



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

HERCILIA ALVES BATISTA

**DIRETRIZES E PERSPECTIVAS ATUAIS DO PROGRAMA DO
SEGURO-DESEMPREGO**

**SOUSA - PB
2004**

HERCILIA ALVES BATISTA

**DIRETRIZES E PERSPECTIVAS ATUAIS DO PROGRAMA DO
SEGURO-DESEMPREGO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

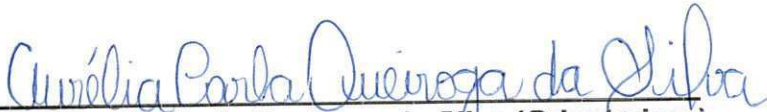
Orientadora: Professora Esp. Aurélia Carla Queiroga da Silva.

**SOUSA - PB
2004**

HERCILIA ALVES BATISTA

DIRETRIZES E PERSPECTIVAS ATUAIS DO PROGRAMA DO SEGURO-
DESEMPREGO

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a Aurélio Carla Queiroga da Silva (Orientadora)

Prof.(a) Examinador(a)

Prof.(a) Examinador(a)

Sousa – PB
2004

Dedico

A presente monografia a Deus, que
conhece os meus limites e ajuda-me a
superar as dificuldades com que me
defronto.

AGRADECIMENTOS

A priori, devo agradecer a Deus que é a fonte de nossas vidas e que nos dá condições de estarmos aqui presentes.

A Aurélia Carla Queiroga da Silva, felizmente minha orientadora, que com sua sabedoria e paciência, contribuiu para que a presente monografia fosse possível.

Aos meus pais Severino e Francisca, que me ajudam a superar as dificuldades do dia a dia.

Aos meus irmãos pela verdadeira fraternidade.

Aos meus amigos por termos enfrentados juntos e com perseverança as dificuldades que surgiram.

Aos funcionários deste Campus que contribuem para o seu funcionamento, dando-nos condições para que nossos estudos sejam efetivados.

À Professora Ms. Maria da Luz Olegário, por contribuir com a parte técnica desta monografia.

RESUMO

Partindo de uma discussão acadêmica, busca-se no presente trabalho fazer uma análise a respeito de alguns pontos do programa do seguro-desemprego, devido à importância que o mesmo assume hodiernamente em face do aumento da taxa de desemprego que atinge considerável parte da população mundial. De modo incipiente, faz-se necessária uma abordagem histórica da questão, tanto a nível estrangeiro quanto a nível de Brasil, como forma de se conhecer as respostas que eram dadas outrora para a minimização das conseqüências do desemprego. Em seguida, abre-se caminho para a análise de sua natureza jurídica. Entende-se, ainda, como de capital importância e de grande enriquecimento para este trabalho fazer considerações acerca de alguns aspectos do emprego e do desemprego, uma vez que para a existência do próprio programa do seguro-desemprego, necessário se faz a prévia ocorrência do fenômeno desemprego. Logo depois, é apresentada a mola-mestra do presente trabalho, é dizer, é posto em relevo a questão da atual estrutura do programa do seguro-desemprego no Brasil e as devidas soluções para as falhas desse sistema. Fez-se necessário ainda enveredar por uma incursão na experiência de outros países, inclusive do Mercosul, no que concerne aos programas de assistência ao desempregado, o que pode até mesmo servir de subsídio, nos seus melhores aspectos, para se coordenar um programa de seguro-desemprego na seara brasileira mais eficiente. Por fim, são tecidos os pertinentes comentários finais no que diz respeito ao referido programa e as possíveis soluções e perspectivas para um melhor funcionamento do mesmo como medida de justiça social.

Palavras-chaves: desemprego, direito, justiça.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO.....	09
1.1 Estrangeiro.....	09
1.2 Brasil.....	11
CAPÍTULO 2 - NATUREZA JURÍDICA.....	14
CAPÍTULO 3 - ASPECTOS DO EMPREGO E DO DESEMPREGO.....	20
CAPÍTULO 4 - ESTRUTURA E REESTRUTURA DO PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO.....	25
CAPÍTULO 5 - PANORAMA ESTRANGEIRO.....	33
5.1 Espanha.....	33
5.2 Estados Unidos.....	36
5.3 Alemanha	37
5.4 Itália.....	38
5.5 Uruguai.....	39
5.6 Argentina.....	40
CONCLUSÕES.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO

Em verdade, o que se vê hoje é a coexistência de dois pólos que entram em choque, isto é, de um lado há a elite da informação que dirige a economia global de alta tecnologia, no outro há um aumento significativo do número de trabalhadores que estão perdendo seus empregos e têm poucas perspectivas de encontrar bons empregos neste mundo que a cada dia se torna mais automatizado.

Fatores como os acima mencionados justificam as linhas que aqui serão escritas, tomando como referencial uma pesquisa bibliográfica a nível principalmente jurídico, mas também pincelando em alguns pontos de Economia e Sociologia, uma vez que o problema do emprego assume caráter multidisciplinar.

Destarte, o presente trabalho concebe como uma das formas de minimizar a contingência do desemprego o desenvolvimento de um programa de seguro-desemprego que se coadune com a realidade brasileira.

Então, procurar-se-á no primeiro capítulo visualizar o modo como esse problema era ontem encarado e as respostas que lhe eram dadas, o que serve até mesmo de base para o direito vigente copiar-lhe a experiência positiva e recortar as partes negativas.

Seguindo-se, no segundo capítulo, é feita uma abordagem de sua natureza jurídica, indispensável para conhecer o benefício dentro do programa do seguro-desemprego.

No terceiro capítulo será explanada uma análise referente à temática do emprego e do desemprego, conhecimento esse necessário com o fim de se poder

delinear os mecanismos reclamados para tentar diminuir as conseqüências do desemprego.

O quarto capítulo versará sobre a estrutura constitucional e infraconstitucional em que está alicerçado o programa do seguro-desemprego, ressaltando-se seus pontos positivos e negativos, pretendendo-se ainda apresentar umas possíveis reparações.

Por fim, entendeu-se como necessário focar a maneira como os outros países se preocupam em dar assistência aos desempregados, sob a forma dos programas lá desenvolvidos.

CAPÍTULO 1

HISTÓRICO

1.1 Estrangeiro

Vê-se, no decorrer do tempo, a criação de corporações de artífices e de artesãos, entidades tais de socorro mútuo que visavam à precaução contra os riscos do não-trabalho; contudo, é de salientar-se que essas entidades alcançavam apenas os homens livres, deixando, destarte, à margem, os escravos.

Na democracia antiga grega, dava-se atenção aos problemas sociais, a saber, em Atenas as grandes obras públicas eram realizadas por desocupados.

Iniciando a Idade Média, surgem os latifúndios e mercadores, como também corporações de artes e ofícios. Em tal período, grande parte da população vivia em condições miseráveis, desocupada e marginalizada, o que acarretava o deslocamento dos camponeses para a cidade em busca de emprego.

No que concerne ao comerciante, o mesmo ia acumulando riquezas e os artesãos dependendo cada vez mais dele, pois era o comerciante quem oferecia condições para a melhoria e aumento da produção.

Eclode mais tarde a Revolução Industrial, com o surgimento da máquina a vapor e sua aplicação na produção.

Mecanismos jurídicos no lapso de 1790 e 1800 fazem com que as corporações sejam abolidas e que sejam celebrados contratos de trabalho.

No entanto, essa livre contratação passa a explorar os trabalhadores, que trabalhavam exaustivamente em troca de mísero salário.

Decorre de tal situação o surgimento dos sindicatos, que passaram a trabalhar a questão do desemprego com muita ênfase. Na prática eram organizadas caixas para socorro do contingente desempregado. Eram alcançadas também as situações de morte e acidentes do trabalho. Os próprios trabalhadores custeavam esse sistema, sem intervenção do empregador ou do Estado.

Em alguns municípios da Europa foram criadas caixas próprias para servirem à filiação dos trabalhadores. Sendo que a pioneira foi criada em Berna, na Suíça, no ano de 1893; seguindo-se, entre 1893 a 1905, por municípios da França, Noruega, Dinamarca, Alemanha, Inglaterra e dos Países Baixos. Contudo, infelizmente, tais caixas não obtiveram sucesso em decorrência do caráter facultativo do sistema.

Deve-se mencionar, porém, que por meio de uma luta constante dos sindicatos de trabalhadores, assim como de muita atuação de parlamentares que estavam preocupados com a questão operária, que os países europeus passaram a intervir em prol dos empregados. Na prática, tal ocorria através de subvenções, no estilo do sistema usado na cidade de Gante, Suíça.

No interregno de 1900 a 1910, França, Noruega e Dinamarca instituíram o seguro-desemprego. No ano de 1911, a Inglaterra o instituiu. Os Países Baixos, em 1916. A Finlândia instituiu o mesmo em 1917 e só em 1919, vieram a Itália e a Espanha a instituírem-no.

Até 1920, oito países haviam instituído o seguro-desemprego, sendo que somente na Inglaterra e na Itália o mesmo era obrigatório.

Na primeira reunião da OIT (Organização Internacional do Trabalho), organização essa que foi instalada em 1919, através da aprovação da Convenção de n.º 02 foram previstas normas especiais de proteção contra o desemprego. Muitos dos conceitos que advêm de suas normas têm sido incorporados como fonte de direito nas construções nacionais de sistemas de proteção contra o desemprego.

Vê-se que aumenta o número de países com o seguro-desemprego a cada dia que passa, ampliando-se esse sistema de proteção, principalmente no que concerne à aplicação, valor e tempo de duração das prestações. É um ponto positivo, no entanto também mostra que o desemprego aumenta cada vez mais.

1.2 Brasil

Na seara brasileira, o seguro-desemprego já era previsto no inciso XV do art. 157 da Constituição Federal de 1946, a qual citava a assistência aos desempregados como preceito da legislação trabalhista e da previdência social. Tinha-se que o dito mandamento constitucional era regra jurídica programática, uma vez que em razão da falta de uma lei para dar os contornos a esse dispositivo, não lhe era possível sua plena efetivação.

Com a Lei n.º 3.807/60 (LOPS) em seu art. 167, teve-se o primeiro dispositivo em nível infra-constitucional a dar um norteamento ao tema: “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”.

Conforme afirma Sérgio Pinto Martins (2000, p. 444):

Efetivamente, o inciso XV do art. 157 da Constituição de 1946 somente foi regulamentado com a edição da Lei n.º 4.923, de 23-12-1965. O art. 5.º da referida norma esclarecia que o Poder Executivo ficava autorizado a instituir um plano de assistência aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa. A assistência seria prestada com um auxílio em dinheiro no valor máximo de 80% do salário mínimo local. A prestação seria devida até o prazo de 6 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. Visava a Lei n.º 4.923 criar um cadastro da movimentação de mão-de-obra e não um sistema de proteção ao trabalhador dispensado.

Posteriormente veio o Decreto n.º 58.155, de 5-4-1966, passando a constituir o Fundo de Assistência aos Desempregados e regulamentando também sua aplicação. O Decreto n.º 58.684, de 21 de junho de 1966, instituía o plano de assistência, disciplinando o seu custeio.

A Emenda Constitucional n.º 01, de 1969, por meio do art. 165, XVI, segue quase que o mesmo entendimento da Constituição de 1967: “previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez, morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes de trabalho (...)”.

Como afirmam os Professores de Economia do Trabalho Giácomo Balbinotto Neto e Hélio Zylberstajn (2004, p. 3):

O programa de seguro-desemprego foi instituído em 1986 como parte do Plano Cruzado, pelo Decreto Lei n.º 2.284 e regulamentado pelo Decreto n.º 92.608. No início, a abrangência e alcance eram limitados. Segundo Chahad e Azeredo (1992, p.3), quando do início de sua implementação o programa era pouco utilizado pelos trabalhadores, devido às restrições de acesso e à pouca divulgação. Além disso ele foi implantado num período de retomada de crescimento, quando não se fazia tão necessário e premente. Outros fatores que também contribuíram para o seu limitado alcance foram alguns problemas operacionais ocorridos no sistema de habilitação e pagamentos dos benefícios que eram considerados lentos e burocráticos e a taxa de reposição salarial (*replacement rate*) era baixa. Os baixos valores do benefício eram causados pelo fato de que não haviam

sido definidas as fontes de recursos para o custeio do programa, que ficavam na dependência da disponibilidade do Tesouro Nacional. Este problema foi resolvido com a promulgação da nova Constituição, em 1988, que vinculou a receita do PIS-PASEP para financiar o programa e criou o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Com a Constituição de 1988, vê-se uma pequena modificação em relação às Constituições que lhe antecedem, onde vem assegurado aos trabalhadores urbanos e rurais seguro-desemprego, no caso de desemprego involuntário. Em seu art. 239, a Carta Magna diz que o Pis e o Pasep passariam a financiar o programa de seguro-desemprego.

Veio a Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990 a regulamentar os preceitos estatuídos na Constituição mencionados. Desta feita, tal lei regulou o programa de seguro-desemprego, instituindo o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Todavia, a lei *supra* sofreu alterações por parte da Lei n.º 8.019, de 14 de abril de 1990.

A Lei n.º 8.352, de 28 de dezembro de 1991 veio a alterar o art. 3.º da Lei n.º 8.019 e dispôs também das disponibilidades financeiras do FAT.

A Lei n.º 8.438, de 30 de junho de 1992, prorrogou o prazo do art. 3.º da Lei n.º 8.352, no que concerne à prova que o empregado deveria fazer de ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, durante pelo menos 15 meses nos últimos 24 meses. Tal prazo foi, contudo, mais uma vez prorrogado pela Lei n.º 8.561, de 29-12-1992.

A Lei n.º 7.998 foi novamente alterada pela Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994, a qual estabeleceu principalmente o número de parcelas devidas do seguro-desemprego, entre outras coisas.

CAPÍTULO 2

NATUREZA JURÍDICA

Sabe-se que o desemprego tem uma característica de imprevisão. É ele um risco social. A sociedade como um todo é, de forma objetiva, responsável quanto ao seguro social que deve cobrir o seguro-desemprego.

Na realidade, pode-se afirmar que todo aquele que está inserido na população economicamente ativa é potencialmente um desempregado. Nesse sentido, exige-se que cada vez mais seja aumentada a abrangência do seguro-desemprego.

Ora, é do consenso de vários políticos, economistas, sociólogos e juristas que para o problema do desemprego a humanidade não encontrou e muito provavelmente não irá encontrar solução tão cedo. Restando à sociedade conviver com uma questão que não consegue solucionar.

Dessa forma, o seguro-desemprego se apresenta como um dos meios que podem amenizar as conseqüências maléficas do desemprego.

Odonel Urbano Gonçalves (2004, p. 1), em estudo sobre o seguro-desemprego e o desemprego involuntário, afirma categoricamente:

O salário tem marcante natureza alimentar. Daí a relevância da perda do emprego, que traz, como corolário, o não recebimento de remuneração. Se o trabalhador involuntariamente desempregado não consegue nova colocação no mercado de trabalho, impõe-se a proteção salarial correspondente ao seguro desemprego. Portanto, a proteção social faz-se

imperiosa quando presentes esses dois fatores: desemprego involuntário e não recolocação no mercado de trabalho.

Sérgio P. Martins (2000, p. 446) entende que o objetivo do seguro-desemprego é substituir o valor que o empregado ganhava enquanto estava no exercício da função, embora não haja correspondência absoluta entre uma coisa e outra.

Sobre a questão, analisam Giácomo Balbinotto Neto e Hélio Zylberstajn (2004, p. 1):

Teoricamente, o objetivo do seguro-desemprego é o mesmo de qualquer outro seguro, ou seja, distribuir, de modo eficiente, entre os indivíduos, os riscos que os mesmos correm. No caso em questão, o risco é ficar desempregado e perder as rendas provenientes do trabalho. A existência do seguro-desemprego contribui para a eficiência numa economia de mercado, na medida que permite aos trabalhadores realizar planos de consumo ótimos e, deste modo, desfrutar de um nível mais elevado de bem-estar do que na ausência do mesmo.

Pois bem, o seguro-desemprego é um instrumento viável para diminuir os malefícios do desemprego, tanto que há numerosos países que adotam tal modalidade de seguro. O que varia é o valor e a duração do benefício garantido.

É o seguro-desemprego uma prestação em dinheiro, de pagamento continuado e de curta duração, devido à pessoa empregada há mais de seis meses e demitida sem justa causa. É um benefício social para quem preenche seus requisitos legais. Tem natureza alimentar.

Sobre o assunto, salienta Ricardo Verta Ludovice (1999, p. 24):

Ainda que de pequeno valor, foi criado para garantir subsistência do desempregado. Não foi feito para substituir inteiramente o salário e nem para propiciar lazer ao trabalhador. Sua finalidade é proteger temporariamente o desempregado, oferecendo-lhe pequeno recurso para sua manutenção, enquanto não consegue novo emprego.

No que diz respeito à questão dos recursos, obviamente que existem vários obstáculos a serem suplantados. Não foram ainda criadas as fontes de custeio por parte da empresa e do empregado. Todos os recursos provêm da União.

Numa análise constitucional sobre o assunto, Arnaldo Süssekind (1999, p. 133-134) expõe:

A Constituição referiu esse seguro no conjunto de direitos relacionados com a proteção do trabalhador em razão do emprego (art. 7.º, II) – no caso emprego perdido involuntariamente; mas por se tratar de modalidade de seguro social, o incluiu no rol das prestações previdenciárias (art. 201, IV), financiado com os recursos da seguridade social (art. 195), especialmente os advindos do Programa de Integração Social – PIS (Lei Complementar n. 7 de 1970) e do Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público – PASEP (Lei Complementar n.8, de 1970), conforme estabelece o art. 239. Para tal fim, a Lei n. 7.998, de 1990, criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cuja receita é formada, basicamente, pelas contribuições devidas ao PIS e ao PASEP.

O seguro-desemprego no Brasil fica a cargo do Ministério do Trabalho e não ao da Previdência e Assistência Social; apesar do que está previsto no art. 201, IV, da CF/88, as prestações de desemprego não resultam de um seguro, possuindo em verdade, natureza assistencial, o que é acentuado pela exigência de que o empregado não possua outra fonte de renda.

Ainda assim, explica J. Franklin Alves Felipe (2001, p. 120-121):

Embora a lei previdenciária preveja a tutela do desemprego, já que acoberta um infortúnio na vida do trabalhador, o seguro desemprego não é, a luz da atual legislação, considerado como benefício previdenciário. A sua natureza assistencial, contudo, nos aconselha, numa obra que versa sobre Direito Previdenciário, a tecer sobre a legislação pertinente breves considerações, em cumprimento, inclusive, ao programa da disciplina na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Como se vê, o seguro-desemprego sob estudo não é *stricto sensu*, benefício previdenciário, e sim benefício que está compreendido no campo mais amplo da proteção social.

Ainda quanto ao seu financiamento, o § 4.º do art. 239 da CF/88 determina que o seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei. O § 1.º do mesmo artigo da Carta Magna determina que pelo menos 40% dos recursos arrecadados serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhe preservem o valor.

O seguro-desemprego é um direito patrimonial, dado que se incorpora ao patrimônio da pessoa e não pode ser transferido para terceiros. Caso não seja recebido pelo titular do direito, pode ser pago a seus herdeiros. E não sendo recebido por ninguém, deve voltar ao Ministério do Trabalho, segundo a Lei n.º 6.858/80.

Tal benefício é um direito subjetivo. Na hipótese de o beneficiário preencher todos os requisitos legais, a ele deve ser concedido. Podendo ser até exigido judicialmente.

Tem-se como características do seguro-desemprego as referidas abaixo:

- a) **Temporiedade:** é um benefício provisório e finito, pago no máximo durante alguns meses. Pode ser cancelado anteriormente a tal prazo, caso o beneficiário obtenha novo emprego ou se recuse a aceitar o que lhe for oferecido.
- b) **Requeribilidade:** significa que fica a critério do titular do direito o requerimento do mesmo. Somente o titular pode requerer, exceptuando-se o representante do mesmo por meio de procuração. Destarte, pode-se concluir que o seguro-desemprego não pode ser concedido de ofício.

- c) Pecuniariedade: é pago apenas em dinheiro, não se concebendo o pagamento *in natura*, a saber, cesta básica de alimentos ou utensílios domésticos.
- d) Pessoalidade: o trabalhador desempregado não transmite aos seus herdeiros e sucessores esse direito personalíssimo, exceto no caso de morte do segurado, onde as parcelas vencidas serão pagas aos dependentes, por meio de alvará judicial.
- e) Mensalidade: a exemplo de muitos benefícios de caráter continuado, é de pagamento mensal.
- f) Juridicidade: satisfeitos os requisitos legais, deve o seguro-desemprego ser deferido, pois é um direito do desempregado, podendo ser pleiteado em juízo.
- g) Renunciabilidade: o benefício não é obrigatório. O beneficiário pode dispensá-lo, se assim o desejar.
- h) Substitutividade: o seguro-desemprego substitui o salário do trabalhador quando desempregado.
- i) Facultatividade: apesar de sujeito à norma pública, o seguro-desemprego é benefício que a pessoa requer ou não conforme sua vontade.

Saliente-se mais uma vez que o seguro-desemprego é um direito subjetivo do desempregado. Caso o interessado venha a exercer tal direito, faz surgir uma relação jurídica, que se submete ao Poder Judiciário.

Tem-se, então, as fontes jurídicas que são os meios legais de aplicação, interpretação e integração do direito.

As fontes jurídicas formais são: constitucional, legais, regulamentares e atípicas.

A fonte constitucional se embasa no art. 7.º, II, da Constituição Federal de 1988.

As fontes legais estão no Decreto-lei n.º 2.284/86 e legislação complementar. Pode-se utilizar ainda a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), a Consolidação das Leis do trabalho (CLT) e o regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

A fonte regulamentar é o Decreto n.º 92.608/86.

É fonte administrativa a Resolução n.º 64, de 28 de julho de 1994 que foi estabelecida pelo Ministério do Trabalho.

São fontes atípicas aquelas que servem de último recurso para o intérprete resolver as questões não solucionadas pelas fontes ditas acima. Assim, tem-se a doutrina e a jurisprudência.

Pode-se citar ainda os usos e costumes como influenciadores da doutrina e da jurisprudência.

CAPÍTULO 3

ASPECTOS DO EMPREGO E DO DESEMPREGO

Na antiguidade o trabalho não era visto da maneira como o é em nossa sociedade moderna. A sociedade grega do século V a. C. não o valorizava. Em Roma, o trabalho era tido como um instrumento de tortura.

Também a sociedade medieval não encarava o trabalho de modo positivo. Os nobres não deviam trabalhar.

Com a eclosão da revolução industrial e de forma mais tenaz no mundo pós-guerra, o desenvolvimento industrial passou a moldar os conceitos sobre o trabalho.

O direito ao trabalho passa, então, a ser visto como um direito à vida. Todas as constituições modernas contemplam tal direito.

Por outro lado, é também um dever social, dado que é um meio de assegurar a sobrevivência de todos.

O trabalho é propriedade de cada homem, como reconhece o édito de Turgot de 1776.

Hodiernamente, com a crise do emprego, doutrinadores não faltam analisando o assunto.

Segundo Pierre Naville (apud LUDUVICE, 1999, p. 37), emprego é o conjunto das formas da atividade remunerada durante dado período, enquanto que

desemprego seria uma forma de não-emprego que decorre da ausência de oferta de trabalho.

Pleno emprego vem a ser o fato de todos os trabalhadores, potencialmente sadios e dispostos em dada comunidade, exercerem uma ocupação remunerada. Mas o pleno emprego somente pode ser atingido se a economia também tiver o objetivo do trabalho conveniente e produtivo para todos, somado aos recursos técnicos e materiais.

O plusemprego, por sua vez, dá-se quando são lançados alguns projetos novos em algumas áreas, verificando-se falta de recursos humanos. Na realidade, tal é difícil de ocorrer e traz como consequência o uso do trabalho extraordinário.

Tarefa árdua é verificar como se manifesta o desemprego.

Márcio Pochmann (apud SILVEIRA; DIAS, 2004, p. 2), professor do Instituto de Economia da UNICAMP, diz:

É importante chamar a atenção para o fato de que o desemprego é um fenômeno relativamente recente nos países desenvolvidos, e as causas estão associadas a vários itens. Não apenas a renovação tecnológica, mas se associam fundamentalmente ao crescimento econômico bastante reduzido desses países nos últimos vinte anos.

Paul Singer (apud LUDUVICE, op. cit., p. 28), por sua vez, entende que desempregados abertos seriam aqueles que buscam trabalho, sendo ocultos aqueles que não o fazem. Quando as perspectivas de emprego melhoram, aumenta o número de desempregados abertos.

Mario Antonio L. Paiva (2004, p. 1), membro da União Internacional dos Advogados, estudando a questão do direito do trabalho mínimo, afirma:

Sin embargo, las persistentes crisis contemporáneas han sido un impacto particularmente destructivo sobre el empleo (provocando el desempleo en masa), poniendo en crisis el modelo tradicional del Derecho del Trabajo, tal como fue siendo construido en su época áurea, en particular en los años sesenta. Ese modelo de Derecho del Trabajo, asegurando un incremento de tutela de los trabajadores, ha sido acusado de constituir un factor de rigidez del mercado de empleo y de la alta de costo de trabajo y, en esa medida, de contribuir para la disminución de los niveles de empleo y consecuentemente estímulo al desempleo.

Pode-se verificar o desemprego quando há desequilíbrio, é dizer, excesso de oferta sobre a procura de mão-de-obra.

Quanto ao desemprego aparente, seria ele o causado pelas transformações na escala de valores sociais e na tecnologia.

No que concerne ao desemprego conjuntural, é aquele formado por pessoas momentaneamente desempregados, as quais perderam seu emprego, e querem e necessitam de trabalhar, porém não encontram colocação.

Desempregado seria simplesmente a pessoa que não consegue encontrar oportunidade de trabalho.

Em verdade, analisar a maneira como se manifesta o desemprego e as formas de subutilização da força de trabalho é algo por demais complexo.

Em países subdesenvolvidos, com reduzido índice de capitalização, o subemprego existe sob forma crônica.

Em países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento há um elevado índice de desemprego urbano. Seria um elevado desemprego estrutural que provém do desequilíbrio entre a oferta e a demanda de empregos, que acarreta grandes levas de migração da população rural para a cidade.

No que toca ao problema do desemprego, analisa ainda Mario Antonio L. Paiva (op. cit., p. 1):

La realidad actual no es la misma de los años 60. Brasil, no siendo la excepción ante la organización mundial, sufrió verdaderas alteraciones en el mercado de trabajo de pos-guerra y en el nivel de desempleo y desestabilización de la economía, favoreciendo el surgimiento del llamado "mercado informal" de trabajo que, en regla, es constituido por la fuerza de trabajo denominada excedente, en función de la pequeña oferta de empleos.

Em termos mundiais, o desemprego na atualidade alcança o seu nível mais elevado desde a grande depressão da década de 1930. Vem aumentando consideravelmente o número de pessoas subempregadas ou sem trabalho, à proporção que milhões que ingressam na força de trabalho descobrem que são vítimas da conhecida revolução da alta tecnologia.

No que concerne às modalidades de desemprego, os estudiosos costumam enumerar as seguintes:

Desemprego estacional é aquele que decorre da falta de trabalho em determinadas épocas do ano. Incide de forma significativa nas atividades rurais, em face da sazonalidade da produção agrícola estar condicionada às estações do ano. Pode ser encontrado nas atividades urbanas, mas em menor escala.

Desemprego friccional seria aquele que decorre da introdução de nova tecnologia na estrutura da produção. Normalmente, alcança determinada atividade econômica, atingindo profissões e ofícios determinados.

Quanto ao desemprego estrutural, é aquele proveniente de um desajuste entre a oferta e a demanda de trabalho, pois o crescimento econômico em nível baixo não dá para suprir a necessidade de trabalho da população que aumenta no país.

O desemprego tecnológico decorre da introdução de nova tecnologia na produção, afastando do emprego aqueles que têm nenhuma ou pouca

qualificação, pois é regra que todo equipamento moderno causa dispensa de mão-de-obra intensiva.

Por sua vez, o desemprego cíclico, conhecido também por desemprego conjuntural, em massa e generalizado ocorre quando mais de 5% da mão-de-obra está sem trabalho. É a mais grave forma de desemprego.

Considerando, outrossim, o subemprego, o mesmo é classificado pela OIT como um tipo de desemprego. Sua incidência se daria em países não industrializados e estaria ligado a regiões com excessiva densidade populacional, considerando-se as superfícies de terras cultiváveis e a falta de capital. Geralmente são precárias as condições em que vivem os subempregados.

Certo é que o desemprego acarreta prejuízos irreparáveis ao indivíduo e à sua família, bem como ao grupo social. Individualmente, ele traz miséria econômica e moral. Coletivamente, causa quebra de unidade e solidariedade entre os trabalhadores. Isso porque o receio da miséria provoca concorrência entre os trabalhadores.

Economicamente falando, o desemprego acaba com as pequenas reservas financeiras que o trabalhador eventualmente possua, assim como reduz seu nível de vida.

Assim, é plausível a existência de mecanismos legais, econômicos e administrativos visando à proteção do trabalhador desempregado.

CAPÍTULO 4

ESTRUTURA E REESTRUTURA DO PROGRAMA DO SEGURO- DESEMPREGO

Na verdade tão claro quanto a dimensão do desemprego está a dificuldade em resolver esse problema.

Não é sem motivo que a OIT critica a falta de compromisso dos governos no que atine ao combate ao desemprego.

Jeremy Rifkin (apud LUDUVICE, op. cit., p. 46) em sua obra *O fim do emprego: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho* afirma:

Estamos entrando numa era de mercados globais e de produção automatizada. A estrada para uma economia quase sem trabalhadores está a vista. Se esta estrada leva a um porto seguro ou a um terrível abismo, dependerá de como a civilização irá preparar-se para a era pós-mercado que virá logo após a Terceira Revolução Industrial. O fim do trabalho poderia significar a sentença de morte para a civilização, como a conhecemos. O fim do trabalho poderia também sinalizar uma grande transformação social, um renascimento do espírito humano. O futuro está em nossas mãos.

Ora na seara econômica mundial pode-se visualizar a redução da intervenção governamental nos mercados, bem como a crescente integração da economia mundial.

Isso vem provocando mudanças importantíssimas no mercado de trabalho, aumentando sua instabilidade nesta fase de transição.

Reclama-se, portanto, a criação de um sistema de políticas de empregos visando a assegurar uma rede de segurança social aos trabalhadores atingidos, preparando-os para enfrentar as eventuais mudanças. Considerando-se, outrossim, que é inevitável um certo nível de desemprego. Necessita-se de que o Estado seja chamado para coordenar a política de empregos, pede-se que haja a manutenção e a garantia dos empregos existentes e dos que forem criados.

Parece oportuno salientar nestas linhas que a Constituição Federal vigente foi feliz ao utilizar-se em seu art. 239 da expressão *Programa do seguro-desemprego*.

Tal programa não se resume apenas ao seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário (art. 7.º, II). Tem-se, pois, que o programa é bem mais abrangente, ou seja, o seguro-desemprego é uma parte do programa, o qual somente se completa com o dever do Estado de desenvolver políticas públicas de fomento ao emprego, através da organização do sistema nacional de emprego, bem como impulsionando o desenvolvimento do parque industrial, com o fito de criar novos postos de trabalho ou mantê-los equilibrados em época de crise, procurando-se valorizar o trabalho humano e a busca do pleno emprego.

Em outras palavras, o programa do seguro-desemprego encerra não só a política compensatória pela perda involuntária do emprego pelo trabalhador, como também as políticas promotoras de emprego.

O programa do seguro-desemprego tem como finalidade oferecer assistência financeira temporária para o trabalhador desempregado, o qual tenha sido despedido sem justa causa. O referido programa, além de conceder o benefício, visa, outrossim, a dar auxílio aos trabalhadores na busca de um novo emprego, utilizando como ferramenta a promoção de ações integradas de recolocação e qualificação profissional.

Infelizmente, na prática, tais ações não são efetivamente desenvolvidas e integradas ao citado programa. Estão elas relegadas a um segundo plano, quando são, na verdade, necessárias para tornar dinâmico o programa do seguro-desemprego.

Percebe-se, então, que em face da falta de articulação com as ações de intermediação e reciclagem, o seguro-desemprego assume um caráter muito mais de transferência de renda do que de auxílio na busca de um novo emprego.

A respeito da questão em análise, Vicente de Paulo Maciel Júnior (apud LUDUVICE, op. cit., p. 95) entende ser inconstitucional o atual sistema de seguro-desemprego:

O objetivo do seguro-desemprego é tratado pela Lei Ordinária, que não pode se afastar do paradigma constitucional, sob pena de confrontar a Lei Maior.

Dentro dos limites dessa perspectiva traçada pelo texto constitucional, o seguro-desemprego, para que possa assegurar uma dupla via de proteção, ou seja: o benefício financeiro em caso de desemprego involuntário e a valorização do trabalho, com respectivo fomento à reintegração do homem excluído ao mercado de trabalho.

Qualquer lei de seguro-desemprego que privilegie apenas um dos aspectos retromencionados estará se distanciando do padrão constitucional.

As leis que tratam do seguro-desemprego no Brasil têm privilegiado apenas o aspecto da concessão do benefício.

Apesar de reconhecerem a dupla perspectiva do instituto, o corpo das normas até hoje expedidas sobre a matéria somente trata do seguro enquanto benefício, nada contribuindo para que seja implementado um mecanismo de valorização, qualificação e recolocação do empregado no mercado de trabalho.

[...]

As leis, portarias e resoluções que temos do seguro-desemprego são, sem exceção, inconstitucionais, porque não se atualizaram nos termos do modelo constitucional, entrando em choque com os princípios da valorização do trabalho e da preservação da existência digna. Em suma, a legislação infraconstitucional do seguro-desemprego ofende pelo seu conteúdo o texto da Magna Carta.

Seguindo à risca o art. 2.º da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, tem-se:

Art. 2.º O Programa do Seguro-desemprego tem por finalidade:

I – prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;

II – auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Cumpra aqui frisar que se o trabalhador pedir demissão ou for dispensado por justa causa, não fará jus ao benefício.

Se houver culpa recíproca, para a rescisão do contrato de trabalho, o benefício não é cabível, uma vez que o empregado também teve culpa para a cessação do vínculo laboral.

No que diz respeito à despedida indireta, Zainaghi (2000, p. 78), com muita propriedade, afirma que ela é a justa causa patronal, pois se constitui em atos praticados pelo empregador que dão ao empregado o direito de demitir-se do emprego, ficando o patrão obrigado a pagar-lhe todos os direitos trabalhistas como se tivesse ocorrido a despedida.

As causas para a rescisão indireta estão previstas no art. 483 da CLT.

Em verdade, existem muitas críticas ao programa do seguro-desemprego, bem como opiniões favoráveis à sua instituição e manutenção.

No Brasil, infelizmente, seu alcance é limitado, em razão de muitas pessoas encontrarem-se na informalidade.

Contudo a positividade do seguro-desemprego suplanta o que nele pode haver de negativo. Ora, a existência do seguro-desemprego dá um ar de segurança psicológica para o trabalhador, garantindo-lhe algum recurso, enquanto está à procura de um novo emprego.

O Estado não pode ver com indiferença o problema dos trabalhadores afetados pelo desemprego, seu dever é buscar meios necessários para que os prejuízos advindos do desemprego sejam reduzidos a um mínimo; justifica-se aí a necessidade de políticas de proteção ao trabalhador desempregado.

A solidariedade serve de música para a letra que é a previdência social, música essa necessária em relação aos desempregados, pois todos os trabalhadores estão expostos ao risco do desemprego.

Amauri M. Nascimento (apud LUDUVICE, op. cit., p. 91) aponta razões desfavoráveis ao instituto:

Sustenta-se que o seguro-desemprego pode induzir o trabalhador à fraude para manter-se intermitentemente inativo, auferindo o benefício, traduzindo-se assim em um desincentivo ao trabalho, especialmente onde e quando há tendência natural do trabalhador para a burla ou a ociosidade.

Camargo (apud BALBINOTTO NETO; ZYLBERSTAJN, p. 9), analisando a situação do programa do seguro-desemprego, vem a afirmar que a sua atual estrutura incentiva a sua burla, uma vez que o sistema não emprega nem dispõe de um mecanismo efetivo para monitorar se o trabalhador beneficiado tem um emprego informal ou que medidas ele está tomando para conseguir um novo emprego durante o período ao qual faz jus ao benefício.

Alguns estudiosos do assunto sustentam que o programa do seguro-desemprego no Brasil funciona bem mais como um programa de transferência de renda para os trabalhadores desempregados do setor formal da economia,

incentivando as firmas a converterem empregados com contrato de trabalho assinado em empregados temporários sem contrato de trabalho, pelo período de cinco meses em que o benefício é recebido pelo trabalhador.

Há ainda afirmações contrárias ao programa, no que diz respeito ao seu custo que ultrapassa as possibilidades do sistema da previdência social. Também, critica-se o fato de serem os valores pagos aos desempregados insuficientes, não compatíveis com suas necessidades vitais.

No entanto se o valor do seguro-desemprego for alto e pago por longo tempo, isso pode desincentivar o trabalhador na busca de novo emprego. Justifica-se, então, o fato de serem estabelecidos valores baixos e por pouco tempo. Sistemas há que estabelecem valores decrescentes, como um modo de forçar o trabalhador a empenhar-se na busca de novo emprego.

O sistema de seguro-desemprego brasileiro apesar de estar relativamente estruturado, de dispor de ampla rede de atendimento, de ser conhecido pelos trabalhadores não parece estar efetivando uma de suas funções básicas que é a de auxiliar o trabalhador na procura de emprego e, destarte, ter um papel dinâmico nas políticas de emprego e acaba por incentivar o estabelecimento de contratos de trabalho de curta duração.

De qualquer modo, o seguro-desemprego é uma das conquistas sociais dos trabalhadores, concebido como um competente instrumento de paz e justiça social, e ao invés, de simplesmente defender a sua extinção, melhor seria empenhar-se para a reformulação do programa e aperfeiçoamento.

O problema com os custos do programa poderia ser minimizado através de um controle preventivo dos gastos, ao redirecionar o programa conforme o perfil dos beneficiários.

Ora, o desemprego afeta os indivíduos de modo diferenciado, dependendo de como ele se encontra no mercado de trabalho, e suas conseqüências sociais são várias segundo sua condição, se casado ou solteiro, se tem filhos ou não, idade e grau de qualificação.

Como será visto mais adiante, os Estados Unidos e a Espanha adotam um programa de seguro-desemprego com base no perfil dos beneficiários. Tal experiência poderia ser estudada para o caso brasileiro com as devidas adaptações.

Conhecer o perfil dos beneficiários é essencial para a formulação de políticas de combate ao desemprego e para a adequação do programa do seguro-desemprego dentro de um quadro de referência mais abrangente que confinaria o Sistema Nacional de Emprego, capaz de transformá-lo em uma política ativa, quando integrado a programas de treinamento, requalificação e aconselhamento, entre outros.

Em alguns estados norte-americanos, os desempregados que têm mais chance estimada de acabar as parcelas do seguro-desemprego são encaminhados ao serviço de emprego para participar do programa. Sua participação é obrigatória e em caso de recusa, o pagamento do benefício é suspenso.

As atividades desse serviço de emprego encerram o treinamento para procura de emprego e entrevistas, orientação para o serviço de colocação, preparação de currículo, avaliação da qualificação do trabalho entre outras medidas.

Necessário se mostra, então, haver um relacionamento entre o serviço de emprego e o seguro-desemprego, sob pena de tornar inviável este último.

O nosso sistema se resume em pouco papel. Direito ao seguro-desemprego têm os trabalhadores demitidos que trabalharam no setor formal e que contribuíram com a previdência social por um período mínimo de seis meses. De acordo com o

tempo de carteira assinada, o desempregado pode receber de 3 a 5 prestações do seguro. O benefício pode ser requerido a partir do sétimo dia que se segue à dispensa sem justa causa. O prazo máximo para tal requerimento é de 120 dias. O requerimento deve ser feito nas agências credenciadas da Caixa ou nos Postos de atendimento das Delegacias Regionais de Trabalho (DRT) ou do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

São beneficiários do seguro desemprego o trabalhador urbano e rural, conforme prevê o *caput* do art. 7.º da Constituição Federal. O doméstico não tem direito a esse benefício. Também não tem direito o trabalhador temporário, dado que seu contrato com a empresa de trabalho temporário tem prazo determinado para acabar. Com a Medida Provisória n.º 1.986/99 os empregados domésticos passaram a ter direito ao seguro-desemprego.

O direito brasileiro não estende tal benefício aos ex-presidiários, cidadãos marginalizados e com falta de preparo para o ingresso no mercado de trabalho.

Também não fazem jus ao benefício os emigrantes retornados.

Os trabalhadores agrícolas eventuais não têm direito a esse benefício. O bóia-fria brasileiro somente consegue trabalho durante o plantio e colheita e, assim, não consegue fechar o tempo que se exige de seis meses para adquirir o benefício. Ora, tal prazo obrigatório poderia sofrer uma redução, ainda que implicasse redução no valor do benefício. Considerando que a situação agrária tem grande influência sobre os problemas do mercado de trabalho brasileiro, essa medida contribuiria para fixar o homem no campo.

Por fim, a legislação nacional não prevê a possibilidade do benefício poder ser sacado em forma de cota única. Se isso fosse possível, seria de grande ajuda para estabelecer o beneficiado como autônomo.

CAPÍTULO 5

PANORAMA ESTRANGEIRO

Envereda-se no presente capítulo, em uma incursão na experiência de alguns países, que constituem o dito “primeiro mundo”; considerando-se o instituto do seguro-desemprego e os meios lá buscados para tentar minimizar o problema do desemprego que, como analisam Fábio B. Silveira e Sinnédria dos Santos Dias (op. cit., p. 2):

O fenômeno do desemprego atinge agora não só os países ditos “em desenvolvimento”, mas também os países de primeiro mundo que durante muito tempo desconheciam o problema. A busca de soluções passa então a importar a todos, pois o desemprego já não é somente um problema distante, de nações subdesenvolvidas. O fato é que, até o momento, nem mesmo os países desenvolvidos conseguiram definir políticas eficazes de combate ao desemprego.

Outrossim, é de grande relevância também discorrer sobre os aspectos do seguro-desemprego em alguns países do Mercosul.

5.1 Espanha

A proteção contra o desemprego nesse país começou em 1953, e no ano de 1961 passou a ser estruturado um seguro nacional de desemprego com caráter geral.

A Espanha dispõe de duas categorias de seguro-desemprego, quais sejam, a contributiva e a assistencial.

A primeira vem de contribuição do trabalhador e do empregador; a segunda modalidade é bancada pelo governo.

Têm direito ao seguro os trabalhadores por conta alheia, que estão sujeitos a um contrato de trabalho, e que involuntariamente perdem total ou parcialmente o emprego, e que ainda tenham capacidade e querem trabalhar.

Vê-se, assim, que o desemprego parcial enseja o direito a receber o seguro.

A Espanha garante ao demitido com mais de 52 anos, o qual não consegue ao mercado de trabalho reingressar, o direito ao seguro-desemprego até que possa se aposentar.

O modelo espanhol diferencia o desempregado conforme o perfil, considerando-se não apenas a idade, mas também o número de dependentes menores.

E mais, desqualificada para o mercado formal, uma pessoa pode receber todas as prestações do seguro em cota única, assim reúne quantia suficiente para se estabelecer como autônomo. Todavia o beneficiado passa pelo crivo de uma avaliação para delinear o tipo de negócio a estruturar, recebendo orientação técnica, administrativa e psicológica, sendo ainda fiscalizada sua dedicação em tempo integral à atividade.

Têm direito ao seguro ainda os trabalhadores agrícolas eventuais, que o recebem no período de entressafra; os ex-presidiários, que, desta feita, passam a

reunir maiores condições para recomeçar a vida e ainda os emigrantes que percebem o seguro até que se encaixem novamente no mercado local.

Os textos legais que tratam do assunto são o Decreto Legislativo n.º 01, de 20 de junho de 1994, mediante o qual se aprovou o texto articulado da Lei Geral de Segurança Social e o segundo é o Decreto Legislativo n.º 01, de 24 de março de 1995, que aprovou o texto articulado da Lei concernente ao Estatuto dos Trabalhadores.

Sobre os textos em epígrafe, comenta Ricardo V. Ludovice (op. cit., p. 63):

No tocante ao primeiro texto legal referido, cumpre salientar que a proteção por desemprego é tratada no Título III, por intermédio dos arts. 203 a 214, que tratam, respectivamente: do objeto da proteção; dos níveis de proteção; das pessoas protegidas; da ação protetora; dos requisitos para o nascimento do direito às prestações; da situação legal de desemprego; da solicitação e nascimento do direito às prestações; da duração da prestação por desemprego; da quantia da prestação por desemprego; da suspensão do direito; da extensão do direito; da cotização durante a situação de desemprego; dos beneficiários do subsídio por desemprego; da duração do subsídio; da quantia do subsídio; da cotização durante a percepção do subsídio; da dinâmica do direito; da automaticidade do direito às prestações; das incompatibilidades; do desemprego e incapacidade laboral transitória; do financiamento; da base de cotização; da arrecadação; da entidade gestora; da restituição de pagamento indevido; do pagamento das prestações; do controle das prestações; das obrigações dos empresários; das obrigações dos trabalhadores; das infrações e sanções; e dos recursos.

No tocante ao Estatuto dos Trabalhadores da Espanha, cumpre salientar que referido texto legal não traz nenhuma referência direta ao seguro-desemprego.

Entretanto, é importante frisar que o capítulo terceiro daquele estatuto trata da modificação, suspensão e extinção do contrato de trabalho. A questão da extinção é tratada na Seção IV, nos arts. 49 a 57. Ressalte-se que, conforme item 07 do art. 55, no caso de despedida por justa causa, naquele país chamada de

despedida precedente, o trabalhador não terá nenhum direito. Subentende-se, então, que o trabalhador também não fará jus ao seguro-desemprego.

Outrossim, veio o Decreto-lei 5/2002, de 24 de maio a modificar parte das leis acima mencionadas.

5.2 Estados Unidos

O referido instituto passou a ser tratado nesse país em 29 de janeiro de 1932, no Estado de Wisconsin, sendo financiado em sua plenitude pela classe dos empregadores.

Com o intuito de que os outros Estados implementassem o seguro-desemprego em seus territórios, o governo americano em 14 de agosto de 1935 baixou a Lei de Segurança Social.

O modelo norte-americano abriga uma só modalidade: a contributiva.

Somente os empregadores contribuem. Se eles incorrerem em informações falsas, ficam sujeitos a multas com pagamento dobrado que podem chegar até 10 vezes o salário semanal. Caso haja atraso por informações falsas, pode ocorrer o débito dos benefícios durante todo o ano.

Frise-se que o valor varia de Estado para Estado, bem como a duração dos benefícios que vai de 11 a 15, e 20 a 39 semanas.

Nos Estados Unidos, o processo para ter acesso a esse benefício é mais difícil; contudo, não se pode olvidar que há uma preocupação em recolocar o cidadão profissionalmente e um acompanhamento de sua situação, o mesmo deve

prestar contas do número de entrevistas realizadas, bem como da aceitação ou rejeição das vagas de emprego oferecidas.

Assim como na Espanha, o pagamento do seguro-desemprego pode ser feito em forma de cota única, o que é assegurado aos cidadãos que se coadunam com o perfil de desqualificados. Mediante uma assessoria prestada por consultores, esses cidadãos recebem condições de se aperfeiçoarem ou se tornarem autônomos.

O modelo americano diferencia o desempregado segundo o perfil, levando em conta os critérios da idade e do número de dependentes menores.

Se para a obtenção das prestações de seguro-desemprego, o beneficiado tiver se utilizado de fraude, as penas a que o mesmo está sujeito variam desde a devolução das prestações com multa até a pena de prisão, a qual vai de um mês até um ano de reclusão.

Todos os processos administrativos têm duas instâncias, sendo de 30 dias o prazo máximo para julgamento de uma questão.

5.3 Alemanha

A Alemanha começou a se preocupar com esse assunto no século XIX. Em 1918 promulga-se legislação pertinente à questão.

O tratamento da matéria é do âmbito do governo federal alemão, o qual até mesmo se utiliza de serviço de estatística concernente ao mercado de trabalho e à contingência do desemprego.

O valor é obtido mediante cotas iguais do empregador e do empregado: 2% em cima da remuneração efetiva. Caso haja déficits, serão eles cobertos pelo governo federal.

São requisitos para o exercício de seu direito que o trabalhador seja assalariado, trabalhando para um empregador, mediante contrato, com plena capacidade e disposição para o trabalho e que tenha cumprido o período de qualificação, sendo inscrito na agência de colocação e havendo requerido a prestação do seguro.

Frise-se ainda que aqueles que trabalham fora do território alemão estão também amparados pelo programa do seguro-desemprego.

A duração das prestações varia dentro de um período básico de dois anos, sendo o pagamento por semana vencida. O valor das prestações gira em torno de 70% dos últimos salários do trabalhador.

Nesse país o valor do seguro-desemprego está relacionado à situação da família do desempregado, especificamente se ele tem filhos ou não.

5.4 Itália

A questão do desemprego nesse país passou a ganhar relevância em 1919, e no ano de 1935 foi baixada legislação, a qual passou a encerrar também a categoria dos trabalhadores rurais, no ano de 1949.

O sistema italiano beneficia os trabalhadores que vieram a ficar de forma involuntária desocupados por falta de trabalho. Não são abrangidos os presos,

aprendizes, portadores de estabilidade no emprego, trabalhadores não habituais, artistas, pessoas ocupadas em atividades inferiores a seis meses do ano, ainda religiosos, pescadores de pequena pesca e aqueles que laboram a título de participação em algo útil.

A contribuição corre por conta exclusiva dos empregadores.

A duração das prestações é de seis meses.

Compete ao instituto nacional de previdência social administrar o sistema.

5.5 Uruguai

Nesse país a matéria veio a ser tratada legalmente em 1934; mas somente em 1958 instituiu-se legislação específica sobre o assunto.

Decreto de 1969 prevê bolsas de trabalho oficiais; há também um banco de previsão e uma universidade do trabalho.

Órgãos públicos estatais tratam do assunto, existindo comissão com representação paritária de empregadores e empregados.

O seguro-desemprego cobre os trabalhadores do comércio, da indústria, frigoríficos, couro e lã, que fiquem de forma involuntária desempregados parcial ou totalmente.

O patrão contribui com 1%, bem como o empregado. Sendo que o valor restante é complementado através de multas arrecadadas, contribuição estatal, e parte do imposto sobre vendas de bebidas, cigarros e bilhetes de loteria.

As prestações giram em torno de 70% do salário fixo. A duração das mesmas é de seis meses, podendo haver prorrogação.

5.6 Argentina

A respeito do suporte legislativo argentino no que diz respeito à proteção ao emprego, comenta Ricardo V. Ludovice (op. cit., p. 65)

A Constituição da nação Argentina é composta de 129 artigos e de uma disposição transitória. Está disposto no art. 14 e seus parágrafos que todos os habitantes daquela nação têm o direito ao trabalho, conforme leis que regulamentam tal exercício. É ainda afirmado que o trabalho em suas diversas formas gozará de proteção legal, com caráter integral e irrenunciável.

Naquele país, as questões relativas ao assunto são tratadas pela Lei n.º 24.013, de 5-2-91, e pelos Decretos números 2.565, 2.725 e 2.726, todos de 1991, e números 342 e 739, ambos de 1992. Referida legislação, denominada Lei Nacional de Emprego, trata basicamente de âmbito de aplicação, regularização do emprego, promoção e defesa, proteção dos desempregados, salário mínimo, vital e móvel, funcionamento e indenização.

Segundo dispõe o art. 112 da Lei n.º 24.013/91, não há prestação aos desempregados rurais, domésticos ou que vêm do serviço público.

Conforme prevê o art. 113, são requisitos para concessão:

- a) Estar em situação legal de desemprego e disponível para ocupar um posto de trabalho adequado;
- b) Estar inscrito no sistema único de registro laboral ou no instituto nacional de previdência social;
- c) Haver contribuído para o fundo nacional de emprego durante um período mínimo de 12 meses durante os três anos anteriores ao término do contrato de

trabalho que deu lugar à situação legal de desemprego, ou ao instituto nacional de previsão social pelo período anterior à existência do sistema único do registro laboral;

- d) Os trabalhadores contratados por meio das empresas de serviços eventuais habilitadas pela autoridade competente, que tenham num período de cotização mínimo de 90 dias durante os 12 meses anteriores ao término da relação que deu lugar à situação legal de desemprego;
- e) Não perceber benefícios provisionais ou prestações não contributivas;
- f) Haver solicitado a concessão da prestação nos prazos e formas correspondentes.

Segundo consigna o art. 114, encontrar-se-ão em situação legal de desemprego os trabalhadores compreendidos nas hipóteses mencionadas abaixo:

- a) Dispensa sem justa causa;
- b) Dispensa por motivo de força maior, ou por falta ou diminuição do trabalho não imputável ao empregador;
- c) Resolução do contrato por denúncia do trabalhador fundada em justa causa;
- d) Extinção coletiva total, por motivo econômico ou tecnológico dos contratos de trabalho;
- e) Extinção do contrato por falência do empregador;
- f) Término do tempo contratado, realização da obra, tarefa determinada ou do serviço objeto do contrato;
- g) Morte, aposentadoria ou invalidez do empresário industrial quando estas determinam a extinção do contrato;
- h) Não-renúncia ou interrupção do contrato de trabalho por temporada em razão de causas alheias ao contrato.

No que concerne à solicitação da prestação, segundo o art. 115 o prazo é de 90 dias contado a partir do término da relação laboral. Entretanto, o recebimento da prestação somente se iniciará por volta de 60 dias após o respectivo pedido.

CONCLUSÕES

Ao considerar que todo aquele que integra a população economicamente ativa é potencialmente um desempregado, o presente trabalho empenhou-se em mostrar a maneira como se encontra atualmente estruturado o programa de seguro-desemprego, reconhecendo, isto sim, suas falhas, mas procurando delinear possíveis soluções para as mesmas, visto que o seguro-desemprego é uma das conquistas sociais dos trabalhadores, entendido como um necessário instrumento de paz e justiça social.

Por isso, ao invés de pura e simplesmente defender a sua extinção, o presente estudo procurou ver com bons olhos a manutenção do instituto do seguro-desemprego dentro de um programa de proteção ao desempregado.

Assim, com base no objetivo *supra*, necessário se fez uma prévia abordagem histórica do problema do desemprego no estrangeiro e no Brasil e das tentativas de soluções que lhe eram calculadas.

Evidentemente que para falar a respeito do programa do seguro-desemprego, foi preciso primeiramente conhecer sua natureza jurídica, o que foi cumprido na medida do possível.

Aspectos referentes ao emprego e ao desemprego mereceram aqui também sua devida atenção, uma vez que são fatores de grande relevo social, cuja compreensão é reclamada para uma abordagem jurídica posteriormente.

Foi apresentado o que vem a ser o programa do seguro-desemprego, o modo como se encontra atualmente estruturado pelo direito brasileiro e uma humilde abordagem de uma possível reestrutura quanto aos seus aspectos negativos,

tentando-se reformular uma visão que aqui se tem de ser o seguro-desemprego uma mera esmola social.

Ainda assim, foi entendido como de grande importância viajar a outros países, visando a conhecer os mecanismos lá desenvolvidos para tentar amenizar as conseqüências do problema do desemprego sobre a população, o que pode servir de base para o direito brasileiro construir um programa mais justo e eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINOTTO NETO, Giácomo; ZYLBERSTAJN, Hélio. *O seguro-desemprego e o perfil dos segurados no Brasil: 1986 – 1998*. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pdf/diverso/99-14.pdf>. Acessado em 18 de mar de 2004, 3h14m p.m.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FELIPE, J. Franklin Alves. *Previdência social na prática forense*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GONÇALES, Odonel Urbano. *Seguro-desemprego. Desemprego involuntário*. Disponível em: http://www.forense.com.br/Atualida/Artigos_DT/seguro.htm. Acessado em 26 de abr de 2004, 2h11m p.m.

LUDUVICE, Ricardo Verta. *Seguro-desemprego*. São Paulo: Atlas. 1999.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Legislação previdenciária brasileira*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PAIVA, Mario Antonio Lobato. *Derecho del trabajo mínimo*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acessado em 26 de fev de 2004, 3h00m p.m.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional do trabalho*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ZAINAGHI, Domingos Sávio. *Curso de legislação social. Direito do trabalho*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.