamental para o financiamento das políticas sociais. Segundo, o trabalhador não-empregado depende da renda e dos serviços fornecidos pelo Estado de bem-estar. Nesse sentido, o aumento do emprego junto à população em idade de trabalho contribui com a viabilidade do Estado de bem-estar ao ser obrigado a contribuir com o seu financiamento e ao reduzir o número de beneficiários dos programas de proteção social, a exemplo do seguro desemprego. A taxa de bem-estar social pode ser expressa em uma função na qual são levadas em conta variáveis como a renda nacional, o número de horas trabalhadas, o número de empregados, o tamanho da população, o número de beneficiários do Estado de bem-estar e os benefícios recebidos do Estado de bem-estar.

Um outro aspecto que estabelece uma conexão entre emprego e Estado de bem-estar são os incentivos econômicos. Na perspectiva neo-

3 Um índice de mobilização de trabalho pode ser considerado como o produto do quociente emprego/população e do quociente média de horas de trabalho anuais/máximo de horas de trabalho anuais (consideradas 40 horas semanais, seriam 2080 horas em 52 semanas). Não entram no cálculo as horas não pagas nem o trabalho informal.

clássica, os benefícios do bem-estar influenciam a motivação ao trabalho. Quanto mais generosos os benefícios, menor é a disposição de buscar trabalho. Na mesma lógica, as contribuições com a seguridade social e altos salários reduzem o incentivo de empregadores contratarem mais trabalhadores, causando uma espécie de círculo vicioso, pois o aumento do emprego é necessário para o financiamento da política de bem-estar. No entanto, contrariamente ao raciocínio da economia neoclássica, a experiência de países com alta produtividade é de que os salários altos podem funcionar como uma restrição positiva para os empregadores em busca de estratégias e técnicas novas e melhores, propiciando um ciclo virtuoso de empregos com salários mais altos e criação de riqueza simultaneamente.

As taxas de desemprego são apenas um indicador muito parcial do nível de atividade econômica. Isso porque a taxa de desemprego não leva em consideração o não-trabalho associado à inatividade econômica. A inatividade econômica tem a ver com contingentes da população em idade produtiva que estão fora do mercado de trabalho, diferentemente do desempregado que geralmente está buscando trabalho. A inatividade econômica, embora sua dinâmica seja menos conhecida do que a dinâmica do mercado de trabalho, que inclui o desemprego, afeta de modo significativo a capacidade de mobilização do trabalho necessária para o financiamento do Estado de bem-estar. Segundo Gansmann (2000), o baixo nível de emprego é um problema mais amplo do que o desemprego. Em termos ideais, a taxa de desemprego mede a participação da população em idade produtiva que busca emprego remunerado e não consegue encontrá-lo. O desemprego e a inatividade, grosso modo, definem o problema da carga excessiva sobre os Estados de bem-estar, o que é diferente da tão propalada “crise” deste tipo de Estado. Diferentemente da perspectiva neoclássica, o futuro dos Estados de bem-estar social não pode ser visto de maneira economicista. Os

países ricos o são porque foram mais abrangentes em suas políticas do que permitiria uma visão economicista do mundo.

Sob o ângulo da intermediação de mão-de-obra, são necessários 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, a possibilidade da política de seguro-desemprego materializar uma combinação entre proteção social e eficiência econômica surge com a noção de integração do Programa 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 seguro-desemprego como política de proteção social no Brasil

A partir dos anos oitenta, fase em que se verificou um constrangimento do setor industrial e estagnação da renda per capita, o mercado

de trabalho brasileiro passou por importantes transformações tais como a redução do emprego industrial e sua precarização e a queda os rendimentos do trabalho, aprofundando-se a desigualdade de rendas no país. Esse deterioramento das condições sociais no período, entre outros fatores mais adiante detalhados, levou à implantação do seguro-desemprego em 1986.

Um resumo geral das três décadas passadas com seus impactos no mercado de trabalho, emprego, renda, contratos e organização trabalhista pode ser visualizado no quadro a seguir.

As flutuações no mercado de trabalho mostram uma piora do desemprego até os anos

noventa, com lenta queda do desemprego a partir de então. A formalização do emprego, que marcou a década de oitenta, dá lugar a uma precarização na década seguinte, o que melhora com o recuo das terceirizações e o aumento da formalização nos anos 2000. A queda da renda real foi substituída por um processo de lenta recuperação na fase mais recente. Já a organização trabalhista recuou e o crescimento e a qualidade da organização dos trabalhadores nos anos 1980 deu lugar a uma retração da ação dos sindicatos e a um crescimento dos “sindicatos de papel”, embora os sindicatos “legítimos” tenham recuperado sua força na fase mais recente.

Quadro 1. Elementos da Rede de Segurança do Mercado de Trabalho Décadas de 1980 a 2000, Brasil

REDE DE SEGURANÇA	ANOS 1980	ANOS 1990	ANOS 2000
Mercado de trabalho	O desemprego cresce no início da década e cai no seu final	O desemprego dobra no período (exceto nos primeiros 18 meses do Plano Real)	Lenta queda do desemprego
Emprego	A formalização continua em crescimento	O emprego se precariza	Espetacular processo de formalização. Recuo das terceirizações
Renda	Flutua muito, mas sucumbe ao processo inflacionário	A renda real cai continuamente (exceto nos primeiros 18 meses do Plano Real)	Lenta recuperação da renda
Contratos	Ampliação do número de cláusulas nos contratos de trabalho	Redução do número de cláusulas nos contratos de trabalho e nas súmulas protetoras do TST	Procuradoria do Trabalho e TCU exigem recuo de terceirizações no setor público
Organização Trabalhista	Cresce a qualidade da ação e da organização sindical. Cresce significativamente o número de organizações trabalhistas	Explode o número de sindicatos de papel. Há uma retração da ação dos sindicatos legítimos	Sobe significativamente o número de organizações trabalhistas com ganhos acima do INPC por sindicatos legítimos. Continua o crescimento de sindicatos de papel

Fonte: Prado (2006, p. 3)

Tais flutuações no mercado de trabalho levaram à construção de políticas de proteção para esse mercado que, em parte, passaram a desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer, no combate ao desemprego e para a proteção dos trabalhadores.

Dentre os programas federais de emprego, trabalho e renda implementados no Brasil desde então, destacam-se os do tripé seguro-desemprego: benefício Seguro-desemprego (SD; 1986), intermediação de mão-de-obra (1975) e qualificação profissional (1995); a concessão do benefício de abono salarial (1989); o crédito produtivo para geração de emprego e renda (1995); o primeiro emprego para a juventude (2003) e o programa de economia solidária (2003).

Vale lembrar que as políticas para o mercado de trabalho não tiveram início em 1986 com a criação do SD. Nos anos 1940, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) significou avanços que ampliaram os direitos do trabalhador, notadamente quanto à sua proteção por meio de estímulo a sua reinserção no mercado de trabalho. Entre 1940 e 1960 foram criados programas para atender a necessidade de mão-de-obra qualificada, como os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, em 1942, e SENAC, em 1946), pois o desenvolvimento da indústria aumentou a demanda de mão-de-obra especializada pelo empregador. A instituição do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD, em 1965), do Fundo da Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, em 1966) e do Abono Salarial - PIS-PASEP (1970) são igualmente exemplos de políticas voltadas ao mercado de trabalho no Brasil, anteriores ao SD.

Entretanto, é importante destacar que o processo de estruturação das políticas sociais no país foi lento e fez com que o Programa SD tivesse uma implantação tardia no Brasil. Barbosa (1997), ao explicar por que ele só foi adotado em 1986, aponta razões técnicas, ideológicas e sociopolíticas. As primeiras seriam a tentativa de

se evitar uma grande piora das condições sociais por conta da recessão de 1981-83, combinada com o aumento da população assalariada e potencialmente desempregada. As razões ideológicas, por sua vez, estariam no reconhecimento da necessidade de políticas específicas para problemas específicos, posto que o mercado de trabalho passava a ser reconhecido como um ente importante, que interage de forma dinâmica com outros aspectos da vida social e econômica. Por fim, as razões sociopolíticas podem ser relacionadas à sua implantação no contexto particular de abertura política e consolidação democrática.

O Programa Seguro-Desemprego é uma política social e de mobilização da força de trabalho, extremamente relevante no país. As profundas modificações na estrutura de produção e emprego têm aumentado o número de pessoas que procuram as agências de emprego para serem reinseridas no mercado de trabalho e ter acesso aos benefícios do programa, como é detalhado na seção seguinte.

O crescimento do seguro-desemprego: comparações internacionais e a evolução do programa no Brasil

O crescimento da importância internacional das políticas de emprego e renda nas economias reflete a necessidade de enfrentamento do problema do desemprego e das demais transformações por que passa a dinâmica do mercado de trabalho. Em períodos de crise, essa necessidade é ainda maior.

A Inglaterra foi uma das pioneiras na adoção dessas políticas, com a criação do seguro contra o desemprego, através do Unemployment Insurance Act de 1912, generalizado para abranger mais setores da atividade econômica em 1920. Com a Grande Depressão dos anos 1930, outros países industrializados começaram a implantar programas semelhantes. Nesse momento, o programa deixava de ser visto como um estabilizador das flutuações temporárias do mercado de trabalho para ser tratado como um

importante mecanismo de recuperação da demanda agregada.

Dessa forma, o pagamento de benefícios para os trabalhadores desempregados fazia parte de uma estratégia de recuperação econômica pautada na visão keynesiana de que a recessão decorria de um problema de insuficiência de demanda. Assim, caberia ao Estado o papel de criar mecanismos para cobrir o hiato entre a demanda efetiva e a demanda potencial da economia. Em outras palavras, o Estado deveria criar demanda. E o seguro-desemprego passou a ser visto como uma das estratégias de criar demanda, através da geração de renda para os trabalhadores, considerando que, para Keynes, as causas da recessão estão associadas ao baixo nível relativo de demanda da economia.

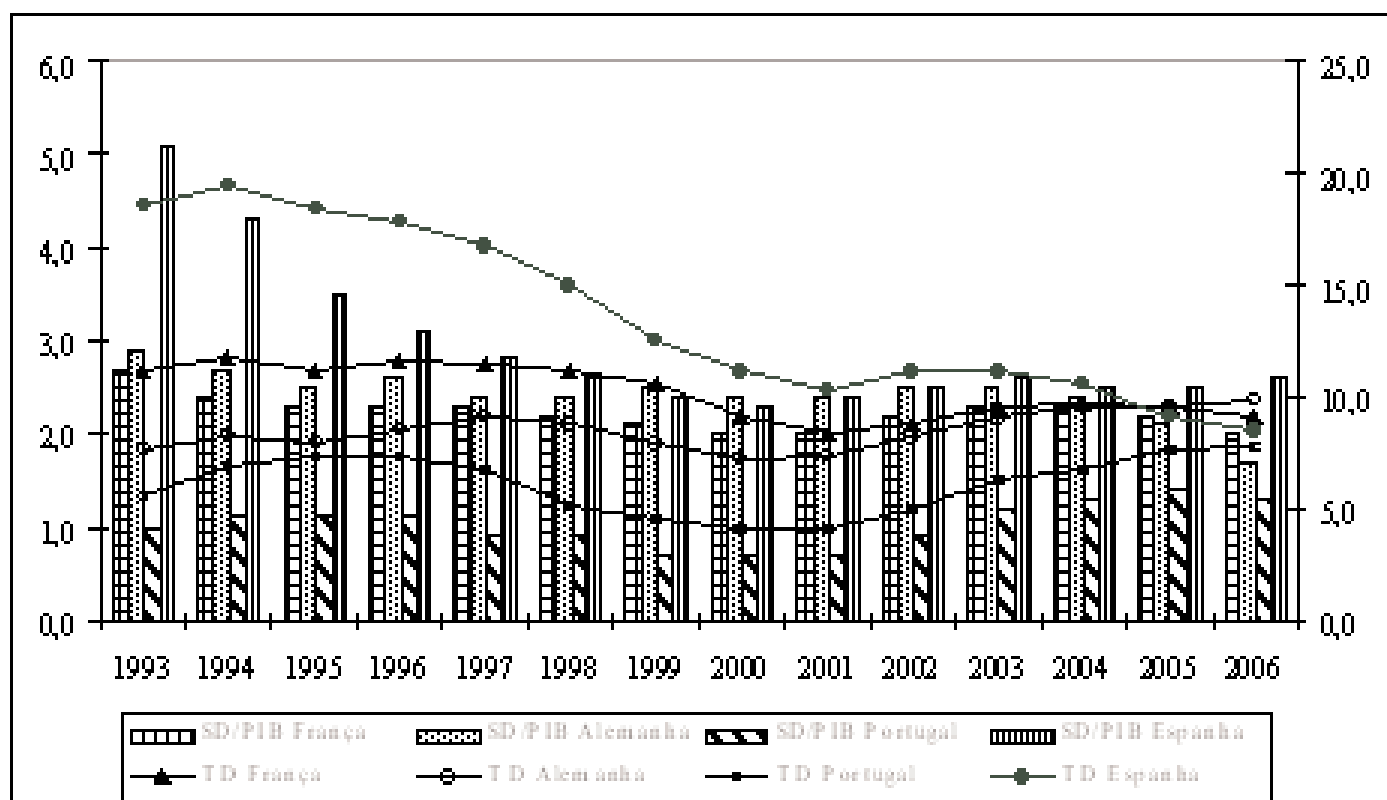
Mesmo em períodos normais da economia, diversos países, inclusive o Brasil, passaram

a adotar uma combinação de políticas de emprego e renda passivas e ativas. As primeiras correspondem a um conjunto de mecanismos de natureza compensatória e assistencial, tais como o pagamento de benefícios do seguro-desemprego (SD). As políticas ativas, por sua vez, visam estimular a demanda por trabalho e atuar na formação e requalificação de trabalhadores, por exemplo.

Uma das consequências da adoção dessas políticas são as altas quantias gastas com o SD, ainda que haja uma tendência de queda do valor gasto em relação ao PIB (produto interno bruto), em países como a França e a Alemanha. Entretanto, a comparação entre países europeus mostra que nem sempre é possível relacionar o peso desses gastos com as taxas de desemprego, como ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1.

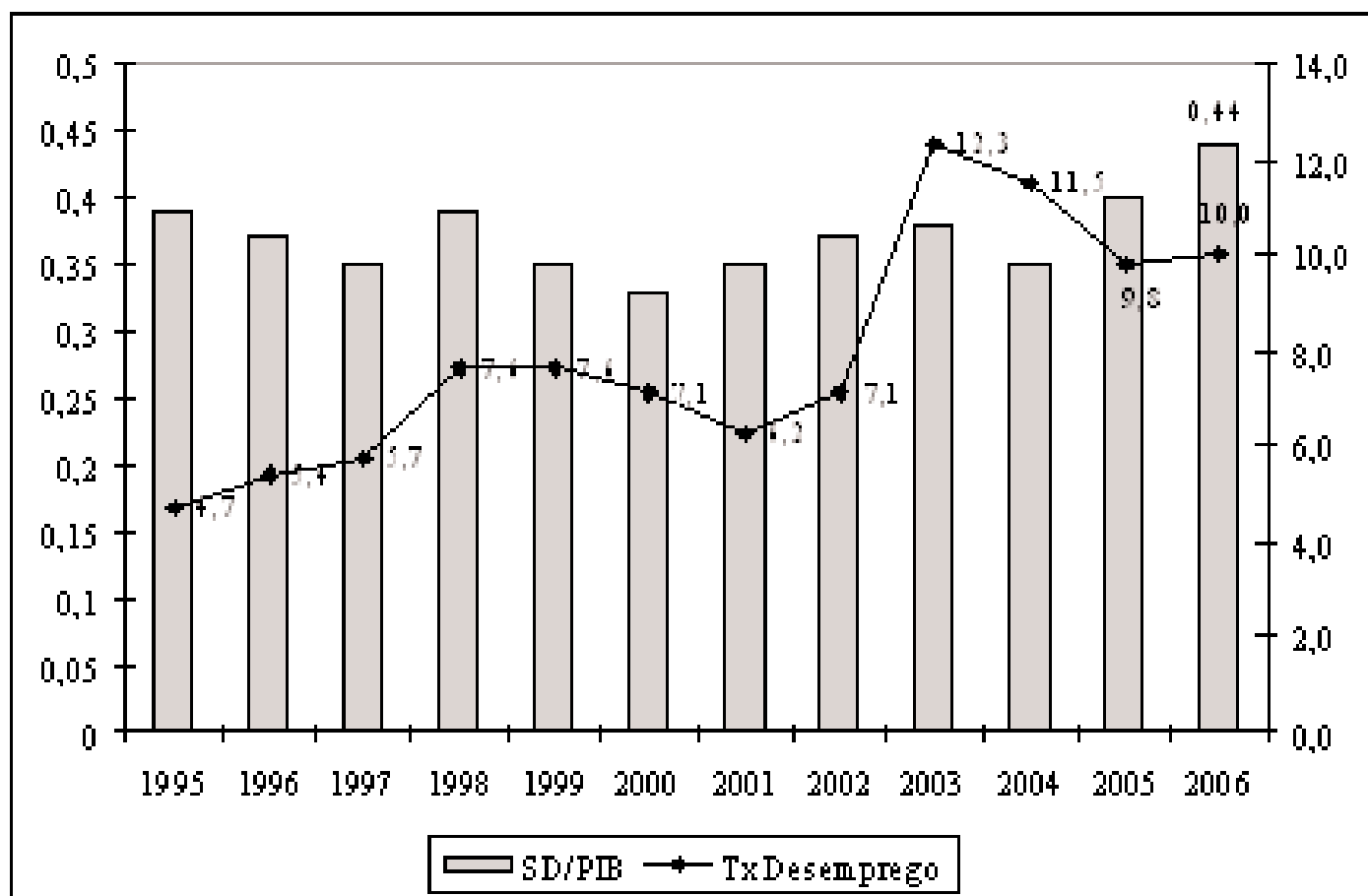
Taxas de desemprego e gastos com desemprego em proporção do PIB – França, Alemanha, Portugal e Espanha (1993-2006)



Em 1993, por exemplo, a despeito das taxas de desemprego estarem em níveis distintos, os gastos com o SD eram muito semelhantes na França e Alemanha. Já os gastos com o SD na Espanha eram o dobro que em Portugal em 2006, embora suas taxas de desemprego fossem próximas: 8,5% e 7,8%, respectivamente (ARCANJO, 2009). No último ano da série, os gastos SD/PIB haviam se estabilizado em torno de 2% na França, 1,7% na Alemanha, 2,6% na Espanha e 1,3% em Portugal. Ou seja, há uma tendência de queda nas taxas de desemprego até 2006, embora isso não se verifique com o peso do SD em relação ao PIB, que vem aumentando em Portugal e caindo na França, por exemplo, evidenciando diferentes graus de cobertura das

Gráfico 2.

Taxas de desemprego e gastos com o seguro-desemprego da modalidade trabalhador formal em proporção ao PIB – Brasil (1995-2006)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da Base de Gestão do MTE, Banco Central e na PME/IBGE

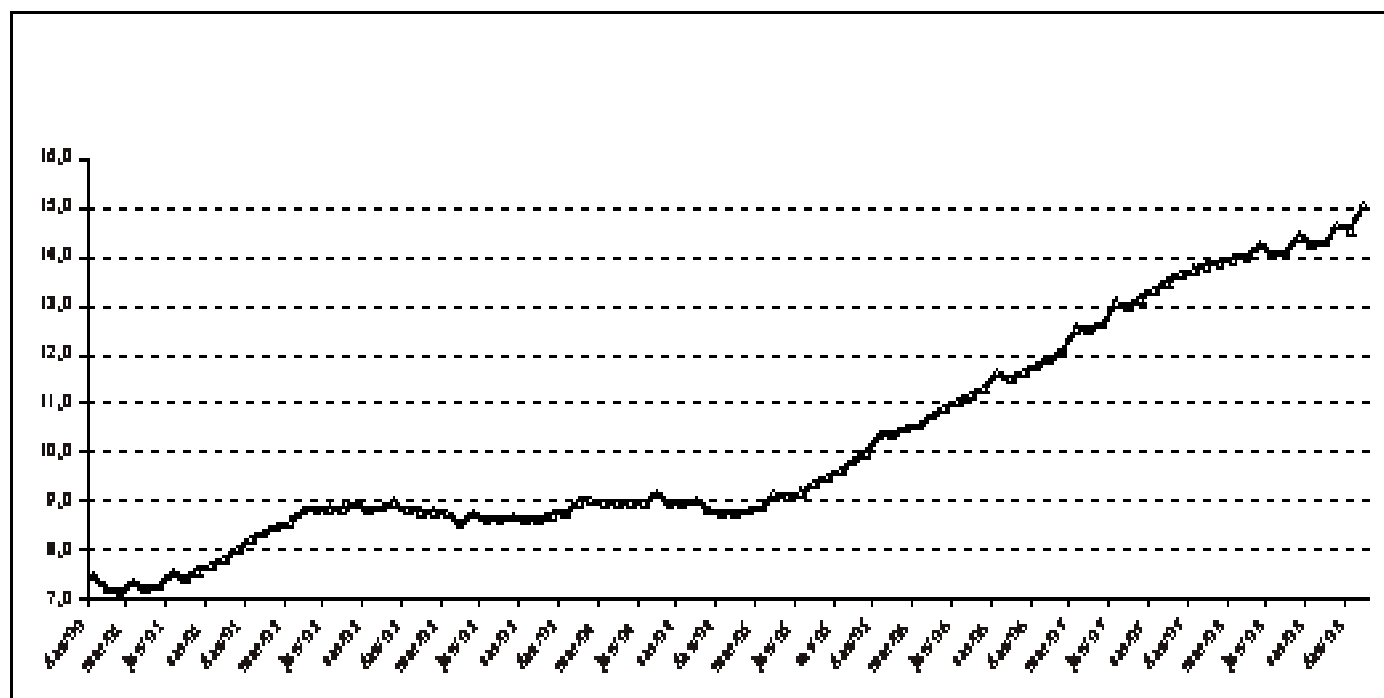
nhada pela redução dos gastos do SD como percentagem do PIB. Em termos absolutos, no entanto, observando a evolução do valor gasto com o SD no Brasil entre 2000 e 2008, percebe-se que eles cresceram de R\$ 7,5 bilhões para R\$ 15 bilhões (Gráfico 3). Em 2008, os valores emi-

tidos cresceram a uma taxa real de 12,9% aa.

Essa elevação dos gastos é acompanhada por um crescimento do número de requerentes e segurados, ainda que a taxa de habilitação venha caindo (Gráfico 4). A taxa de habilitação

Gráfico 3. Valor emitido do seguro-desemprego na modalidade trabalhador formal

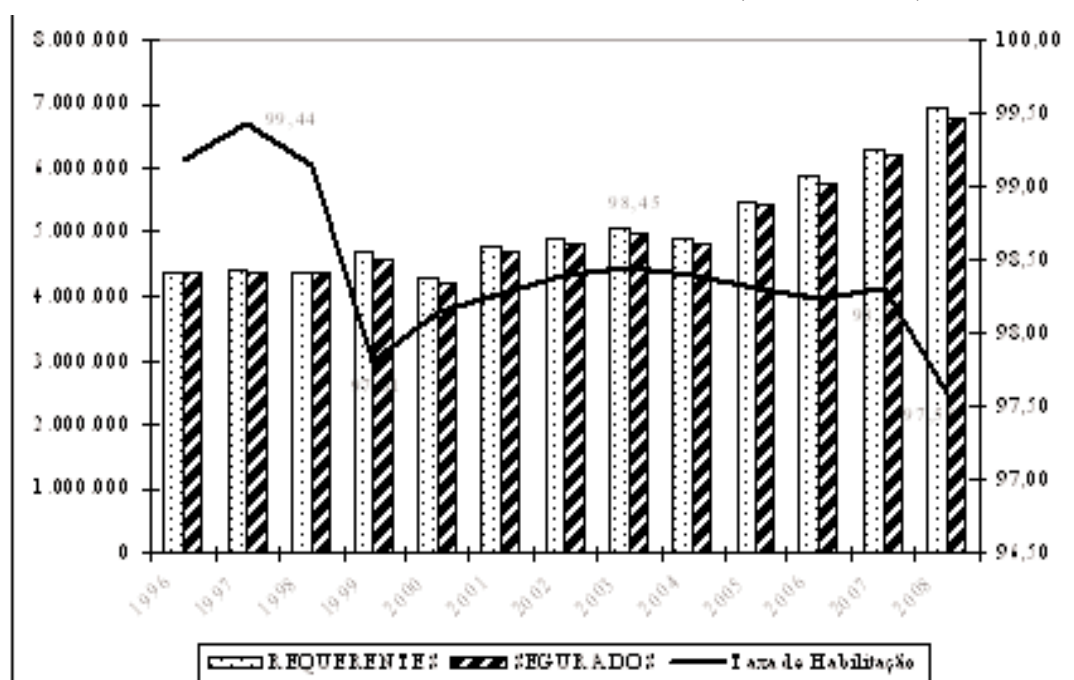
Brasil (2000-2008) – Acumulado em 12 meses



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do SAEG/MTE

Nota: Valores deflacionados pelo INPC, em R\$ bilhões de janeiro de 2009 (pelo INPC)

Gráfico 4. Número de requerentes e segurados e taxa de habilitação ao SD na modalidade trabalhador formal – Brasil (1996-2008)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do MTE

é dada pela proporção dos requerentes ao programa que se tornam efetivamente segurados, e sua queda, observada entre 1998 e 1999 e entre 2007 e 2008, pode estar associada a uma maior informalidade na economia, o que impossibilita o acesso ao benefício do SD.

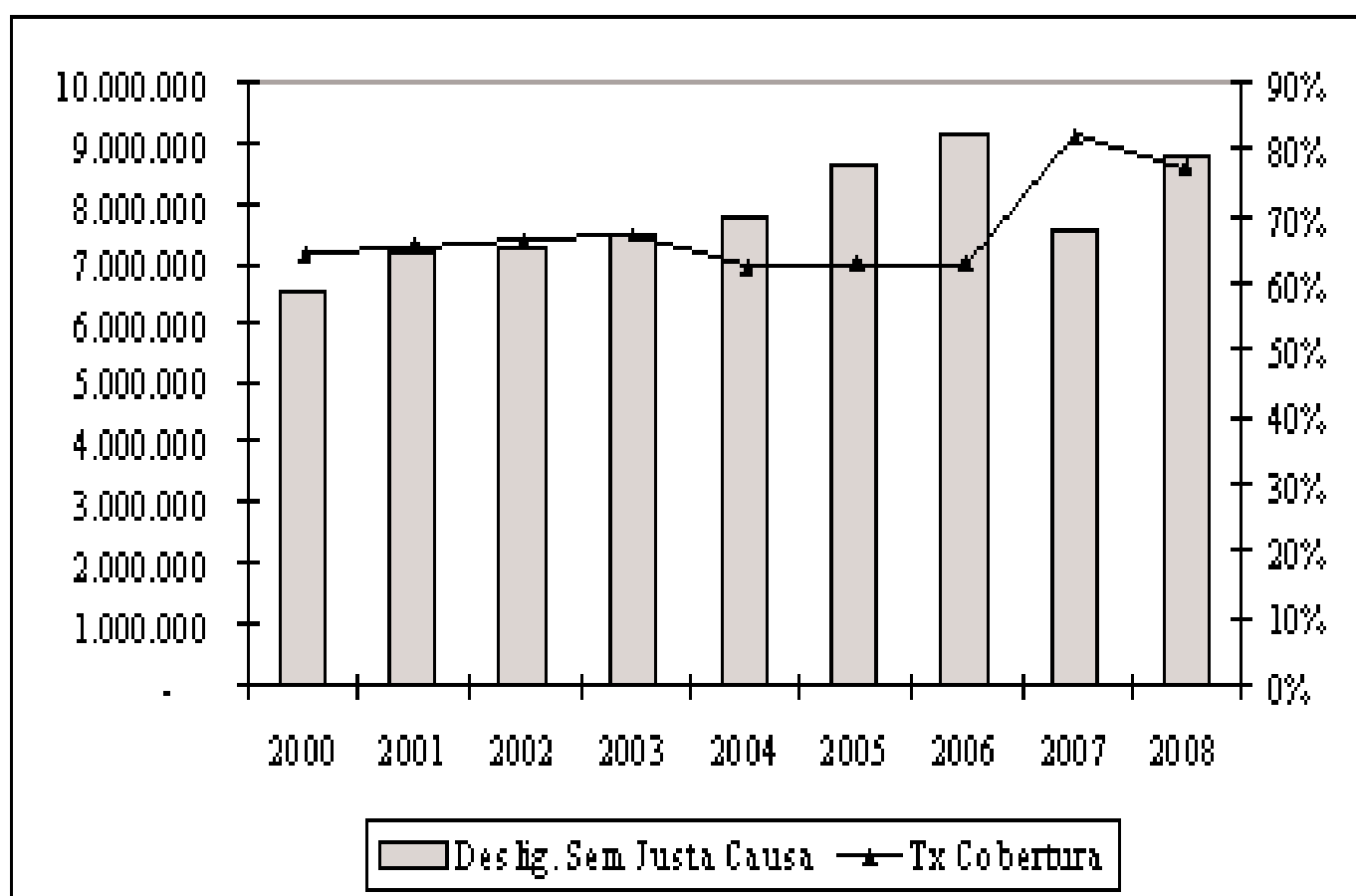
O Gráfico 4 também nos mostra uma elevação do número de requerentes e segurados após 2000, especialmente acelerada de 2004 em diante. Em 2008, o total de requerentes era de 6,9 milhões e havia aproximadamente 6,8 milhões de beneficiários na modalidade trabalhador formal do SD no Brasil.

A taxa de cobertura do SD, medida pela razão segurados/demitidos sem justa causa, assim como o número de trabalhadores demitidos sem justa causa também apresentam tendência de

alta no período 2000-2008, como se observa no Gráfico 5. A taxa de cobertura caiu em 2004 (62%), mas voltou a crescer fortemente após 2007, fechando 2008 em 77%. Já o total de desligamentos sem justa causa vinha aumentando até 2006 (9,2 milhões) e voltou a se elevar entre 2007 e 2008, quando atingiu 8,8 milhões de trabalhadores.

Um segundo aspecto do tripé do Programa Seguro-Desemprego no Brasil prevê o auxílio ao trabalhador na busca de novo emprego, a intermediação de mão-de-obra, efetuada através do Sistema Nacional de Emprego (SINE), e de alguns poucos postos de atendimento, que disponibilizam essa possibilidade ao trabalhador que se encontra na condição de desemprego involuntário.

Gráfico 5. Total de desligamentos sem justa causa e taxa de cobertura do SD na modalidade trabalhador formal – Brasil (2000-2008)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do MTE

No entanto, as análises sobre a intermediação de mão-de-obra (IMO) no Brasil mostram um fraco desempenho desse serviço, com tendências de piora (Tabela 1). Até 2007, observa-se um aumento no número de vagas captadas, do número de inscritos e de colocados, mas esses totais caem em 2008. Essa melhora, em termos absolutos, nas vagas captadas e no número de inscritos parece estar associada ao movimento do mercado de trabalho, com elevação do total tanto de admitidos quanto de desligados. Isso se reflete em um aumento da taxa de rotatividade, que variou de 3,22 para 3,97 entre 2004-2008, fazendo com que também se elevasse o número de pessoas procurando por recolocação no mercado.

Quando se observam os indicadores relativos da IMO, seu fraco desempenho fica evidente. Se for considerada a razão dos inscritos/desligados do mercado de trabalho como a atratividade do SINE para o trabalhador, observa-se sua forte queda de 49,29% para

28,76%. A relação entre os inscritos e o total de admitidos também caiu de 42,64% para 26,25%. Em termos absolutos, a quantidade de vagas ofertadas pelas empresas no sistema cresceu entre 2004-2008, mas a razão entre o número de vagas captadas sobre o total de trabalhadores admitidos, indicador de atratividade da empresa que vinha se mantendo praticamente o mesmo até 2007, caiu quase 3% no último ano, revelando também queda recente da atratividade do SINE para as empresas.

Por fim, o grau de adesão do SINE, definido como a relação entre os colocados via SINE e as vagas ofertadas, acompanha a tendência de queda, que se acentua no último ano, conforme a tabela mostrou.

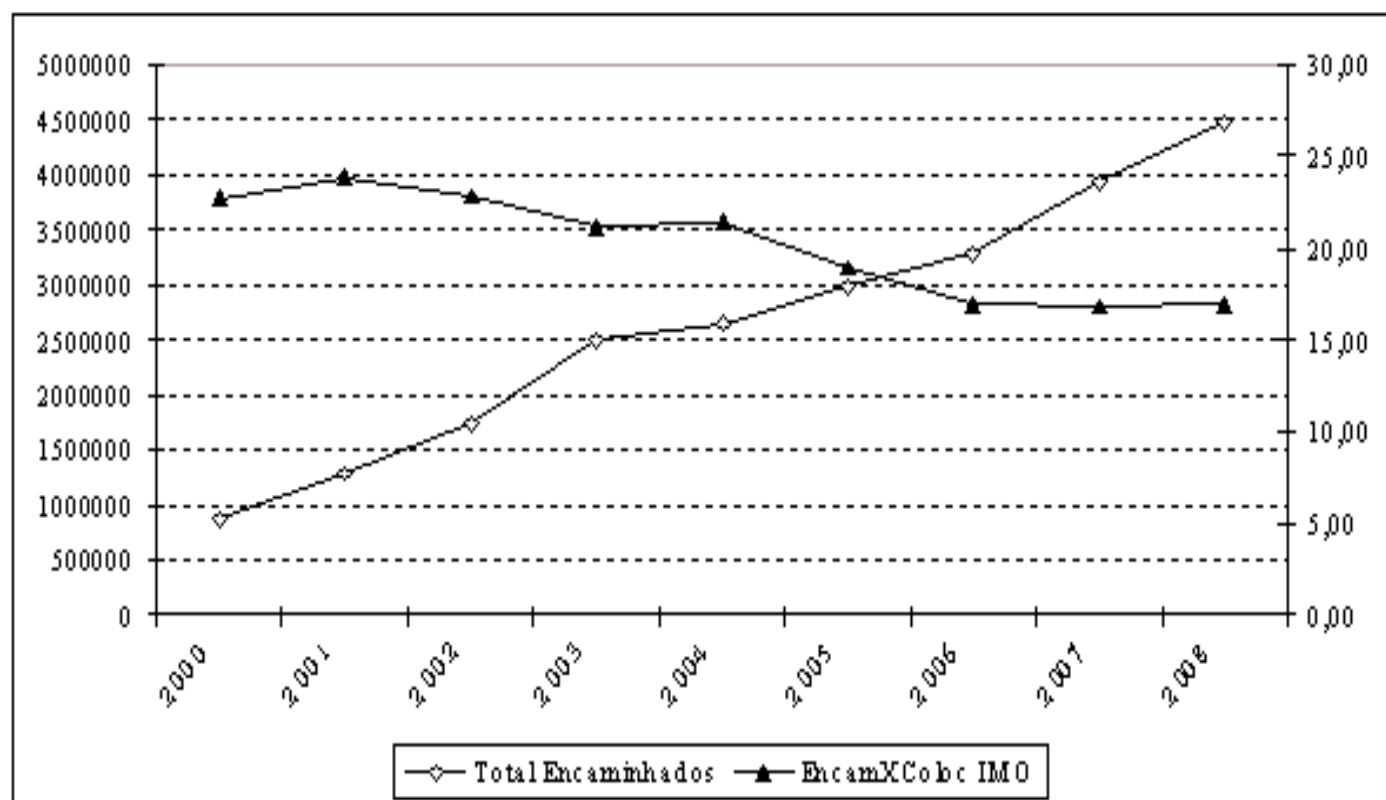
O fraco desempenho do serviço de IMO também pode ser observado pelo Gráfico 6, no qual se visualiza a quantidade de encaminhamentos do SINE e a relação entre o total de encaminhados e colocados.

Tabela 1. Evolução da intermediação de mão-de-obra e emprego formal no Brasil (2004-2008)

Informação	2004	2005	2006	2007	2008
Inscritos	4.817.210	4.977.550	5.184.720	5.598.951	4.373.161
Vagas	1.670.751	1.718.736	1.772.282	2.060.917	1.907.472
Colocados	887.661	893.728	878.394	980.997	755.672
Admitidos (CAGED)	11.296.496	12.179.001	12.831.149	14.341.289	16.659.331
Desligados (CAGED)	9.773.220	10.925.020	11.602.463	12.723.897	15.207.127
Taxa de rotatividade	3,22	3,43	3,47	3,58	3,97
Inscritos/Desligados (%)	49,29	45,56	44,69	44	28,76
Inscritos/Admitidos (%)	42,64	40,87	40,41	39,04	26,25
Colocados/Admitidos (%)	7,86	7,34	6,85	6,84	4,54
Vagas/Admitidos (%)	14,79	14,11	13,81	14,37	11,45
Colocados/Inscritos (%)	18,43	17,96	16,94	17,52	17,28
Colocados/Vagas (%)	53,13	52	49,56	47,6	39,62

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do MTE

Gráfico 6. Quantidade de encaminhamentos da IMO e a relação entre a quantidade de encaminhados e colocados da intermediação oriundos do SD formal– Brasil (2000-2008)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do MTE

Novamente os dados evidenciaram uma tendência de melhora em termos absolutos, pois há uma clara elevação da quantidade de encaminhamentos de trabalhadores pelo SINE, mas em termos relativos o indicador que mostra o percentual de trabalhadores encaminhados e colocados pela IMO vem caindo desde 2004.

Em 2000, 859 mil trabalhadores foram encaminhados, total que se eleva expressivamente para aproximadamente 4,5 milhões de trabalhadores em 2008. Só nesse último ano, o crescimento foi de 14%, valor baixo perto da média de crescimento de 24% a.a. de encaminhamentos no período 2000-2008. Seguindo tendência oposta, o percentual de trabalhadores encaminhados e colocados caiu de 23%, em 2000, para 17%, em 2008.

A evolução desses indicadores revela que a intermediação não cumpre seu papel de aliviar o problema do desemprego, dado o baixo grau de interesse de trabalhadores e empresas pelo SINE. Essa problemática se acentua quando se observa a integração da intermediação com as

demaís partes do Programa Seguro-Desemprego, como mostrado na seção seguinte.

Antes, no entanto, aborda-se o terceiro pilar implementado no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: a qualificação profissional. Ela, juntamente com a intermediação, constitui exemplo de política ativa para elevar o nível de emprego, atuando diretamente sobre o trabalhador. O pressuposto é que ao elevar a qualificação ou formação de um indivíduo aumentam-se suas chances no mercado de trabalho: caso ele esteja desempregado, terá mais chance de encontrar emprego ou, se já está empregado, terá mais chance de não perdê-lo.

Até a inserção da qualificação profissional como integrante do Programa do Seguro-Desemprego, as ações executadas pelo Sistema “S”, desde a década de 40, juntamente com as escolas técnicas, eram o que mais se aproximavam de um programa de qualificação no país. Essas ações, públicas e privadas, não eram exatamente uma política, em função de seu caráter não-sistemático. Eram várias iniciativas, operando em

âmbito local, regional ou nacional.

Foi apenas após a criação e regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, que o MTE assumiu o desafio de retomar a liderança na área da qualificação.

O Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) foi elaborado e tinha como meta oferecer qualificação, até o final do quadriênio 1995-1998, a 20% da população economicamente ativa, abarcando 15 milhões de trabalhadores. Ambiciosa, essa meta foi postergada para 2002, conforme determinou a Resolução N.º 194/1998, que também alterou o nome do PLANFOR para Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, mantendo, no entanto, a mesma sigla.

Problemas nos mecanismos de repasse de recursos, com instituições e formalização de parcerias, além de irregularidades na execução das ações de qualificação profissional foram algumas das dificuldades do PLANFOR que levaram a modificações do Programa no governo Lula:

As “lacunas”, “incoerências” e “limitações” apontadas quanto ao Planfor situaram-se sobretudo nos seguintes aspectos: incapacidade de integrar-se efetivamente às demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda e de interagir decisivamente com as Políticas Públicas de Educação; fragilidade das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho (CETs e CMTs); baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional; ênfase nos cursos de curta duração; fragilidade do seu sistema de planejamento, monitoramento e avaliação (MTE/SPPE/DEQ, 2003, p.19, apud Oliveira, 2007, p. 52).

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) foi instituído através da Resolução N.º 333/2003 visando superar os problemas acima apontados e, especialmente, buscar a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho. É um esforço em busca da articulação das ações de qualificação profissional com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação no país.

Formulado sob a orientação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, através do Programa de Qualificação Social e Profissional, o PNQ pretendia integrar-se às políticas de desenvolvimento, tendo como objetivos: a) “inclusão social e redução das desigualdades sociais”; b) “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais”; c) “promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”.

Nesse sentido, a atual proposta para a qualificação profissional é mais abrangente porque é compreendida como construção social, voltada a um exercício efetivo da cidadania, superando as visões meramente técnicas. Assim, o PNQ inseriu o conceito de qualificação social e profissional, voltando-se à formação integral do trabalhador e ao desenvolvimento das habilidades necessárias ao exercício profissional.

A despeito desses ambiciosos objetivos, as avaliações sobre os PNQs têm revelado que os resultados pretendidos não estão sendo alcançados. Problemas relativos ao número de trabalhadores atendidos, escassez de recursos, pulverização dos cursos que dificulta análises e coordenação de ações, incompatibilidade de cursos com o mercado de trabalho ou com a trajetória profissional dos educandos são apontados por gestores e estudiosos do tema, como revela o trecho a seguir:

A mudança do Planfor para o PNQ não significou um aumento do número de trabalhadores atendidos pelo programa. Em 2004, o número de treinandos foi pouco maior que 128 mil trabalhadores. Esse baixo número de trabalhadores qualificados é explicado, em grande medida, pela escassez de recursos que vem se reduzindo desde 1998, quando apresentou seu maior valor (R\$ 883,5 milhões). Em 2005, os recursos alocados para o programa chegam a R\$ 88,9 milhões (MTE-DIEESE, 2007, p.18).

Como mostram os indicadores na seção

seguinte, há uma fragilidade da integração do tripé do programa, enfatizando a IMO e o pagamento do benefício.

Indicadores da integração do SD no Brasil

Quando se considera o percentual de trabalhadores segurados e que, ao mesmo tempo, foram colocados no mercado de trabalho pelo SINE, pode-se ter um indicador do grau de integração do segmento pagamento de benefício SD com a política de intermediação de mão-de-obra (IMO). Aqui os indicadores são muito baixos, ainda que com tendência de alta, como mostra o Gráfico 7.

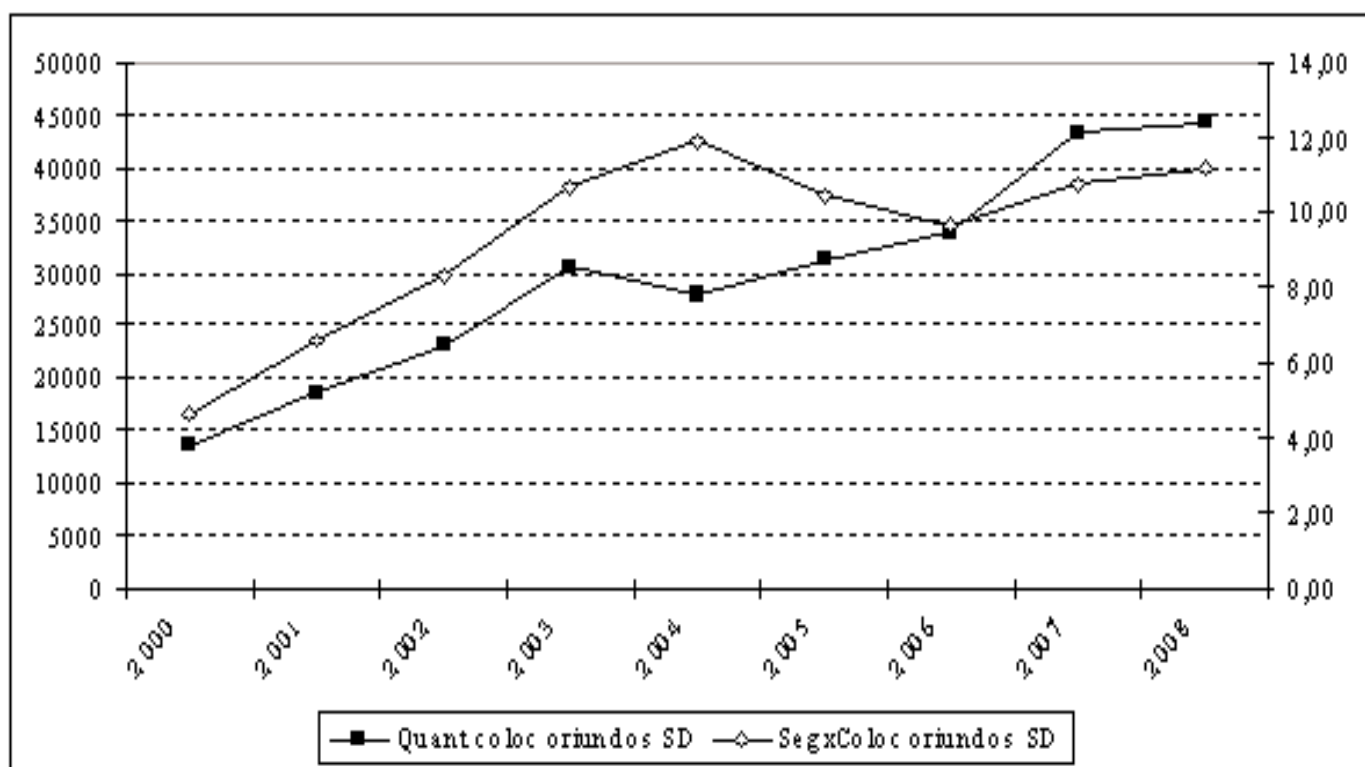
Embora a quantidade de trabalhadores colocados pela IMO requerentes do seguro-desemprego tenha se elevado em termos absolutos

e relativos entre 2000 e 2008, os dados revelam que eles se encontram em níveis muito baixos. Do total de trabalhadores requerentes do SD, apenas 13.622 foram recolocados no mercado pelo sistema IMO em 2000. Em 2008, esse total havia se elevado para 44.268 recolocados.

Em termos relativos, a relação entre a quantidade de segurados do seguro-desemprego e colocados da intermediação oriundos do SD formal elevou-se de 4,7% para 11,2% entre 2000 e 2008, mas esses baixos percentuais revelam uma fraca integração entre tais segmentos da política de emprego e renda no país.

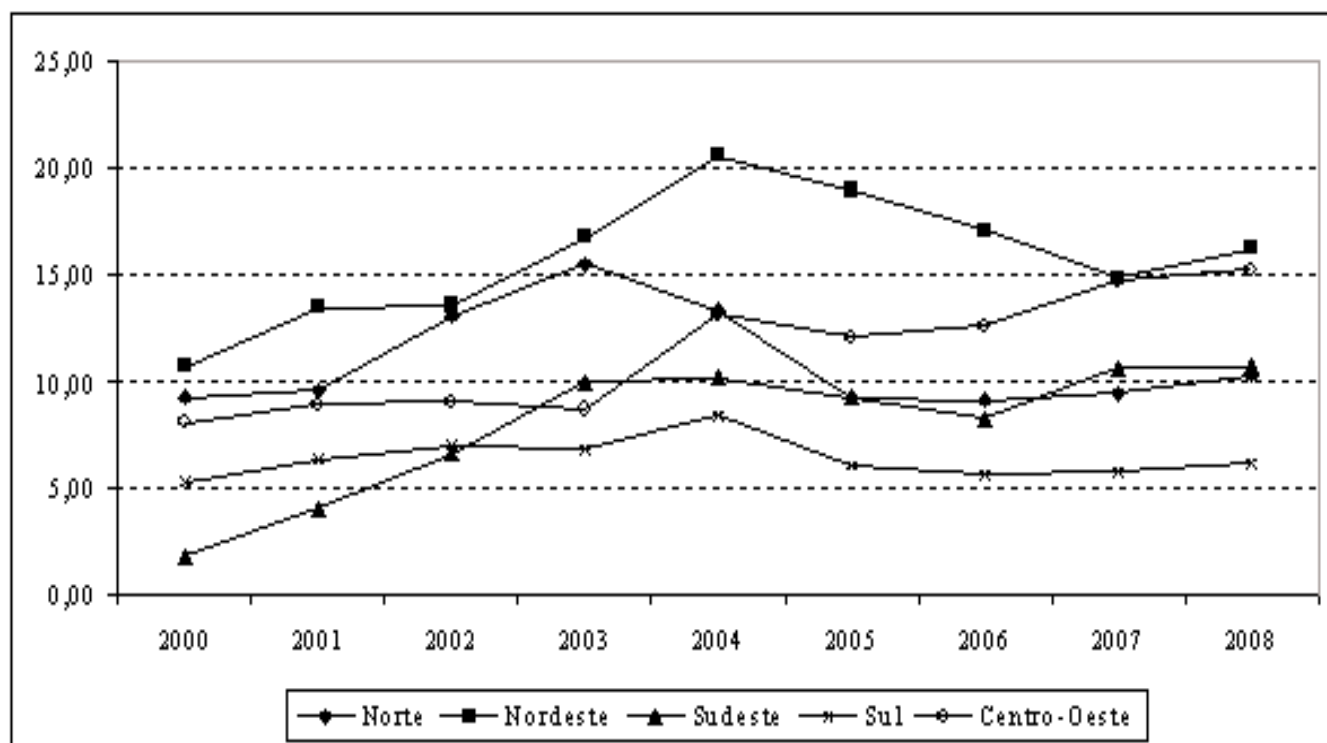
Convém realçar as diferenças regionais dessa integração, um pouco mais elevada no Norte e Nordeste, apesar do crescimento bastante acentuado nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, como mostra o Gráfico 8.

**Gráfico 7. Quantidade e relação entre a quantidade de segurados do seguro de-
semprego e colocados da intermediação oriundos do SD formal – Brasil (2000-
2008)**



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do MTE

Gráfico 8. Relação entre a quantidade de segurados do seguro desemprego e colocados da intermediação oriundos do SD formal – Grandes Regiões Brasileiras (2000-2008)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do MTE

Entre 2000 e 2008, a relação entre a quantidade de segurados do seguro-desemprego e colocados da intermediação oriundos do SD formal elevou-se de 9,2% para 10,3% na região Norte; de 10,7% para 16,2% no Nordeste; de 1,8% para 10,7% no Sudeste; de 5,3% para 6,1% no Sul, e de 8% para 15,2% no Centro-Oeste. O melhor desempenho da região Nordeste pode ser explicado pela maior quantidade relativa de vagas ofertadas pelo sistema, pela melhor participação do SINE nas admissões e, consequentemente, pelo melhor aproveitamento de vagas. Já o fraco desempenho da região Sudeste pode ser explicado pela forte presença de outras formas de recrutamento de trabalhadores e oferta de vagas, que não os SINE, como ocorre em São Paulo, que responde por um quarto da População Economicamente Ativa (PEA) do país.

Considerações finais

A tentativa de reconciliar desempenho

econômico com segurança social não é algo novo para na construção de Estados de bem-estar social. Especificamente em relação ao mercado de trabalho, pode-se citar o caso sueco do modelo Meidner com início no pós-guerra. O caso sueco buscou combinar elevada mobilidade da força de trabalho com pleno emprego e ganhos de produtividade com auxílio de políticas ativas para o mercado de trabalho.

No caso brasileiro, a proteção social ainda é bastante tímida quando vista em perspectiva comparada com os países capitalistas desenvolvidos. No entanto, apesar da pouca tradição de welfare na formação do Estado brasileiro, há políticas públicas que revelam aumento de proteção social, como o caso do seguro-desemprego. 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.

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. Neste sentido, o principal achado deste artigo é o entendimento da intermediação de mão-de-obra como o nó articulador de uma política de proteção social e uma política ativa para o mercado de trabalho.

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 facilita a relação entre oferta e demanda.

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 bem sucedidas 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 Esta-

dos 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. Se for considerada a experiência européia, para além do processo de implementação da política em si, a governança do Programa Seguro-Desemprego depende de um processo político mais amplo. Merecem destaque o fortalecimento de sindicatos fortes e independentes, a efetiva participação dos trabalhadores nas políticas públicas em todos os níveis e um elevado patamar de direitos sociais assegurados e definidos de forma pública e universal.

Referências Bibliográficas:

ARCANJO, Manuela. The Reform of Unemployment Protection Insurance, 1993-2007: the Erosion of Legislated Rights in France, Germany, Portugal and Spain. Working Paper 04/2009/DE/SOCIUS. School of Economics and Management. Department of Economics. Technical University of Lisbon: Lisboa, 2009.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. "O seguro-desemprego, o mercado de trabalho e o sistema

- público de emprego, trabalho e renda.” In: A Cobertura do Seguro-Desemprego. Convênio MTE – DIEESE: Brasília, 2007.
- CARDOSO Jr., J. C. et al. Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para Discussão nº 1237. IPEA: Brasília, 2006.
- GANSMANN, Heinrich. “Labor flexibility, social protection and unemployment.” *European Societies*, n. 2(3), 2000.
- MARSHALL, T.H.; BOTTOMORE, T. Cuidadania y clase social. Tradução de Pepa Linares. Alianza Editorial: Madrid, 1998.
- MTE/DIEESE. A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2007.
- MTE/SPPE/DEQ. Plano Nacional de Qualificação (PNQ), 2003-2007. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2003.
- OLIVEIRA, Roberto Veras de. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. *Arius: Revista de Ciências Humanas e Artes*. Vol. 13, n. 1. Campina Grande, jan-jul/2007.
- PRADO, Antonio. “A revitalização do mercado de trabalho brasileiro.” *Visão do Desenvolvimento*, n. 22. BNDES: Rio de Janeiro, 2006.
- RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS, Paulo Springer. Sistema Público de Emprego: Objetivos, Eficiência e Eficácia (Notas sobre os Países da OCDE e o Brasil). Texto para discussão nº 568. IPEA : Brasília, 1998.
- VIEBROCK, E.; CLASEN, J. “Flexicurity and welfare reform: a review”. *Socio-economic Review*, n. 7, 2009, p. 305-331.
- WILTHAGEN, T. The flexibility-security nexus: new approaches to regulating employment and labour markets. 2002. OSA Working Paper WP. <http://www.uvt.nl/osa/producten/wop/osw_p02_18.pdf> Acesso em: 10 jul. 2009.