



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ - UESPI
CURSO DE DIREITO

VALDECI AMBRÓSIO DA COSTA

PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL
E OS MUITOS OBSTÁCULOS QUE IMPEDEM A SUA EFICÁCIA

Parnaíba-PI
2014

VALDECI AMBRÓSIO DA COSTA

PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL
E OS MUITOS OBSTÁCULOS QUE IMPEDEM A SUA EFICÁCIA

Monografia de conclusão de curso
apresentada à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual do Piauí –
UESPI, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharela em Direito

Professora orientadora: Zulmira Correia

Parnaíba-PI
2014

VALDECI AMBRÓSIO DA COSTA

PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL
E OS MUITOS OBSTÁCULOS QUE IMPEDEM A SUA EFICÁCIA

Monografia de conclusão de curso
apresentada à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual do Piauí –
UESPI, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharela em Direito

Data da Apresentação: Parnaíba-PI, _____

BANCA EXAMINADORA

Assinatura: _____
Prof.^a Zulmira do Espírito Santo Correia - Especialista
Orientadora

Assinatura: _____
Prof. Bruno Carvalho Neves - Especialista
Universidade Estadual do Piauí – UESPI - Membro

Assinatura: _____
Prof.^a Maria das Graças Borges de Moraes Castro - Especialista
Universidade Estadual do Piauí – UESPI - Membro

Nota final:

OFERECIMENTO

In memoriam

À minha querida mamãe Delvita Ambrósio dos Reis e à minha vovó Virgulina Pereira de Paiva.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pela graça de chegar até aqui.

Ao meu marido Francisco pela paciência.

Aos meus filhos André e Alexandre pelo incentivo.

Às minhas irmãs, meu irmão, minha tia, meus sobrinhos, minhas sobrinhas, meus primos e minhas primas pela confiança.

Aos meus amigos de curso pela cooperação.

Aos meus professores e minhas professoras pela transmissão do saber.

À minha orientadora professora Zulmira pela boa vontade e desprendimento.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é abordar a difícil situação que o Programa do Seguro-Desemprego enfrenta, enfatizando sua importância e a necessidade da busca por alternativas sérias e concretas que sejam capazes de tornar o referido programa eficaz. Idealizado a partir da Constituição de 1946 e consolidado pela Constituição de 1988, o seguro-desemprego vem enfrentando dificuldades para integrar a concessão de benefício com a intermediação de mão de obra e a oferta de curso profissionalizante. Apesar do trabalhador se declarar satisfeito com o recebimento do seguro-desemprego, conforme indicativos de pesquisas realizadas, a reestruturação do programa se torna indispensável para que o mesmo possa cumprir a finalidade para o qual foi criado. Essa reestruturação permitirá, também, que as inúmeras fraudes que hoje abalam o referido programa, sejam coibidas e o Programa do Seguro-Desemprego retorne a ser visto como um programa necessário para a manutenção do bem estar social de todos os trabalhadores brasileiros.

Palavras-chave: Programa do Seguro-Desemprego. Eficaz. Integrar.

ABSTRACT

The objective of this study is to address the difficult situation that the Unemployment Insurance Program faces, emphasizing its importance and the need to search for effective and tangible alternatives that are able to make this effective program. Conceived from the Constitution of 1946 and consolidated by the 1988 Constitution, unemployment insurance has struggled to integrate benefit concession by hand brokering work and the provision of vocational course. Despite the worker declare satisfied with the receipt of unemployment insurance, as research conducted indicative, program restructuring is indispensable so that it can fulfill the purpose for which it was created. This restructuring will also allow the numerous scams that today undermine this program are curbed and the Unemployment Insurance Program returns to be seen as a necessary program for maintaining the welfare of all Brazilian workers.

Keywords: Unemployment Insurance program. Effective. Integrate.

EPIGRAFE

“Quem acredita sempre alcança...”
Trecho da música Mais uma vez da Banda Legião
Urbana – Compositores da letra: Renato Russo e
Flávio Venturini

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E A TRAJETÓRIA PARA A EFETIVAÇÃO	13
2º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO COMO PECÚNIA PARA O TRABALHADOR	19
3º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E A INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA	28
4º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E A CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	37
5º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E AS FRAUDES	43
6º CAPÍTULO: O PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO E A BUSCA PELA EFICÁCIA	53
7º CAPÍTULO: PESQUISA DE CAMPO E OS SEGURADOS DO SEGURO-DESEMPREGO	61
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
9. REFERÊNCIAS	80

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorrerá sobre a problemática existente da falta de eficácia que envolve o Programa do Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal, importante programa que beneficia milhares de trabalhadores em todo o Brasil. Trabalhadores que involuntariamente perdem seus empregos e necessitam de um auxílio para manter a si próprio e/ou à sua família, durante o período de desemprego.

O seguro-desemprego que hoje é garantia constitucional (art. 7º, inc. II da CF/88), antes de ser definitivamente consagrado como um direito de todo o trabalhador, teve uma trajetória relativamente longa até ser concebido nos moldes atuais. Foi delineado a partir da Constituição de 1946 e nos anos seguintes leis, decretos e constituições foram formatando e delimitando a sua existência.

O seguro-desemprego é um benefício pecuniário que todo trabalhador demitido involuntariamente, de forma direta ou indireta, e que preencha os requisitos exigidos pela lei 7.998/90 tem o direito de receber. O mencionado benefício é pago através de três a cinco parcelas, calculadas em função do tempo de emprego do trabalhador. Os recursos que garantem esse pagamento são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O citado benefício integra o chamado Programa do Seguro-Desemprego que engloba a intermediação de mão de obra (responsável pela recolocação do trabalhador no mercado de trabalho) e a oferta de curso de qualificação profissional (responsável por qualificar o trabalhador, a fim de melhor prepará-lo para enfrentar o mercado de trabalho).

O problema que permeia o Programa do Seguro-Desemprego está justamente na falta de integração entre a concessão do benefício do seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e o curso de qualificação profissional. As três ações mencionadas formam o tripé do programa ora abordado e deveriam, na prática, serem oferecidas ao trabalhador desempregado.

Ocorre que, na maioria das vezes, o trabalhador recebe somente a opção do benefício do seguro-desemprego e fica sem auxílio na busca de um novo emprego e também de um curso de qualificação que o prepare para enfrentar o concorrido mercado de trabalho. Essa opção isolada de pecúnia termina por influenciar no retorno tardio do trabalhador ao mercado

de trabalho (trabalhador somente volta a trabalhar depois que recebe todas as parcelas do seguro-desemprego) e na ocorrência de fraudes na concessão do benefício.

A ocorrência das fraudes é estimada em um prejuízo de 56 milhões somente em dois anos de investigações realizadas pela Polícia Federal. Esse prejuízo aos cofres públicos passa uma imagem negativa da concessão do benefício do seguro-desemprego e faz com que alguns segmentos da sociedade sejam contrários à continuidade do benefício.

Assim, a busca pela integração da intermediação de mão de obra e da oferta de curso de qualificação à concessão do seguro-desemprego, além de permitir que o Programa do Seguro-Desemprego possa atingir a sua eficácia tão almejada, contribuirá para resgatar a imagem do seguro-desemprego.

Chahad escreveu no capítulo 20 do seu livro *Desigualdade e pobreza no Brasil* sugestões interessantes para que o Programa do Seguro-Desemprego consiga atingir a sua eficácia. O autor propõe a criação do Sistema Público de Emprego, um programa único que contemple todas as ações públicas destinadas ao financiamento e custeio do emprego e renda. Esse Sistema Público de Emprego obedeceria ao padrão da iniciativa privada, condizente com a exigência do mercado de trabalho na atualidade.

A intermediação de mão de obra teria a ajuda das agências de emprego privadas que ficariam responsáveis pela recolocação do trabalhador desempregado no mercado de trabalho. As referidas agências de emprego privadas, de acordo com Chahad sofrem duras críticas devido ao fato da experiência dos Estados Unidos comprovarem que elas preferem intermediar os trabalhadores mais qualificados, por serem mais fáceis de recolocação no mercado de trabalho. Todavia, de acordo com o autor, o Brasil poderá adequar esse sistema. Bastaria que o governo estabelecesse incentivos às agências de emprego privadas para que as mesmas se esforçassem para recolocar trabalhadores considerados “difíceis” no mercado de trabalho.

O Vale-Serviço substituiria o atual programa de qualificação profissional. De posse do Vale-Serviço, o trabalhador poderia escolher o curso de qualificação de sua preferência e qual instituição seria a responsável para ministrar o curso. Isso garantiria o poder de barganha do trabalhador que teria meios de conseguir mais qualidade e menor custo, devido ao fato de que haveria a abertura de competição entre as entidades fornecedoras dos cursos. Aliado a esse

fato, ainda ressaltaria a liberdade do trabalhador que não estaria sendo obrigado a fazer qualquer curso de qualificação somente para não perder o direito ao recebimento do seguro-desemprego.

Outra sugestão viável é a de Hélio Zylberstajn que diz que os trabalhadores deveriam ser treinados por empresas interessadas em contratar. É uma boa sugestão, pois os trabalhadores resolveriam a questão do desemprego e as empresas resolveriam a questão da falta de mão de obra qualificada para preencher as vagas disponíveis de emprego.

A adesão de todas as sugestões acima supostamente poderia resolver o problema da falta de eficácia do Programa do Seguro-Desemprego. As fraudes envolvendo o mencionado programa não podem ser motivos para a extinção ou cortes severos a um direito consolidado do trabalhador.

Percebem-se várias ações internas e externas do Ministério do Trabalho e Emprego para coibir e/ou diminuir as fraudes. Essas ações também deveriam ser direcionadas a um estudo sério e conjunto para que a integração do Programa do Seguro-Desemprego ocorra.

Pesquisas feitas revelaram que os trabalhadores estão satisfeitos com o seguro-desemprego, apesar dos muitos problemas que o envolvem. É pela importância que há no Programa do Seguro-Desemprego para os trabalhadores e conseqüentemente para a sociedade que o presente trabalho foi elaborado. Essa monografia pretende suscitar reflexões e debates. Esclarecimentos que, talvez algum-dia, possa, de alguma forma, contribuir na construção de um Programa do Seguro-Desemprego eficaz e viável.

1º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E A TRAJETÓRIA PARA A EFETIVAÇÃO

O seguro-desemprego atravessou uma longa trajetória até apresentar o formato que hoje beneficia milhares de trabalhadores em todo canto do país.

Ao longo dos anos, as Constituições, leis e decretos esboçaram uma forma de atender o trabalhador que viesse a ficar desempregado. No princípio, essa forma se confundiu com a proteção à miserabilidade. Depois, aos poucos, a forma foi se amoldando à realidade do país e do que realmente um trabalhador desempregado precisava. Foram árduos anos de batalha e a conquista teve seus percalços, derrocadas e vitórias.

A história do seguro-desemprego foi escrita pelas normas formais dos homens. Através delas é que se pode observar e analisar tudo o que aconteceu para que pudesse existir a efetivação do benefício ora objeto do presente estudo.

A conceituação do Seguro-Desemprego de acordo com alguns doutrinadores.

De acordo com Sérgio Pinto Martins (2010), o seguro-desemprego é um benefício previdenciário que tem por finalidade promover a assistência temporária do trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive indireta.

Ainda Sérgio Pinto Martins (2010) complementa: Destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores na busca pelo emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

As colocações de Sérgio Pinto Martins não deixam dúvidas quanto à importância do seguro-desemprego não se resumir somente à concessão do benefício, pois, no próprio âmbito de sua concepção, o benefício em tela não é separado das ações de orientação, recolocação e qualificação profissional ao trabalhador.

Os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M. T. Walter (2010, p. 25 a 26) vão além da definição do seguro-desemprego como sendo um benefício previdenciário e o coloca como sendo um fator importante de contribuição para o *status quo* de Bem-Estar Social do Brasil, tendo em vista a problemática que a economia capitalista traz para os trabalhadores. Assim se manifestaram sobre o assunto, *in verbis*:

Neste panorama das transformações da economia capitalista e consequentes desafios na construção de um Estado de Bem-Estar social, o Seguro-Desemprego insere-se no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado brasileiro com objetivo de promover a assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa sem Justa Causa. Trata-se de um Benefício garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais, da Constituição Federal de 1988. Vale lembrar que Seguro- Desemprego constitui um marco importante na construção do Estado de Bem-Estar social no País.

Assim sendo, após as definições sobre o seguro-desemprego pelos autores acima, pode-se afirmar que ele é um benefício previdenciário que possui a finalidade de propiciar a assistência financeira temporária ao trabalhador que fica sem o seu emprego devido à demissão sem justa causa, direta ou indireta. Ele é vinculado, também, ao auxílio na busca de um novo emprego e por isso é precedido de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, possuindo um indiscutível cunho de relevância social.

A evolução do Seguro-Desemprego através das leis

Esse benefício começou a ser delineado e pensado a partir da Constituição de 18 de setembro de 1946. O artigo 157, inciso XV, preconizava a proteção ao desempregado no âmbito da Assistência Social.

O texto transcrevia o seguinte teor:

Artigo 157 – A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visam à melhoria da condição dos trabalhadores:

XV – assistência aos desempregados.

O texto era programático e por isso foi enquadrado nos esquemas previdenciários vigentes da época, mantidos pelo inciso XVI, também do artigo 157 da mencionada Constituição:

Artigo 157 -.....

XVI – previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte.

Assim, a situação do trabalhador desempregado foi restringida à assistência social e com a equiparação aos outros infortúnios da vida como a penúria e a pobreza.

A Lei Orgânica da Previdência Social nº 3.807 de 26 de agosto de 1960 unificou a legislação previdenciária e limitou o esquema de proteção ao desemprego à Constituição.

O artigo 167 da citada lei dizia o seguinte:

Artigo 167 – Para atender a situação excepcional decorrente de crise ou calamidade pública que ocasione desemprego em massa, poderá ser instituído o seguro desemprego, custeado pela União e pelos empregadores.

No dispositivo legal acima é revelada a preocupação de quem legisla com a problemática social e a possível perturbação que ela poderá acarretar no seio da sociedade. O cidadão ser individual, acometido do desemprego é relegado ao segundo plano.

Ademais, quando se exigiu a contribuição da União e dos empregadores para o seguro-desemprego ser instituído, ele perdeu o teor de plano previdenciário de proteção e confrontou-se diretamente com a Constituição de 1946, pois a mesma enquadrava o seguro- desemprego na proteção assistencial e não autorizava o modelo de contribuição.

Todavia, a regulamentação do dispositivo constitucional somente ocorreu em 23 de dezembro de 1965, com a promulgação da Lei nº 4.923, autorizando o Poder Executivo a instituir, entre outras diretrizes, a assistência aos desempregados:

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, de acordo com o disposto nos artigos seguintes e na forma que for estabelecida em regulamento, um plano de assistência aos trabalhadores que, após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa.

§ 1º A assistência a que se refere este artigo será prestada através do sistema da Previdência Social e consistirá num auxílio em dinheiro, não excedente de 80% (oitenta por cento) do salário-mínimo local devido, até o prazo máximo de 6 (seis) meses, a partir do mês seguinte àquele a que corresponder o número de meses computados no cálculo da indenização paga na forma da legislação trabalhista, observadas as bases que forem estabelecidas no regulamento, dentro das possibilidades do Fundo de que trata o art. 6º.

Ainda há, no quadro acima, o esquema da assistência social, condicionada à existência do Fundo que seria criado, sem a abordagem do seguro social, visando à referida lei criar apenas um cadastro da movimentação de mão de obra e não um sistema de proteção ao trabalhador desempregado.

A respeito desse assunto, os autores Moisés Villamil Balestro e Danilo Cortes Nolasco Marinho (2010, p. 193-201) fazem o seguinte comentário:

(...) os antecedentes históricos do Seguro-Desemprego datam da Constituição Federal de 1946 (art. 157, inc. XV) como “assistência aos desempregados”. No entanto, o dispositivo somente foi regulamentado com a edição da Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, que instituiu o auxílio financeiro para 50 ou mais trabalhadores, em casos de paralisação total ou parcial de empresas com dificuldades econômicas. O benefício era de até 80% do salário mínimo e custeado com recursos da contribuição sindical. Tratava-se, portanto, de um benefício limitado a trabalhadores de grandes empresas, sindicalizados, já que o pagamento dependia de uma solicitação formal do sindicato, mediante de listas de beneficiários com a respectiva documentação. Em que pese as suas limitações, enquanto cobertura e valor do benefício foi à primeira modalidade de proteção ao desempregado no país.

Apesar da Lei 4.923/65 ser imperfeita, ela pode ser vista como a lei que inaugurou o marco da discussão a respeito do seguro desemprego.

O Fundo de Assistência aos Desempregados foi instituído pelo Decreto nº 58.155 de 05 de abril de 1966, regulamentando a respectiva aplicação.

Também em 1966, no dia 21 de junho, o plano de assistência foi instituído através do Decreto nº 58.684, disciplinado o custeio do Fundo de Assistência aos Desempregados.

O Fundo de Assistência aos Desempregados foi instituído pelo Decreto nº 58.155 de 05 de abril de 1966, regulamentando a respectiva aplicação.

No mesmo ano, em 1966, no dia 21 de junho, o plano de assistência foi instituído através do Decreto nº 58.684, disciplinado o custeio do Fundo de Assistência aos Desempregados.

Em 24 de janeiro de 1967 é editada a Constituição que conferiu ao benefício do seguro-desemprego a dignidade que antes não o revestia, superando o plano assistencial criado pela lei 4.923/65 e inserindo o citado benefício na previdência social. . . .

O artigo 158, inciso XVI da Carta Magna dizia o seguinte:

Artigo 158 – A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

.....

XVI – previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte.

No dia 10 de março de 1986 surgiu o Decreto-Lei nº 2.284, eivado de vícios, pois pretendia custear o seguro-desemprego com o dinheiro do Fundo de Assistência ao

Desempregado, retornando assim o benefício ao sistema de assistência. O referido Decreto-Lei era inconstitucional, devido ao fato de contrariar a Constituição de 1967 que preconizava o enquadramento do seguro-desemprego no sistema previdenciário.

Todavia, a citada legislação figurou-se como a primeira modalidade de proteção ao desempregado no Brasil. A partir do Decreto-Lei n.º 2.284 de 10 de março de 1986 é que se teve o benefício do seguro-desemprego propriamente dito, objetivando a assistência de cunho financeiro e temporário ao trabalhador desempregado em decorrência de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das atividades do empregador.

A Constituição editada no dia 05 de outubro de 1988 mudou o panorama acima e colocou o seguro-desemprego no esquema de seguridade social, trazendo a involuntariedade como um fator determinante para que o trabalhador desempregado pudesse ter direito ao benefício do seguro-desemprego:

Artigo 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....

II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário. (...)

Artigo 201 – A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (...).

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário. (...)

O artigo 239 também da Constituição de 1988 estabeleceu que os valores que antes eram destinados ao fundo PIS-PASEP (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), passassem a financiar o programa do seguro-desemprego.

A Lei nº 7.998 surgiu em 11 de janeiro de 1990 e regulamentou o programa do seguro-desemprego protegido pela Carta Magna, o abono salarial e instituir o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Assim a legislação propicia uma interação entre a política social e a política econômica. A partir da Lei 7.998/90, o benefício do seguro-desemprego consegue, enfim, se consolidar.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT foi instituído para cumprir duas finalidades: o custeio do benefício do seguro-desemprego e o abono salarial anual, e a fomentação de programas de desenvolvimento econômico.

Esse fundo especial de natureza contábil-financeira ficou vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, e a sua fonte principal de recursos advêm das contribuições para o PIS, instituído pela Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e das contribuições do PASEP, criado através da Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

Com referência a essa afirmação, convém citar o que os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro, e Maria Inez M. T. Walter (2010, p. 25 a 26) pensam a respeito dessa longa jornada que o benefício do seguro-desemprego enfrentou até atingir a sua definitiva consolidação.

Embora previsto na Constituição de 1946, o pagamento do Benefício Seguro-Desemprego (PSD) foi introduzido no País no ano de 1986. Com a Constituição de 1988, este Benefício passou a integrar o Programa Seguro-Desemprego, que tem por objetivo: (i) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa involuntária; (ii) auxiliar o trabalhador na manutenção e busca de emprego por meio de ações integradas de orientação e recolocação profissional; e (iii) promover ações de qualificação profissional. Este conjunto de ações forma o chamado tripé do Programa Seguro-Desemprego.

Os autores comentam a demora de quarenta anos para que o pagamento do seguro-desemprego fosse efetivamente introduzido no Brasil e concordam que o referido benefício faz parte de um programa muito mais abrangente, que englobam ações que visam a orientar e a ajudar o trabalhador na garantia ou procura de um novo emprego e oferece, também, qualificação profissional.

2º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO COMO PECÚNIA PARA O TRABALHADOR

O benefício do seguro-desemprego é um auxílio financeiro para o trabalhador desempregado. Possui critérios que atualmente são pouco rígidos e que, por isso, vem recebendo algumas críticas a esse respeito.

A lei procurou desburocratizar um auxílio para facilitar a vida da pessoa desempregada, porém não previu que essa desburocratização poderia trazer desvantagens que prejudicaria de forma indireta o retorno do desempregado ao mercado de trabalho.

Os requisitos necessários para a habilitação ao benefício do seguro-desemprego

A Lei 7.998/90 traz no seu artigo 3º e incisos os requisitos que o trabalhador desempregado deverá possuir para ter direito ao auxílio financeiro do benefício do seguro-desemprego:

Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;

II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;

IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

O autor Miguel Horvath Júnior (2003, p.209) faz uma observação a respeito do inciso V do referido artigo 3º da lei 7.998/90:

A redação do quinto requisito gera dúvidas, pois a renda própria que se refere deve ser a decorrente do desenvolvimento de atividade laboral, pois seria um contrassenso a legislação penalizar aqueles que forem previdentes e precavidos ao longo do tempo e conseguiram efetivar uma reserva pecuniária para utilização em situações de necessidade, como as geradas pela perda do emprego.¹¹

A renda própria a que se refere o inciso V do artigo 3º da Lei 7.998/90 é decorrente de atividade laborativa. Essa atividade laborativa, de acordo com a legislação, é qualquer atividade que forneça renda ao trabalhador, independentemente do caráter permanente ou transitório e do valor recebido pelo trabalhador.

Essa questão do valor recebido pelo trabalhador já gerou uma ação na esfera judiciária, conforme relato do autor Miguel Horvath Júnior (2003, p.215):

O Prof. Wagner Balera em aula ministrada na Escola Superior de Advocacia no dia 30.06.99 colacionou jurisprudência sobre o tema emitido pelo TRF 4ª Região, no qual o trabalhador entrou com mandado de segurança contra o gerente geral da CEF de Jaraguá do Sul, requerendo a concessão do seguro-desemprego ainda que exercesse função magisterial com recebimento de meio salário-mínimo. Requerimento atendido em virtude da quantia recebida no magistério não ser suficiente para garantir a subsistência do trabalhador e de sua família.

O relato acima mencionado expõe que a atividade laborativa do trabalhador tem que lhe garantir pelo menos o salário mínimo. A legislação atual preconiza como sendo o salário mínimo o menor valor que o beneficiário do seguro-desemprego pode receber. Assim o texto relata que uma atividade laborativa não é empecilho para um trabalhador deixar de receber o benefício do seguro-desemprego caso a mesma não lhe garanta o mínimo para a sua subsistência.

Os incisos I e II do artigo 3º da Lei 7.998/90 exigem um mínimo de tempo de serviço para que o trabalhador possa ter direito ao benefício do seguro-desemprego, bem como o caput do artigo 3º da citada lei é taxativa quanto à determinação da dispensa do empregado ter que ser obrigatoriamente sem justa causa. Esses dois pontos são defendidos pelos autores Giácomo Babimoto Neto e Hélio Zylberstaju (1999, p. 4-5):

Contudo, as condições para a obtenção do seguro-desemprego estão baseadas na experiência prévia do trabalhador, no sentido de que ele esteja empregado por um

tempo mínimo, para se tornar elegível. Assim, ele não tem a finalidade de atender a todos os trabalhadores desempregados, pois deixa de fora os que estão entrando na força de trabalho pela primeira vez, como os jovens que concluíram os seus estudos e os trabalhadores demitidos por justa causa. Devemos ter claro, também, como salientam O'Leary e Wandner (1997, p.675-676), que o seguro-desemprego é um programa de proteção contra o desemprego involuntário. Os benefícios para os trabalhadores que já estão no mercado de trabalho e os benefícios a que tem direito pelo programa de seguro-desemprego deve ser baseado na sua experiência prévia. Por essa razão, o programa não deve cobrir indivíduos que estão ingressando no mercado de trabalho. Se o fizesse, violaria o princípio do seguro, permitindo que fossem pagos benefícios àqueles que optam por deixar a situação de não empregado pela de desempregado. Sóme-se a isto o fato de que não haveria base para se calcular o valor dos benefícios e nem a sua duração, pois não haveria uma história prévia de emprego. Para estes, as estratégias e políticas adotadas devem ser outras.

Os autores são enfáticos em suas justificativas, não deixando dúvidas quanto à necessidade da concessão do benefício do seguro-desemprego estabelecer os requisitos do tempo mínimo de serviço e a justa causa, tendo em vista que o mencionado benefício é regido por regras específicas que seriam totalmente não observadas caso não fosse adotados os parâmetros sustentados pelo *caput* do artigo 3º e os incisos I e II da Lei 7.998/90.

Questões sobre valor e entrave para o reemprego relacionados ao benefício

Não são raras as vezes que trabalhadores desempregados questionam o valor do benefício do seguro-desemprego que passam a receber, principalmente os trabalhadores desempregados que possuíam remuneração acima de 02 (dois) salários mínimos. Ao se abordar a questão do seguro-desemprego, muitos trabalhadores pensam que irão ganhar o mesmo valor que percebiam quando estavam trabalhando.

Sobre esse fato o autor Miguel Horvath Júnior (2003) cita: “Quanto maior o salário menor o valor do benefício, em cumprimento ao princípio da distributividade previsto no art.194, parágrafo único, inciso III da CF.”

O princípio da distributividade não alcança a compreensão da maioria dos trabalhadores que percebem acima de 02 (dois) salários mínimos. Para eles é difícil aceitar que um trabalhador que ganha um salário mínimo, ao receber o benefício do seguro-desemprego, continuará a ganhar o mesmo valor anteriormente recebido, enquanto que outro

trabalhador que recebia muito mais do que o salário mínimo terá redução no valor quantitativo do benefício do seguro-desemprego.

Vejamos o que diz o autor José Paulo Zeetano Chahad (1990, p.62) a respeito desse assunto.

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 se tem agravado ainda mais após a Constituição de 1988, onde se determinou que nenhum benefício deve estar abaixo do salário-mínimo.

O comentário do autor é pertinente e, apesar de ter sido escrito há mais de vinte anos, reflete a situação dos trabalhadores de baixa renda beneficiários do seguro-desemprego na atualidade. O valor do benefício de forma indireta termina por influenciar a decisão do trabalhador desempregado em tentar ou não procurar um novo emprego. O fato da falta de perspectiva quanto ao tipo de emprego que o espera e o valor do benefício atualmente ser até maior que o salário outrora recebido no emprego perdido, influencia a vontade de o trabalhador somente ir atrás de um novo emprego após ter recebido todas as parcelas do benefício do seguro-desemprego a que tinha direito. Sabe-se que quando o trabalhador encontra-se na ativa, não recebe o salário mínimo integral devido ao desconto do INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social. Já o benefício do seguro-desemprego é recebido de forma integral, sem nenhum tipo de desconto.

Assim, se for pensar em valores de benefício do seguro-desemprego iguais aos salários recebidos pelos trabalhadores, além do déficit que haverá no Programa do Seguro-Desemprego pelo aumento avantajado dos valores pagos e a pagar, possivelmente se terá um grande número de trabalhadores protelando o seu retorno ao mercado de trabalho, até que terminem de receber a última parcela do benefício do seguro-desemprego. Há pesquisas que confirmam um aumento do número de beneficiários do seguro-desemprego que recebiam

mais de 02 (dois) salários mínimos no emprego objeto da demissão sem justa causa e originária do direito ao mencionado benefício.

Apesar de muitos trabalhadores que possuem uma remuneração acima de 02 (dois) salários mínimos não concordarem com o valor que atualmente é pago como benefício de seguro-desemprego e da controvérsia em torno do assunto, parece que a estrutura do Programa do Seguro-Desemprego que é desenvolvida nos dias de hoje não permite que se reconsidere a questão e que possam ser revistos os citados valores.

O recebimento do benefício do seguro-desemprego nos moldes do padrão brasileiro é um entrave para que o trabalhador desempregado se reempregue, conforme preconizam os autores Giacomo Babimotto Neto e Hélio Zylberstaju (1999, p.120-121):

Tem sido amplamente comprovado, inclusive na literatura internacional, que a introdução do seguro-desemprego como mecanismo de garantia de renda durante o desemprego, altera bastante o comportamento do trabalhador, pela existência do chamado “risco moral” (moral hazard). Ou seja, como ocorre em qualquer mercado onde se introduz um seguro, o comportamento do seu beneficiário torna-se menos cauteloso com a ocorrência do sinistro ou do evento. No caso do seguro-desemprego, existe um substancial conjunto de estudos revelando que o desempregado torna-se menos ativo na busca por emprego, tenta protelarem seu reemprego e, com isso, acaba afetando a taxa de desemprego.

Ainda que este seja um efeito universal, o problema agrava-se no caso brasileiro, pois uma das formas de minimizá-lo tem sido, conforme já mencionado, associar a habilitação ao seguro-desemprego a outras políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, como, por exemplo, a intermediação da mão de obra, e oferta de outros serviços que permitam a recolocação do desempregado. Essas ações buscam simultaneamente permitir que o trabalhador preserve seu “capital humano”, ou seja, não se obrigam a aceitar um emprego de qualidade inferior à sua experiência e habilidade, mas motivá-lo a uma busca mais ativa por trabalho. Ocorre, entretanto, que o programa brasileiro paga o benefício sem qualquer outra ação de emprego, um expediente que tende a transformar o seguro-desemprego num direito adquirido de se receber todas as parcelas que são devidas ao desempregado; uma “indenização compulsória”.

Assim, como dizem os autores citados acima, a ausência de uma ação concreta que objetive a procura de um novo emprego ou facilite a recolocação no mercado de trabalho do trabalhador desempregado de forma simultânea ao direito dele de receber o benefício do seguro desemprego, termina por produzir um efeito negativo, propiciando uma demora no retorno do trabalhador ao setor produtivo da sociedade.

A Lei 8.900/94 alterou todo o artigo 2º da Lei 7.998/90. Observa-se que a lei com a mencionada alteração exige a ação de uma política integrada de auxílio ao trabalhador tanto na busca por um novo emprego, como na capacitação de cursos profissionalizantes.

É estabelecido um período de carência para o recebimento do benefício do seguro-desemprego que, de acordo com as normas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT é de 16 (dezesesseis) meses. Assim, o desempregado somente tem direito a receber o benefício do seguro-desemprego de 16 em 16 meses. Caso o desempregado receba o benefício e se reempregue e seja demitido nesse período, não terá o direito de receber o citado benefício.

O vínculo empregatício do trabalhador tem que ser comprovado, exigindo-se um período mínimo de 05 (cinco) meses e 15 (quinze) dias para que ele possa ter direito ao seguro-desemprego. A fração de 15 (quinze) dias é considerada como mês “cheio”, ou seja, 30 (trinta) dias.

A quantidade das parcelas que o trabalhador desempregado tem direito a receber do benefício do seguro-desemprego é de acordo com a quantidade de meses trabalhados nos últimos 36 (trinta e seis) meses. De 05 (cinco) meses e 15 (quinze) dias a 11 (onze) meses e 14 (quatorze) dias de vínculo empregatício, o trabalhador terá direito a receber 03 (três) parcelas. De 11 (onze) meses e 15 (quinze) dias a 23 (vinte e três) meses e 14 (quatorze) dias de vínculo empregatício, o trabalhador terá direito a receber 04 (quatro) parcelas. De 23 (vinte e três) meses e 15 (quinze) dias em diante, o trabalhador terá direito a receber 05 (cinco) parcelas.

A quantidade de 05(cinco) parcelas é o total máximo que o trabalhador terá direito a receber em um requerimento de seguro-desemprego normal. No caso de situações especiais, como demissão em massa de trabalhadores, calamidade pública, entre outros, poderá ser adicionada às 05 (cinco) parcelas até mais 02 (duas) parcelas extras, observando-se a disponibilidade de recursos existentes.

Toda essa estrutura utilizada para a liberação do benefício do seguro-desemprego, sem a utilização de um sistema de contrapartida ou acompanhamento do

trabalhador desempregado, faz com que a maioria prefira receber todas as parcelas do seguro-desemprego para depois ir atrás de um novo emprego.

Na pesquisa desenvolvida pelos autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter, junto aos trabalhadores sobre o conhecimento a respeito do benefício do seguro-desemprego e o grau de satisfação dos mesmos, foi observada a contraposição das ideias mencionadas acima.

A noção do Seguro-Desemprego como um direito, segundo a pesquisa dos autores, já está imbuída no pensamento dos trabalhadores e ficou demonstrado nas manifestações dos grupos focais entrevistados. De acordo com o relatório consolidado dos grupos focais, para os beneficiários, o Seguro-Desemprego é o aspecto mais fortalecido das políticas e ações de trabalho, emprego e renda. Em decorrência disso, o benefício do seguro-desemprego foi quem menos recebeu queixas e que mais recebeu elogios. Um percentual elevado de satisfação com o programa foi obtido na pesquisa.

O índice dos beneficiários satisfeitos e dos muitos satisfeitos chegou a um patamar de 72%. Quando da indagação do conhecimento dos princípios do Programa do Seguro-Desemprego, quanto à função de manutenção e de procura de trabalho, aproximadamente pouco mais de um terço dos beneficiários, equivalente a 35%, responderam positivamente. Com referência ao valor do benefício do seguro-desemprego, 55% considerou o valor insuficiente. A quantidade de parcelas também não apresentou resultado satisfatório para 54% dos beneficiários entrevistados que responderam ser insuficiente a quantidade atualmente paga.

De acordo com a pesquisa dos autores, a quantidade e o valor das parcelas (principalmente o valor) foram dois fatores importantes na influência sobre a satisfação com o Seguro-Desemprego. Os grupos focais de beneficiários apresentaram o argumento de que o fato da existência de um valor limite inferior ao salário que eles recebiam quando trabalhavam tornava necessário que os mesmos procurassem o mercado informal para complementar ou aproximar a renda do salário anterior ao da dispensa.

Conforme a pesquisa quantitativa dos autores, o Seguro-Desemprego foi citado como meio de manutenção por menos da metade dos entrevistados (41%) e mais da metade dos

entrevistados se utilizavam concomitantemente de outros meios para a manutenção, como o trabalho eventual e o chamado “bico” que apareceu em segundo lugar e confirmou os depoimentos registrados dos grupos focais.

A pesquisa dos autores apontou para as sugestões de melhorias no Programa, sendo que as mais frequentes foram o aumento do número de parcelas, devido haver demora na recolocação em outro emprego, conforme os argumentos dos participantes dos grupos focais. Segundo os autores, a pesquisa revelou também que, contrariando o senso comum de que o benefício estimularia a inatividade deliberada, a maioria dos beneficiários (84%) que declararam que as parcelas do benefício do seguro-desemprego eram insuficientes, sugeriu que o aumento fosse para até oito parcelas. Assim, conforme os autores, isso representaria, hoje, a extensão do período em até três meses.

Do ponto de vista dos trabalhadores, portanto, o benefício é objeto de satisfação. De acordo com os dados quantitativos e qualitativos da pesquisa, o trabalhador não pretende a perpetuação do benefício do seguro-desemprego. Conforme conclusão dos autores, isso demonstra a consciência que os trabalhadores possuem a respeito da finalidade do mencionado benefício. Ainda, segundo os autores, a reivindicação do aumento do valor e da quantidade de parcelas pelos trabalhadores é decorrente da necessidade de sobrevivência e das dificuldades de reinserção em um novo emprego. A pesquisa também revelou que apesar do trabalhador ter a consciência de que o benefício do seguro-desemprego é um direito que lhe assiste, ele ainda desconhece informações importantes sobre os critérios e requisitos exigidos para que exista o referido direito ao citado benefício.

De acordo com os autores, os problemas existentes em relação ao recebimento do benefício do seguro-desemprego apresentam, em geral, uma incidência muito baixa. Todavia, os autores colocam que há outros pontos que requerem mais esclarecimentos junto ao trabalhador, especialmente no que concerne à comunicação do trabalhador com a Caixa Econômica Federal - CEF, parceiro de grande importância para o bom funcionamento do Programa do Seguro-Desemprego – PSD.

A pesquisa dos autores mostrou que os trabalhadores reclamaram que perceberam exigências indevidas feitas pela CEF, para que os mesmos pudessem ter acesso ao recebimento do benefício do seguro-desemprego. Segundo os autores, esse ponto está

diretamente relacionado aos princípios do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, que precisam de aprimoramento.

O estudo dos autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T. Walter revelam que os trabalhadores têm ciência do benefício do seguro-desemprego como um importante ganho para a categoria. O aumento do valor e da quantidade das parcelas, segundo os trabalhadores não iria influenciar na permanência deles fora do mercado de trabalho e também na existência de fraudes contra o Sistema do Seguro-Desemprego. Para os trabalhadores, o aumento do valor das parcelas impediria que eles fossem obrigados a “fazer bicos” para sobreviver, devido ao valor ser insuficiente. A justificativa do aumento da quantidade de parcelas, de acordo com os mesmos trabalhadores, estaria no fato da demora de eles encontrarem um novo emprego.

Todos os posicionamentos dos autores e dos entrevistados a respeito da temática complexa do benefício do seguro-desemprego devem ser respeitados, pois são baseados em estudos ou experiência de vida. Assim sendo, o ideal seria que se pudesse atender a todas as reivindicações, com conseqüente satisfação para todas as partes envolvidas.

3º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E A INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA.

A intermediação de mão de obra é uma das ações importantes que deveria estar intimamente vinculada à percepção do benefício do seguro-desemprego. Quando o trabalhador perde o seu emprego, o procedimento correto do Programa do Seguro-Desemprego seria o de conjuntamente com esse trabalhador verificar as possíveis vagas de emprego existentes no mercado de trabalho.

Essa ação demanda conhecimento das necessidades dos empregadores por parte dos agentes responsáveis pela liberação do benefício do seguro-desemprego, porém o que se observa é que não há uma efetiva integração nessa área.

De acordo com o autor José Paulo Zeetano Chahad (2009), dentre as principais políticas ativas a intermediação da mão de obra é uma das mais antigas, e dentre aquelas que recebem menor volume de recurso.

José Paulo Zeetano Chahad (2009; p.127) fez um estudo da dimensão do Sistema Nacional de Emprego – SINE, aplicando uma tabela com os percentuais indicativos da eficiência do mencionado sistema, com referência à recolocação do desempregado em um novo emprego, através da intermediação de mão de obra no ano de 2005.

TABELA 6.1 BRASIL: A DIMENSÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE) (2005)

<i>discriminação</i>	<i>Valor</i>
Trabalhadores inscritos (em 1 000 hab.)	5 007,8 %
% colocados sobre inscritos	17,9 %
% do desemprego aberto (Pnad)	56,0 %
% dos desligados setor formal (Caged)	45,8 %
% do emprego formal (Caged)	19,5 %
% ocupados na PEA (Pnad)	5,8 %
½ Gastos com SINE com relação ao total de gastos com PAMT	1,0 %

Essa tabela mostrou um grau muito baixo de trabalhadores recolocados (17,9% de um total de pouco mais de 5 milhões de inscritos). Todavia, o percentual de gasto com o

SINE foi de apenas 1,0% em relação ao total de gastos feito com a Política Ativa do Mercado de Trabalho – PAMT, que é destinada a custear programas de auxílio ao trabalhador desempregado.

Ainda, segundo o autor José Paulo Zeetano Chahad (2009, p.147), a intermediação de mão de obra tem uma importante função:

A intermediação da mão de obra visa combater as imperfeições de informações do mercado de trabalho, sendo útil para diminuir o desemprego friccional e, indiretamente, sobre a produtividade, sempre que isto ocorrer pela baixa qualidade do “casamento” entre trabalhadores e postos de trabalho. Diretamente, porém, tem um impacto relativamente pequeno sobre a produtividade e a renda do beneficiário da política.

Apesar dessa importante função da intermediação de mão de obra, os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.36) detectaram em estudos recentes que o problema com a referida ação continua:

Foram constatadas diferenças significativas com relação ao percentual de trabalhadores efetivamente inseridos ou reinseridos no mercado de trabalho, quando comparados aos encaminhados e às vagas disponíveis. Falta adequação entre as ações desenvolvidas na intermediação de mão de obra e na qualificação social e profissional e o perfil dos trabalhadores e aquele demandado pelos empregadores. Com essa discrepância entre os perfis, do solicitado pela empresa e o apresentado pelo trabalhador que procura o SINE, cria-se uma situação de baixos níveis de intermediação de mão de obra e conseqüentemente de efetiva colocação. Por outro lado, as empresas não se sentem muito atraídas em procurar o SINE, pois lá não vão encontrar o que procuram. Tradicionalmente, trabalhadores especializados ou com maior nível de escolaridade também não recorrem a esses serviços.

A impressão colocada pelos autores é de que o SINE geralmente abarca trabalhadores que não apresentam a qualificação profissional exigida pelos empregadores. Essa perspectiva traduz na falta de atratividade pelas empresas em recorrerem ao SINE à procura de profissionais. Esse fator aliado a outros não menos favoráveis terminam por influenciar na baixa recolocação dos trabalhadores em um novo emprego.

A opinião do trabalhador e do empregador

Os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.45-47) realizaram uma pesquisa avaliativa do grau de satisfação dos trabalhadores com a ação de Intermediação de Mão de Obra – IMO. A pesquisa de opinião dos autores com os trabalhadores que procuraram a IMO foi feita com base em uma amostra de duas mil entrevistas presenciais em todo o Brasil. A pesquisa mostrou que o atendimento foi considerado “ótimo” por 40% dos trabalhadores entrevistados e 58% dos trabalhadores entrevistados consideraram o atendimento “bom”.

De acordo com os autores, não houve diferenças das avaliações do atendimento em função das características demográficas e sim devido apenas à localização do Posto. Os Postos do interior foram os que apresentaram resultados mais positivos. A avaliação do atendimento foi influenciada também pelo tempo de espera. Os Postos que apresentaram uma maior demora no atendimento obtiveram com mais frequência avaliações negativas. Ainda, segundo os autores, a análise da satisfação com o resultado do atendimento teve uma melhor elucidção. Houve a percepção, de acordo com eles, que a satisfação com o atendimento não necessariamente conduzia à satisfação com o resultado obtido.

Na pesquisa foi detectado que as mulheres, as pessoas de maior grau de escolaridade, as pessoas negras, os desempregados que já estavam na situação de desemprego há mais tempo, os que buscavam pela primeira vez emprego e os entrevistados em postos das capitais foram os menos satisfeitos com a Intermediação de Mão de Obra.

Os autores salientaram que de acordo com a demonstração dos dados oficiais, a situação de trabalho entre as mulheres é a menos favorável, o desemprego entre elas é maior e mais prolongado. A pesquisa de opinião refletiu esse fato e detectou, também, que a inexperiência foi alegada pelas mulheres como um fator de dificuldade importante para conseguir colocação, mais do que a falta de qualificação ou de escolaridade.

A pesquisa identificou também que o avanço da idade, o tempo maior de desemprego e o baixo grau de escolaridade faz parte de outra situação específica que conduz à menor satisfação com a Intermediação de Mão de Obra. Esse grupo é abrangido pelas pessoas particularmente do sexo masculino que habitualmente trabalham na indústria ou na construção civil.

Ainda, de acordo com os autores, o outro grupo que apresentou menor satisfação com a Intermediação de Mão de Obra foram os jovens em busca do primeiro emprego. Na opinião dos pesquisadores, o governo precisa dar uma atenção especial para esse grupo, pois a inexperiência dele, declarada como a principal dificuldade de inserção, induz à situação de uma maior fragilidade em um mercado de trabalho que se torna cada vez mais exigente.

Os pesquisadores reforçam que as características demográficas, isoladamente, não explicam os aspectos que influenciam a satisfação com o atendimento recebido no Posto de Intermediação de Mão de Obra, porque, se assim o fosse, isso implicaria na obtenção de uma visão positiva do resultado do atendimento. Os fatores mais importantes, de acordo com os pesquisadores, referem-se à situação de trabalho. Quanto maior o nível crítico – maior o tempo de desemprego e baixo nível de instrumentação pessoal, escolaridade e qualificação – menor a satisfação. Essa constatação, conforme os pesquisadores indicam que há necessidade de atenção, de orientações e de criação de condições para a inserção no mercado de trabalho dos grupos específicos que estão insatisfeitos com a Intermediação de Mão de Obra.

A pesquisa, segundo os autores, pode ser vista como uma confirmação de que a combinação de características expressas nos grupos prioritários reflete as principais fragilidades para a colocação no mercado de trabalho. Conforme conclusão dos mesmos, o Governo está no caminho político adequado, todavia, a execução da política na ponta, no atendimento e, principalmente, na satisfação do trabalhador, precisa de ajustes e tratamento especial para os grupos insatisfeitos.

O baixo índice de participação em cursos de qualificação, segundo os autores, também aponta para uma lacuna na execução da política e na questão da inserção laboral, pois de acordo com eles sabe-se que uma das funções da Intermediação de Mão de Obra seria o encaminhamento dos trabalhadores para os cursos de qualificação profissional e, se não está ocorrendo tal ação, é outro aspecto a ser reforçado.

Essa constatação pode ser confirmada com os estudos dos próprios autores quando entrevistaram as pessoas que trabalham no SINE, ou seja, os responsáveis pelo atendimento aos trabalhadores desempregados. Eis alguns trechos das entrevistas feitas por Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.101-102) que

Para os autores, a análise de dados indicou também ser necessária a flexibilidade do atendimento e a forma como os serviços são oferecidos aos empregadores, visando, assim, atender a especificidades das demandas. Os autores ressaltam que a pesquisa apontou para algumas diferenças entre as regiões e também diferenças oriundas da experiência dos empregadores com os serviços do Sistema Nacional de Emprego.

Segundo os pesquisadores, os empregadores que possuíam mais informações sobre os serviços em geral foram os que melhor avaliaram o Órgão. Diante desse dado da pesquisa, os autores reforçam a importância do contato inicial e a necessidade dos atendentes de oferecer esclarecimentos e informações aos empregadores sobre os serviços prestados.

A intermediação da mão de obra e o beneficiário do seguro-desemprego

A pesquisa dos autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.179) com os beneficiários do seguro-desemprego para analisar a intermediação da mão de obra junto ao referidos beneficiários, apresentou os seguintes dados:

Inicialmente, destaca-se que o apoio para conseguir trabalho por postos públicos, no momento do requerimento do SD, foi afirmado por somente 1% dos beneficiários, ou seja, em um caso a cada 100 houve menção a IMO quando o trabalhador vai requerer o SD. A maior parte não recebeu apoio algum para conseguir trabalho ao passo que, quando ocorre, esse apoio vem, sobretudo, das relações pessoais, 16%, e do antigo trabalho, 7%. Postos do SINE são indicados por 2%.

Deve-se salientar ainda que o SINE seja desconhecido por 34% dos beneficiários, enquanto 39% já se cadastraram alguma vez e 27% o conheciam, mas nunca se cadastraram. Considera-se alta a proporção de trabalhadores que desconhece a existência do SINE e, se traduzida em números absolutos, resulta em milhões de trabalhadores que nunca ouviram falar dele. Trata-se de uma forte lacuna institucional e outro indicador da falta de integração e ausência quase total de articulação com a IMO no âmbito do SD.

A pesquisa apresenta dados preocupantes na medida em que a intermediação da mão de obra deveria estar caminhando lado a lado com o recebimento do benefício do seguro-desemprego. O fato de 34% dos beneficiários do seguro-desemprego desconhecer o SINE revela a precariedade no fornecimento de informações imprescindíveis aos trabalhadores por parte dos órgãos públicos.

Baseando-se nas informações coletadas na pesquisa mencionada acima, os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.188) comentam a efetividade da intermediação da mão de obra junto aos beneficiários do seguro-desemprego:

O atendimento burocrático, que não distingue as peculiaridades do trabalhador, reverte-se em perda de eficácia e impedimento de efetividade. Ficou evidente também que a comunicação deve ser aprimorada pelo aumento da iniciativa do SINE em promover a orientação profissional (...)

A esse respeito os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter sugerem um caminho a ser seguido:

A esse respeito os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.194-195) sugerem um caminho a ser seguido:

A pesquisa confirma que a combinação de características expressas nos grupos prioritários reflete de fato as principais fragilidades para a colocação no mercado de trabalho, de modo que o Governo está no caminho político adequado. Todavia, a execução da política na ponta, no atendimento e, sobretudo, na satisfação do trabalhador, requer ajustes e tratamento especial efetivo para esses grupos. A menor satisfação expressa pelos grupos prioritários indica que se deve repensar e reforçar o atendimento, de modo que ele não seja uma mera repetição burocrática de procedimentos. Ele deve estar preparado para adaptar-se às características e às especificidades dos trabalhadores. Isso implica mais proatividade na IMO no sentido de oferecer orientação profissional em sentido mais amplo, o que deve aumentar a confiança e a segurança do trabalhador no serviço. A baixa participação em cursos de qualificação também demonstra uma lacuna na execução da política e na questão da inserção laboral, pois é sabido que a política de intermediação inclui o encaminhamento para esses cursos. Detecta-se aí outro aspecto a ser reforçado.

Os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter indicam que o Governo está no caminho certo, isso é, a ação planejada que atualmente é desenvolvida tende a ter êxito no futuro, desde que sejam observadas as mudanças no sistema operacional.

As mudanças partem da preparação dos atendentes para poderem melhor prestar seus serviços aos trabalhadores. De acordo com os autores citados acima, a burocracia é um procedimento que deverá ser evitado pelos atendentes.

A orientação aos trabalhadores deve ser uma ação sempre observada com discernimento. É necessária a análise das especificidades de cada trabalhador para que ocorra um encaminhamento correto a um novo emprego, além do que, conforme mencionado acima pelos autores, o encaminhamento para curso de qualificação é feito através da ação de intermediação da mão de obra.

4º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E A CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

A capacitação profissional é uma importante ferramenta que deveria ser utilizada por todos os trabalhadores. Existem muitas vagas de emprego que ficam sem ser preenchidas devido à lacuna enorme de falta de trabalhadores especializados no mercado de trabalho brasileiro.

O Programa do Seguro-Desemprego indica que não consegue preencher essa lacuna. Não se sabe se é devido a uma falha no planejamento e na execução dos cursos de qualificação profissional ofertados pelo programa ou a pouca liberação de recursos financeiros que impede um trabalho melhor e bem estruturado, capaz de responder de forma mais positiva aos anseios dos empregadores.

Os autores Giácomo Balbinotto Neto e Hélio Zylberstajn (1999, p.2) apresentam uma fundamentação teórica muito interessante sobre a qualificação profissional dos beneficiários do seguro-desemprego:

O conhecimento do perfil dos beneficiários é, em nosso entender, fundamental para a formulação de políticas de combate ao desemprego, por diversas razões. Primeiro, porque permitiria a adequação do programa de seguro-desemprego dentro de um quadro de referência mais amplo, que englobaria o Sistema Nacional de Emprego, transformando-o em uma política ativa de emprego. Neste sentido, o perfil dos beneficiários do seguro-desemprego permite identificar quais são as atividades que estão expandindo o nível de emprego e, portanto, que estão usando menos o seguro-desemprego e aqueles que estão enfrentando dificuldades e fechando vagas e, assim, levando significativos contingentes de trabalhadores a fazer uso do seguro. Este tipo de informação é importante para a integração dos programas de seguro-desemprego com os programas de treinamento e requalificação profissional. Integrá-los significa oferecer um caráter ativo ao programa de seguro-desemprego. Na medida em que as informações do seguro-desemprego indicarem quais e quantos trabalhadores deve ser retreinados ou requalificados, bem como quais os setores para onde os esforços devem ser dirigidos e concentrados, isto irá facilitar a reintegração dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho e reduzir o custo social do desemprego.

Para os autores Giácomo Balbinotto Neto e Hélio Zylberstajn o conhecimento do perfil dos beneficiários é de extrema importância para a posterior criação de programas que visem à eliminação do desemprego. Esse conhecimento de acordo com os autores propiciaria uma transformação no Sistema Nacional de Emprego – SINE de tal forma que a política de

emprego se tornaria ativa. A ideia de se estudar os focos frágeis de desemprego e os focos fortes de emprego e, a partir daí procurar a integração do trabalhador desempregado na área mais necessitada de força de trabalho é uma aposta viável.

Nesse contexto entra a qualificação profissional que é abordada pelos autores acima mencionados como retreinamento e requalificação. Através dos resultados dos estudos, pode-se procurar, junto aos trabalhadores desempregados, um redirecionamento de atitudes e uma nova forma de agir que possa ir de encontro com a reintegração no mercado de trabalho.

A educação formal e o curso de qualificação profissional

Os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T. Walter (2010, 79-80) detectaram, nas entrevistas feitas com os responsáveis pelos cursos de qualificação profissional, problemas externos que prejudicam o resultado final da qualificação realizada pelos trabalhadores. Eis algumas dessas entrevistas:

SINE do Amapá:

Esse é o grande nó que nós vamos ter que desatar daqui para frente: a questão da baixa escolaridade. Porque nós estamos dando a qualificação, mas muito dos trabalhadores, apesar da gente colocar os pré-requisitos, eles não têm escolaridade. Por exemplo, o pedreiro se qualifica, mas quando vai procurar emprego se exige o Segundo Grau, aí ele não consegue a vaga. A elevação da escolaridade é uma questão fundamental. Nós temos de pensar daqui para frente em como fazer isso, como fazer esse link, entendeu? Entre a qualificação e a elevação da escolaridade.

Cadastro de Estabelecimento de Empregadores - CEE de Sergipe:

A demanda do setor empresarial, a partir da modernidade e dos conhecimentos obtidos fora dos programas escolares, como exigência do mercado, trás um desafio: como conjugar a educação formal com a qualificação profissional, neste contexto de educação integral?

A educação formal é um dos requisitos primordiais para a qualificação profissional. Essa educação formal cada vez mais é exigida no momento em que se percebe uma maior concorrência pelas vagas oferecidas pelos empregadores.

O nível de escolaridade então passa a ser um dos grandes desafios que os responsáveis pela qualificação dos trabalhadores são obrigados a enfrentar. Compreende-se pela fala acima, que a qualificação profissional sem o mínimo da educação formal idealizada pelas empresas

torna-se uma qualificação profissional deficiente, pois a mesma não consegue inserir o trabalhador no mercado de trabalho.

Outra questão mencionada é que também a educação formal, por maior nível que ela apresente, pode se chocar de frente com conhecimentos que não são adquiridos nos bancos escolares e que o setor empresarial está exigindo com maior frequência. Esse impasse é uma questão que os responsáveis por cursos de qualificação profissional terão que estudar uma maneira de tentar resolver.

Ainda com referência a educação formal e a sua relação com o curso de qualificação profissional, os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, p.283) são categóricos:

Se não for buscada a estratégia de priorizar os que chegam ao sistema público de emprego pelas formas que os fizeram entrar, seja na busca de um novo emprego ou para a habilitação ao Seguro-Desemprego, e se não for buscada uma articulação das ações de qualificação profissional com a elevação da escolaridade, os cursos mobilizados no âmbito do Ministério do Trabalho e apoiados pelo FAT não terão muito sentido de continuarem, pois reproduzem o que se assiste há exatos 15 anos, quando a Lei do FAT foi reorganizada (Lei nº 8.900, de 30/06/1994). Desde então, com os mesmos propósitos houve a execução de três diferentes ações: o Programa de Reciclagem Profissional, entre 1993-1994, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, entre 1995-2003 e o Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ, desde 2003, sendo que os propósitos que justificaram os respectivos lançamentos não tenham ainda sido alcançados, que em suma é a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho, tendo como porta de entrada o Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Os autores acima deixam bem claro que o curso de profissionalização não pode, de forma alguma, se dissociar da elevação da escolaridade. Eles citam a criação de diferentes planos de qualificação profissional ao longo dos anos e que não se apresentaram de forma efetiva para recolocar o trabalhador no mercado de trabalho.

Os cursos de capacitação sob a ótica dos trabalhadores e o Pronatec

Os autores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Willamil Balestro e Maria Inez M.T Walter (2010, 195-196) entrevistaram trabalhadores que participaram de cursos de qualificação profissional e obtiveram as seguintes considerações:

Em relação à execução dos cursos, houve incidência maior de problemas nos que exigiam o uso de máquinas, ferramentas e equipamentos. Constatou-se que nem sempre estavam disponíveis na quantidade e no tempo necessário ao bom andamento das atividades práticas. Os egressos foram majoritários na demanda por mais carga horária de aulas práticas e também na sugestão de encaminhamento para estágios. Recomenda-se, assim, a supervisão da execução dos programas de qualificação observando em especial à estrutura dos que requerem o uso de máquinas, ferramentas e equipamentos. Sugere-se ainda o reforço da prática e a busca de meios de favorecer a prática com estágios nas empresas. Isso implica estreitamento da interação com os empregadores, por um lado, e com os educandos, por outro.

De acordo com os trabalhadores que participaram de cursos de capacitação profissional, houve falhas no desenvolvimento dos cursos no que concerne às aulas práticas, devido à ausência do número correto de máquinas e equipamentos que permitissem o bom andamento das referidas aulas. Ainda houve reclamação da carga horária e da falta de estágio. Supõe-se a compreensão dos trabalhadores a respeito da importância da teoria, mas também de que a teoria sem a prática não produz os resultados esperados.

PRONATEC é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego que objetiva principalmente a expansão, a interiorização e a democratização das ofertas de cursos de Educação Profissional e Tecnológica para os brasileiros. O mencionado programa foi instituído pela Lei 12.513/2011, que condicionou o recebimento do benefício do Seguro-Desemprego a matrícula e frequência em cursos de qualificação.

No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o público-alvo do PRONATEC são os trabalhadores requerentes e beneficiários do seguro-desemprego. Quando os referidos trabalhadores forem às unidades de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego, deverão, além de levar a documentação exigida para requerer o seguro-desemprego, conforme a Lei nº 7.998/1990 e a Resolução nº 467/2005 do CODEFAT, levar comprovante de residência e de escolaridade.

As unidades de atendimento do referido Ministério deverão encaminhar os beneficiários do seguro-desemprego para os locais onde serão realizadas as matrículas para os cursos. Ressalta-se que esse encaminhamento somente é feito quando, no ato do atendimento, for verificado que o trabalhador requerente é público prioritário do curso de qualificação profissional.

Os trabalhadores requerentes e beneficiários do seguro-desemprego somente serão matriculados se tiverem a pré-matrícula realizada pelo posto da rede de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego. Ressalta que essa pré-matrícula poderá ser realizada em dois momentos distintos: no ato da solicitação do benefício pelo trabalhador ou por convocação por carta registrada.

A frequência do trabalhador no curso de qualificação profissional será feita pelo estabelecimento de ensino que ministrará o citado curso. O estabelecimento de ensino deverá disponibilizar o comprovante de frequência para o Ministério da Educação e Cultura – MEC e o mesmo enviará a informação disponibilizada para o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Essa comunicação é automatizada, isentando o trabalhador de apresentar documentos de comprovação de frequência no curso para o Ministério do Trabalho e Emprego.

O trabalhador será obrigado a se matricular no curso de qualificação profissional sob pena de perder o benefício do seguro-desemprego, quando possuir nível médio, estiver recebendo o citado benefício pela segunda vez e existir disponibilidade de curso, com exceção dos trabalhadores que estiverem recebendo o benefício do seguro-desemprego pela primeira vez e os trabalhadores que estiverem recebendo a última parcela do mencionado benefício.

Os cursos de capacitação profissional ofertados pelo PRONATEC são gratuitos e oferecem para o trabalhador alimentação, transporte e todos os materiais escolares de que ele necessitar, contudo o valor e a quantidade das parcelas do benefício do seguro-desemprego não sofrerão nenhum acréscimo.

O trabalhador que não for identificado como público prioritário não será obrigado a fazer o curso de qualificação profissional, porém se ele decidir por realizar a pré matrícula terá que comprovar a matrícula e a frequência no curso pretendido sob pena de cancelamento do benefício do seguro-desemprego recebido pelo mesmo.

Os cursos de capacitação profissional do PRONATEC terão carga horária mínima de 160 horas, com, no máximo, 04 horas diárias em horário comercial.

Caso o trabalhador queira saber quais são os cursos que o PRONATEC está ofertando, poderá se encaminhar para as unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego -- SRTE), as unidades integrantes do

Sistema Nacional de Emprego – SINE, as Secretarias de Educação dos Estados, as Redes Estaduais de Educação, os Institutos Federais e as unidades dos serviços nacionais de aprendizagem terão uma lista dos referidos cursos oferecidos pelo mencionado Programa.

Ressalta-se que o trabalhador poderá desistir do curso de capacitação profissional se receber uma oferta de emprego ou mesmo se ele estiver matriculado poderá ser encaminhado pelos postos de atendimento para preencher vagas de emprego.

Em casos de doença, o trabalhador deverá apresentar o atestado médico à Instituição Educacional na qual está matriculado para justificar as faltas e evitar o cancelamento do benefício.

Se o trabalhador for pertencente ao público prioritário, porém já está matriculado e frequentando outro curso de qualificação profissional, bastará que ele leve os documentos comprobatórios do mencionado curso para a unidade de atendimento que recepcionou o pedido do benefício do seguro-desemprego dele e o mesmo não terá o referido benefício cancelado.

Nota-se que a regra é que os cursos de profissionalização oferecidos pelo PRONATEC sejam na área de atuação do trabalhador, porém o trabalhador poderá optar por uma área diferente da área que atua, pois a obrigatoriedade está apenas na realização do mencionado curso de capacitação profissional.

Quando o trabalhador está recebendo o seguro-desemprego e recebe convocação para se matricular em curso do PRONATEC, mas se recusa, ele terá o benefício cancelado, todavia as parcelas recebidas antes da convocação não precisarão ser devolvidas.

O trabalhador poderá recorrer e abrir processo administrativo quando tiver o benefício cancelado por ter se recusado a fazer o curso devido à mudança para outra cidade, quando houver incorreção dos dados enviados para o Ministério do Trabalho e Emprego sobre a frequência no curso que realizou e em outros casos que julgar ter sido injustamente prejudicado.

5º CAPÍTULO: O SEGURO-DESEMPREGO E AS FRAUDES

O Programa do Seguro-Desemprego vem enfrentando um sério problema quando o assunto se relaciona com as fraudes. Infelizmente, apesar das muitas tentativas do Ministério do Trabalho e Emprego em coibir que fatos como esses ocorram, vez ou outra surge nos meios de comunicação notícias bombásticas de pessoas que ludibriaram o Governo através do recebimento indevido do benefício do seguro-desemprego.

O sistema do seguro-desemprego ainda apresenta vários tipos de fragilidades que permitem às pessoas inescrupulosas o acesso de forma criminoso às suas bases. Todavia, convém ressaltar que não é somente o benefício do seguro-desemprego que enfrenta essa situação. Programas do Governo que envolva dinheiro dificilmente passam despercebidos aos olhos dos fraudadores. Assim, o correto é que o Ministério continue tentando fortalecer o seu sistema, procurando identificar as falhas para possíveis acertos e conseqüente prevenção de futuros golpes contra um benefício que tem ajudado bastante o trabalhador desempregado.

Quando empregado e empregador são os “vilões”

O escritor Sergio Ferreira Pantaleão publicou no site guiatrabalhista.com.br uma matéria sobre um meio de fraude que envolve ações conjuntas entre empregado e empregador. Segundo o autor já faz tempo que empregado e empregador por meio de acordos entre si deixam de registrar a CTPS quando iniciam um contrato de trabalho. Tal ato ocorre pelo fato do empregado ser beneficiário do seguro-desemprego devido a uma demissão sem justa causa do emprego anterior.

O empregado, ciente de que terá direito a receber durante 05 meses o benefício do seguro-desemprego caso continue desempregado e não assine a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, quando arruma um novo emprego, é o próprio empregado que pede ao empregador que não registre a sua CTPS enquanto estiver recebendo o mencionado benefício. Segundo o autor, o empregador concorda com o pedido do empregado e o contrata sem realizar o registro na CTPS porque vislumbra 05 meses sem o pagamento das obrigações sociais (INSS, FGTS) ou trabalhistas (férias, 13º salário, adicionais), como também outras

despesas (assistência médica, odontológica) que eventualmente o empregador teria com os empregados registrados.

Então, conforme o autor, o empregado trabalha sem a CTPS assinada, recebe salário mensal da empresa concomitantemente com o benefício do seguro-desemprego e a empresa fica desobrigada de cumprir com as obrigações trabalhistas e previdenciárias em relação ao citado empregado.

Sergio Ferreira Pantaleão relata que “no mundo imaginário todos parecem “levar vantagem”, uma situação que segundo ele a todo o momento a sociedade brasileira critica quando comenta sobre política”. A sociedade critica com veemência o dinheiro desviado nas falsas licitações de obras públicas; o dinheiro que deveria ser revestido em projetos sociais, mas que não saem do papel; as obras superfaturadas e as várias maneiras que existem de desvio que termina por onerar o cidadão que não tem culpa de nada.

De acordo com o autor, quando empregado e empregador agem com o intuito de forjar uma situação que não condiz com a realidade, eles estão agindo da mesma forma que os políticos corruptos. Para o escritor, além da contratação sem o registro na CTPS, existem outras práticas que acarretam em prejuízo ao erário público, que são:

- a. A dispensa temporária do empregado com o único objetivo de sacar o FGTS e receber o seguro-desemprego, pois o mesmo continua trabalhando para a empresa que o “demitiu”;
- b. A demissão de um empregado feita por uma empresa que posteriormente transfere esse dito empregado para outra empresa do mesmo grupo, contribuindo assim para que o referido trabalhador receba o benefício do seguro-desemprego e continue prestando serviços para ambas às empresas
- c. É o descumprimento do contrato de trabalho por parte do empregador para caracterizar uma rescisão de contrato de trabalho indireta e atribuir o direito ao recebimento do benefício do seguro-desemprego para o trabalhador.

Sergio Ferreira Pantaleão diz ainda que as mencionadas práticas citadas acima caracterizem a prática de crime de estelionato qualificado contra a Administração Pública, nos termos do artigo 171, § 3º do Código Penal – CP.

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis.

§ 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

Para o escritor o empregador deve ter cuidado com as fiscalizações do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Se o Órgão em tela identificar a citada situação quando for realizar a fiscalização, fará a lavratura do Auto de Infração pelo descumprimento da legislação referente à falta de registro na CTPS, além de levar ao conhecimento da Polícia Federal o fato para que se possa apurar a fraude e abrir um processo na Justiça Federal.

Pode ocorrer também que o empregado resolva ingressar com uma reclamatória trabalhista requerendo os 05 meses trabalhados sem registro e a empresa, de acordo com o autor, seja obrigada a pagar judicialmente todos os encargos que imaginava ter se livrado de pagar. Outra ocorrência, segundo o autor, seria a possibilidade de que por algum infortúnio, acontecesse um acidente de trabalho ou a morte do mencionado empregado durante o recebimento do benefício do seguro-desemprego simultaneamente com a prestação de serviço à empresa. A “dor de cabeça” do empregador seria enorme ao ter que enfrentar esse problema.

Conforme o autor, as dificuldades para o empregado não seriam menores que as do empregador. A comprovação da fraude faria com que o trabalhador fosse obrigado a devolver todas as parcelas recebidas indevidamente e corrigidas monetariamente do benefício do seguro-desemprego.

Também, segundo o autor, empregado e empregador poderão responder criminalmente nos termos do art. 171 do CP e se forem julgados culpados, estarão sujeitos à pena aplicada de acordo com o § 3º do citado dispositivo legal.

Conforme o autor, as dificuldades para o empregado não seriam menores que as do empregador. A comprovação da fraude faria com que o trabalhador fosse obrigado a devolver todas as parcelas recebidas indevidamente e corrigidas monetariamente do benefício do seguro-desemprego.

O autor cita que o direito ao recebimento do benefício do seguro-desemprego não é devido à ausência de registro em CTPS, mas sim a falta de trabalho e de renda que possa garantir o sustento do trabalhador desempregado e da família. Nesse caso, o trabalhador pratica o crime previsto acima descrito quando o mesmo durante o recebimento do benefício do seguro-desemprego teve alguma percepção de contraprestação de algum trabalho autônomo informal; recebeu algum benefício previdenciário estando desligado da empresa; se estabeleceu como comerciante ou ainda ingressou em emprego público.

O autor finaliza dizendo que é dever do empregador realizar o registro do empregado no momento que for admiti-lo mesmo que ele seja beneficiário do seguro-desemprego. Finaliza também que o empregado deve ter a consciência de buscar se reintegrar de modo formal no mercado de trabalho se a oportunidade surgir, deixando o recebimento do benefício do seguro-desemprego para quem realmente precisa.

O texto do autor esclarece que essa forma de fraude é difícil de ser detectada, pois o “pacto” entre patrão e trabalhador “esconde a ilegalidade em uma falsa cortina da legalidade”. Somente o acaso para a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego conseguir descobrir a mencionada fraude. Isso porque não é interessante para nenhuma das duas partes serem descobertas. Desse modo não se pode culpar o sistema do programa do seguro-desemprego, mas sim o espírito inescrupuloso de pessoas que pensam somente em “tirar vantagem ou lucrar” de qualquer jeito, desrespeitando leis e regras estipuladas pela sociedade.

A fraude envolvendo escritórios de contabilidade e os agentes credenciados

O jornalista Marcelo Miranda Becker divulgou no dia 01 de abril de 2014 em site de jornal na internet matéria a respeito da desarticulação de duas quadrilhas pela operação Canudos, da Polícia Federal. As duas quadrilhas eram comandadas por duas irmãs que de acordo com o relato do delegado Cristiano Gobbo, responsável pela investigação, elas eram proprietárias de dois escritórios de contabilidade na cidade de Novo Hamburgo, região metropolitana de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. A fraude no pagamento do benefício do seguro-desemprego se aproximava de R\$ 3 milhões de reais e envolvia mais de 600 pessoas.

Essa operação prendeu seis pessoas que foram acusadas dos crimes de formação de quadrilha e estelionato. Além das mencionadas irmãs empresárias duas contadoras tiveram a decretação de prisão preventiva, pois as mesmas eram quem inseria os dados falsos dos beneficiários do seguro-desemprego no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego. Houve também a prisão temporária de outros dois funcionários dos escritórios (uma mulher e um homem).

O delegado informou que as irmãs eram as ‘cabeças’ do esquema e, que até uma delas já possuía passagem anterior pela polícia por cometimento de crime de estelionato. De acordo com o delegado, o prejuízo causado aos cofres públicos pela fraude pode ser ainda maior, já na primeira etapa da operação foram analisados somente os benefícios pagos entre 2012 e 2013 e os escritórios atuavam na região desde 2007.

A Polícia Federal conta que a investigação se iniciou em dezembro de 2013, em decorrência de denúncia ao Ministério do Trabalho. Conforme conta a Polícia Federal, a informação partiu de um parente de alguém que sacava indevidamente o benefício do seguro-desemprego. Esse parente disse à Superintendência Regional do Trabalho o número do PIS do fraudador e através do citado número foi possível apurar que havia inúmeras irregularidades provenientes dos dois escritórios de contabilidade investigados.

Os escritórios utilizavam os dados fornecidos por empresas para as quais eles prestavam serviços, sendo que as empresas desconheciam o mencionado sistema de fraudes. Munidos desses dados, as contadoras criavam vínculos empregatícios fictícios entre os beneficiários fraudadores e as empresas. Ressalta-se que alguns estabelecimentos sequer existiam.

Os beneficiários do seguro-desemprego pagavam entre R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais) e R\$ 1.400,00 (hum mil e quatrocentos mil reais) pela fraude que possibilitava que eles recebessem irregularmente de três a cinco parcelas do benefício do seguro-desemprego. A Polícia Federal exemplificou um dos casos investigados no qual um pintor de obra foi cadastrado no sistema CAGED como empregado de uma fábrica de sorvetes e demitido sem justa causa, porém jamais tendo trabalhado de fato. Todavia, esse vínculo empregatício fictício gerou quatro parcelas de R\$ 1.200,00 e o escritório fraudador ficou com uma parcela do benefício do seguro-desemprego como pagamento pelo trabalho realizado.

O delegado afirmou que os trabalhadores integrantes do esquema fraudulento para receber o benefício indevidamente farão parte de novos inquéritos, pois de acordo com ele quem foi beneficiado será responsabilizado criminalmente devido ao fato de ter praticado o crime de estelionato.

A operação Canudos deu origem também ao cumprimento de três mandados de busca e apreensão que resultou no sequestro de bens das pessoas envolvidas na fraude. Segundo o delegado Cristiano Gobbo, apesar das referidas pessoas estarem cometendo crimes com danos de valor considerável, elas não tinham praticamente nenhum bem declarado; daí a necessidade do pedido via judicial para que se fizesse o sequestro de todo bem que fosse encontrado na posse dos fraudadores. Os mencionados mandados foram responsáveis pela apreensão de quatro veículos de luxo.

Outra matéria sobre fraude no recebimento do seguro-desemprego foi publicada em site de jornal na internet no dia 12 de novembro de 2013. A jornalista Claudia Rolli noticiou a ação que a Polícia Federal fez quando detectou 299 saques indevidos em duas lotéricas da região metropolitana de São Paulo.

Conforme o relato da jornalista, um grupo, com pelo menos três pessoas já identificadas pela Polícia Federal, teria sacado aproximadamente R\$ 800 mil reais, de acordo com as informações prestadas por terceiros, havendo inclusive em um dos casos uma retirada realizada em nome de um trabalhador já falecido.

Segundo a jornalista, a mencionada operação da Polícia Federal seria a quinta em apenas dois anos de combate a saques irregulares do benefício do seguro-desemprego; sendo que o prejuízo nas ações anteriores havia chegado a R\$ 56 milhões, conforme estimativa da Polícia Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego.

O delegado Ricardo Carriel, chefe do setor de operações da Delegacia de Combate a Crimes Fazendários em São Paulo, disse em entrevista à jornalista Claudia Rolli que o pagamento do benefício do seguro-desemprego entrou no foco das ações de repressão após o aumento considerado de casos de saques fraudulentos. Esses saques eram oriundos de uma chamada "Reemissão". A reemissão seria uma modalidade de liberação de parcelas adicionais do benefício do seguro-desemprego e apenas agentes credenciados para a recepção e liberação

do benefício do seguro-desemprego teriam a autorização do Ministério do Trabalho para executar o referido ato.

Ainda, segundo o delegado, a ação havia sido realizada com 40 policiais que cumpriram oito mandados de busca e apreensão na capital do Estado de São Paulo e nas cidades de Franco da Rocha, Jquitiba e Caieiras. A cidade de Juazeiro do Norte do Estado do Ceará também foi alvo da mencionada ação.

De acordo com a matéria, a retirada fraudulenta dos benefícios do seguro-desemprego havia ocorrido nos meses de janeiro de 2010 a março de 2011. A investigação teve início quando o Ministério do Trabalho fez a denúncia a Polícia Federal, informando que agentes credenciados para a recepção e liberação do benefício do seguro-desemprego teriam fraudado o sistema de concessão.

Para o delegado, conforme relato da entrevista feita pela jornalista Cláudia Rolli, essa fraude ocorreu devido o atendimento do seguro-desemprego ser pulverizado, com a existência de agentes credenciados em diversos Postos de Atendimento, culminando assim com a exposição do sistema de recepção e liberação do benefício do seguro-desemprego.

As ações do Ministério do Trabalho e Emprego contra as fraudes

O Ministério do Trabalho vem desenvolvendo ações que visam coibir as fraudes que abalam a concessão do benefício do seguro-desemprego. Atualmente são duas as ações principais lideradas pelo órgão ministerial.

A primeira ação é com referência ao sistema de saque do benefício do seguro-desemprego. Foi publicada em 23 de dezembro de 2013 a Resolução nº 725 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT que institui no seu artigo 1º a obrigatoriedade do banco responsável pelo pagamento do benefício do seguro-desemprego, a Caixa Econômica Federal – CEF a se equipar até o final de dezembro de 2015 para o procedimento de coleta biométrica quando o beneficiário for receber o pagamento em espécie.

O sistema de biometria é um recurso que utiliza a digital da pessoa para que ela possa ser identificada. Esse sistema visa dar mais segurança ao processo de pagamento do seguro-desemprego, com conseqüente diminuição das fraudes.

Além dessa medida, a CEF deverá abrir uma conta corrente simplificada ou conta poupança para o beneficiário do seguro-desemprego, onde deverá ser feito o depósito dos pagamentos sem quaisquer ônus para o trabalhador.

Um projeto-piloto para o procedimento de coleta biométrica para os saques em espécie do benefício do seguro-desemprego nas Agências da CEF começa a funcionar no mês de dezembro de 2014 no Distrito Federal. Caso a avaliação seja positiva, esse sistema entrará em funcionamento em todo o país.

A outra medida adotada pelo Ministério do Trabalho foi uma edição da Resolução nº 736 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT publicada no dia 10 de outubro de 2014, referente à utilização pelos empregadores do uso do aplicativo Empregador Web no Portal Mais Emprego do site do Ministério do Trabalho e Emprego.

A Resolução em tela torna obrigatório o preenchimento do requerimento do Seguro-Desemprego (RSD) e da Comunicação de Dispensa (CD) por toda pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada que tenha dispensado trabalhador sem justa causa.

O acesso ao referido aplicativo exige prévio cadastro da empresa, pois será utilizado o certificado digital – padrão ICP-Brasil. O aplicativo possui funcionalidade que permite ao empregador realizar o cadastramento e a nomeação de procurador para representá-lo no preenchimento do Requerimento do Seguro-Desemprego/Comunicação de Dispensa.

Se o empregador e o procurador possuírem o certificado digital – padrão ICP – Brasil, a procuração poderá ser realizada no aplicativo Empregador Web, sem a necessidade de validação na rede de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego. No caso de apenas o procurador possuir certificado digital – padrão ICP-Brasil, o empregador poderá efetuar cadastro e emissão de procuração no aplicativo Empregador Web, que deverá ser entregue nas superintendências regionais do Ministério do Trabalho e Emprego ou nas unidades conveniadas estaduais e municipais do Sistema Nacional de Emprego. Todavia, essa procuração deverá ter firma reconhecida em cartório e ser acompanhada da seguinte documentação de cópias de documento de identificação civil e de CPF do outorgado; cópias de documento de identificação civil e de CPF do outorgante; e, cópia do contrato social, do estatuto ou documento equivalente que comprove ser o outorgante o responsável legal da empresa. A procuração terá o prazo de validade de cinco anos, que a critério do outorgante

poderá ser cancelada a qualquer momento no Empregador Web – Portal Mais Emprego, ou mediante solicitação nas superintendências regionais do Ministério do Trabalho e Emprego ou nas unidades conveniadas estaduais e municipais do Sistema Nacional de Emprego.

O empregador será responsável pela entrega ao trabalhador dos formulários do Seguro-Desemprego/Comunicação de Dispensa impressos no aplicativo Empregador Web no Portal Mais Emprego.

Ressalta-se que o mencionado aplicativo permite ao empregador ou procurador o preenchimento do Requerimento de Seguro-Desemprego/Comunicação de Dispensa, de forma individual ou coletiva, mediante arquivo de dados, caso seja respeitada a estrutura de leiaute definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego disponível na página eletrônica <http://maisemprego.mte.gov.br>.

Os formulários Requerimento de Seguro-Desemprego/Comunicação de Dispensa (guias verde e marrom) impressos em gráficas que atualmente são utilizados pelos empregadores somente serão aceitos na rede de atendimento de recepção e liberação do benefício do seguro-desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego até o dia 31 de março de 2015. Os empregadores precisarão se adequar ao prazo para evitar futuros transtornos.

Além dessas duas medidas de caráter externo, o Ministério do Trabalho e Emprego adotou outra medida de caráter interno para evitar as fraudes na concessão do benefício do seguro-desemprego.

Anteriormente qualquer computador poderia ser utilizado para a recepção e liberação do seguro-desemprego. Para isso bastava que a pessoa que fosse utilizar o referido computador fosse credenciada junto ao Ministério do Trabalho e possuísse a senha de acesso ao programa do seguro-desemprego.

Hoje todos os computadores destinados à recepção e liberação do seguro-desemprego são cadastrados junto ao órgão central do Ministério do Trabalho e Emprego. Os computadores agora são atrelados aos agentes que trabalham com o seguro-desemprego através de autorização que precisa ser revalidada anualmente.

Assim, o Ministério do Trabalho detém o conhecimento de todas as máquinas que estão funcionando com o programa do seguro-desemprego, bem como quais os agentes

credenciados são os responsáveis pela utilização das mesmas. Essa medida possibilita que o Ministério do Trabalho descubra de modo rápido e seguro qualquer irregularidade que possa vir a ser cometida pelos agentes credenciados.

JURISPRUDÊNCIA SOBRE AS FRAUDES

PENAL. ESTELIONATO. RECEBIMENTO DE SEGURO-DESEMPREGO. TRABALHO INFORMAL. FRAUDE. ERRO DE TIPO (ART. 20, CP). ABSOLVIÇÃO. APELAÇÃO. 1. No crime de estelionato qualificado, o elemento subjetivo do tipo é o dolo específico, ou seja, a consciência de que o ato praticado é ilegal. 2. Na hipótese, o contexto probatório demonstra que o Apelado não tinha conhecimento da ilegalidade de sua conduta, o que resulta na aplicação do disposto no artigo 20, do Código Penal, mantendo-se a r. sentença recorrida que o absolveu por erro de tipo. 4. Recurso de Apelação não provido.

(TRF-1 - ACR: 1490 MT 2005.36.01.001490-7, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, Data de Julgamento: 17/12/2007, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 12/03/2008 e-DJF1 p.06)

A 4.^a Turma do TRF da 1.^a Região decidiu dar provimento a recurso interposto pelo Ministério Público Federal contra decisão da Vara Federal de Uruaçu (GO), que rejeitou denúncia por prática de estelionato, aplicando o princípio da insignificância. Com a decisão do TRF, o processo retornará à Vara de origem para regular tramitação. Segundo a denúncia, o estelionato teria sido praticado na obtenção de quatro parcelas de seguro-desemprego, o que fica abaixo de R\$ 10 mil, definido pela Lei 10.552/2002 como insuficiente para a execução tributária. Por essa ótica quantitativa, qualquer lesão ao patrimônio do seguro-desemprego estaria amparada pelo princípio da insignificância (...), explicou o relator, desembargador Olindo Menezes. Mas, segundo ele, a aplicação do princípio da insignificância não está atrelada somente à quantia ilicitamente obtida. Embora ínfimo o valor possivelmente fraudado, a ação do acusado está revestida de periculosidade social, de servir de motivação para outros desempregados, pois o bem jurídico tutelado é a credibilidade do programa do seguro-desemprego, disse o relator. Ele ainda citou jurisprudência da própria 4.^a Turma e do STJ pela inaplicabilidade do princípio da insignificância ao crime de estelionato cometido em detrimento do seguro-desemprego. A decisão da 4.^a Turma foi unânime. Processo: 00041408720114013505/GO

As jurisprudências citadas acima revelam o fator subjetivo que permeiam o recebimento indevido do benefício do seguro-desemprego. Assim, dependendo do caso analisado, a decisão pode ser favorável ou desfavorável para o réu.

6º CAPÍTULO: O PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO E A BUSCA PELA EFICÁCIA

O benefício do seguro-desemprego, a priori deveria andar de mãos dadas com o sistema de intermediação de mão de obra e os cursos profissionalizantes. A rigor, o benefício teria que ser concedido quando não houvesse nenhuma alternativa para o trabalhador desempregado. Todavia, o que se observa é que o Programa do Seguro-Desemprego não conseguiu ainda realizar essa integração, apesar de colocada em lei.

A busca pela eficácia do Programa do Seguro-Desemprego esbarra nessa realidade prática que não condiz com a realidade teórica.

Fortalecer a intermediação de mão de obra e viabilizar os cursos profissionalizantes é metas que necessitam serem alcançadas para que se possa realmente atingir a eficácia do Programa do Seguro-Desemprego.

A desarticulação do Programa do Seguro-Desemprego com as Ações Ativas

Giácomo Balbinotto Neto e Hélio Zylberstajn (1999, p.4) descrevem como ocorre à desarticulação entre a concessão do benefício do seguro-desemprego, a mão de obra e a qualificação profissional:

A finalidade do programa de seguro-desemprego, conforme indica a lei que o regulamenta, é oferecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, que tenha sido dispensado sem justa causa. Além de conceder o benefício, o programa destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores na busca de um novo emprego, podendo, para tal, promover ações integradas de recolocação e qualificação profissional. Contudo, estas ações não são efetivamente desenvolvidas e integradas ao programa de seguro-desemprego. Segundo Chahad e Azeredo (1992,p.3-4), este fato constituiu-se num equívoco por parte dos formuladores do programa e que ainda não foi corrigido, pois colocou a intermediação da mão-de-obra, o reemprego e a reciclagem profissional num plano secundário. Sem a articulação com essas ações, o programa não adquire o caráter de política ativa, previsto na legislação.

O progressivo relaxamento das restrições do acesso, aliado à ausência de articulação com as ações de intermediação e reciclagem conferiram ao seguro-desemprego um caráter muito mais de transferência de renda do que de auxílio na busca de um novo emprego. (...)

Conforme salientaram os autores, os formuladores do Programa do Seguro-Desemprego relegaram a intermediação de mão de obra e os cursos profissionalizantes ao segundo plano, não concedendo a devida ou a mesma importância que deram ao benefício do seguro-desemprego. Devido a esse fato, o Programa do Seguro-Desemprego não consegue se firmar como uma política ativa nos moldes preconizados pela legislação.

A constatação acima atualmente é verificada com o PRONATEC. De acordo com a matéria publicada em 03 de fevereiro de 2014 pelo jornalista Edmilson Martins na internet, o Governo não conseguiu por em prática o aperto que desejava fazer para reduzir os gastos com o seguro-desemprego. Segundo os dados, de cada 100 pessoas que solicitaram o benefício do seguro-desemprego nos dois últimos meses do ano passado, apenas 4% foram obrigadas a fazer a pré-matrícula nos cursos profissionalizantes do PRONATEC e 96% foram dispensadas. Dos 744.056 desempregados que pediram o benefício pela segunda vez ou mais em dez anos em todo o País, somente 30.918 desempregados tiveram encaminhamento para os cursos de qualificação profissional.

Conforme relato do jornalista a porcentagem de pessoas que, de fato, fizeram o curso pode ser ainda menor que os quase 31 mil demitidos, já que o levantamento não mostra se os beneficiários realmente efetivaram a matrícula em uma das instituições que oferecem cursos de qualificação profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC.

O jornalista escreveu que apesar da obrigatoriedade exigida pelo Governo, faltam cursos para os desempregados. Para o desempregado ser liberado de frequentar o curso de qualificação basta que no momento em que pedir o seguro-desemprego não esteja disponíveis cursos na região próxima onde ele mora ou na área de atuação dele, levando em conta as suas duas últimas ocupações.

A matéria do jornalista Edmilson Martins trouxe à tona a opinião do professor de Economia da Universidade de São Paulo (USP), Hélio Zylberstajn, que faz a defesa a favor da realização dos cursos profissionalizantes serem ministrado pelas próprias empresas dispostas a contratar, pois assim fazendo atende o que o mercado precisa e garante o emprego do trabalhador que se qualifica. O mencionado professor diz ainda que se as experiências brasileira e internacional mostraram que os resultados são desfavoráveis quanto à forma que

estão sendo executados os referidos cursos e que o programa seria um desperdício de recursos públicos.

Para ilustrar a sua matéria, o jornalista Edmilson Martins narra a história de Flávio Sabino Amorim, um desempregado de 36 anos de idade que concluiu há mais de um ano o curso de agente de informações turísticas pelo Instituto Federal de Brasília (IFB), mas até aquele momento não havia conseguido um emprego, apesar de ter deixado seu currículo em todos os hotéis da capital do Distrito Federal. O desempregado disse que havia sido orientado a fazer o curso, mesmo nunca tendo trabalhado na área, com a justificativa de que os grandes eventos esportivos no Brasil aumentariam a oferta de emprego. Apesar de não ter conseguido uma vaga de emprego, o rapaz sinalizou que não tinha feito o curso em vão porque havia conseguido trabalhar como voluntário, na Copa das Confederações e esperava que algum gerente de hotel retirasse o seu currículo do fundo da gaveta e o chamasse para trabalhar antes da realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil.

O percentual baixíssimo de desempregados fazendo o curso de qualificação profissional reforça o entendimento da total desarticulação do Programa do Seguro-Desemprego com os cursos profissionalizantes.

Conclui-se que a teoria não condiz com a prática e que o Programa do Seguro-Desemprego precisa com urgência repensar os seus projetos tanto na área dos cursos de profissionalização quanto na área de intermediação de mão de obra.

O Sistema Público de Emprego e o Programa do Seguro-Desemprego

José Paulo Zeetano Chahad em seu livro *Desigualdade e pobreza no Brasil* (2000, p. 561-585) apresenta proposta para que o Programa do Seguro-Desemprego possa atingir a sua eficácia. O autor fala a respeito da implantação de um sólido sistema público de emprego (SPE), com o conseqüente fortalecimento do Programa do Seguro-Desemprego.

Atualmente, o benefício do seguro-desemprego é considerado uma “indenização compulsória”, pois a intermediação da mão de obra não promove o equilíbrio do mercado de trabalho setorial e/ou regional, além do curso profissionalizante não responder às necessidades reais da demanda por emprego e os programas de geração de emprego e renda não atingirem os mais necessitados. Assim, a desarticulação em conjunto das mencionadas

políticas não estão possibilitando a existência de eficiência nos gastos voltados para o mercado de trabalho e inibem ainda a eficácia de seus resultados.

De acordo com Chahad o desemprego pode ser tratado de três formas: a assistencial, a preventiva e a curativa. A forma assistencial se traduziria no auxílio aos desempregados, ajudando-os a enfrentarem os problemas que acarretam uma demissão, como no caso as despesas inadiáveis que cada um possui. A forma preventiva seria os esforços públicos na busca de estimular a demanda agregada ou o envolvimento dos empregadores no financiamento dos benefícios aos trabalhadores. A forma curativa se resumiria nas ações do Estado visando promoção do emprego e/ou reciclagem dos trabalhadores.

O Programa do Seguro-Desemprego abarca a três formas de enfrentamento da situação de desemprego descritas acima, apesar de que a sua função primordial permanece sendo a do pagamento do benefício. Esse fato traz a necessidade da articulação do seguro-desemprego com os outros programas do mercado de trabalho para que o mesmo possa atingir a eficiência e a eficácia.

O autor elaborou um quadro com base nas observações do cenário internacional referente à integração dos mencionados programas de trabalho e o seguro-desemprego e obteve as funções do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e o programa de seguro-desemprego quando atuando de forma conjunta e vinculada: Em referência ao trabalhador a intermediação e recolocação da mão de obra devem sustentar o equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, colocando o desempregado em contato com as vagas disponíveis e outras ofertas de trabalho e minimizando os custos do desemprego. Com referência a economia o trabalho integrado dos mencionados programas deve contribuir para o adequado enquadramento do desempregado no programa de seguro- desemprego.

Além disso, o trabalho integrado entre o Sine e o seguro-desemprego propicia que se realizem políticas de mão de obra e desenvolvimento de recursos humanos que influem sobre o nível e estrutura do desemprego e dão maior fluidez no enquadramento do desempregado.

Os serviços de aconselhamento e orientação do desempregado diagnosticam problemas e encaminham soluções aos mesmos: na área econômica tratam das novas possibilidades de emprego e na área moral e psicológica fazem o acompanhamento dos desempregados com dificuldades de obter emprego através do aconselhamento sobre novas

ocupações e possibilidade de treinamento e da Orientação a respeito das alternativas de empreendimentos.

O apoio vocacional e treinamento ocupacional visam detectar as novas vocações no desempregado e estimular a reciclagem ocupacional durante o período de desemprego.

O Sistema de informação para o mercado de trabalho serve para alimentar o programa de seguro-desemprego com estatísticas necessárias para seu funcionamento, permitindo com isso uma rápida informação do desempregado; o acesso às empresas do perfil da oferta de mão de obra; o estímulo à mobilidade do trabalho; o estímulo à mobilidade regional a fim de se elimine o desemprego e o estímulo à mobilidade ocupacional.

Na parte direcionada à formação profissional e reemprego, a função básica é compreender o treinamento e a requalificação como um “processo” completo que deverá responder às seguintes perguntas: Quem deve ser treinado? Como deve ser treinado e para o quê? Como recolocar o trabalhador retreinado?

Chahad coloca que, apesar de toda a gama de objetivos do Programa do Seguro-Desemprego, o referido programa não deve ser entendido como uma fórmula mágica, pois sob a visão da ocupação ele não fornece diretamente o emprego ao trabalhador desempregado. Ainda associa-se a esse fato que o seguro-desemprego não atinge a totalidade dos desempregados. Ele possui mecanismos de acesso que tem carência e exclusão.

O autor enfatiza que a criação de um sólido Sistema Público de Emprego somente é possível através da integração do Programa do Seguro-Desemprego com as outras políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho. A questão, segundo ele, é a forma de como garantir uma melhor integração que possa levar a um aumento de eficiência e eficácia.

A partir desse questionamento sobrevém a pergunta: Os programas devem fisicamente trabalhar juntos ou separados?

Chahad diz que a experiência revela que existe apenas uma desvantagem no caso do seguro-desemprego atuar de forma conjunta com os demais programas, inclusive sob a visão do uso das mesmas instalações físicas: As atividades centralizadas podem acarretar a redução da flexibilidade dos programas em determinados momentos e cita como exemplo as épocas de

acentuada recessão que produzem uma concentração no seguro-desemprego. Todavia, as vantagens de uma única localização superam esse inconveniente.

A atuação conjunta, segundo o autor permite uma maior coordenação administrativa, além de propiciar aos beneficiários do seguro-desemprego acesso direto aos demais serviços prestados pelo Sistema Público de Emprego. Leva-se em conta também que o trabalho conjunto força o aumento da eficiência pela necessidade de existir uma maior coordenação entre os citados programas. Ressalta-se ainda que a atuação em conjunto forma equipes técnicas que se complementam, conduzindo à economia de recursos com, pessoal de ambos os programas.

Chahad coloca que o Serviço Público de Emprego deve seguir a orientação dos padrões de mercado para nortear seu funcionamento e torna-lo “contestável”, conduzindo assim para a atuação de modo eficiente e eficaz. O “contestável” seria a abertura de competição nas atividades dos serviços públicos, implicando a confrontação e a contestação dos serviços prestados por outros fornecedores de serviços, capazes de ofertar idênticos serviços com menor preço e melhor qualidade.

De acordo com o autor esse sistema somente funciona quando fornecedores públicos e privados trabalham sob as mesmas condições. Nesse caso, o governo deve garantir a igualdade separando seu papel de comprador e de fornecedor dos mencionados serviços públicos.

Chahad cita exemplos de ações inovadoras introduzidas nos Serviços Públicos de Empregos por alguns países.

A primeira ação seria a Licitação (contracting out) que se baseia na utilização de procedimentos competitivos para escolher quem tem o direito de produzir e/ou entregar bens e serviços. O objetivo desse procedimento é a busca de uma alternativa que resista ao monopólio da oferta pelas agências públicas. Esse modo de atuar, segundo o autor, possui o obstáculo da resistência corporativa do staff governamental envolvido no fornecimento desses serviços.

A segunda ação seria o Vale-serviço (voucher). O beneficiário do serviço recebe um voucher que o torna apto a escolher a melhor oferta de emprego ou a melhor qualificação profissional, induzindo os fornecedores de tais serviços a procurar um melhor desempenho.

Com esse Vale-serviço o trabalhador poderá selecionar a melhor oferta e evitar o monopólio governamental através da introdução da competição entre os ofertantes.

De acordo com o autor, para que haja a produção de efeitos positivos, a utilização do voucher pelo trabalhador deve ter as condições básicas do acesso à informação a preços baixos, o trabalhador deverá estar motivado e deverá haver uma grande gama de ofertantes dos serviços pretendidos pelo detentor do Vale-serviço.

A terceira ação seria a utilização de Agências privadas de emprego como ofertantes de serviços de emprego, intermediação e recolocação de mão de obra. Vários países já adotam essa prática, mas segundo Chahad a mencionada ação tem enfrentado muitas críticas. Os que se opõem rebatem que a ausência do monopólio faz com que o Serviço Público de Emprego não consiga atuar em sua plenitude ao oferecer serviços gratuitos aos trabalhadores. Especialmente os trabalhadores desempregados de longo prazo, haja vista que os mencionados trabalhadores tendem a sofrer recusa por parte das agências privadas.

A experiência americana mostrou que as agências privadas preferem trabalhar com os trabalhadores que possuem melhor qualificação, por ser mais fácil de fazer a recolocação dos mesmos. O autor salienta que a superação do mencionado problema pode ocorrer através de um adequado sistema regulatório exigido pelo Estado, objetivando o impedimento dos citados abusos. O Estado pode fazer o pagamento de taxas para o setor privado mediante o esforço que o citado setor faça junto ao Setor Público de Emprego para recolocar no mercado de trabalho os desempregados de maiores riscos e os trabalhadores incapacitados.

Chahad coloca ainda a necessidade existir uma constante e permanente avaliação do Serviço Público de Emprego através de indicadores de desempenho, monitoramento das atividades exercidas e dos serviços prestados. Esse procedimento, segundo o autor, contribuirá positivamente na elevação da eficiência da administração do Sistema Público de Emprego.

Um ponto importante que Chahad expõe é a necessidade da adequação do pagamento do benefício do seguro-desemprego ao perfil do segurado. O desemprego ocorre de jeito diferente sobre os vários segmentos da força de trabalho. Tratar essas referidas desigualdades de forma igual não enseja um bom procedimento a continuar sendo adotado.

O autor revela que internacionalmente se consagra a ideia de que a natureza da intervenção e da assistência deve ser diversa, tanto entre os diferentes tipos de desempregados, quanto na maneira de se aplicar a mencionada intervenção ou assistência; como por exemplo, se for logo que o desempregado buscar o seguro-desemprego ou depois de muito tempo de desemprego. Para o autor é primordial respeitar a severidade da recessão e do desemprego.

Outro ponto importante exposto pelo autor seria a identificação dos desempregados possuidores de maior risco (profiling) de desemprego e a avaliação da disponibilidade para o trabalho. Os desempregados com maior risco deverão ter atendimento especial e ser muito mais monitorados e assistidos que o restante dos trabalhadores.

A avaliação da disponibilidade para o trabalho requer mecanismos que induzam à pesquisa ativa por trabalho durante o período de desemprego. Assim a definição de “emprego adequado” a ser preenchido pelo trabalhador deveria estabelecer uma dimensão temporal, como meio de evitar protelações desnecessárias dos trabalhadores desempregados.

Conclui-se que o Sistema Público de Emprego pode vir a ser uma alternativa promissora para tornar efetivo um programa que apesar de possuir três funções básicas, consegue somente desempenhar com certa eficiência uma delas que é a concessão do benefício do seguro-desemprego. Observar as experiências de outros países e adequá-las ao Brasil é entre tantas outras, uma opção viável.

7º CAPÍTULO: A PESQUISA DE CAMPO E OS BENEFICIÁRIOS DO SEGURO-DESEMPREGO

Foi realizada uma pesquisa de campo através de um questionário estruturado com perguntas fechadas.

O público alvo da pesquisa foram 30 trabalhadores desempregados que solicitaram o seu benefício do seguro-desemprego junto à Gerência Regional do Trabalho e Emprego em Parnaíba-PI.

O objetivo da pesquisa foi colher a percepção que os beneficiários do seguro-desemprego tinham a respeito do Programa do Seguro-Desemprego. Todavia, os dados de identificação dos beneficiários, permitiram que determinados pontos referentes à questão social e cultural pudessem ser analisados sob o prisma dos moldes atuais que permeiam o sistema de concessão do mencionado benefício.

Análise do perfil individual dos segurados

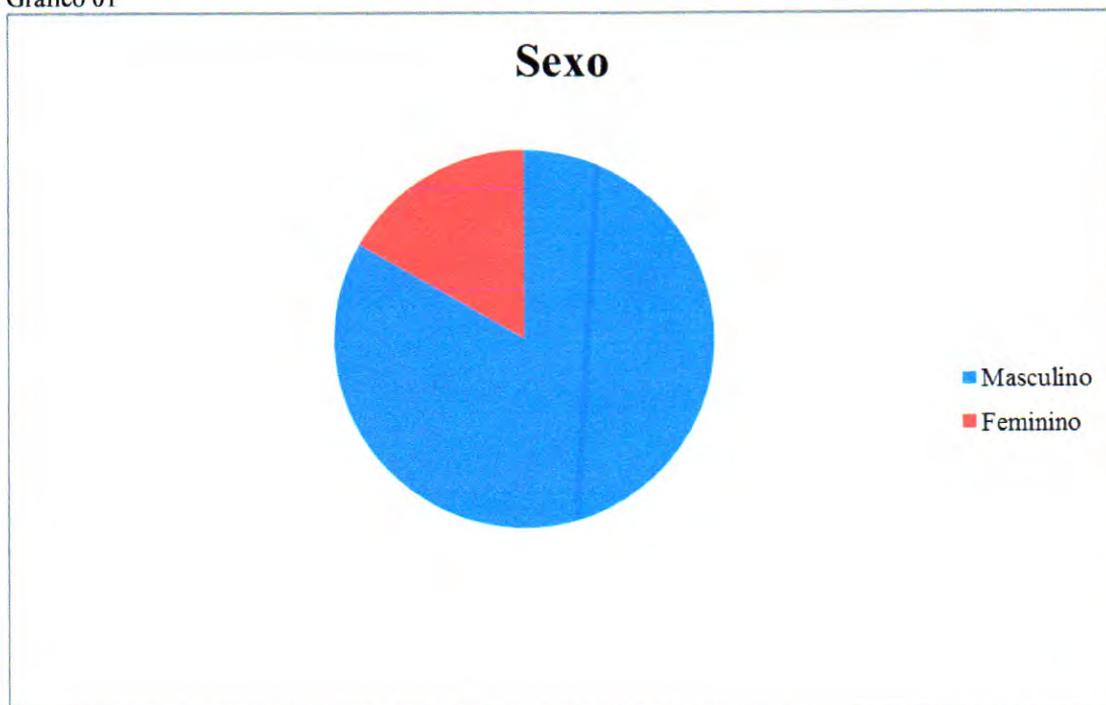
A primeira pergunta do questionário constante nos dados de identificação pedia que o beneficiário se identificasse pelo sexo masculino ou feminino. Dos 30 beneficiários apenas 05 se identificaram como sendo do sexo feminino, ou seja, 17% contra 83% do sexo oposto.

O interessante do resultado desse dado é que ele confirma pesquisas feitas anteriores por outros pesquisadores. As mulheres fazem parte da minoria quando o assunto é a respeito da concessão do benefício do seguro-desemprego. Isso é de certa forma não muito compreensível, pois outras pesquisas comprovam que as mulheres aumentaram e aumentam a participação no mercado de trabalho. Se as mulheres estão de forma maciça trabalhando de igual para igual com os homens, qual seria então o motivo desse índice tão baixo de mulheres seguradas pelo benefício do seguro-desemprego?

Essa é uma indagação que mereceria um estudo bem mais aprofundado para que se pudesse vir a ter a obtenção da resposta.

O gráfico abaixo revela o quantitativo por sexo dos beneficiários da concessão do seguro-desemprego:

Gráfico 01

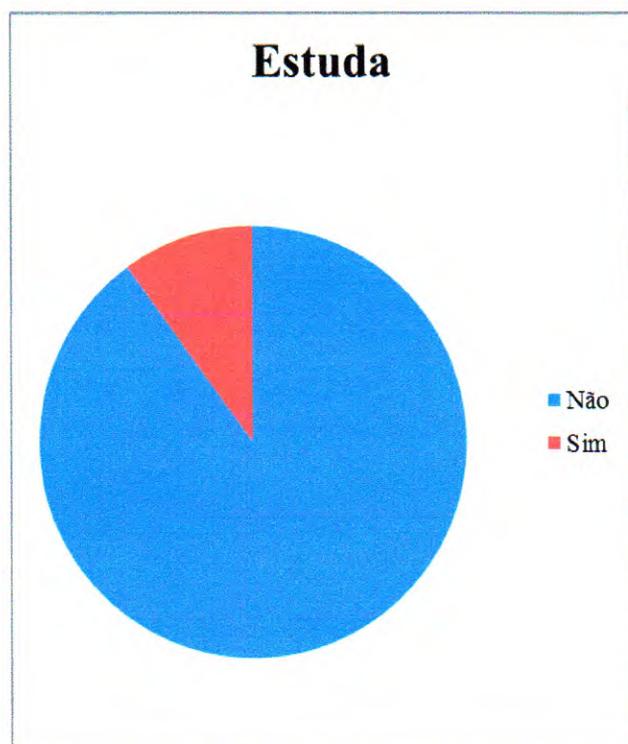


A segunda pergunta questiona se os segurados estudam. O resultado não surpreendeu devido ao fato dos beneficiários serem pessoas que perderam o emprego e se perderam o emprego é porque trabalhavam. Trabalhar e estudar requer um sacrifício maior e uma força de vontade que poucas pessoas possuem.

Deve-se entender que o trabalho cansa o físico e muitas vezes também o emocional, sendo normal o resultado de a pesquisa indicar 03 segurados que estudam e 27 que não estudam.

O gráfico abaixo revela que do total dos 30 segurados questionados, apenas 10% estudam e 90% não estudam:

Gráfico 02



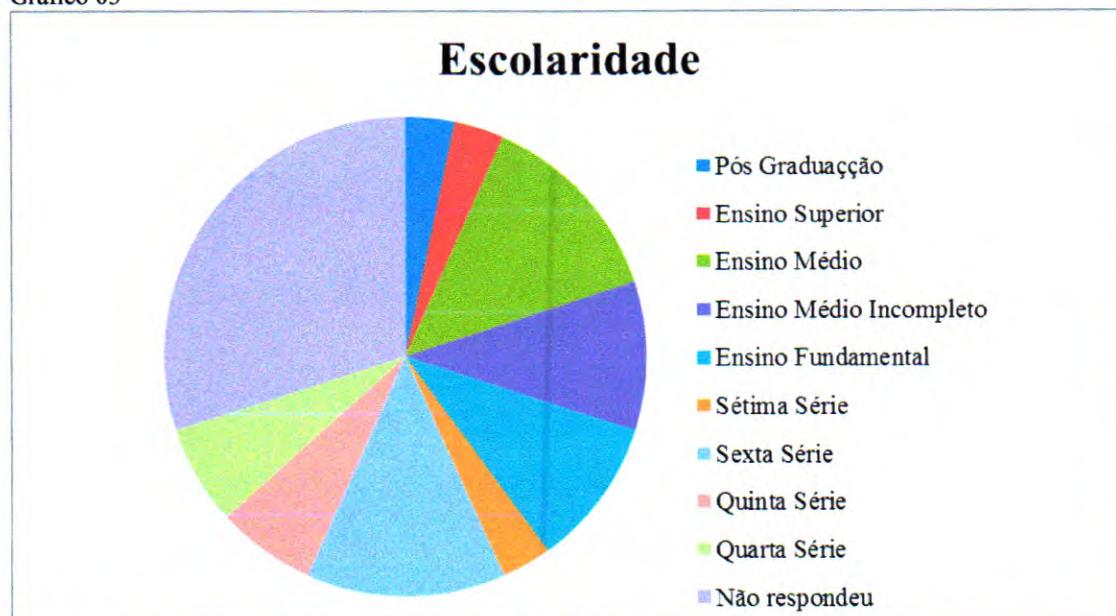
A terceira pergunta é referente ao grau de escolaridade dos segurados. Procurou se verificar um provável aumento no grau de escolaridade dos questionados. Infelizmente o resultado da pesquisa não apresentou o índice de satisfação que a pesquisadora almejava, pois 09 dos 30 segurados se abstiveram de responder à pergunta, deixando dúvidas em qual grau de escolaridade os mesmos poderiam estar para tornar mais completa a pesquisa.

O gráfico abaixo indica que 01 segurado possui pós-graduação (3%), 01 segurado possui ensino superior (3%), 04 segurados possuem o ensino médio (13%), 03 segurados possuem ensino médio incompleto (10%), 03 segurados possuem o ensino fundamental (10%), 01 segurado possui a sétima série (3%), 04 segurados possuem a sexta série (13%), 02 segurados possuem a quinta série (7%), 02 segurados possuem a quarta série (7%) e 09 segurados se abstiveram de responder (30%).

Esse resultado deduz que o grau superior de escolaridade é baixo entre os beneficiários do seguro-desemprego. Predomina o grau intermediário entre o médio, o fundamental e o fundamental incompleto. Esse indicativo confirma que, pelo menos nessa classe de

questionados, seria bom se eles tivessem ou pudessem conseguir uma maneira de prosseguirem os estudos.

Gráfico 03



A quarta pergunta que a pesquisadora deduziu como sendo uma pergunta fechada propiciou um cunho de “liberalidade” e no final foi considerada como uma pergunta aberta. Os segurados foram orientados a escrever qual seria a cor da sua pele e o resultado da pesquisa surpreendeu.

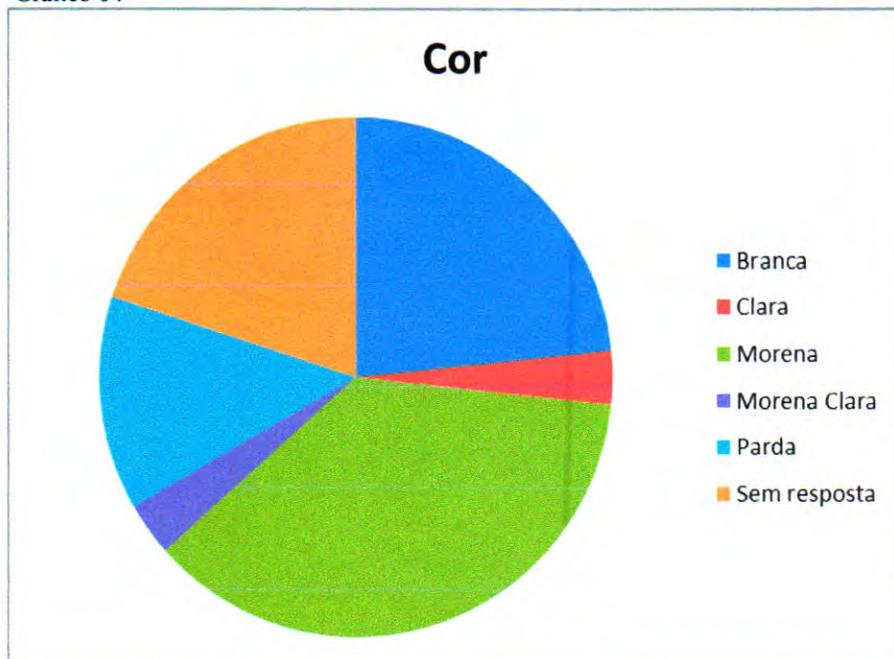
A pesquisadora, a despeito das normas que tratam desse quesito de cor de pele e raça optou por transcrever fielmente as respostas dos questionados. Independentemente dos nomes e padrões que são seguidos, o importante nessa pesquisa foi acolher sem reservas a percepção que cada segurado demonstrou ter sobre a cor de sua pele.

01 segurado declarou ter a pele clara (3%), 07 segurados declararam ter a pele branca (23%), 01 segurado declarou ter a pele morena clara (3%), 11 segurados declararam ter a pele morena (37%), 04 segurados declararam ter a pele parda (13%) e 06 segurados se abstiveram de declararem a cor da sua pele (20%).

O fato de 06 segurados não responderem à pergunta esclareceu de certa forma que ainda há pessoas não se sentem à vontade para declararem a cor da pele, resquícios de uma sociedade brasileira que guarda em seu seio um pouco do preconceito da época escravagista.

O gráfico abaixo retrata com fidelidade as respostas dos segurados:

Gráfico 04



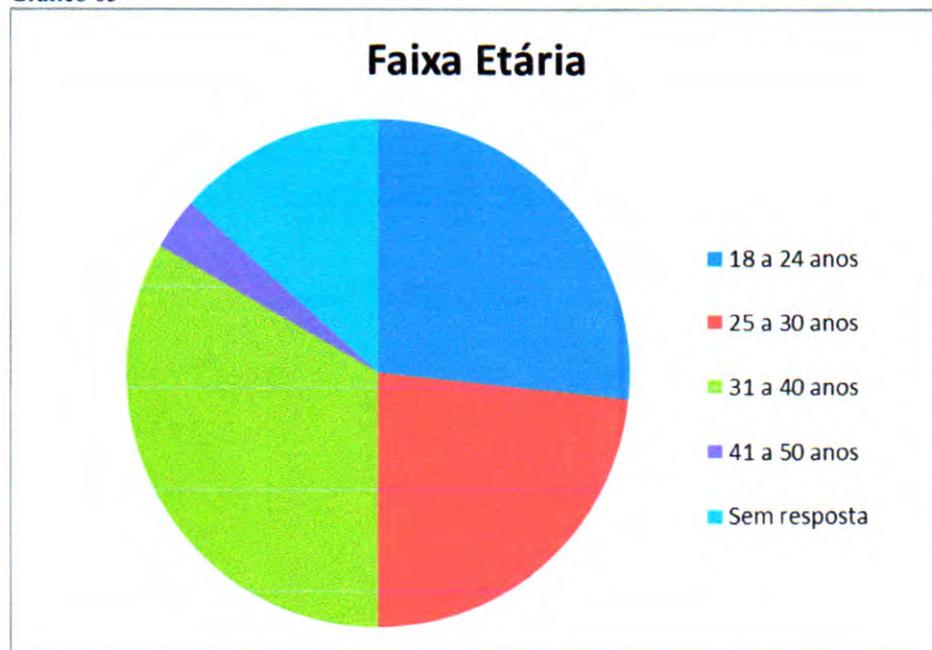
A quinta pergunta foi a respeito da faixa etária dos segurados. A pesquisadora montou 04 grupos de faixa etária. O primeiro grupo formado por segurados com idade entre 18 a 24 anos, o segundo grupo formado por segurados com idade entre 25 a 30 anos, o terceiro grupo formado por segurados com idade entre 31 a 40 anos e o quarto e último grupo formado por segurados com idade entre 51 a 60 anos.

08 segurados compuseram o primeiro grupo (27%), 07 segurados compuseram o segundo grupo (23%), 10 segurados compuseram o terceiro grupo (33%) e o quarto grupo foi preenchido por um segurado (3%). 04 segurados se abstiveram de informar o ano que nasceu (13%).

Esse resultado deduz que a grande parcela dos segurados se encontra em faixa etária jovem e que o percentual da faixa etária com segurados de idade madura possui um índice baixo. É um resultado que anima, visto que muitos desempregados culpam a idade madura pela ausência de êxito na procura de uma vaga de emprego. Se for levada a sério essa teoria a maioria dos beneficiários questionados estariam fora da “zona de risco” do desemprego decorrente do fator idade madura.

O gráfico abaixo expõe a pesquisa acima mencionada:

Gráfico 05



A sexta e última pergunta referente aos dados de identificação dos segurados foi sobre o estado civil.

18 segurados se declararam solteiros (60%), 07 segurados se declararam casados (23%), 03 segurados se declararam conviventes (10%) e 02 segurados se abstiveram de responder à pergunta (7%).

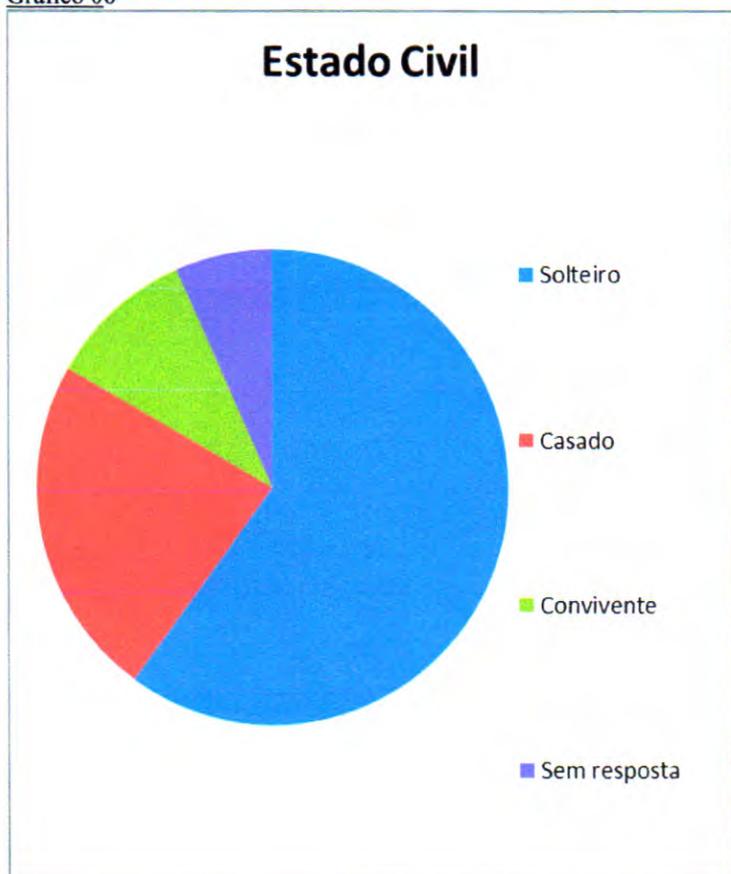
A respeito do recebimento do seguro-desemprego essa pergunta é importante devido ao fato de se supor que os segurados casados e os conviventes possuem família para sustentar e dependem mais do benefício que recebem. No caso, os casados e os conviventes deveriam pertencer a grupos prioritários que a intermediação de mão de obra procuraria reempregar com maior empenho e rapidez.

O resultado indicou que a maioria é solteira e seguindo a suposta lógica eles não dependeriam tanto do benefício como dependeriam os casados e os conviventes. Assim, o resultado dessa pesquisa indica que a maioria dos trabalhadores que ficaram desempregados

não estaria em situação crítica de ter que conseguir arrumar um novo emprego com urgência para poder continuar sendo mantenedor de supostos dependentes.

O gráfico abaixo indica o resultado da pesquisa acima citada:

Gráfico 06



Análise da percepção dos segurados sobre o Programa do Seguro-Desemprego

A primeira pergunta sobre a percepção dos segurados a respeito do Programa do Seguro-Desemprego é a probabilidade de haver reincidência no recebimento do benefício do seguro-desemprego pelos beneficiários. Havendo essa reincidência a quantidade de vezes que ocorreu.

12 segurados responderam que estavam requerendo o seguro-desemprego pela primeira vez (40%), 08 segurados responderam que estavam requerendo o seguro-desemprego pela segunda vez (27%), 05 segurados responderam que estavam requerendo o seguro-desemprego pela terceira vez (17%), 01 segurado respondeu que estava requerendo o seguro-desemprego pela quarta vez (3%), 02 segurados responderam que estavam requerendo o seguro-desemprego pela quinta vez (7%), 01 segurado respondeu que estava requerendo o seguro-desemprego pela sexta vez em diante (3%) e 01 segurado se absteve de responder à pergunta (3%).

O resultado da pesquisa indica que um pouco mais da maioria dos questionados são reincidentes no recebimento do benefício do seguro-desemprego, uns com quantidade de vezes mais que outros. A reincidência no recebimento do benefício do seguro-desemprego é um indicador negativo, pois demonstra que o empregado teve outras demissões. É um caso que a intermediação de mão de obra teria que observar com cautela e buscar descobrir a razão dos mencionados trabalhadores não conseguirem se estabilizar em seus empregos.

O gráfico abaixo representa a pesquisa citada acima.

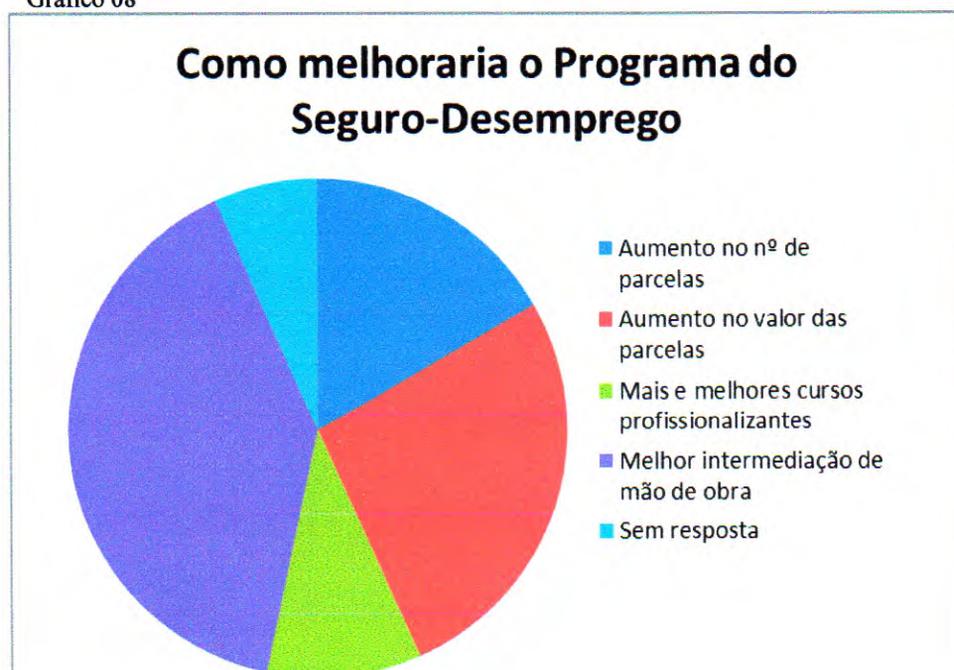
Gráfico 07



A segunda pergunta solicitou que os segurados escolhessem uma resposta dentre quatro alternativas que supostamente melhoraria o Programa do Seguro-Desemprego. 05 segurados escolheram a alternativa que aumentava a quantidade das parcelas (17%), 08 segurados escolheram a alternativa que aumentava o valor da parcela (27%), 03 segurados escolheram a alternativa que aumentava a quantidade e a qualidade dos cursos profissionalizantes (10%), 12 segurados escolheram a alternativa que melhoraria a intermediação de mão de obra com conseqüente aumento de vagas de emprego (40%) e 02 segurados se abstiveram de escolher qualquer alternativa (7%).

Essa pesquisa confirma que a maioria dos desempregados prefere um novo emprego, ficando o aumento do valor das parcelas em segundo lugar na preferência dos segurados. É normal o resultado dessa pesquisa, tendo em vista que supostamente a lógica para o desempregado é a obtenção de um emprego, muito mais do que qualquer recebimento de benefício. A preferência pelo aumento no valor das parcelas é compreensível, tendo em vista que o valor atualmente pago pelo Governo sofre duras críticas pelos segurados que ganham salários acima do salário mínimo. O baixo índice de preferência por cursos de qualificação reflete o resultado da pesquisa realizada a respeito do segurado estar ou não estudando. O nível de escolaridade dos segurados também influenciou a pouca preferência por mais e melhores cursos de qualificação profissional.

Gráfico 08



A terceira pergunta foi referente ao grau de conhecimento que os segurados possuíam a respeito do Programa do Seguro-Desemprego.

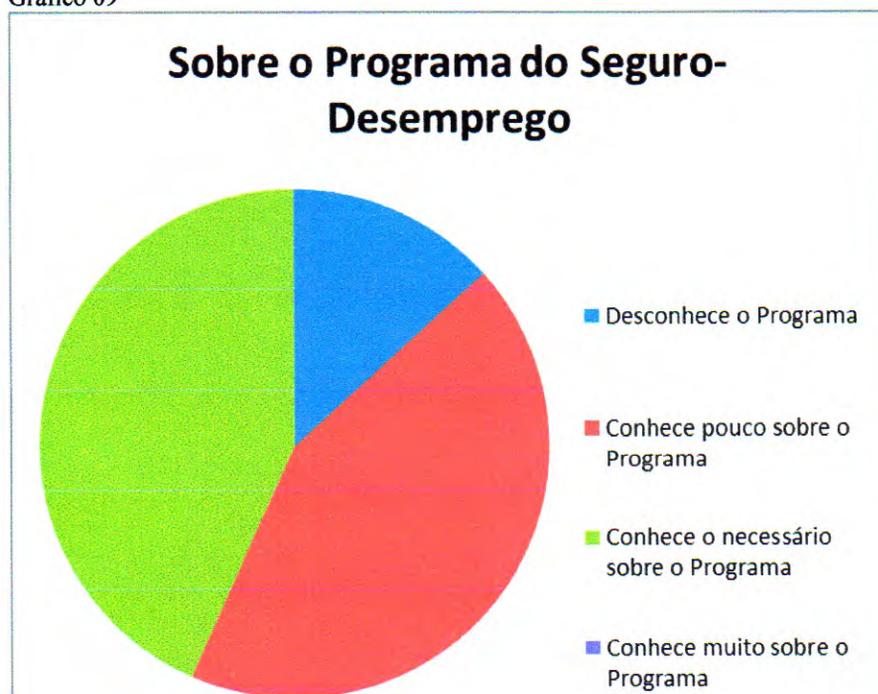
04 segurados responderam que não sabiam nada sobre o Programa do Seguro-Desemprego (13%), 13 segurados responderam que sabem pouco sobre o Programa do Seguro-Desemprego (43%), 13 segurados responderam que sabem o necessário sobre o Programa do Seguro-Desemprego (43%) e nenhum segurado respondeu que sabia muito sobre o Programa do Seguro-Desemprego.

O resultado da pesquisa revelou que o Programa do Seguro-Desemprego necessita ser melhor ou mais divulgado aos trabalhadores. Somando-se o percentual dos segurados que responderam que não sabem nada e o percentual dos segurados que responderam que sabem pouco, surge a estimativa de que a maioria (56%) necessitaria receber orientações a respeito do Programa do Seguro-Desemprego.

Esse resultado mostra que o Ministério do Trabalho e Emprego deve conjuntamente com os seus órgãos descentralizados e conveniados estudar uma forma de divulgação do Programa do Seguro-Desemprego a todos os trabalhadores.

O gráfico abaixo indica o resultado da pesquisa acima mencionada:

Gráfico 09



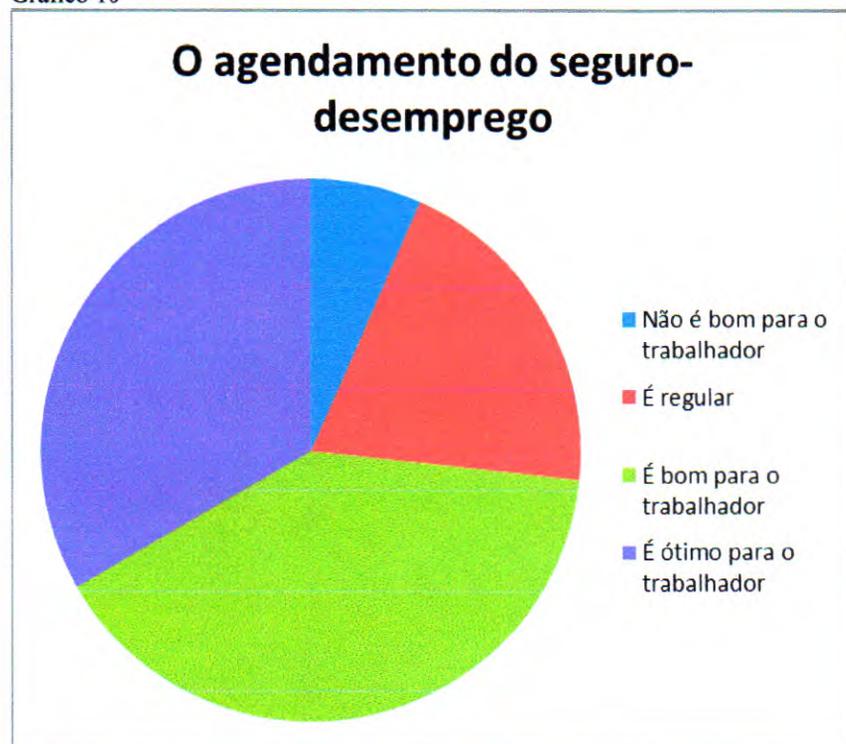
A quarta pergunta foi referente à opinião dos segurados a respeito do sistema de agendamento implantado pelo Ministério do Trabalho e Emprego para atendimento ao trabalhador.

02 segurados declararam que não é bom para o trabalhador o atendimento feito por agendamento (7%), 06 segurados declararam que é mais ou menos o atendimento feito por agendamento para atender o trabalhador (20%), 12 segurados declararam que é bom para o trabalhador o atendimento feito por agendamento (40%) e 10 segurados declararam que é ótimo para o trabalhador o atendimento feito por agendamento (33%).

O resultado da pesquisa mostra que o sistema de agendamento implantado pelo Ministério do Trabalho e Emprego para atendimento ao trabalhador foi aprovado pela maioria dos segurados (73%).

O sistema de agendamento permite que o trabalhador através do site do Ministério do Trabalho e Emprego agende dia e horário para ser atendido.

Gráfico 10



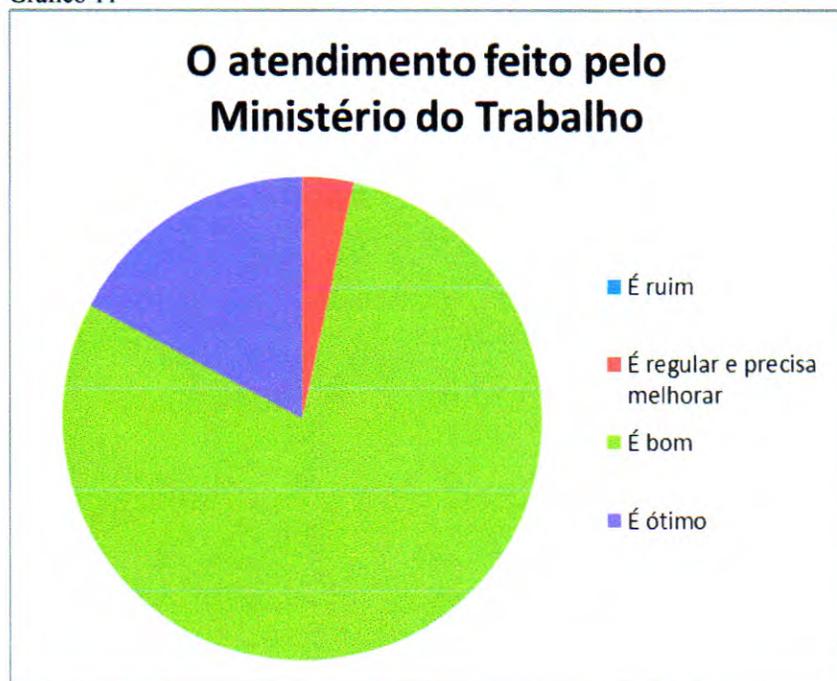
A quinta pergunta dirigida aos segurados foi sobre o atendimento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Nenhum segurado respondeu que o atendimento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego é ruim, um segurado respondeu que o atendimento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego é mais ou menos e precisa melhorar (3%), 23 segurados responderam que o atendimento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego é bom (79%), 05 segurados responderam que o atendimento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego é ótimo (17%) e 01 segurado se absteve de responder a pergunta.

No geral, a maioria dos segurados acenou positivamente ao atendimento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, contudo é bom frisar que o citado atendimento se refere somente à parte da concessão do benefício do seguro-desemprego, não sendo incluídos a intermediação de mão de obra e o encaminhamento para os cursos profissionalizantes.

O gráfico abaixo indica o resultado da pesquisa acima mencionada:

Gráfico 11



A sexta pergunta foi uma indagação aos segurados para detectar se eles sabiam por que recebiam o benefício do seguro-desemprego.

05 segurados responderam que eles recebiam o seguro-desemprego por que era o Governo que concedia (17%), nenhum segurado respondeu que recebia o seguro-desemprego por que era concedido pelo patrão, 24 segurados responderam que recebiam o seguro-desemprego por que era direito de todo trabalhador (80%), nenhum segurado respondeu que não sabia e 01 segurado se absteve de responder a pergunta (3%).

O resultado da pesquisa mostrou que os segurados são conscientes do seguro-desemprego ser um direito de todo trabalhador. Isso supostamente significa que os trabalhadores estão atentos para os direitos conquistados. Apenas uma pequena porcentagem ainda pensa que é dádiva do Governo, talvez por ter pouco acesso à informação sobre os seus direitos.

O gráfico abaixo descreve o resultado da pesquisa mencionada acima:

Gráfico 12



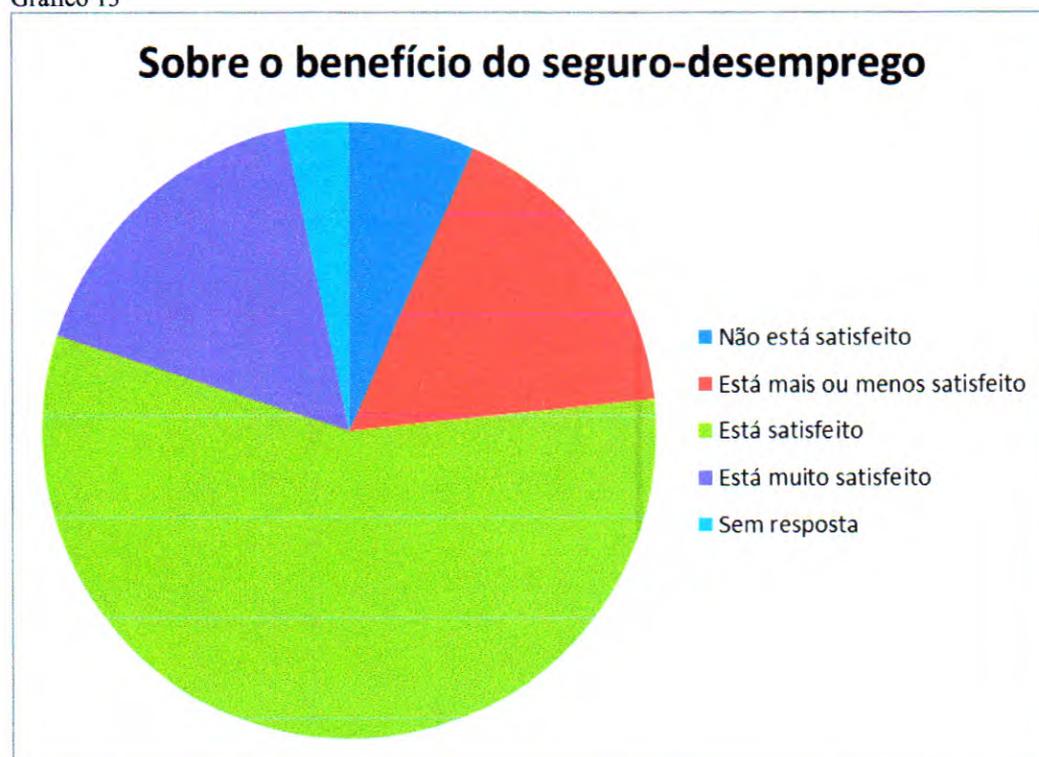
A sétima pergunta buscou saber o grau de satisfação que os segurados tinham em relação ao benefício do seguro-desemprego.

02 segurados responderam que não estavam satisfeitos com o benefício do seguro-desemprego (7%), 05 segurados responderam que estavam mais ou menos satisfeitos com o benefício do seguro-desemprego (17%), 17 segurados responderam que estavam satisfeitos com o benefício do seguro-desemprego (57%) e 05 segurados responderam que estavam muito satisfeitos com o benefício do seguro-desemprego (17%).

De acordo com o resultado da pesquisa a maioria dos segurados está satisfeita com o benefício do seguro-desemprego. Isso mostra que para os segurados o importante é a existência do benefício do seguro-desemprego, mesmo sendo recebido em um valor aquém do desejado por boa parte dos trabalhadores.

O gráfico abaixo traduz o resultado da pesquisa citada acima:

Gráfico 13



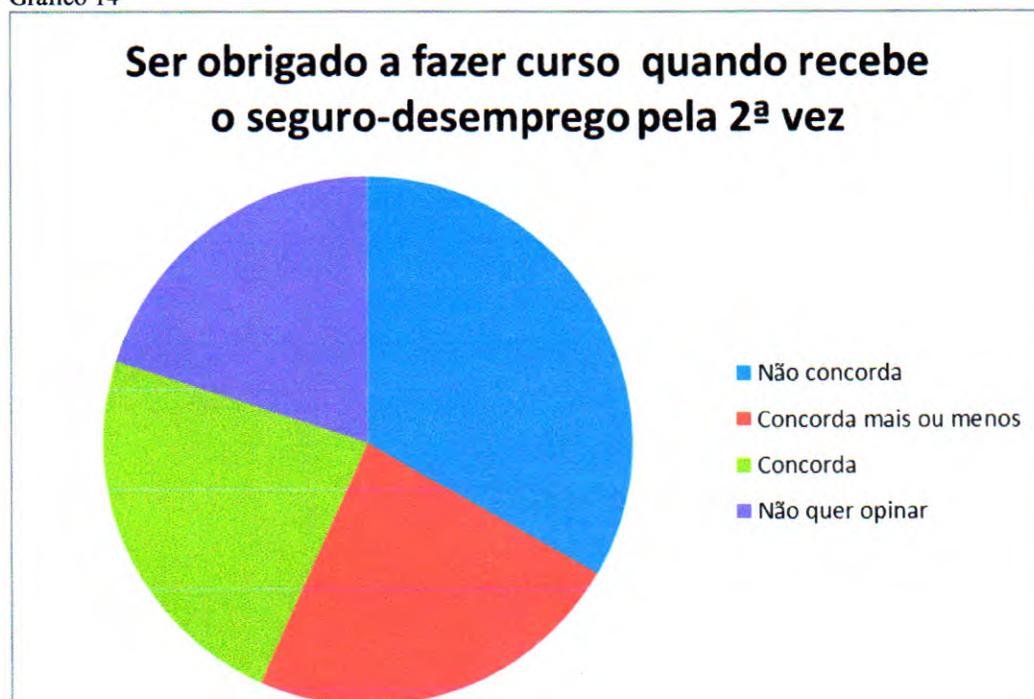
A oitava pergunta buscou saber a opinião dos segurados sobre a obrigatoriedade do trabalhador fazer um curso de qualificação quando for receber o benefício do seguro-desemprego pela segunda vez.

10 segurados declararam não concordar com a obrigatoriedade do curso de qualificação quando do recebimento do seguro-desemprego pela segunda vez (33%), 07 segurados declararam que concordavam mais ou menos com a obrigatoriedade do curso de qualificação quando do recebimento do seguro-desemprego pela segunda vez (23%), 07 segurados declararam que concordavam com a obrigatoriedade do curso de qualificação quando do recebimento do seguro-desemprego pela segunda vez (23%), 06 segurados declararam que não possuíam uma opinião sobre a obrigatoriedade do curso de qualificação quando do recebimento do seguro-desemprego pela segunda vez (20%).

O resultado da pesquisa mostrou uma grande variação nas respostas dos segurados, sendo que a opinião de que não concorda com o mencionado curso de qualificação no recebimento do seguro-desemprego pela segunda vez teve ligeira maioria. No geral observou-se a divisão de opiniões entre os segurados.

O gráfico abaixo mensura a pesquisa em tela:

Gráfico 14



A nona pergunta procurou saber a opinião dos segurados a respeito da fraude existente no recebimento do benefício do seguro-desemprego.

03 segurados responderam que a fraude que existe no recebimento do seguro-desemprego é devido ao sistema falho do Programa do Seguro-Desemprego (10%), nenhum respondeu que seria por a causa do trabalhador a mencionada fraude, 05 segurados responderam que era por causa do sistema falho do Programa do Seguro-Desemprego e do trabalhador (17%), 20 segurados responderam que não sabiam a causa (67%) e 02 segurados se abstiveram de responder a pergunta (7%).

O resultado da pesquisa revelou que a maioria dos segurados desconhece a causa da fraude existente no seguro-desemprego. O interessante é que a parte dos segurados que citou o trabalhador como sendo a causa da fraude, não o fez de forma isolada. O assunto abordado é um tema que poucos aceitam discutir, talvez por que envolva sanções administrativas e penais. Assim, o resultado da pesquisa não surpreendeu a pesquisadora.

O gráfico abaixo descreve o resultado da pesquisa acima citada:

Gráfico 15



8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia abordou o Programa do Seguro-Desemprego e os muitos obstáculos que ele vem enfrentando para conseguir a sua eficácia.

Infelizmente a concepção do Programa está apenas na formalidade. A intermediação de mão de obra e os cursos de qualificação para o trabalhador desempregado atingem um percentual muito baixo de concretude.

A intermediação de mão de obra está toda concentrada no Sistema Nacional de Emprego, órgão conveniado do Ministério do Trabalho e Emprego e pertencente ao Estado onde for localizado fisicamente. De acordo com José Paulo Zeetano Chahad (2009) os recursos alocados para esse fim são poucos e isso se reflete no potencial de eficiência. Não se pode esperar uma boa estrutura física e humana sem que existam investimentos.

Além do problema do pouco recurso financeiro destinado à intermediação de mão de obra, há o agravante de a maioria dos trabalhadores que procuram o serviço do Sistema Nacional de Emprego apresentar baixo grau de escolaridade, pouca qualificação profissional, tempo acentuado de desemprego e idade considerada avançada para a obtenção de uma vaga de emprego. Todos esses pontos negativos influenciam o ínfimo retorno apresentado pelo Sistema Nacional de emprego com referencia à recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

Ressalta-se ainda que grande parte dos trabalhadores que o Sistema Nacional de Emprego cadastra não se enquadra no perfil procurado pelos empregadores.

Os cursos de qualificação profissional, diferentemente da intermediação de mão de obra não são centralizados no Sistema Nacional de Emprego. Existem convênios com Sindicatos e Associações de Trabalhadores, Organizações Não Governamentais e outras entidades representativas, porém não há o efetivo controle por parte do Ministério do Trabalho e Emprego a respeito da execução dos referidos cursos.

Sem fiscalização ocorrem as fraudes e desvios financeiros, além do total descumprimento dos objetivos estabelecidos nos convênios para a qualificação do

trabalhador. Recursos financeiros são concedidos, todavia o retorno na maioria das vezes não é condizente com os gastos realizados.

Do Programa do Seguro-Desemprego a única parte que funciona com certa eficácia é a concessão do benefício. Apesar do valor não ser o almejado por parte considerável dos trabalhadores, o pagamento do mencionado benefício agrada aos desempregados.

O ponto negativo na concessão do pagamento do benefício do seguro-desemprego é que apesar dele ser eficaz é também a causa de enormes prejuízos financeiros para os cofres públicos, devido ao fato de estar associado a inúmeras fraudes. Essas fraudes possuem várias origens que podem ser detectadas como falhas que existem no próprio sistema do Programa do Seguro-Desemprego.

A concessão do benefício do seguro-desemprego deveria atuar em conjunto com a intermediação de mão de obra e o curso de qualificação profissional, contudo na maioria das vezes o benefício citado é pago ao trabalhador de forma isolada, sem a presença de qualquer outra ação governamental. Isso influencia sobremaneira a incidência das fraudes.

O fato é que falta de eficácia do Programa do Seguro-Desemprego está intimamente ligada à falta de integração com as ações de intermediação de mão de obra e a oferta de curso de qualificação profissional. Essa integração necessita de esforços maiores do governo e de uma mudança de atitude na forma de agir.

O livro *Desigualdades e pobreza no Brasil* de José Paulo Zeetano Chahad trazem sugestões de ações para o Governo conseguir atingir essa eficácia.

José Paulo Zeetano Chahad sugere a criação de um Sistema Público de Emprego que englobe todos os programas governamentais direcionados ao mercado de trabalho. Esse sistema permitiria que houvesse a integração de todas as políticas públicas dirigidas aos trabalhadores, especialmente a do Programa do Seguro-Desemprego.

Uma das sugestões que poderia resolver a problemática da ineficácia dos cursos de qualificação atualmente oriundos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec seria a criação do Vale-Serviço.

O Vale-Serviço privilegia a individualidade e resgata a autoestima do trabalhador. Segundo Chahad o Vale-Serviço permite que o trabalhador escolha qual curso vá fazer e

quem prestará o respectivo serviço. Em um país democrático é muito melhor que as ações tenham o cunho da livre escolha, mesmo por que a nossa constituição garante a liberdade a cada cidadão.

O ideal seria que o Programa do Seguro-Desemprego oferecesse ao trabalhador duas alternativas: O Vale-Serviço ou um treinamento realizado por uma empresa interessada em contratar funcionários (sugestão de Hélio Zylberstajn). Assim contemplaria quem estivesse interessado em fazer um bom curso de qualificação e quem estivesse somente almejando um treinamento que lhe abrisse as portas para um novo emprego.

No tocante a intermediação de mão de obra, a sugestão de Chahad a respeito da contratação de agências privadas de intermediação de mão de obra é valiosa. O Sistema Nacional de Emprego não possui a experiência e a desenvoltura das agências de emprego privadas, especialistas na recolocação de desempregados.

Quando contratasse as agências de emprego privadas o governo poderia criar conjuntamente uma espécie de incentivo com pagamento de gratificações quando as agências conseguissem recolocar no mercado de trabalho um desempregado pertencente ao grupo dos “difíceis de arrumar emprego”.

O Brasil vive há muito tempo o dilema de algumas leis mortas (surgem no papel, mas na prática não existem) e também o dilema de um Programa do Seguro-Desemprego que deveria funcionar de forma trina (intermediação de mão de obra, curso de qualificação profissional e concessão de benefício do seguro-desemprego), porém funciona realmente de forma uma (concessão de benefício do seguro-desemprego).

Tentar uma mudança significa não ter medo de romper com velhos padrões e antigas estruturas. Não são necessário que se siga fielmente as ações realizadas na área do seguro-desemprego por outros países. Basta ter o bom senso da adequação para a realidade brasileira.

Assim, a criação de um Sistema Público de Emprego que busque no sistema privado o caminho para a direção de suas ações pode sim ser o fio condutor capaz de integrar de forma real a concessão do seguro-desemprego com a ação de intermediação de mão de obra e a ação do curso de qualificação profissional, conseguindo enfim a sua eficácia.

REFERÊNCIAS

BECKER, Marcelo Miranda, **RS: irmãs comandavam fraude milionária do seguro-desemprego**. Matéria publicada no dia 01 de abril de 2014 no site http://www.jornalnh.com.br/conteudo/2014/04/noticias/rio_grande_do_sul/31133, acessado em 26 de novembro de 2014.

BRASIL. Constituição de 1946, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Constituição de 1967, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Decreto- Lei n. 2.284, de 10 de março de 1986. Disponível em: www.presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109668/plano-monetario-brasileiro-de-1986-decreto-lei-2284-86. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Lei n. 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4923.htm. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm. Acesso em: 24 jun.2014

BRASIL. Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8900.htm. Acesso em: 24 jun.2014

CHAHAD, J. P. Z. . **O seguro-desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro**. In: Ricardo Henriques. (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: 2000, v., p. 561-585.

_____, **O Seguro-Desemprego e sua integração com o Sistema Nacional de Emprego: Conceitos e sugestões para o caso brasileiro**, Revista Análise Econômica nº 13, editor Nali de Jesus de Souza, março 1990: Porto Alegre (RS).

_____, **Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional da força de trabalho: A experiência da América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro)**, LC/W. 246 Copyright ©, Nações Unidas março de 2009. Todos os direitos reservados. Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Pleno-emprego com seguro-desemprego recorde? Coisas do Brasil...** Artigo publicado no dia 01/11/2013 na Revista Veja.

COPYRIGHT 2007. **A cobertura do Seguro- Desemprego**. Ministério do Trabalho e Emprego Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE Departamento de Qualificação

– DEQ Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3o andar, sala 300 CEP 70059-900 – Brasília – DF.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**, 3ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MARINHO, Danilo Nolasco C., BALESTRO, Moisés Willamil, WALTER, Maria Inez M.T. **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis, 2010.

MARTINS, Edmilson, <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,so-4-passam-por-qualificacao-para-ter-seguro-desemprego,176943,0.htm>

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade social**, 30. Ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional. CGSAP/DES/SPPE/MTE. **O Seguro-Desemprego – PRONATEC – Perguntas e frequentes**, site, <http://www.mte.gov.br> acessado em 26 de novembro de 2014.

NETO, Giacomo Babimoto, ZYLBERSTAJU, Hélio. **O Seguro-Desemprego e o Perfil dos segurados no Brasil: 1986-1998**.

Receber o seguro-desemprego estando trabalhando empregado e empregador estão cometendo crime. Matéria publicada pelo escritor Sergio Ferreira Pantaleão no site www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/seg-desemp-crime.htm. Acessado em 02/06/2014.

ROLLI, Claudia. **PF faz operação para combater fraude no seguro-desemprego**. Matéria publicada em 12 de novembro de 2013 no site www1.folha.uol.com.br/..137050

Seguro-desemprego passará a ser pago com identificação biométrica até 2015. Notícia publicada em 23/12/2013, site Portal Juraci. juracisampaio@hotmail.com. Acessado em 02/06/2014.

Sistema de liberação do seguro-desemprego com uso de biometria começa a ser testado em dezembro. Matéria publicada em 24 de novembro de 2014 no site www.vvale.com.br, site acessado em 26 de novembro de 2014.

SITE coad.jusbrasil.com.br/noticias/100300277/descartado... Acessado em: 02/01/2015.

SITE trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1028803/apelacao... Acessado em: 02/01/2015.