

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

**Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego**

- **TC – 016.239-2000/7**
- **Unidade:** Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.
- **Responsável:** Fátima Bayma de Oliveira, Diretora do Departamento
- **Gerente do Programa:** Rodolfo Péres Torelly, Coordenador Geral
- **Vínculo Ministerial:** Ministério do Trabalho e Emprego – MTE
- **Vínculo no TCU:** 5ª Secex
- **Designação da equipe:** Portaria Seprog nº 2 e 3/2001
- **Registro SPA:** 030105/2001-1/00005
- **Objetivo da auditoria:** identificar alternativas para a ampliação do acesso ao seguro-desemprego
- **Período abrangido pela auditoria:** 2000/2001
- **Período de realização da auditoria:** 21/05 a 27/07
- **Equipe de auditoria da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo**

Analista	Matrícula
Dagomar Henriques Lima ¹	3104-6
Fernando Antônio Dorna Magalhães –coordenador	3876-8
Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de Lima ²	3864-4
Hiram Carvalho Leite	3135-6
Valdir Lavorato	2926-2

¹ No período de 4 a 14/06/2001.

² No período de 4 a 24/06.



Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
ANTECEDENTES	1
OBJETO DA AUDITORIA	2
OBJETIVOS DA AUDITORIA	6
ESCOPO DA AUDITORIA	7
METODOLOGIA	13
BASES DE DADOS UTILIZADAS	13
LIMITAÇÕES	14
AUDITORIAS ANTERIORES	14
EQUIPE DE AUDITORIA	15
2. FATORES QUE INFLUENCIAM O ACESSO DOS SEGURADOS AO BENEFÍCIO.....	17
ANÁLISE SEGUNDO A RENDA.....	17
ANÁLISE QUANTO À ESCOLARIDADE	19
ANÁLISE QUANTO A ATIVIDADE ECONÔMICA	22
ANÁLISE QUANTO À PRESENÇA DE POSTOS DE ATENDIMENTO NO PRÓPRIO MUNICÍPIO	25
ANÁLISE QUANTO À EXISTÊNCIA DE AGÊNCIA DA CEF NO MUNICÍPIO	27
RESULTADOS DA PESQUISA POSTAL	29
ESTIMAÇÃO DA TAXA EFETIVA DE COBERTURA DO SD	32
3. MEIOS DE AMPLIAR O ATENDIMENTO AOS DESEMPREGADOS SEM JUSTA CAUSA QUE ATENDEM AOS REQUISITOS DO PROGRAMA.....	33
AÇÕES POR REGIÃO	33
ATUAÇÕES DAS PARCERIAS	35
4. TEMPESTIVIDADE DO PAGAMENTO DA PRIMEIRA PARCELA DO BENEFÍCIO	36
EFEITO DA DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA REQUISITAR O BENEFÍCIO.....	38
NECESSIDADE DE DESLOCAMENTO PARA ACESSAR O BENEFÍCIO.....	39
ANÁLISE DOS EFEITOS DA SUSPENSÃO DO BENEFÍCIOS	41
5. ATENDIMENTO AOS EMPREGADOS SEM ANOTAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO	46
COMPETÊNCIA PARA RECONHECIMENTO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO	47
6. PRINCIPAIS ACHADOS DECORRENTES DOS ESTUDOS DE CASO	50
PONTOS POSITIVOS DO PROGRAMA	50
ASPECTOS QUE PODEM SER MELHORADOS	51
7. INDICADORES DE DESEMPENHO	52
8. COMENTÁRIOS DO GESTOR	56
9. CONCLUSÃO	59
PONTOS FORTES DO PROGRAMA	59
OPORTUNIDADES DE MELHORIA DE DESEMPENHO.....	59
RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS	60
POSSÍVEIS BENEFÍCIOS ESPERADOS	60
10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	61

Anexo I - Estudos de caso

Anexo II - Tabulação dos questionários



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Resumo

1. O objeto da auditoria é o Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego. O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pela Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso II, no capítulo que trata dos Direitos Sociais. Além dessa previsão, o seguro-desemprego encontra-se também citado nos artigos 201 e 239 da Constituição Federal.
2. O Programa foi criado em 1990, por intermédio da Lei nº 7.998/90, e tem por objetivo, além de prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.
3. O orçamento anual para o Programa é da ordem de R\$ 4,8 bilhões.
4. Este trabalho está focado na análise do acesso ao Programa pelos trabalhadores desligados sem justa causa, especialmente naqueles de baixa renda, que preenchem os requisitos necessários para o recebimento do benefício, mas não o fazem por algum motivo.
5. Para avaliar as causas que impactam o acesso desse grupo ao Programa, realizamos para este trabalho análises de dados e pesquisas quantitativas e qualitativas. Os dados foram obtidos junto ao Ministério do Trabalho e do Emprego – MTE e solicitados bancos de dados adicionais à Datamec, empresa responsável pelo processamento do seguro-desemprego contratada pela CEF. A pesquisa quantitativa foi realizada por meio do envio pelo correio de formulário aos desligados que não solicitaram o seguro-desemprego, mas que, segundo os dados da Datamec, teriam direito a fazê-lo. A pesquisa qualitativa foi realizada em campo, por meio de entrevistas estruturadas com Secretários Estaduais de Trabalho, Delegados Regionais do Trabalho, responsáveis por postos de atendimento, atendentes de postos de atendimento e os responsáveis pela operacionalização do seguro-desemprego em cada estado.
6. O objetivo da Auditoria foi analisado na forma de respostas às seguintes questões de auditoria:
 - a) Quais os fatores que influenciam o acesso dos segurados ao benefício?
 - b) Como o Seguro-Desemprego pode ampliar o atendimento aos desempregados sem justa causa que atendem aos requisitos do Programa?
 - c) O prazo para pagamento da primeira parcela do seguro-desemprego é adequado?
 - d) Como o Seguro-Desemprego pode atender aos empregados sem anotação do contrato de trabalho?
7. Como aspectos que podem ser melhorados, citam-se os seguintes:
 - a) maior foco no usuário – o Programa está estruturado de forma a priorizar o processo. As preocupações com a segurança refletem em ônus desproporcional ao solicitante em comparação com o benefício gerado para o controle do programa;
 - b) redução do número de documentos necessários para requisitar o benefício;
 - c) mudança do ônus da prova do beneficiário para o empregador e para o MTE, conforme o tipo de situação a ser provada;
 - d) redução do número de recursos a ser analisado pelo MTE em razão de inconsistências entre a documentação apresentada e as informações dos bancos de dados administrados pelo Governo Federal;
 - e) descentralização da análise e diminuição do prazo para apreciar os recursos apresentados pelos beneficiários;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

- f) disponibilização das bases eletrônicas de dados para os postos de atendimento do seguro-desemprego;
- g) maior integração entre as Delegacias Regionais do Trabalho - DRT e unidades do antigo Sistema Nacional de Emprego - Sine, que prestam serviços diversos, porém voltados para trabalhadores desempregados, como realocação de trabalhadores, requalificação profissional, auxílio psicológico e assistência, mediante pagamento do seguro-desemprego.

8. As principais recomendações propostas ao Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, são no sentido de:

- a) divulgar o seguro desemprego junto aos setores agropecuário e de serviços e incentivar as secretarias estaduais de trabalho e sindicatos de forma a atender especificamente os trabalhadores desses setores, que apresentam menor acesso ao benefício;
- b) divulgar o Programa na região Sudeste, principalmente nas cidades de forte presença do setor agropecuário;
- c) estimular os estados que apresentam menor taxa de cobertura na expansão da rede de atendimento ou que sejam disponibilizadas formas de atendimento remoto;
- d) estudar em conjunto com a CEF meios de ampliar o atendimento nos estados nos quais o percentual de trabalhadores que habitam municípios onde não há agência desse banco é maior;
- e) divulgar junto às empresas instruções para diminuir os erros no preenchimento dos formulários necessários para que o trabalhador requisite o seguro-desemprego;
- f) solicitar à Datamec que forneça relatórios gerenciais, com periodicidade no máximo trimestral, com informações sobre as principais características dos trabalhadores desligados sem justa causa, de baixa renda, que poderiam ter solicitado o benefício, mas não o fizeram, para fins de planejamento de ações visando o aumento do acesso;
- g) estimular a ampliação da rede de atendimento dos sindicatos, que já trabalham com o Programa nos principais centros metropolitanos, estendendo essas parcerias à outras entidades sindicais, especialmente aos sindicatos de trabalhadores rurais;
- h) incentivar a adesão dos municípios à rede de recepção do seguro-desemprego, a exemplo da prática adotada no Estado do Ceará;
- i) aumentar o número de postos de pagamento do seguro-desemprego por intermédio de instituições como o Banco do Brasil, bancos privados, Correios e agências lotéricas, principalmente nos locais aonde não existam agências da CEF, bem como analisar a possibilidade de se acessar remotamente os dados referentes ao PIS e FGTS, de forma a se dispensar o comparecimento dos trabalhadores na CEF para a obtenção desses dados;
- j) adotar como objetivo básico do Programa, a simplificação e a informatização dos procedimentos necessários para solicitação do benefício, diminuindo o número de documentos e informações prestados diretamente pelos requerentes;
- k) rever os atuais procedimentos quanto à interposição e análise de recursos, analisando o risco e a possibilidade de liberar o pagamento do seguro-desemprego assim que tenha sido dado entrada no recurso contra a suspensão da habilitação ou pagamento do benefício;
- l) fornecer ao requerente, no momento de entrada no requerimento do seguro, instruções de como proceder em caso de notificação e bloqueio de pagamento;
- m) estudar a oportunidade da realização de campanha publicitária com o intuito de informar ao trabalhador os direitos decorrentes do vínculo empregatício formal, inclusive no que se refere ao seguro-desemprego, destacando a impossibilidade legal de concessão do benefício para os trabalhadores informais;
- n) orientar as DRTs a cumprir o estabelecido nos arts. 36 a 39 da Consolidação das Leis do Trabalho, no que diz respeito às anotações na CTPS de trabalhadores sem registro que venham a apresentar reclamação perante elas, esclarecendo-as sobre os procedimentos a serem seguidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

9. Entre os benefícios principais esperados pelo atendimento às recomendações estão:
- a) ampliação do número de trabalhadores desligados sem justa causa beneficiados pelo Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego. Estima-se que 119.000 trabalhadores com renda até 2 salários-mínimos poderiam ter solicitado o benefício no período de outubro a dezembro de 2000, mas não o fizeram. Caso esses trabalhadores fossem incluídos no Programa, haveria uma transferência adicional de recursos para essa parcela carente da população de R\$ 134,7 milhões, somente no período mencionado;
 - b) simplificação dos procedimentos necessários ao requerimento e análise dos pedidos de seguro-desemprego, permitindo que os requerentes tenham mais conforto e agilidade na solicitação do benefício e diminuindo os casos nos quais, por falta de informação e/ou comunicação, deixem de ser pagos benefícios legítimos;
 - c) diminuição do prazo médio que o desempregado leva para conseguir apresentar a solicitação de seguro-desemprego, de modo a reduzi-lo para o mais próximo possível do prazo esperado de 7 dias após o desligamento, principalmente para os trabalhadores de menor escolaridade e menor renda;
 - d) diminuição do prazo médio necessário para o recebimento da primeira parcela do benefício, aproximando-o do prazo ideal de 30 dias após o desligamento e, portanto, aumentando a tempestividade do auxílio para as famílias de menor renda, que não possuem meios de ficar um longo período sem rendimento;
 - e) melhoria da qualidade do atendimento ao segurado, mediante expansão da rede e dos meios de atendimento ao requerente e pagamento do seguro-desemprego, permitindo maior conforto ao beneficiário, bem como mediante maior acesso a outras ações específicas para o desempregado, proporcionada pela maior integração entre DRTs, Sines e parceiros;
 - f) diminuição do prazo para análise dos recursos, evitando que as famílias dos desempregados fiquem privadas da renda proporcionada pelo seguro por longos períodos, ou mesmo que desempregados de menor escolaridade desistam do benefício ao serem notificados incorreções em seu pedido, por falta de informação; e
 - g) diminuição de custos operacionais gerados pela simplificação das operações necessárias para a concessão do benefício.
10. Quanto às principais limitações encontradas no decorrer do trabalho, foram:
- a) problemas de acesso ao banco de dados do Programa, mantido pela Datamec no Rio de Janeiro, cujo grande porte impediu seu tratamento em microcomputadores, o que impossibilitou o acompanhamento do trabalho de extração realizado pela empresa e limitou a análise de dados aos três últimos meses de 2000;
 - b) demora do MTE em fornecer as informações requeridas impossibilitou a sua análise para orientar melhor os exames *in loco*;
 - c) inconsistência de 50% nos dados fornecidos pela Datamec no que se refere ao endereço dos trabalhadores desligados sem justa causa, acarretando prejuízo à coleta de dados via pesquisa postal. Além disso, entre aqueles que responderam ao questionário, 10% afirmaram que os dados referentes à sua condição de desligados no período estudado não estavam corretos.



1. Introdução

Antecedentes

1.1. Em atendimento à orientação exarada nas Diretrizes para apreciação das Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2000, constante da Decisão nº 482/2000 – TCU – Plenário, foi realizada, no período de 16/02 a 06/04/2001, pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG e pela então 7ª Secretaria de Controle Externo (atual 5ª Secex), Auditoria de Natureza Operacional do Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, abrangendo os seguintes aspectos:

- a) fontes de financiamento;
- b) destinação e aplicação de recursos, em especial quanto à forma de atuação do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores – Planfor e seus resultados;
- c) resultados alcançados, em especial quanto a aspectos sociais do programa, público atendido, necessidades do segurado e citação de opiniões e trabalhos, acadêmicos ou não, sobre os benefícios e custos do programa.

1.2. O Exmº Sr. Ministro Adylson Motta, Relator das Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2000, no mesmo Despacho em que autorizou a execução referente ao levantamento de auditoria apresentado, com as alterações necessárias, entendeu oportuno que se concluísse a Auditoria de Natureza Operacional – ANOp, na forma proposta no levantamento de auditoria inicial, sob relatoria do Exmº Sr. Ministro Valmir Campelo.

1.3. Tendo recebido os autos para complementação da Auditoria de Natureza Operacional, a Seprog realizou, no período de 30/04 a 18/05/2001, a atualização do relatório de Levantamento de Auditoria, mediante a execução das seguintes atividades:

- a) estudo de material bibliográfico;
- b) pesquisa na Internet;
- c) reuniões com técnicos do Ministério do Trabalho e Emprego, responsáveis pelo Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego;
- d) reunião com a coordenação responsável pelo acompanhamento do Programa na Secretaria Federal de Controle Interno – SFCI;
- e) reunião com técnicos da Datamec, responsáveis pelas bases de dados referentes ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e no Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego – SIGAE;
- f) entrevista com representantes da Central Única dos Trabalhadores em Brasília;
- g) elaboração do mapa de produtos;
- h) elaboração da análise *stakeholder*³;
- i) elaboração da análise *SWOT*⁴;
- j) definição das questões de auditoria;

³ identificação dos atores envolvidos no processo e os papéis por eles desempenhado.

⁴ análise que permite identificar fatores que representam pontos fortes e fracos da gestão, e dos fatores externos que podem representar oportunidades e ameaças para o desenvolvimento organizacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

- k) elaboração da matriz de planejamento⁵;
- l) elaboração do relatório de levantamento.

1.4. A proposta de revisão do levantamento de auditoria identificou que havia oportunidade de melhoria no acesso dos trabalhadores ao Seguro-Desemprego, em virtude da análise inicial dos dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Essa proposta foi aprovada pelo Exmº Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, em Despacho de 24/05/2001.

Objeto da auditoria

1.5. O objeto da auditoria é o Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego. O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pela Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso II, no capítulo que trata dos Direitos Sociais. Além dessa previsão, o seguro-desemprego encontra-se também citado nos artigos 201 e 239 da Constituição Federal.

1.6. O Programa foi criado em 1990, por intermédio da Lei nº 7.998/90, e tem por objetivo, além de prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

1.7. Essa Lei também deliberou sobre a fonte de custeio do Programa, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o que permitiu a definição de critérios de concessão do benefício mais acessíveis e mudanças nas normas de cálculo dos valores do benefício, e instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, constituído por representantes dos empregadores, dos trabalhadores e do governo, responsáveis pela gestão do FAT.

1.8. Os critérios para concessão do benefício foram alterados em 1991 e prorrogados até 1994, pelas leis nos 8.352/91, 8.561/92, 8.669/93 e 8.845/94. Em junho de 1994 entrou em vigor a Lei nº 8.900/94, que estabeleceu critérios diferenciados para a concessão de parcelas do benefício, os quais se mantêm até hoje.

1.9. O orçamento anual para o Programa é da ordem de R\$ 4,8 bilhões.

1.10. No MTE, o setor responsável pelo Programa é o Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Atualmente, o Departamento encontra-se vinculado diretamente à Secretaria Executiva do ministério.

1.11. O desempregado poderá receber o benefício se cumprir os seguintes requisitos:

- a) ter sido dispensado sem justa causa;
- b) ter recebido salários no período de 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa;
- c) ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica durante, pelo menos 6 (seis) meses nos últimos 36 (trinta e seis) meses que

⁵ esquematização das informações relevantes do planejamento de uma auditoria com o propósito de auxiliar a elaboração conceitual do trabalho e na orientação da equipe a fase de execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

antecedem à data de dispensa que deu origem ao Regulamento do Seguro-Desemprego;

- d) não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, exceto auxílio-acidente e pensão por morte.

1.12. Além dessas exigências, existem restrições que podem impedir ou retardar a obtenção do benefício pelo trabalhador desempregado: rasuras na carteira de trabalho e previdência social - CTPS, que deverão ser retificadas pelo empregador; número de inscrição no PIS inativo ou inexistente; erros no preenchimento do Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho – TRCT, no requerimento do seguro-desemprego ou da Comunicação de Dispensa – CD; problemas no cadastro do trabalhador junto à CEF; recusa por parte do empregador em preencher o requerimento do seguro-desemprego - SD e a Comunicação de Dispensa; ausência do comprovante de pagamento do FGTS; extravio do requerimento de seguro-desemprego ou da Comunicação de Dispensa.

1.13. Essas exceções implicam o deslocamento do trabalhador à empresa que o demitiu, ou à Caixa Econômica Federal. Em outros casos, o trabalhador fica aguardando diligências providenciadas pela fiscalização para comprovação do vínculo empregatício ou de outras informações prestadas pelo empregador.

1.14. Além disso, para os municípios onde não há postos de atendimento, ou agências da CEF autorizadas a receber inscrição no Seguro-Desemprego, a dificuldade para acesso ao benefício aumenta.

1.15. O valor do benefício é calculado com base nos três últimos salários recebidos pelo trabalhador, indicados no requerimento preenchido pela empresa. O menor valor de cada uma das parcelas é de um salário-mínimo e o valor máximo é em torno de dois salários-mínimos – o valor média da parcela é de cerca de 1,46 salários-mínimos.

1.16. O benefício é concedido em 3 a 5 parcelas mensais, a cada período de 16 meses, ou seja, dentro de um período de 16 meses o trabalhador somente tem direito ao benefício uma vez. Sendo o número médio de parcelas recebidas pelos desligados igual a 4,7.

1.17. O segurado tem um prazo de 7 a 120 dias, subsequentes à data da dispensa, para solicitar o benefício, devendo dirigir-se a um dos postos de atendimento do MTE (Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho) ou à rede de postos conveniados: Sines, entidades parceiras e CEF.

1.18. A sistemática de controle para identificar fraudes e dirimir erros no processamento do seguro é a seguinte:

- a) PRÉ-TRIAGEM: obrigatoriedade do requerente apresentar a documentação necessária para solicitação do benefício, no Posto de Atendimento, para conferência visual e comprovação dos requisitos de habilitação por parte do atendente;
- b) TRIAGEM: o requerimento é submetido a diversas conferências cadastrais para consistência e validação das informações;
- c) PÓS-TRIAGEM: conferência da documentação do segurado (CTPS e Carteira de Identidade) no ato do pagamento de cada parcela, para nova verificação dos requisitos legais, incluindo a confirmação da permanência na condição de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

desempregado. Este procedimento atinge toda a clientela de segurados do Sistema, proporcionando mais segurança na concessão do benefício.

1.19. O TRCT é exigido no ato da pré e pós-triagem, visando garantir mais segurança na comprovação de vínculo e ocorrência de dispensa sem justa causa.

1.20. Há uma constante adequação de procedimentos e rotinas do seguro com o objetivo de dificultar a ocorrência de fraudes. O cadastramento chegou a poder ser efetuado pelos Correios, que depois foi descredenciado. Além disso, impôs-se ao segurado a apresentação de documentos e comprovantes, passando a ser dele o ônus da conformidade de seu pedido.

1.21. Para aprimorar seu controle, o Ministério desenvolve ações conjuntas com outros órgãos governamentais, no sentido de identificar os indícios de irregularidades e minimizar as ações fraudulentas.

1.22. O Seguro-Desemprego já atendeu a mais de 48 milhões de trabalhadores desde a sua implantação em 1986. No mesmo período foram liberados 46 milhões de requerimentos e emitidos 188 milhões de documentos de pagamento do benefício com gastos de US\$ 25 bilhões.

1.23. Atualmente, habilitam-se em média mais de 350 mil trabalhadores por mês, o que representa uma cobertura de, aproximadamente, 50% do total de dispensados sem justa causa. A identificação das causas para não habilitação dos outros 50% de dispensados não foi informada pelo Ministério e é o principal objeto de verificação deste trabalho.

1.24. O atendimento do Seguro-Desemprego é realizado em 1.947 unidades em todo o Brasil, sendo 583 permanentes do MTE, rede própria; 895 pertencentes aos Sines, rede conveniada e 11 pertencentes a entidades parceiras. A Caixa Econômica Federal participa com agências credenciadas pelo MTE para recebimento dos requerimentos.

1.25. O Ministério informou que vem limitando a prestação desse serviço pela Caixa. A justificativa reside no fato de ser um serviço apenas de recepção de documentos, que não engloba o encaminhamento do trabalhador para qualificação profissional e para intermediação de mão-de-obra.

1.26. Para dimensionarmos o universo em estudo neste trabalho faremos uma rápida apresentação dos grandes números referentes ao Programa do Seguro-Desemprego.

1.27. O Programa do Seguro-Desemprego apresentou, em números preliminares, os resultados que podem ser resumidos no quadro apresentado abaixo.

Tabela 1. Seguro-Desemprego 2000

Dados Gerais do Benefício Seguro-Desemprego - 2000*	
Número de Requerentes	4.318.603
Número de Segurados Atendidos	4.212.787
% de atendimento	98%
Valor Emitido R\$	4.006.732.775
Valor Emitido Médio por Segurado R\$	951,09
Quantidade de Benefícios Pagos	18.155.614
Nº de Benefícios Pagos por Segurado	4,31
Valor Médio por Benefício R\$	220,69

* números preliminares

Fonte: MTE



1.28. Assim, vemos que o Programa do Seguro-Desemprego atendeu em 2000 por volta de 4.212.787 segurados⁶, repassando um volume total de R\$ 4.006.732.775,00. O benefício médio pago foi de R\$ 220,69, o que corresponde a, aproximadamente, 1,46 salários mínimos (calculado para o salário no valor de R\$ 151,00, mas como este valor só foi adotado a partir de maio/2000, a média real do benefício em termos de salário mínimo é um pouco superior à calculada).

1.29. Apresentamos na tabela a seguir a evolução do número de segurados e valores pagos referentes ao benefício do seguro-desemprego - SD.

Tabela 2. Seguro-Desemprego - Histórico

SEGURO-DESEMPREGO		
Ano	Segurados Atendidos	Valores pagos mil R\$
1990	2.806.820	1.711,02
1991	3.498.235	2.465,22
1992	3.895.157	2.505,38
1993	3.756.365	2.413,09
1994	4.029.718	2.395,43
1995	4.735.148	3.353,54
1996	4.354.156	3.529,28
1997	4.374.813	3.506,83
1998	4.344.145	3.819,24
1999	4.315.593	4.086,48
2000	4.212.787	4.006,73

Fonte: MTE/FAT (números de 2000 - preliminares)

1.30. Conforme informado pelo Ministério do Trabalho, em sua Avaliação do Seguro-Desemprego 1999, do universo de trabalhadores desligados, obtido pelo Cadastro Geral de Admitidos e Desligados – CAGED, foram realizadas 6.733.750 demissões sem justa causa e alcançados 4.417.131 segurados, correspondendo a mais de 65% de cobertura. No entanto, na mesma publicação existe a consideração de estimar em 22% a possível omissão de informações ao CAGED, diminuindo a proporção daqueles cobertos pelo Seguro-Desemprego em 1999. Os números preliminares oferecidos à equipe de auditoria pelo MTE referentes a 2000, informam que para um total de 6.749.990 desligados sem justa causa, foram atendidos pelo seguro-desemprego 4.212.747 segurados, o que corresponde a um percentual de 62,42% de cobertura. Logo, aplicando a omissão de 22% ao número de demissões sem justa causa, obtemos uma proporção de 52% de segurados frente ao total de desligados, que passaremos a chamar de taxa de cobertura do seguro-desemprego.

1.31. As possíveis razões para esta taxa de cobertura de 52% são várias, entre as quais citamos:

- nem todos os desligados preenchem os requisitos para o recebimento do seguro-desemprego;
- alguns desligados são recontratados em curto espaço de tempo;
- nem todos os desligados querem/precisam receber o seguro-desemprego – aqueles de maior renda dispensam em grande número o recebimento;

⁶ Foi considerado, neste trabalho, como segurado a pessoa que efetivamente recebeu o benefício e não aquele que tem direito ao mesmo.



- há desligados que não conseguem requisitar o seguro-desemprego, apesar de preencherem todos os requisitos.

1.32. O objeto de estudo deste trabalho será focado no último grupo, especialmente naqueles desligados sem justa causa que preenchem os requisitos e para os quais o benefício é bastante significativo em termos de renda.

1.33. As questões que envolvem as esferas estadual e municipal são as que apresentam maiores oportunidades de melhoria de desempenho, haja vista ser o Programa executado em sua maior parte de forma descentralizada, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego coordenar e avaliar as ações executadas pelos demais gestores. Desse modo, devem ser verificadas as atividades finais, diretamente executadas por estados e municípios.

Objetivos da auditoria

1.34. O principal objetivo desta auditoria é identificar as causas que dificultam o acesso dos desligados sem justa causa ao Seguro-Desemprego e buscar, em conjunto com os auditados, possíveis alternativas e soluções para melhorar o desempenho do Programa, com relação a esse aspecto.

1.35. O tema foi escolhido porque a equipe que realizou a auditoria para subsidiar a análise das Contas do Governo da República, exercício de 2000, identificou oportunidades de melhoria no acesso dos segurados ao Seguro-Desemprego, conforme mencionados nos parágrafos 1.23 a 1.31 acima. Além disso, identifica-se correlação entre questões relativas à redução da pobreza e das desigualdades sociais e as ações do Seguro-Desemprego, tais como assegurar os serviços de proteção social à população mais vulnerável à exclusão social.

1.36. Esta auditoria procurou identificar as causas que impedem ou dificultam o acesso dos trabalhadores ao Seguro-Desemprego mediante a análise de quatro questões de auditoria:

- a) quais os fatores que influenciam o acesso dos segurados ao benefício?
- b) como o Seguro-Desemprego pode ampliar o atendimento aos desempregados sem justa causa que atendem aos requisitos do Programa?
- c) o prazo para pagamento da primeira parcela do seguro-desemprego é adequado?
- d) como o Seguro-Desemprego pode atender aos empregados sem anotação do contrato de trabalho?

1.37. A primeira questão de auditoria foi formulada objetivando investigar se alguns fatores pré-identificados dificultam o acesso ao Seguro-Desemprego pelos trabalhadores que atendem aos requisitos de inscrição do Programa: escolaridade; renda; gênero; faixa etária; setor de atividade econômica e local de residência do beneficiário. A resposta dessa questão permitirá a formulação de recomendações para a elevação da taxa de cobertura do Programa, sem necessidade de alteração dos requisitos de inscrição, aumentando a proteção da população de maior vulnerabilidade socioeconômica.

1.38. A segunda questão está diretamente relacionada com a anterior e tentará indicar as possíveis alternativas de atendimento que poderão atenuar barreiras de acesso ao Programa, se for o caso, a fim de ampliar a proporção dos desligados sem justa causa que recebem o benefício do seguro-desemprego. Será examinado, em especial, possibilidades de simplificação dos procedimentos necessários para a solicitação do benefício, como o cruzamento de informações



disponíveis nos bancos de dados já existentes. Será verificada ainda a possibilidade de criação de ações específicas do Programa, voltadas para grupos de trabalhadores com maior dificuldade de acesso ao benefício.

1.39. A resposta à terceira questão enfocará o tempo entre o desligamento do empregado e o efetivo recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego. O MTE já faz o acompanhamento do período entre a entrada do requerimento e a liberação da primeira parcela do benefício. No entanto, a equipe de auditoria investigará o tempo entre o desligamento e a aprovação ao requerimento, uma vez que, devido à complexidade da documentação, pode ser que o requerente tenha de efetuar várias idas aos postos de atendimento para efetivar seu pedido, alongando o tempo durante o qual fica sem receber o benefício.

1.40. O objetivo da última questão é verificar se existem mecanismos que possibilitem a comprovação do vínculo empregatício de trabalhadores do setor informal, de forma que o desligado possa solicitar o benefício. Justifica-se essa preocupação pelo fato de que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/1998, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, identificou que cerca de 33% dos trabalhadores brasileiros não possuem registro do contrato de trabalho na CTPS. Esses trabalhadores, na eventualidade de demissão, não poderão requerer o seguro-desemprego, mesmo que cumpram os outros requisitos necessários, porque não têm seu vínculo empregatício devidamente registrado.

Escopo da auditoria

1.41. Cabe ressaltar que a atuação do Plano Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR e do antigo Sistema Nacional de Emprego - Sine⁷, com relação à recolocação profissional, são fatores importantes no âmbito do Programa. Porém, a equipe de auditoria optou por não abordar o tema da qualificação profissional neste trabalho, porque já existem outros processos tramitando nesta Corte de Contas que tratam do assunto (parágrafos 1.65/1.71).

1.42. O trabalho de auditoria levou em conta as atividades desenvolvidas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, onde foi verificada a atuação de diversos atores envolvidos: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário – SPES; Sines; Diretorias Regionais do Trabalho – DRTs e Caixa Econômica Federal - CEF.

⁷ Atualmente a estrutura dos Sines foi encampada pelos estados e passou a ter denominação própria em cada UF.



1.43. Durante a fase de execução foram realizadas as seguintes atividades:

Período	Equipe/Local	Objetivo
28/05 a 01/06/2001	Toda a equipe – Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none">• Identificar as atividades desenvolvidas nas esferas estaduais e municipais.• Testar e ajustar os procedimentos de auditoria que serão aplicados nos estados e municípios selecionados.
4 a 8/06/2001	Subequipe 1 ⁸ – Ceará Subequipe 2 ⁹ – São Paulo e Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none">• Conhecer as ações do Programa nas esferas estaduais e municipais.• Participar do IX Treinamento Nacional dos Agentes Multiplicadores do Seguro-Desemprego com representantes das DRT, Sine e entidades sindicais¹⁰.
11 a 13/06/2001	Subequipe 1 – Maranhão Subequipe 2 – Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none">• Conhecer as ações do Programa nas esferas estaduais e municipais.
18 a 29/06/2001	Toda a equipe – Brasília	<ul style="list-style-type: none">• Discutir, com os técnicos do MTE, os resultados das visitas aos estados.• Obter comentários do gestor.• Elaborar Relatório de Auditoria.

1.44. O critério de escolha das unidades da federação visitadas foi determinado por três indicadores principais: taxa de cobertura da rede física de atendimento, taxa de acesso ao Seguro-Desemprego e percentual de atendimento, por tipo de posto. Com base nesses indicadores, foram selecionados estados de regiões diferentes que apresentassem bom e mau desempenho, possibilitando a comparação entre as políticas para a área das unidades federativas e o seu resultado, permitindo a detecção de ganhos potenciais e de boas práticas.

1.45. A taxa de cobertura física foi obtida por meio da comparação entre a população dos municípios atendidos por posto do Seguro-Desemprego e a população total do estado. O número obtido fornece o percentual da população do estado atendida por posto do Seguro-Desemprego em seu município, não precisando se deslocar para outro município para solicitar o benefício.

⁸ Dagomar Henriques Lima e Fernando Antônio Dorna Magalhães.

⁹ Hiram Carvalho Leite e Valdir Lavorato.

¹⁰ Subequipe 2.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 3. Taxa de Cobertura Física - Ano 1999

População com Atendimento no Município x População Total do Estado

Estado	População do Estado	População Atendida	% Atendidos
MA	5.222.183,00	1.971.925,00	37,76%
TO	1.048.642,00	397.715,00	37,93%
PI	2.673.085,00	1.119.537,00	41,88%
PB	3.305.616,00	1.623.384,00	49,11%
AL	2.633.251,00	1.326.875,00	50,39%
PA	5.510.849,00	2.788.743,00	50,60%
RN	2.558.660,00	1.302.257,00	50,90%
MT	2.235.832,00	1.141.696,00	51,06%
BA	12.541.675,00	6.803.397,00	54,25%
AC	483.593,00	285.562,00	59,05%
SE	1.624.020,00	974.082,00	59,98%
RR	247.131,00	153.936,00	62,29%
PE	7.399.071,00	4.766.201,00	64,42%
AM	2.389.279,00	1.545.038,00	64,67%
GO	4.514.967,00	2.921.905,00	64,72%
MG	16.672.613,00	11.040.323,00	66,22%
MS	1.927.834,00	1.351.247,00	70,09%
RO	1.229.306,00	915.387,00	74,46%
PR	9.003.804,00	6.756.135,00	75,04%
CE	6.809.290,00	5.189.076,00	76,21%
AP	379.459,00	290.463,00	76,55%
SC	4.875.244,00	3.841.454,00	78,80%
ES	2.802.707,00	2.279.606,00	81,34%
RS	9.634.688,00	8.064.775,00	83,71%
SP	34.119.110,00	29.618.173,00	86,81%
RJ	13.406.308,00	12.631.491,00	94,22%
DF	1.821.946,00	1.821.946,00	100,00%
Totais	157.070.163,00	112.922.329,00	71,89%

Fonte: IBGE/MTE

1.46. A taxa de cobertura total consiste na relação entre o número de segurados por estado e o número total de desligados sem justa causa. Esse indicador revela a proporção de desligados sem justa causa que efetivamente receberam o seguro-desemprego. Sua importância reside na possibilidade de rápida identificação das unidades federativas que destoam significativamente das demais (vide Tabela 4), deflagrando ações de averiguação tendo em vista possíveis fiscalizações.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 4. Taxa de Cobertura Total - Segurado/Desligado sem justa-cause - 1999

UF	Taxa
Mato Grosso	50%
Amapá	52%
Roraima	53%
Sergipe	53%
Alagoas	53%
Espírito Santo	55%
Pernambuco	55%
Brasil	55%
São Paulo	56%
Santa Catarina	56%
Rio de Janeiro	56%
Minas Gerais	57%
Piauí	57%
Distrito Federal	60%
Tocantins	60%
Paraná	61%
Goiás	61%
Pará	61%
Mato Grosso do Sul	62%
Ceará	63%
Bahia	64%
Amazonas	67%
Rio Grande do Sul	67%
Rio Grande do Norte	67%
Acre	68%
Paraíba	69%
Maranhão	69%
Rondônia	72%

Fonte: MTE

1.47. Por fim, o terceiro e último indicador utilizado refere-se à distribuição do atendimento ao requerente do seguro-desemprego por tipo de posto. O mais recomendado é que o atendimento ao requerente seja efetuado por algum posto da antiga rede Sine, porque nesse tipo de posto são efetuadas todas as ações destinadas ao trabalhador desligado: recolocação no mercado de trabalho, qualificação profissional, atendimento psicológico. Assim, quanto maior a proporção de atendimento por parte dos ex-Sines, melhor o perfil de atendimento do estado, sendo que em segundo lugar viria a DRT, onde pode haver alguma orientação relevante ao trabalhador e, por último, a CEF, que apenas faz o papel de cadastradora de pedidos, não fornecendo nenhum outro tipo de auxílio ao trabalhador desempregado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 5. Atendimento por Tipo de Posto*

Estado	ex-SINE	DRT	CEF
Paraíba	1%	18%	80%
Rio Grande do Norte	8%	21%	70%
Pernambuco	10%	43%	45%
Rio de Janeiro	10%	83%	2%
Acre	15%	83%	0%
Piauí	16%	73%	9%
Sergipe	16%	81%	0%
Alagoas	19%	40%	39%
Goiás	19%	28%	51%
Pará	24%	21%	53%
Espírito Santo	26%	19%	54%
Mato Grosso do Sul	26%	64%	8%
Maranhão	28%	52%	17%
Minas Gerais	34%	43%	22%
São Paulo	35%	37%	26%
Rondônia	37%	60%	0%
Tocantins	38%	42%	17%
Distrito Federal	38%	11%	49%
Amapá	42%	55%	0%
Santa Catarina	48%	19%	32%
Mato Grosso	51%	30%	17%
Rio Grande do Sul	64%	21%	13%
Ceará	71%	28%	0%
Bahia	73%	21%	4%
Roraima	80%	17%	0%
Amazonas	90%	9%	0%
Paraná	92%	5%	1%

*Fonte: MTE**Números Aproximados - Ano 2000.**As entidades parceiras (sindicatos) estão incluídas nos números dos ex-Sines locais.*

1.48. A partir da análise desses três indicadores foram escolhidos os estados de São Paulo, pela relevância e ações conjuntas com os Sindicatos; Rio Grande do Sul, por ser um estado com bom desempenho em todos os indicadores; Ceará, também escolhido pelo seu bom desempenho e iniciativas conjuntas com municípios, e Maranhão, por não ter um bom desempenho em dois dos indicadores, estando particularmente deficiente quanto à taxa de cobertura física.

1.49. Assim, os casos a ser estudados constituem-se de dois estados que possuem experiências diferenciadas e apresentam bons resultados (Ceará e São Paulo), por um estado que apresenta bons resultados, sem parcerias para ampliação do atendimento (Rio Grande do Sul) e por outro que apresenta resultados insatisfatórios (Maranhão).

1.50. Os municípios visitados foram selecionados em razão do número de segurados atendidos e da diversidade de tipos de posto de atendimento presente nesses municípios:

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 6. Estudo de caso - Postos de atendimento por tipo e local visitado

Estado	Município	Posto de atendimento
Ceará	Fortaleza	<ul style="list-style-type: none">• Delegacia Regional do Trabalho• Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social• Posto de Atendimento do Sine – Centro• Posto de Atendimento do Sine – Parangaba• Posto de Atendimento do Sine – Messejana
	Paracuru São Gonçalo do Amarante	<ul style="list-style-type: none">• Prefeitura do Município• Posto de Atendimento do Sine
Maranhão	São Luís	<ul style="list-style-type: none">• Delegacia Regional do Trabalho• Sub-gerência de Trabalho da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social• Posto de Atendimento do Sine – Centro• Posto de Atendimento Praia Grande – Viva Cidadão
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	<ul style="list-style-type: none">• Delegacia Regional do Trabalho (Av. Mauá, 1013).• Secretaria de Estado do Trabalho, da Cidadania e Assistência Social (Av. Mauá, 1013).
	Caxias do Sul	<ul style="list-style-type: none">• Sub-delegacia Regional do Trabalho.• Secretaria de Estado do Trabalho, da Cidadania e Assistência Social.
	Novo Hamburgo	<ul style="list-style-type: none">• Secretaria de Estado do Trabalho, da Cidadania e Assistência Social.
São Paulo	São Paulo	<ul style="list-style-type: none">• Secretaria de Estado de Emprego e Relações ao Trabalho (Av. Helvécia).• Delegacia Regional do Trabalho (Rua Martins Fontes, 109).• Centro de Solidariedade da Força Sindical.
	Diadema	<ul style="list-style-type: none">• Posto Regional do Trabalho.
	São Bernardo do Campo	<ul style="list-style-type: none">• Sub-delegacia Regional do Trabalho.
	Santo André	<ul style="list-style-type: none">• Central de Trabalho e Renda da CUT.

1.51. Nessa fase do trabalho, foram entrevistados diversos dos interessados no Programa: responsáveis, atendentes e segurados em cada um dos estados contemplados. Adicionalmente, foram entrevistados os participantes do IX Treinamento Nacional dos Agentes Multiplicadores do Seguro-Desemprego, realizado em Florianópolis/SC. O roteiro seguido e o relato dos estudos de caso constituem o anexo I deste relatório.



Metodologia

1.52. Para avaliarmos os fatores que impactam o acesso ao Seguro-Desemprego, foram realizadas entrevistas com uma série de atores envolvidos com o Programa, inclusive com beneficiários, bem como pesquisa postal com trabalhadores desligados que não requisitaram o benefício e uma série de análises secundários fornecidos pelo MTE e Datamec, empresa responsável pelo processamento do seguro-desemprego contratada pela CEF. A pesquisa postal foi realizada junto a desligados que não solicitaram o seguro-desemprego, mas que, segundo os dados da Datamec, teriam direito de fazê-lo. A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas estruturadas com: Secretários Estaduais de Trabalho, Delegados Regionais do Trabalho, representantes sindicais, responsáveis por postos de atendimento, atendentes de postos de atendimento, responsáveis pela operacionalização do seguro-desemprego em cada estado e beneficiários/requerentes, nos postos de atendimento.

1.53. Para a realização dos estudos de caso, a equipe dividiu-se em duas subequipes, que visitaram, cada uma, dois estados, selecionados de acordo com os critérios descritos no parágrafo 1.48.

1.54. Foram desenvolvidos dois questionários para realização de pesquisas. O primeiro foi aplicado, por uma das subequipes, aos participantes do IX Treinamento Nacional dos Agentes Multiplicadores do Seguro-Desemprego, realizado em Florianópolis/SC, no período de 4 a 8 de junho de 2001. O segundo questionário foi enviado pelo correio a demitidos sem justa causa com direito ao seguro-desemprego, mas que não requisitaram o benefício. Os destinatários deste questionário foram escolhidos por meio de amostra aleatória simples.

Bases de Dados utilizadas

1.55. Reuniões realizadas com as equipes técnicas do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e da Datamec S/A revelaram a existência e disponibilidade de dados relativos aos trabalhadores demitidos sem justa causa e dos segurados, reunidos, respectivamente, no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e no Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego – SIGAE.

1.56. Foram solicitados dados quantitativos quanto à ocorrência de desligamentos sem justa causa e requerimento do seguro-desemprego, relativos ao período de outubro a dezembro de 2000, e banco de dados com a individualização dos trabalhadores desligados no citado período que atenderam aos requisitos de inscrição no Seguro-Desemprego e que não solicitaram o pagamento do benefício.

1.57. A escolha da amostra para envio de questionários e das pessoas entrevistadas foi feita por meio de extração de dados das bases Caged e no Sigae realizada pela Datamec no Rio de Janeiro. A razão para a escolha dessas bases é que somente com o cruzamento de seus dados é possível identificar o conjunto de desligados sem justa causa que atenderam às condições do Seguro-Desemprego, mas que não exerceram seu direito ao benefício.

1.58. A base Caged é alimentada pelas empresas e informa os empregados admitidos e desligados mensalmente, sendo atualizada anualmente pela Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, pois esta última é mais completa, alcançando por volta de 90% do setor organizado da economia. A Rais também é informada pelas empresas e seu detalhamento permite que seja usada para elaboração de diversos diagnósticos sobre o mercado de trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

1.59. Já a base do Seguro-Desemprego é composta pelos requerentes e segurados e é alimentada pelos dados obtidos por ocasião do pedido do benefício, sendo utilizada como referência para todos os dados referentes aos segurados.

1.60. Também foram utilizadas as bases do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, do INSS, para exclusão daqueles que recebem um benefício previdenciário e, portanto, não poderiam receber o seguro-desemprego.

Limitações

1.61. A principal limitação à auditoria foi o acesso aos dados do Programa. Como o volume de dados do Seguro-Desemprego é muito grande, impossibilitando seu manuseio em microcomputador, foi necessário pedir a colaboração da Datamec para a extração e tratamento dos dados que seriam utilizados nas principais análises desta auditoria. Assim, devido à distância da sede, a despeito da boa vontade inicialmente demonstrada pela empresa, não foi possível acompanhar os procedimentos executados e fazer respeitar os prazos negociados.

1.62. Por essa razão, a excessiva demora no fornecimento das informações requeridas impossibilitou o seu uso para orientar as atividades do trabalho de campo. O planejamento previa entrevistar desligados que não solicitaram o benefício, mas poderiam tê-lo feito, nas cidades visitadas. Essa atividade foi impossível, devido ao descumprimento do prazo acordado com a Datamec para o fornecimento do cadastro de endereços.

1.63. Também restou claro a má qualidade dos dados fornecidos pela Datamec, referentes ao endereçamento dos desligados sem justa causa. Quase a metade dos endereços fornecidos estavam incompletos, demonstrando falha na alimentação do banco de dados e falta de validação dos dados fornecidos. Essa deficiência nos dados causou a devolução de parcela significativa dos questionários pelos Correios, impondo desperdício de recursos e perda da oportunidade de obter maiores informações diretamente da população alvo da auditoria. Além disso, entre aqueles que responderam ao questionário, 10% afirmaram que os dados referentes à sua condição de desligados no período estudado (outubro a dezembro de 2000) estavam incorretos.

1.64. Os problemas com o prazo de fornecimento e com a qualidade das informações prestadas impossibilitou ainda a aplicação de técnicas estatísticas por especialista contratado pelo MTE, que permitiriam quantificar as características principais daqueles trabalhadores de baixa renda que não solicitam o seguro-desemprego, apesar de poder fazê-lo, em contraposição com aqueles que solicitam o benefício. Essa análise permitiria conhecer de modo mais analítico e com sustentação estatística o perfil do público alvo da auditoria. Com o objetivo de suprir essa dificuldade, foi realizada uma análise comparativa descritiva das variáveis que a equipe de auditoria, em consulta com técnicos do MTE, entendeu serem as principais a ser estudadas, o que substituiu, em parte, o trabalho que seria feito pelo especialista em métodos quantitativos.

Auditorias anteriores

1.65. O Tribunal realizou diversos trabalhos de fiscalização no Plano Nacional de Qualificação de Profissional – PLANFOR, ação integrante do Programa objeto desta auditoria: TC 013.836/1999-4, TC 006.473/2000-3 e TC 003.743/2000-2.

1.66. O TC 013.836/1999-4 trata de levantamento de auditoria operacional na Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, atual Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego, com vistas a verificar a aplicação dos



recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT no Planfor, abrangendo os exercícios de 1997/1999, bem como o projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Executivo ao Congresso para o ano de 2000.

1.67. Ao apreciar o sobredito relatório o Tribunal proferiu, em síntese, as seguintes recomendações (Decisão nº 279/2000 – TCU – Plenário, Sessão de 12/04/2000):

- a) definir metas de colocação para o Planfor, baseadas em treinados inseridos no mercado de trabalho em cada localidade (Codefat);
- b) criar uma coordenação nacional das avaliações externas dos PEQs, com equipe multidisciplinar responsável pela observância dos parâmetros comuns de avaliação do Planfor (SPPE);
- c) promover a vinculação do Planfor ao Sistema Nacional de Emprego a fim de possibilitar uma ação integrada de qualificação e recolocação, nos termos do art. 2º da Lei n.º 7.998/90 (SPPE);
- d) corrigir as distorções na distribuição dos recursos destinados aos PEQS (SPPE).

1.68. Na mesma Decisão, o Tribunal determinou à então 7ª Secretaria de Controle Externo (atual 5ª SECEX) o acompanhamento do Planfor a partir do exercício de 2000, com especial atenção para a matéria relativa à qualificação e colocação do trabalhador no mercado de trabalho, bem como para a questão da celebração de parcerias, notadamente aquelas firmadas com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, Força Sindical e ICT.

1.69. O TC 006.473/2000-3 refere-se a auditoria operacional, desenvolvida em âmbito nacional, com a participação de todas as secretarias regionais do TCU, tendo como objetivo verificar a efetividade dos mecanismos de controle adotados pelos entes federados e pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE do MTE, no trato dos recursos do Planfor no exercício de 1999. O processo encontra-se pendente de apreciação pelo Tribunal, contendo proposta da equipe de auditoria com sugestões ao Congresso Nacional e com recomendações ao Codefat e ao MTE.

1.70. O TC 003.473/2000-2 trata de auditoria destinada a verificar denúncias de malversação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, transferidos, mediante convênio, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ao Distrito Federal, no exercício de 1999, em cumprimento ao Planfor.

1.71. Ante as irregularidades observadas no processo, o Tribunal decidiu, em resumo, determinar a instauração de tomadas de contas especiais em desfavor das entidades contratadas pela Secretaria do Trabalho/DF e da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino da Universidade Federal de Pernambuco, e a realização de auditoria nos convênios e parcerias firmados no âmbito do Planfor, para aplicação dos recursos no Distrito Federal, no período 1996/2000, com exceção do exercício de 1999 (Decisão nº 1.112/2000 – TCU – Plenário).

Equipe de auditoria

1.72. A Equipe de auditoria foi composta pelos seguintes analistas de finanças e controle externo Dagomar Henriques Lima¹¹ (matr. 3104-6); Fernando Antônio Dorna Magalhães – coordenador (matr. 3864-4); Hiram Carvalho Leite (matr. 3876-8); Maria Lúcia de Oliveira

¹¹ No período de 4 a 14/06/2001.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Feliciano de Lima¹² (matr. 3135-6) e Valdir Lavorato (matr. 2926-2), observado o seguinte cronograma:

Levantamento de Auditoria	15 dias úteis	30/04 a 18/05/2001
Planejamento	5 dias úteis	21/05 a 27/05/2001
Execução	19 dias úteis	28/05 a 24/06/2001
Relatório	5 dias úteis	25/06 a 29/06/2001
Relatório	10 dias úteis	16/06 a 27/07/2001

¹² No período de 4 a 24/06.



2. Fatores que influenciam o acesso dos segurados ao benefício

2.1 Para se analisar as características dos segurados e dos desligados de forma a identificar as causas que impedem o acesso de todos ao benefício, foi solicitado à Datamec, um banco de dados com os dados referentes aos trabalhadores desligados sem justa causa em outubro, novembro e dezembro de 2000.

2.2 O banco de dados, por indivíduo, continha características dos desligados, tais como: escolaridade, faixa de renda, idade, setor de atividade, endereço. Os dados foram utilizados para realizar a pesquisa postal com os desligados que não fizeram o requerimento do benefício e para confrontar as características de segurados e não segurados, com o objetivo de investigar as especificidades de cada grupo.

Análise segundo a renda

2.3 A partir da análise dos dados fornecidos pela Datamec e pelo MTE, foram delineadas as possíveis causas impeditivas do acesso ao Seguro-Desemprego por parte de desligados sem justa causa, principalmente os de menor renda.

2.4 Com os dados da base consolidada, fornecida pela Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial – CGSDAS/MTE, obtivemos a tabela abaixo, que mostra o acesso dos desligados ao Programa, segmentado por renda em salários mínimos – s.m. Ressalte-se que os dados são referentes a todos os trabalhadores desligados no período de out./dez. de 2000. Os dados referentes aos segurados foram obtidos acompanhando-se os requerimentos de seguro nos meses subsequentes.

Tabela 7. Distribuição dos desligados e segurados em salários mínimos

Distribuição de desligados e segurados, por renda em salários mínimos

RENDA	ATE 1,00	1,01 A 1,50	1,51 A 2,00	2,01 A 3,00	3,01 A 5,00	5,01 A 10,00	MAIS DE 10,0
Desligados	7,2%	22,4%	20,9%	26,0%	13,5%	6,8%	3,3%
Segurados	6,9%	20,4%	21,2%	29,4%	14,8%	5,6%	1,7%
Acumulado/desligados	7,2%	29,6%	50,5%	76,5%	89,9%	96,7%	100,0%
Acumulado/segurados	6,9%	27,3%	48,5%	77,9%	92,7%	98,3%	100,0%

Fonte: TEM - 2000

2.5 Nota-se que a distribuição de desligados e de segurados, por renda, é semelhante. Observando-se os dados acumulados, verifica-se que a proporção de segurados que recebem até 2 s.m. é sempre inferior à proporção dos trabalhadores desligados. As proporções se invertem a partir desse ponto, demonstrando que os trabalhadores de renda superior a 2 s.m. tem, proporcionalmente, mais acesso ao Seguro-Desemprego. Isto indica que existem empecilhos maiores para os desligados de menor renda, pois estes não prescindiriam de receber um benefício tão significativo para seu bem-estar. As diferenças são pequenas e, isoladamente, não são suficientes como evidência.

2.6 Continuando essa linha de raciocínio, examinemos a tabela a seguir, que apresenta a proporção de trabalhadores desligados sem justa causa que se utilizam do seguro-desemprego, por renda em salários mínimos.

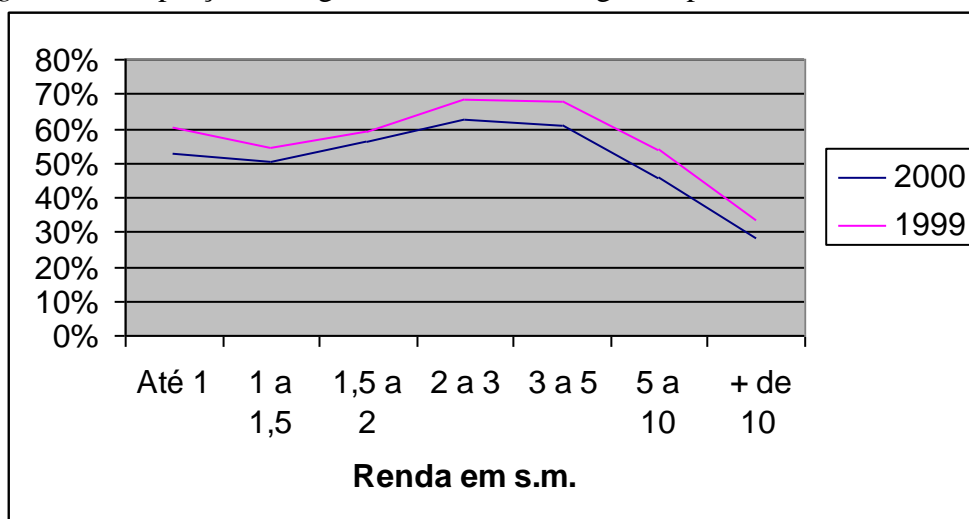


Tabela 8. Proporção de segurados entre os desligados, por faixa de renda em s.m.

RENDA	ATE 1,00	1,01 A 1,50	1,51 A 2,00	2,01 A 3,00	3,01 A 5,00	5,01 A 10,00	MAIS DE 10,0
2000							
Desligados	486.094	1.507.925	1.404.153	1.745.681	910.237	456.072	221.980
Segurados	256.373	759.967	790.435	1.092.197	552.050	209.449	63.208
Seg/Desemp	53%	50%	56%	63%	61%	46%	28%
1999							
Desligados	406.128	1.262.131	1.320.507	1.672.472	998.564	490.567	249.487
Segurados	245026	688620	779732	1148642	674590	264600	81796
Seg/Desemp	60%	55%	59%	69%	68%	54%	33%

Fonte:MTE

Figura 1. Proporção de segurados entre os desligados, por faixa de renda em s.m.



Fonte:MTE

2.7 O gráfico acima evidencia melhor o resultado desigual do Programa. Os trabalhadores desligados de menor renda (até 1,5 s.m.) têm menor acesso ao Seguro-Desemprego do que as de renda média (de 1,5 a 5 s.m.). Nas faixas de renda superiores a 5 s.m. o acesso cai acentuadamente. Neste último caso, a explicação mais imediata é a de que desligados nessa faixa de renda têm menos incentivo para procurar o Programa, em razão de seu baixo valor, ou então têm maior facilidade em reempregar-se. Caso os extratos até 2 salários-mínimos tivessem o mesmo acesso (consideramos que fatores como velocidade de reemprego e rotatividade incidam igualmente sobre todos os extratos) que aquele de 2,01 a 3 (63%), seriam beneficiados, aproximadamente, mais 334.073 desempregados em 2000. É claro que esse número tem caráter preliminar, existem outros fatores, como a maior rotatividade no emprego dos trabalhadores de baixa renda, que podem diminuir esse número, mas ele muito provavelmente continuará sendo significativo.

2.8 Elementos coletados no decorrer do levantamento de auditoria indicam três fatores principais que afetam o acesso ao Seguro-Desemprego: volume da documentação exigida e desconhecimento do Programa, que dificultariam o acesso dos trabalhadores de menor escolaridade, e o tamanho da rede de atendimento, que dificultaria o acesso daqueles que não contam com posto de atendimento no município de residência.



Análise quanto à escolaridade

2.9 Quanto ao impacto de cada motivo, a despeito da dificuldade de sua mensuração de per si, podemos analisá-lo indiretamente. Assim, em relação ao conhecimento do programa, e partindo da hipótese de que existe estreita correlação entre nível educacional da população e a consciência sobre seus direitos sociais, espera-se, como veremos adiante, que quanto maior o nível educacional, maior é o acesso ao Programa. Por outro lado, os trabalhadores de mais alta escolaridade são aqueles de mais alto rendimento e que por isso podem dispensar o recebimento do seguro-desemprego. Em relação ao excesso de documentação, os desligados de menor escolaridade seriam os mais afetados, pois teriam dificuldade em reunir os documentos necessários e entender o procedimento operacional do Programa. Portanto, analisaremos se existem diferenças entre os diversos extratos de escolaridade frente ao acesso do Programa. Por último, quanto à distribuição da rede de atendimento, verificaremos se existe uma diferença significativa entre o acesso ao benefício por aqueles que contam com um posto de atendimento no município de residência e os que não o possuem.

2.10 Inicialmente vejamos como se distribuem os desligados sem justa causa e os segurados segundo sua escolaridade. A partir de dados fornecidos pela CGSDAS, referentes a números preliminares de 2000, obtém-se a tabela seguinte, que apresenta os percentuais, por escolaridade, dos desligados sem justa causa e dos segurados.

Tabela 9. Distribuição de desligados e de segurados, por escolaridade

BRASIL 2000	ANALF ABETO	4ª SER. INCOMP.	4ª SER. COMP.	8ª SER. INCOMP.	8ª SER. COMP.	2º GR INCOMP	2º GR COMP	SUP. INCOMP	SUP. COMP
Desligados	2,3%	11,0%	14,6%	18,1%	19,8%	9,7%	18,2%	2,4%	3,9%
Segurados	2,0%	8,6%	12,8%	23,3%	19,0%	10,7%	18,7%	2,5%	2,4%
Acum./desligados	2,3%	13,3%	28,0%	46,0%	65,9%	75,5%	93,7%	96,1%	100,0%
Acum./segurados	2,0%	10,6%	23,3%	46,7%	65,7%	76,4%	95,1%	97,6%	100,0%

Fonte: MTE

2.11 Pela análise da tabela podemos notar que, apesar de pequena, a diferença entre os percentuais de dispensados e segurados é mais desfavorável nos segmentos até a 4ª série completa. Esses segmentos perderam participação no número de segurados em relação à participação no número de dispensados. Em outras palavras, entre aqueles que não receberam seguro-desemprego, proporcionalmente, foram os segmentos menos escolarizados os mais prejudicados. Trata-se de mesma situação já demonstrada acima com relação à variável renda. Para ajudar na análise, construímos a tabela apresentada a seguir, onde aparece a proporção, por escolaridade, dos desligados sem justa causa que requerem o seguro-desemprego e efetivamente recebem o benefício.

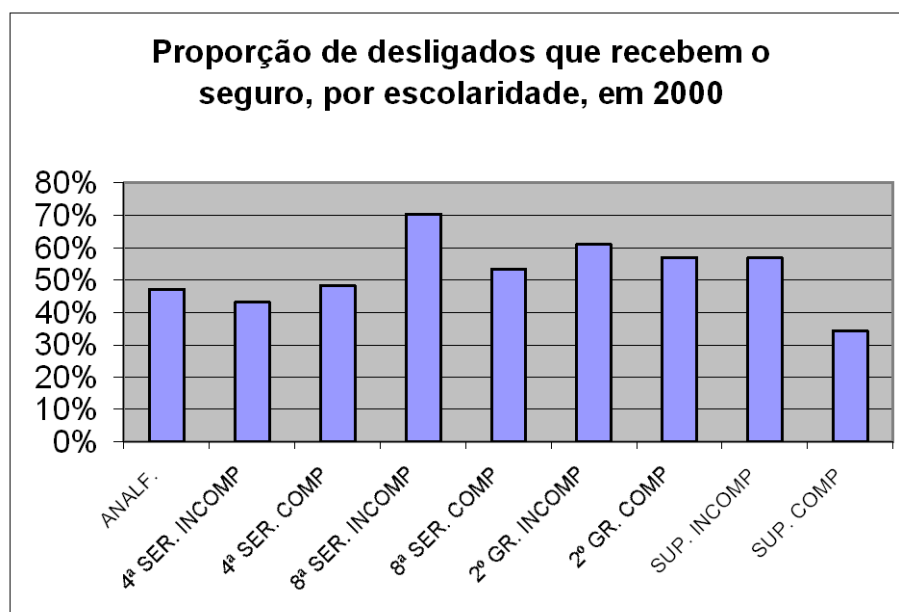


Tabela 10. Proporção de segurados entre os desligados, por escolaridade

	Analfabeto	Element. Incomp.	Element. comp.	1º grau incomp.	1º grau comp.	2º grau comp.	2º grau comp.	Sup. Incomp.	Sup. Comp.
2000									
Desligados	155.703	742.764	988.212	1.221.591	1.325.726	653.869	1.225.278	164.166	259.928
Segurados	73.416	320.248	476.837	859.238	709.090	398.181	698.395	93.150	89.145
Seg/Deslig	47%	43%	48%	70%	53%	61%	57%	57%	34%
1999									
Desligados	163.637	769.075	1.029.027	1.204.168	1.221.451	587.537	1.030.803	144.967	250.991
Segurados	87.774	378.282	560.288	896.122	732.845	389.744	643.129	86.440	91.580
Seg/Deslig	54%	49%	54%	74%	60%	66%	62%	60%	36%

Fonte: MTE

Figura 2. Desligados por escolaridade



Fonte: MTE

2.12 Observa-se que, as parcelas menos escolarizadas de desligados (até a 4ª série completa, correspondente ao ensino elementar) são aquelas que menos recebem proporcionalmente o seguro-desemprego. A exceção, por comparação, é a classe dos desligados com nível superior completo de escolaridade, que se enquadrariam no caso daqueles que podem, mas não querem/precisam solicitar o seguro, muito provavelmente porque permanecem pouco tempo desempregados ou porque pertencem à classe de desligados de maior renda. Essa explicação naturalmente não poderia ser aplicada para explicar o baixo acesso ao Programa pelos de menor escolaridade porque as taxas de desemprego são maiores nesses segmentos e, portanto, tornam difícil o rápido reemprego. Além disso, os segmentos menos escolarizados de desligados, são também aqueles que recebem menores salários, logo o valor do seguro-desemprego é muito significativo para que se admita a desistência voluntária do benefício. A parcela de desligados que tem maior acesso ao Programa é a que tem a 8ª série incompleta.

2.13 Do ponto de vista quantitativo, caso os três extratos de escolaridade mais baixa atingissem o mesmo grau de acesso do extrato correspondente à 8ª série incompleta, seriam



beneficiados mais 450.000 desempregados ao ano, ou 37.500 desempregados/mês. A dificuldade de conseguir chegar a esse público, a despeito do seu aparentemente grande tamanho, é o número muito maior do total de desligados, que atinge 6.749.990, ou seja, representa apenas 6,7% do universo total em estudo.

2.14 Para reforçar os indícios que apontam a escolaridade como fator importante na determinação do acesso ao Programa, foi realizada uma análise por meio de um banco de dados mais detalhado, fornecido pela Datamec, com as informações individualizadas de todos os indivíduos que foram desligados no período de outubro a dezembro de 2000 que solicitaram o seguro-desemprego e os que não solicitaram, mas preenchiam os pré-requisitos para tanto. Para se obter essa última informação, foram realizados cruzamentos com outros bancos de dados para excluir os desligados que conseguiram novo emprego rapidamente, os que tinham menos de 6 meses de emprego, os que tinham menos de 16 meses da última dispensa que originou um seguro-desemprego anterior, que são critérios para a concessão do benefício. Infelizmente, devido à limitação de prazo frente a complexidade dos procedimentos de cruzamento, não foi possível utilizar o cadastro do CNIS para excluir os desligados que recebem benefícios da previdência. Veremos adiante que esta parcela constitui proporção significativa do total de desligados. Portanto, os resultados que serão apresentados em seguida somam-se aos anteriores como indicações e não medições exatas da realidade.

2.15 A tabela a seguir apresenta dados comparativos sobre escolaridade e renda dos segurados e dos não-segurados que, a princípio, poderiam ter requisitado o seguro e não o fizeram. As diferenças de perfil entre as duas populações permitirão concluir sobre as características que influenciam o acesso ao Programa. Os dados referem-se apenas àqueles que recebiam até 2 salários-mínimos, aproximadamente R\$ 302,00 (trezentos e dois reais), e tinham escolaridade até o 1o grau incompleto, isto é, a parcela mais vulnerável dos desligados.

2.16 Para que não seja perdida a perspectiva em termos de grandeza, é bom lembrar que, do total de desligados que tinham direito ao seguro no período de out. a dez. de 2000, 798.095 (84%) foram beneficiados e 154.189 (16%) não o foram. Por sua vez, dos desligados com direito ao seguro que recebiam até 2 s.m., 376.141 (85%) foram beneficiados e 65.100 (15%) não o foram.

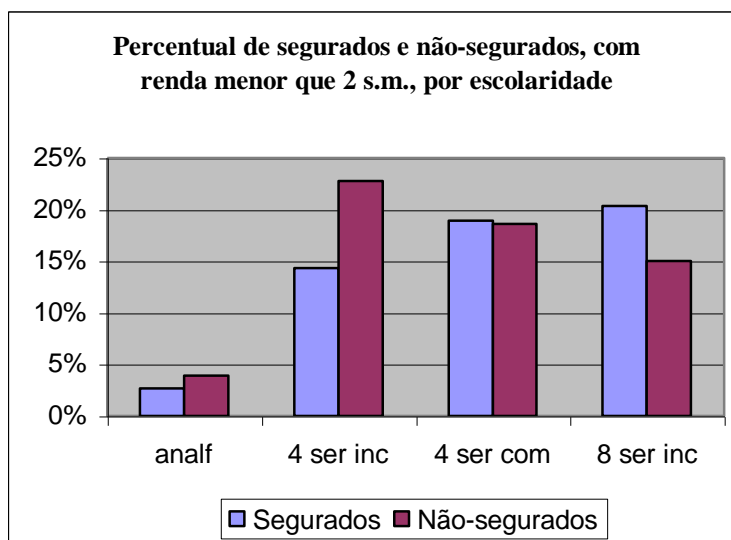
Tabela 11. Segurados e não-segurados, com renda até 2 s.m., por escolaridade - out. a dez. de 2000

Segurados com renda até 2 s.m			
Escolaridade	Número	%	
Analfabeto	9.943	2,6%	
4ª série incompleta	53.952	14,3%	
4ª série completa	71.106	18,9%	
8ª série incompleta	76.614	20,4%	
Total	211.615	56,3%	
Não-segurados com renda até 2 s.m.			
Escolaridade	Número	%	relação não-seg./segurado
Analfabeto	2.552	3,9%	48%
4ª série incompleta	14.837	22,8%	59%
4ª série completa	12.113	18,6%	-2%
8ª série incompleta	9.755	15,0%	-26%
Total	39.257	60,3%	7,2%

Fonte: Datamec



Figura 3. Distribuição de segurados por escolaridade – out a dez/2000



Fonte: Datamec

2.17 Os números que resumem a tabela anterior são aqueles da última coluna, que relaciona a proporção de cada extrato de escolaridade dos segurados com os não segurados que recebem menos de dois salários mínimos. Assim, a primeira linha dessa coluna informa que a proporção de analfabetos entre os não segurados desligados no último trimestre de 2000 é 48% maior do que entre os segurados, ou seja, proporcionalmente os analfabetos solicitam menos o seguro-desemprego, mesmo tendo direito. Entre aqueles com escolaridade até a 4a série incompleta, a proporção é ainda maior (59%). O inverso ocorre com os segmentos de escolaridade maior. A proporção de segurados com escolaridade de 5a a 8a série incompleta é 26% inferior entre os não-segurados, em comparação com os segurados.

2.18 Estando claro que a baixa escolaridade dificulta o acesso ao benefício, é preciso investigar qual aspecto do Programa transforma essa baixa escolaridade em efetiva barreira ao acesso. Para isso, partiremos de alguns possíveis fatores já apresentados anteriormente: desconhecimento do Programa, excesso de documentação e complexidade do procedimento de solicitação do benefício (ver parágrafo 2.9). A partir daí, realizamos pesquisas quantitativas e qualitativas para tentar mensurar a importância de cada um desses fatores, cujos resultados serão apresentados adiante.

Análise quanto a atividade econômica

2.19 Pela análise dos dados fornecidos pela Datamec, podemos investigar outros fatores que podem influenciar o acesso ao benefício. Um dos aspectos que mais desperta a atenção é o que se refere ao setor de atividade econômica no qual trabalhava o desligado. Essa informação permitirá ao MTE saber em quais setores deve-se despender maior esforço de divulgação e acompanhamento a fim de se incluir o maior número possível de trabalhadores em situação de vulnerabilidade ao Programa. A tabela a seguir apresenta para os desligados em outubro a dezembro de 2000, o número e a proporção de segurados e não segurados que recebiam até 2 salários mínimos, por setor de atividade.



Tabela 12. Segurados e não-segurados, com renda até 2 s.m., por setor de atividade - out. a dez. de 2000

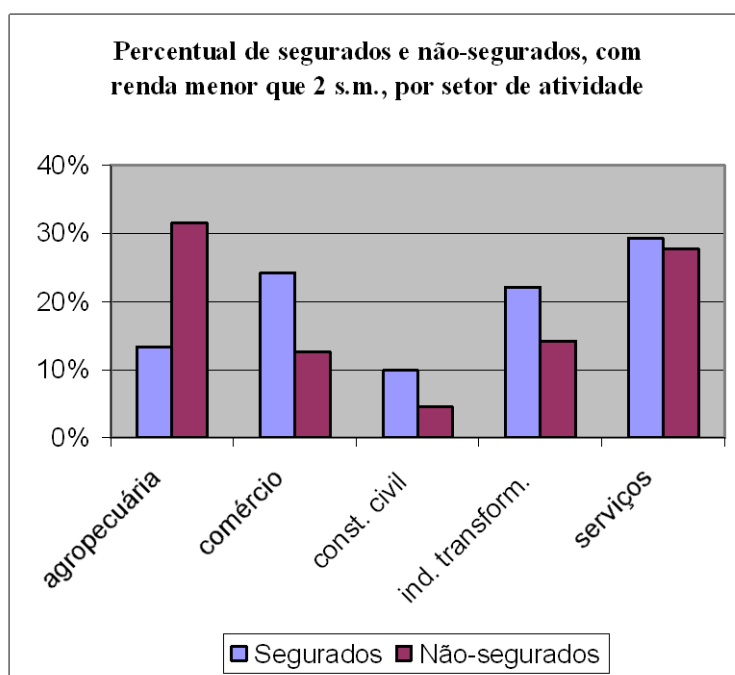
Segurados com renda até 2 s.m.		
setor de atividade	numero	%
agropecuária	50.208	13,3%
comércio	91.154	24,2%
const. civil	37.153	9,9%
ind. transform.	83.141	22,1%
serviços	110.226	29,3%
Total	371.882	98,9%

Não segurados com renda até 2 s.m.			relação não-seg./segurado
setor de atividade	numero	%	
agropecuária	20.498	31,5%	136%
comércio	8.232	12,6%	-48%
const. civil	2.924	4,5%	-55%
ind. transform.	9.276	14,2%	-36%
serviços	18.097	27,8%	-5%
Total	59.027	90,7%	

Fonte: Datamec

2.20 Como seria de se esperar, o setor onde há maior participação dos trabalhadores entre aqueles que não solicitam o seguro-desemprego, apesar de poder fazê-lo, é a agropecuária. Seguindo o mesmo raciocínio descrito anteriormente, nota-se que a proporção de não-segurados que trabalhavam no setor agropecuário é 148% maior do que entre os segurados. Em números absolutos também é possível ver que o setor de serviços apresenta um grande número desses trabalhadores que não buscam o seu direito de receber o benefício. O gráfico a seguir permite visualizar as diferenças na proporção de participações de cada segmento por setor de atividade.

Figura 4. Distribuição de segurados por setor de atividade out-dez/2000



Fonte: Datamec



2.21 Assim, recomendamos que o MTE faça um esforço especial de divulgação e incentivo junto aos estados e sindicatos de forma a atingir os trabalhadores do setor agropecuário e serviços, pois esses dois setores respondem por mais da metade dos trabalhadores, com rendimentos inferiores a dois salários-mínimos, que não utilizam o benefício a despeito de poder fazê-lo.

2.22 Para aferir o impacto das diferenças regionais, verifiquemos como se comporta a distribuição de segurados e não-segurados por região geográfica. A tabela a seguir acompanha o formato das anteriores, com a distribuição de trabalhadores segurados e não segurados, com renda até dois salários-mínimos, por região.

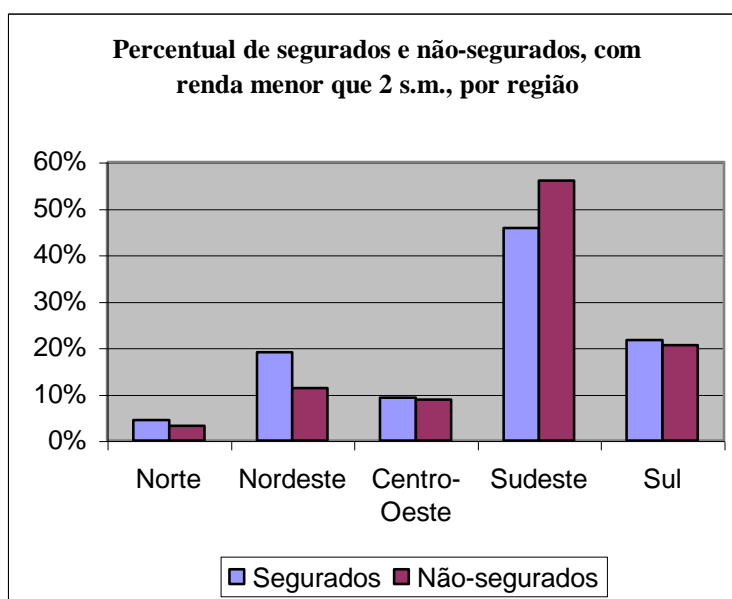
Tabela 13. Segurados e não-segurados, com renda até 2 s.m., por região - out. a dez. de 2000

Segurados com renda até 2 s.m.		
região	numero	%
Norte	16.376	4,4%
Nordeste	71.438	19,0%
Centro-Oeste	34.641	9,2%
Sudeste	172.256	45,8%
Sul	81.430	21,6%
Total	376.141	100,0%

Não-segurados com renda até 2 s.m.			
região	numero	%	relação não-seg./segurado
Norte	2.103	3,2%	-25,8%
Nordeste	7.394	11,4%	-40,2%
Centro-Oeste	5.780	8,9%	-3,6%
Sudeste	36.416	55,9%	22,1%
Sul	13.407	20,6%	-4,9%
Total	65.100	100,0%	

Fonte: Datamec

Figura 5. Distribuição de segurados ou não, por região – out a dez/2000



Fonte: Datamec



2.23 Surpreendentemente, a proporção de não-segurados que residem na região Sudeste é 22% maior do que a de segurados. O resultado é inesperado porque, como vimos anteriormente, os não-segurados concentram maior proporção de desligados no setor agropecuário e nos estratos de menor escolaridade da população, características que não definem a região Sudeste do País. Uma explicação possível para esse resultado é a de que, como existe no Sudeste mais empregados do setor formal, mesmo em atividades preponderantemente exercidas por pessoas de menor escolaridade e do setor agropecuário, do que no Norte/Nordeste, esses contingentes acabam concentrando o grande número de trabalhadores que podem solicitar o auxílio, mas não o fazem. Lembramos que a comparação é entre trabalhadores de baixa renda das regiões, portanto, não há influência do fator renda.

2.24 Logo, recomendamos que o MTE intensifique a divulgação do Programa na região Sudeste, principalmente nas cidades de forte presença do setor agropecuário.

Análise quanto à presença de postos de atendimento no próprio município

2.25 Analisaremos em seguida os dados que permitem aferir a importância para o acesso ao Programa da necessidade de deslocamento dos desligados até os postos de atendimento do seguro-desemprego. No caso, a principal variável que será estudada será a que compara o comportamento daquela população que não dispõe de um posto do seguro-desemprego ou de agência da CEF em seu município, com aquela que dispõe. Verificando-se o impacto da variável nos números que indicam o acesso ao programa será possível avaliar sua importância.

2.26 A tabela apresentada a seguir apresenta, por unidade da federação, o número de desligados e de não-segurados (mas que poderiam ter requisitado o benefício), nos meses de outubro a dezembro de 2000, indicando se residem em município servido por posto de atendimento do Programa ou não. A diferença entre a proporção de desligados e não segurados dirá se a presença de posto de atendimento no município de residência afeta o acesso ao Programa e em que lugares esse impacto é maior.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 14. Segurados e não-segurados c/ direito, por unidade da federação e por residência em município servido, ou não, por posto de atendimento do Seguro-Desemprego - out. a dez. de 2000

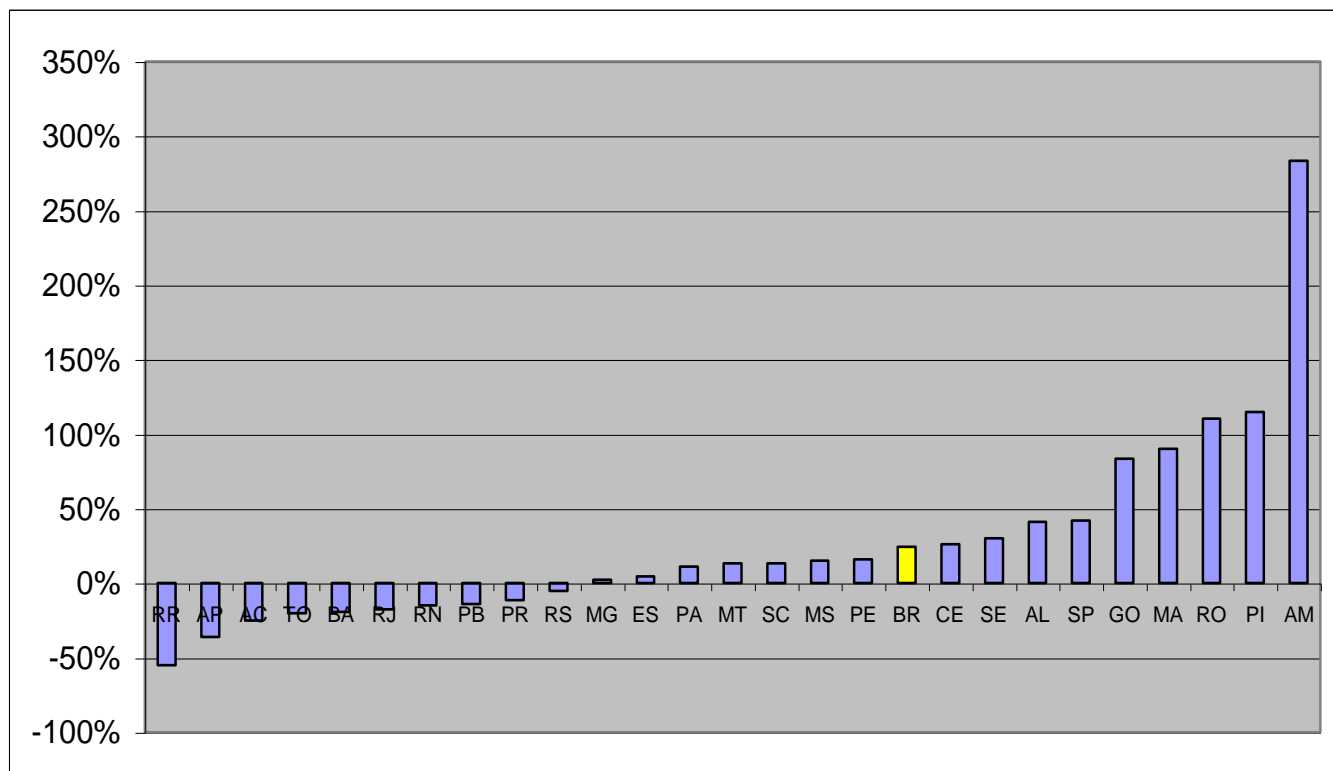
UF	Não-segurados		Desligados		% dos não-segurados em munic. s/ posto	% dos desligados em munic. s/ posto	não seg/deslig em munic. s/ posto
	c/ posto	s/ posto	c/ posto	s/posto			
AM	1.090	303	6.548	394	21,75%	5,68%	283%
PI	341	55	4.823	333	13,89%	6,46%	115%
RO	508	126	4.375	456	19,87%	9,44%	111%
MA	528	246	5.187	1.042	31,78%	16,73%	90%
GO	3.377	1.678	23.069	5.087	33,19%	18,07%	84%
SP	42.269	10.286	259.289	41.480	19,57%	13,79%	42%
AL	309	63	3.468	473	16,94%	12,00%	41%
SE	468	102	4.583	732	17,89%	13,77%	30%
CE	1.811	48	20.379	426	2,58%	2,05%	26%
BR	111.623	21.031	813.324	118.744	15,85%	12,74%	24%
PE	2.222	220	21.242	1.787	9,01%	7,76%	16%
MS	915	241	10.139	2.238	20,85%	18,08%	15%
SC	4.693	779	35.558	5.096	14,24%	12,54%	14%
MT	1.018	804	10.626	6.787	44,13%	38,98%	13%
PA	956	351	9.727	3.097	26,86%	24,15%	11%
ES	1.849	206	18.917	2.007	10,02%	9,59%	5%
MG	12.407	2.310	102.917	18.602	15,70%	15,31%	3%
DF	2.546	-	15.522	-	0,00%	0,00%	0%
RS	8.809	673	63.660	5.160	7,10%	7,50%	-5%
PR	8.816	1.255	62.826	10.291	12,46%	14,07%	-11%
PB	600	56	6.722	741	8,54%	9,93%	-14%
RN	527	74	6.816	1.152	12,31%	14,46%	-15%
RJ	11.258	681	79.342	5.879	5,70%	6,90%	-17%
BA	3.801	421	31.708	4.461	9,97%	12,33%	-19%
TO	219	44	3.406	901	16,73%	20,92%	-20%
AC	130	4	1.036	43	2,99%	3,99%	-25%
AP	110	4	916	53	3,51%	5,47%	-36%
RR	46	1	523	26	2,13%	4,74%	-55%

Fonte: Datamec

2.27 Observa-se, pelos números da última linha da tabela, que, em média, a presença de não-segurados nos municípios onde não há posto de atendimento do seguro-desemprego é 24% superior do que nos municípios onde há pelo menos um posto. Em estados como Amazonas, Piauí e Rondônia a existência de posto de atendimento no município de residência tem importância inequívoca sobre o acesso ao benefício. Por outro lado, nos estados de Roraima, Amapá e Acre, esse fator não parece ser relevante. Afora o fato de que os percentuais de não-segurados e desligados residentes em municípios sem posto de atendimento serem muito pequenos nesses estados, o que faz com que as comparações sejam menos significativas, o acesso ao Programa também é influenciado por outros fatores, como a desinformação, a maior dificuldade para reunir os documentos. De qualquer forma é importante salientar que, no Brasil, 13% do total de desligados precisam se deslocar para um outro município a fim de requerer o benefício. As distâncias a serem percorridas podem chegar até a centenas de quilômetros, conforme foi relatado à equipe de auditoria no estado do Maranhão.



Figura 6. Segurados e não-segurados, por unidade da federação e por residência em município servido, ou não, por posto de atendimento do Seguro-Desemprego - out. a dez. de 2000



Fonte: Datamec

2.28 Analisando o gráfico, nota-se quais os estados onde o acesso daqueles que moram em municípios sem um posto de atendimento é menor do que o acesso daqueles que contam com um posto em seu município: são os estados que se encontram acima do eixo horizontal. Essa linha indica a mesma proporção de acesso entre os não-segurados e os desligados, independente de residirem em município com ou sem posto de atendimento do Programa.

2.29 Ante o exposto, recomendamos que o MTE estimule a expansão da rede de atendimento nos estados onde a necessidade de deslocamento do município de residência para comparecer a posto de atendimento afete mais negativamente o acesso ao Programa, como Amazonas, Piauí, Rondônia, Maranhão e Goiás, ou disponibilize formas de atendimento remoto. Para planejar a forma de atuação no atendimento remoto é importante que o MTE interaja com o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação, formado pela Casa Civil da Presidência da República por meio de Decreto Presidencial de 03/04/2000, que tem o objetivo de facilitar as ações do Programa Sociedade da Informação, do Ministério da Ciência e Tecnologia, relativas à acessibilidade e universalização dos serviços públicos por meio eletrônico, dentre outras.

Análise quanto à existência de agência da CEF no município

2.30 Do mesmo modo, repetiremos a análise anterior em relação aos municípios que dispõe ou não de uma agência da CEF. A falta de agência da Caixa no município de residência exige que o desligado se desloque mensalmente para receber o benefício, o que pode ser fator de limitação do acesso ao programa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 15. Segurados e não-segurados c/ direito, por unidade da federação e por residência em município servido, ou não, por agência da CEF - out. a dez. de 2000

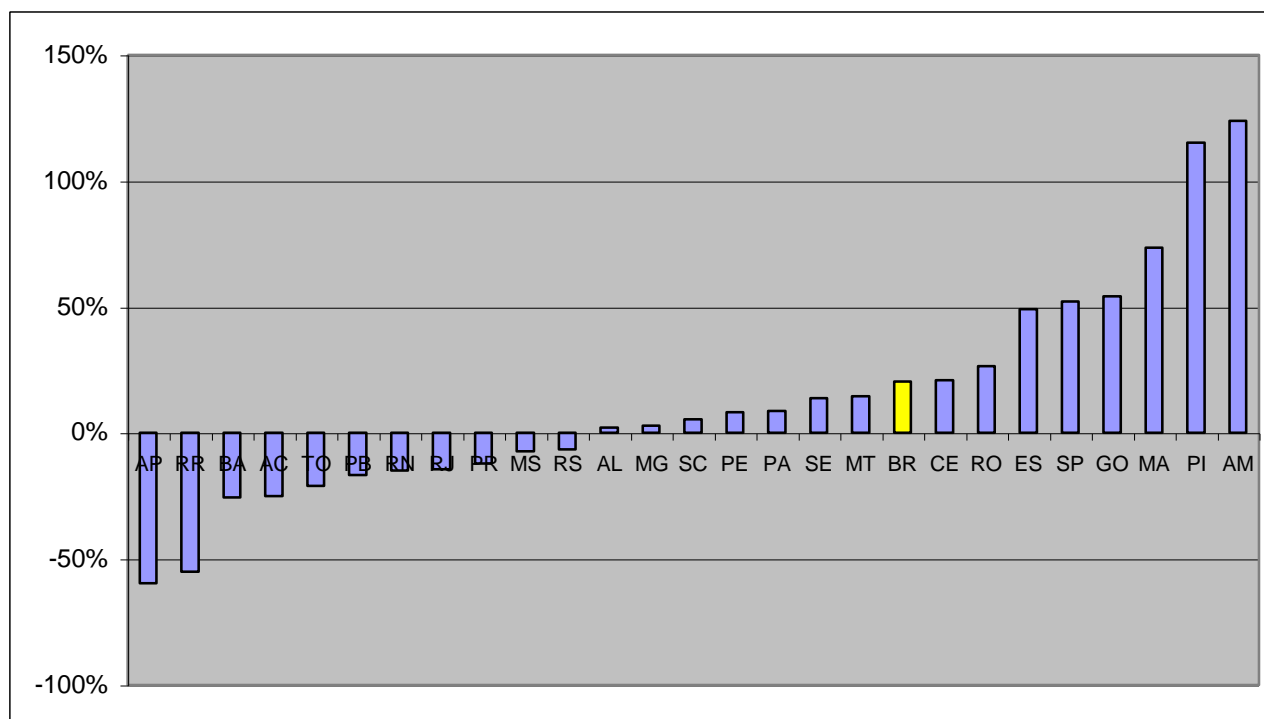
UF	Não Segurados		Desligados		% de n segur. s/ ag. da CEF no munic.	% de deslig. s/ ag. da CEF no munic.	rel n seg / deslig da CEF no munic.
	c/ ag. CEF	s/ ag. CEF	c/ ag. CEF	s/ ag. CEF			
AM	1.067	326	6.216	726	23,40%	10,46%	124%
PI	335	61	4.787	369	15,40%	7,16%	115%
MA	516	258	5.032	1.197	33,33%	19,22%	73%
GO	3.148	1.907	21.274	6.882	37,73%	24,44%	54%
SP	42.127	10.175	261.089	38.234	19,45%	12,77%	52%
ES	1.677	378	18.345	2.579	18,39%	12,33%	49%
RO	362	272	3.194	1.637	42,90%	33,89%	27%
CE	1.513	346	17.602	3.203	18,61%	15,40%	21%
BR	109.085	23.290	794.419	136.043	17,59%	14,62%	20%
MT	977	845	10.368	7.045	46,38%	40,46%	15%
SE	431	139	4.176	1.139	24,39%	21,43%	14%
PA	873	420	8.911	3.801	32,48%	29,90%	9%
PE	2.209	233	21.001	2.028	9,54%	8,81%	8%
SC	3.741	1.731	28.452	12.202	31,63%	30,01%	5%
MG	12.471	2.246	103.481	18.038	15,26%	14,84%	3%
AL	326	46	3.464	477	12,37%	12,10%	2%
RS	8.647	835	62.335	6.485	8,81%	9,42%	-7%
MS	842	314	8.752	3.625	27,16%	29,29%	-7%
PR	8.349	1.722	58.915	14.202	17,10%	19,42%	-12%
RJ	11.705	222	83.208	1.850	1,86%	2,17%	-14%
RN	527	74	6.816	1.152	12,31%	14,46%	-15%
PB	599	57	6.686	777	8,69%	10,41%	-17%
TO	218	49	3.397	1.029	18,35%	23,25%	-21%
AC	130	4	1.036	43	2,99%	3,99%	-25%
BA	3.599	623	28.998	7.171	14,76%	19,83%	-26%
RR	46	1	523	26	2,13%	4,74%	-55%
AP	108	6	843	126	5,26%	13,00%	-60%
DF	2.542	0	15.518	0	0,00%	0,00%	0%

Fonte: Datamec

2.31 Semelhante à análise anterior, 14,6% dos desligados precisam se deslocar para receber o benefício. Entre os que não possuem agência da CEF em seu município de residência, a proporção dos que não requerem o seguro-desemprego é 20% maior do que deveria ser, caso esse fator não tivesse influência no acesso ao Programa. As razões podem ser as mesmas da análise anterior, sendo provável que os que não possuem agência da CEF em seu município também não possuam posto de atendimento do Seguro-Desemprego.



Figura 7. Segurados e não-segurados c/ direito, por unidade da federação e por residência em município servido, ou não, por agência da CEF - out. a dez. de 2000



Fonte: Datamec

2.32 Os estados onde a falta de agência da CEF é mais relevante para o acesso ao Programa são o Amazonas, Piauí, Maranhão e Goiás. A exceção de Rondônia, esses são exatamente os mesmos estados com problemas decorrentes da falta de postos de atendimento. Nesses estados a proporção daqueles que não solicitam o benefício, a despeito de poder fazê-lo, e moram em municípios sem agência da CEF é muito maior do que a proporção dos que moram em municípios com agência da CEF. Da mesma forma sugerida no caso anterior, seria importante que o MTE induzisse a CEF a estudar meios de ampliar a rede de pagamento do benefício nos estados onde existam maiores contingentes de trabalhadores sem agência da Caixa em seu município de residência, utilizando, se necessário, de agentes alternativos de pagamento, como os correios, agências dos outros bancos oficiais e lotéricas, a exemplo do já adotado em outros programas sociais do Governo Federal.

2.33 Assim, caso fosse superado esse problema de distribuição da rede de atendimento e pagamento, poderiam ser acrescentados ao Programa, aproximadamente, mais 110.000 trabalhadores anualmente (considerando que a expansão da rede fará que a proporção entre os trabalhadores que possuem e não possuem postos de atendimento e pagamento seja a mesma, igual em 13%, e extrapolando os resultados do trimestre para o ano inteiro).

Resultados da pesquisa postal

2.34 A partir deste ponto passaremos a analisar os resultados das pesquisas, realizadas por meio de envio via postal de questionário aos desligados que não requereram o seguro-desemprego, apesar de poderem fazê-lo, e realizadas na fase de trabalho de campo, por meio de entrevistas com responsáveis pelo programa nos estados do CE, MA, SP e RS, atendentes e segurados.



2.35 A pesquisa postal foi planejada a partir dos dados existentes no Caged e no banco de dados do Seguro-Desemprego. Inicialmente seriam selecionados os desligados sem justa causa de um determinado período inferior a um ano, pois o número mensal é superior a 600 mil. Desses desligados, excluirmos aqueles que houvessem solicitado o seguro-desemprego e faríamos a crítica atualmente realizada pelo Programa por meio de banco de dados para retirar os que não preenchem os requisitos para a solicitação do auxílio (reempregados, possuidores de um segundo emprego, aposentados, que tiveram menos de 6 meses de emprego, etc). Assim, os restantes seriam o universo objeto de nosso estudo – desligados sem justa causa que poderiam ter pedido o seguro-desemprego, mas não o fizeram.

2.36 Os problemas com o procedimento descrito no parágrafo anterior começaram com a dificuldade da Datamec em conseguir extrair os nomes que seriam objeto da pesquisa na forma solicitada pela equipe. O prazo gasto foi muito superior ao combinado e, mesmo assim, fomos informados de que, do total de nomes obtido, somente a metade possuía endereço cadastrado. Isso já foi o suficiente para frustrar as pretensões de utilização de técnicas estatísticas de amostragem que, inicialmente, foram planejadas. Além disso, também fomos informados que não seria possível cruzar os dados referentes à Previdência, pois o tempo necessário seria maior que o disponível.

2.37 Ante esses reveses, extraímos uma amostra aleatória de 1000 desligados, não segurados, que tinham endereço na base de dados, para investigar os motivos de não haverem pedido o benefício. Enviamos para cada pesquisado um questionário com carta resposta. Dessa amostra, até 30 dias após a postagem, foram respondidos 161 questionários e mais de 200 retornaram em razão de erro de endereço (mais uma falha da base de dados do MTE). Como não houve tempo útil e recursos para investigar o universo dos que não responderam e ante os problemas com a base de dados anteriormente relatados, os resultados da tabulação de dados devem ser interpretados como exemplos, sem valor estatístico para realização de inferências para o País.

2.38 A tabulação dos questionários respondidos encontra-se no Anexo II e os principais pontos de interesse para este trabalho passarão a ser abordados por tópicos.

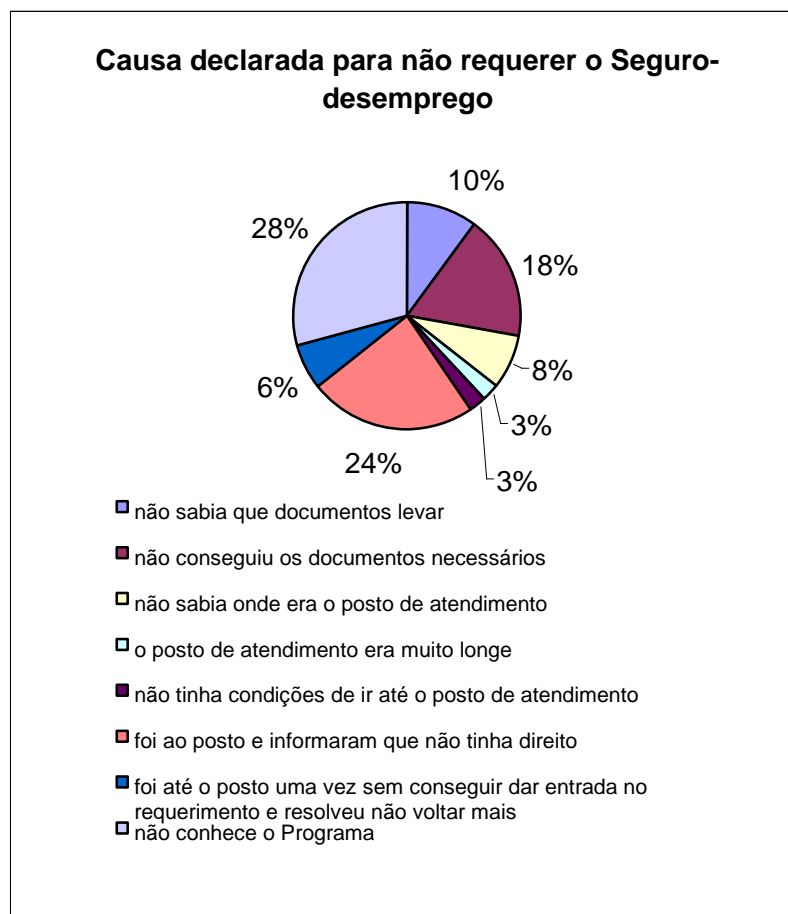
2.39 Dos 161 questionários respondidos, 26 informaram que não haviam sido desligados no período informado (outro erro nos dados fornecidos pela Datamec). Assim, dos 135 questionários respondidos por aqueles que foram desligados e não solicitaram o seguro-desemprego, 51% não preenchiam as condições básicas para o benefício (muitos indicaram mais de uma razão) e 49% apresentaram alguma razão externa como empecilho ao seu acesso. Dentre esses últimos, 28% disseram que não conheciam o Programa, ou não sabiam para onde se dirigir a fim de requisitar o benefício.

2.40 Portanto, excluindo-se aqueles que não estariam aptos a receber o seguro (por causa de: reemprego, aposentadoria, demissão voluntária, etc), que são mais da metade dos respondentes, o grande motivo apresentado como razão para a não entrada na solicitação, além do desconhecimento, foi não ter conseguido reunir a documentação necessária (18%), seguido de não saber que documentos levar (10%) e não saber onde era o posto de atendimento (8%). Relevante também é o fato de que 24% dos habilitados terem ido ao posto de atendimento e lá terem sido informados que não tinham direito ao benefício, mas não indicarem a causa da negativa. Como, a princípio, esses dados correspondem a quem teria o direito ao benefício (exceção feita aos aposentados, que não foram excluídos da base de dados), isso pode indicar um desconhecimento dos requisitos necessários por parte dos solicitantes, sendo que qualquer falha na comunicação entre estes e os atendentes pode gerar uma má interpretação, fazendo-os concluir erroneamente que não têm direito ao seguro. Importa salientar novamente que esses percentuais são apenas indícios e que



os resultados da tabulação não são suficientes para qualquer afirmação peremptória sobre a dimensão da questão.

Figura 8. Causas do não-requerimento



Fonte: Pesquisa postal realizada com desligados no período de out a dez de 2000 não-segurados e c/ direito ao benefício, dados fornecidos pela Datamec.

2.41 Segundo os responsáveis pelo Programa nos estados (vide anexo II), as possíveis razões que dificultam o acesso ao seguro-desemprego são: inexistência de posto de atendimento no município de domicílio do trabalhador, falta de informação do trabalhador quanto à existência do Programa e dificuldade de obtenção dos documentos exigidos para requerimento do seguro-desemprego.

2.42 Quanto aos atendentes dos postos do Programa, suas respostas não acrescentam novas informações à questão do acesso. Os atendentes entrevistados afirmaram que o excesso de documentação necessário à formalização do requerimento de seguro é um problema enfrentado pelos desligados, assim como sugerem que seja dada mais informação às empresas a fim de diminuir os problemas com o preenchimento dos formulários necessários para se dar entrada à solicitação.



Estimação da taxa efetiva de cobertura do SD

2.43 Para concluirmos sobre o problema referente ao acesso, é preciso que quantifiquemos definitivamente, após todas as considerações feitas anteriormente, o número de trabalhadores desligados sem justa causa que poderão ser beneficiados pelas ações do MTE, adotadas em decorrências das recomendações desta auditoria.

2.44 A partir dos dados referentes aos meses de outubro a dezembro de 2000, chegamos ao quadro a seguir, que apresenta o número de trabalhadores que poderiam ter solicitado o seguro, mas não o fizeram.

Tabela 16. Número de Desligados Não-Segurados

mês/2000	não-segurados
outubro	50.702
novembro	39.183
dezembro	64.304
total	154.189

Fonte: Datamec.

2.45 Conforme visto na Tabela 16, 154.189 dos desligados de outubro a dezembro/2000 não solicitaram o seguro, apesar de atenderem aos seus requisitos. Esse cálculo não leva em consideração a crítica pelo CNIS, conforme já mencionado no parágrafo 2.36. Por essa razão, é necessário fazer uma estimativa. Com base na tabulação dos questionários enviados pelo correio aos desligados não-segurados (Anexo II e parágrafos 2.39 a 2.40), podemos concluir que a metade deste número também não deve ter direito ao seguro, por serem aposentados ou reempregados que estão dentro dos 20% do universo de trabalhadores cuja contratação e desligamento não são informados ao MTE (ver parágrafo 1.30), além de outros motivos. Restaria portanto cerca de 66.000 desligados sem justa causa que poderiam requerer o benefício, mas não o fizeram. Ao retornarmos ao parágrafo 2.15, veremos que por volta de 45% deste total, 29.700 desligados, se encontram entre aqueles que recebem até 2 salários-mínimos. Assim, extrapolando o número encontrado no trimestre para todo o ano, podemos estimar que, no mínimo, 119.000 trabalhadores de baixa renda deixam de solicitar o seguro-desemprego anualmente, a despeito de poderem fazê-lo, sendo que o seu número máximo provável seria de 238.000 (desconsiderando o percentual de não segurados sem direito que estariam erroneamente relacionados nos dados fornecidos pela Datamec, uma vez que a proporção de respondentes não permite nenhuma conclusão segura sobre suas características). Entre as principais razões para essa situação estão a desinformação sobre o Programa e a necessidade de deslocamento do município de residência, seja para fazer o requerimento seja para receber o benefício. Pode-se afirmar, com base nas entrevistas e nos estudos de caso realizados, que o volume da documentação necessária para o requerimento do benefício e a complexidade do procedimento dificultam, mas não chegam a representar um obstáculo o acesso ao Programa.

2.46 O cálculo dos recursos que deixam de ser transferidos para desligados que auferiam renda até dois salários mínimos pode ser feito do seguinte modo: considerando que o número médio de parcelas pagas aos segurados é de 4,31 e que o valor médio dessas parcelas é de 1,46 salário mínimo¹³ (R\$ 262,80), estima-se, utilizando o número de trabalhadores calculados no parágrafo anterior, entre R\$ 134,7 e R\$ 269,4 milhões o volume de recursos não transferidos anualmente a essa população vulnerável social e economicamente.

¹³ Fonte: MTE (in TCU, Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa de Seguro-Desemprego para subsidiar a apreciação das Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2000, parágrafo 3.2.1).



2.47 Recomenda-se que a Datamec passe a fornecer ao MTE dados e relatórios gerenciais, que podem ser trimestrais, com as mesmas características dos fornecidos para esta auditoria, ou seja, informações extraídas do Caged, dessa vez com o refinamento do CNIS, que indiquem os trabalhadores desligados sem justa causa de baixa renda que poderiam ter solicitado o benefício, mas não o fizeram, acompanhados de suas características principais: município e estado de domicílio, área de atividade, idade, sexo, tempo de trabalho, de forma a permitir a identificação da necessidade de se adotar estratégias específicas para favorecer a equidade no Programa.

2.48 Finalmente, quanto à questão do acesso ao Programa, resta o problema resultante das notificações emitidas pelo MTE em caso da detecção de alguma inconsistência quando da checagem de dados do requerimento com as bases de dados disponíveis na Administração Federal. Assim, por exemplo, caso a empresa tenha fornecido o seu CGC como filial no formulário entregue ao desligado e nas bases do FGTS esteja o número de CGC da matriz, a diferença gerará uma inconsistência com o valor apresentado no requerimento, suspendendo a concessão do benefício e gerando a emissão de uma notificação sobre a suspensão. Caso associemos a notificação com o desconhecimento das regras que compõem a concessão do seguro, não é inapropriado deduzir que boa parte dos notificados não insistem no requerimento, por meio de recurso impetrado nas DRTs, e desistem do benefício a despeito de ter direito a ele.

2.49 Essa questão está mais detalhadamente tratada no capítulo 3, que trata da tempestividade da concessão do benefício. Não obstante, só para ilustrar da dimensão do problema, basta verificar que 100.854 notificações foram emitidas de janeiro a abril de 2001, sendo que apenas 19.479 requerentes recorreram. Extrapolando para o ano, podemos estimar que 243.315 desligados desistirão de acessar o seguro em 2001 depois de serem notificados. Caso a proporção dos que realmente não têm direito ao benefício seja a mesma observada entre os recursos interpostos que foram analisados pelo MTE - 4%, então o total de desligados que deixarão de receber o benefício em 2001, mesmo tendo direito, é de 233.582. Esse número sobrepõe-se ao total anteriormente estimado no parágrafo 2.45, mas são representativos quanto ao número total de possíveis beneficiários que poderiam ser incorporados à massa de segurados por intermédio de ações que visem a sua maior informação e facilitação do acesso ao benefício.

3. Meios de ampliar o atendimento aos desempregados sem justa causa que atendem aos requisitos do Programa

3.1 Dados fornecidos pela Datamec contabilizam o desligamento de 952.284 trabalhadores que preenchiam os requisitos de admissão ao Seguro-Desemprego¹⁴, no período de outubro a dezembro de 2000. Nesses registros estão incluídos desligados que efetivamente solicitaram o benefício e aqueles que, a despeito de terem direito, não o fizeram.

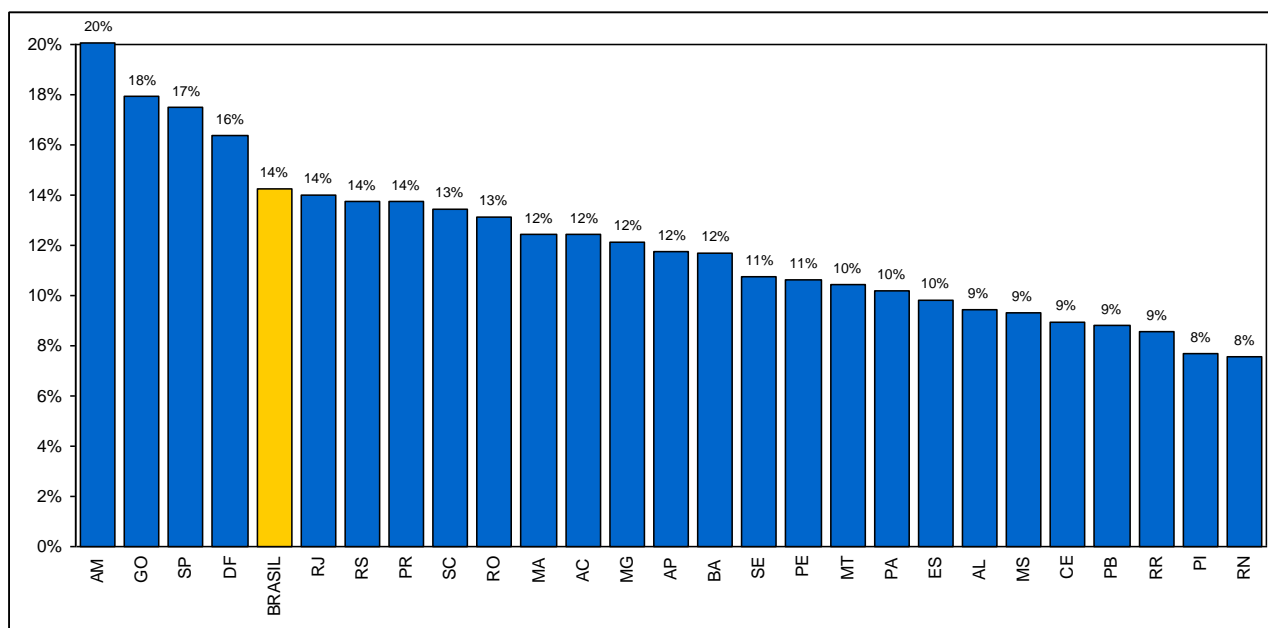
Ações por Região

3.2 Assim, 14% dos trabalhadores brasileiros desligados no período examinado deixaram de ter acesso ao Seguro, apesar de, a princípio, preencherem os requisitos legalmente exigidos. Essa taxa de não-cobertura sofre variação significativa nas unidades da federação:

¹⁴ Sem cruzamento com o CNIS.



Figura 9. Distribuição de desligados com direito ao SD, mas que não o solicitaram, por UF - Outubro a dezembro de 2000



Fonte: Datamec/MTE

3.3 Os resultados de São Paulo e Goiás podem ter como motivo o que foi sinalizado no parágrafo 2.20, isto é, o setor agropecuário seria um grande responsável pelo número de trabalhadores desligados que não solicitam o seguro-desemprego, apesar de poder fazê-lo. Uma outra explicação para o resultado de SP e também do DF é a elevada renda per capita desses Estados, as duas maiores do país, o que faz com que parte de seus trabalhadores dispensem o benefício. Essa última explicação parece ter um peso considerável no estabelecimento do ranking de estados, pois observa-se que os estados seguintes – RJ, RS, PR e SC – também possuem alta renda per capita, em comparação com os estados que apresentam os menores percentuais – RN, PI, RR e PB. Há ainda um fator importante de escala que não pode ser desprezado. São Paulo é o Estado mais populoso e apresenta também o maior número de desligados e, por conseqüência, um dos maiores percentuais de não-segurados.

3.4 Conforme já visto na questão anterior (Tabela 14), 118.744 trabalhadores demitidos no trimestre out./dez. de 2000 e que atendiam os requisitos de inscrição no SD residiam em municípios que não contam com posto de atendimento do SD. Esse número representa 14,3% dos potenciais beneficiários do Seguro-Desemprego.

3.5 Se comparados os percentuais de requisição do SD entre os trabalhadores que atendem aos requisitos de inscrição residentes em municípios com e sem posto de atendimento do SD, verificamos que a taxa de acesso do benefício é quatro pontos percentuais maior entre os trabalhadores residentes em município com posto de atendimento do SD (86,3%) do que entre os trabalhadores não servidos por posto do SD no município de residência (82,3%).

3.6 Além disso, como ficou evidenciado pelos dados da Tabela 14, Amazonas, Goiás e São Paulo são estados onde a influência da falta de posto de atendimento no município de residência afeta acentuadamente a proporção de não segurados que teriam direito ao benefício. Nesses estados, os requerentes têm de deslocar-se para o município mais próximo com posto de atendimento. Contudo, para quem já se encontra em situação vulnerável, gastar qualquer valor com



transporte e dispor de tempo para enfrentar os trâmites de requisição pode vir a contribuir para excluir estes desempregados do programa. No caso do PI, que também apresenta problemas de acesso em razão da distribuição dos postos de atendimento, explica-se sua baixa contribuição para o total de desligados não-segurados por uma questão de escala (baixa população) e pela fragilidade do mercado de trabalho formal local.

3.7 A situação acima descrita reforça a necessidade de se melhorar a distribuição dos postos de atendimento do Seguro-Desemprego e de buscar alternativas para oferecer formas remotas e automáticas de requerimento do benefício. Uma solução mais imediata poderia ser a ampliação da rede de atendimento, conforme verificado nos estudos de caso, mediante parcerias com os municípios e entidade sindicais.

Atuações das parcerias

3.8 As principais centrais sindicais brasileiras possuem postos de atendimento ao trabalhador, onde, entre outros serviços, é feita a recepção do requerimento do SD. A boa qualidade do atendimento, constatada nos estudos de caso, seja devido ao interesse direto pela remuneração do serviço pago pelo FAT seja pelo conhecimento do público alvo, são fatores que devem ser levados em consideração quando se avalia as ações desses parceiros. Todavia, a presença efetiva dessas entidades no Programa está restrita a Belo Horizonte, Recife e região metropolitana de São Paulo.

3.9 A Central Geral dos Trabalhadores – CGT está presente em Belo Horizonte com a Agência Integrada de Apoio ao Trabalhador. A Força Sindical recebe os requerimentos de seguro-desemprego em Recife e região metropolitana de São Paulo por meio dos Centros de Solidariedade ao Trabalhador. A Central Única dos Trabalhadores – CUT encaminha os requerimentos do SD pela Central de Trabalho e Renda instalada em Santo André/SP.

3.10 As visitas técnicas realizadas ao Centro de Solidariedade ao Trabalhador, em São Paulo, e à Central de Trabalho e Renda, em Santo André, evidenciaram a alta qualidade dos serviços prestados por essas unidades, que contam com atendentes bem qualificados, instalações amplas e confortáveis e excelente estrutura de informática.

3.11 As entidades sindicais possuem interesse na recepção do Seguro-Desemprego em razão da remuneração paga pelo FAT (R\$ 8,61 por seguro recepcionado); da possibilidade de oferta de outros serviços aos desempregados, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, também remunerados pelo FAT; e do reforço da imagem institucional da entidade.

3.12 Como sugestão, além do estímulo à ampliação da rede de atendimento dos sindicatos que já trabalham com o Programa nos principais centros metropolitanos, essas parcerias poderiam ser estendidas a outras entidades sindicais, especialmente aos sindicatos de trabalhadores rurais.

3.13 O estado do Ceará apresenta trabalho pioneiro no estabelecimento de parcerias com os municípios para recepção do SD. Essa parceria é firmada por meio de convênio entre o Sine/CE e as prefeituras municipais, cabendo ao Sine o treinamento de um funcionário da Prefeitura, que não precisa ser exclusivo para esse atendimento. A prefeitura responsabiliza-se pela disponibilização do espaço físico, do equipamento necessário e pela designação de um funcionário para a tarefa. Tal arranjo permitiu que a taxa de cobertura física no estado do Ceará se destacasse frente aos demais estados nordestinos, favorecendo o acesso ao Programa. Destaca-se que no Ceará apenas 2,05% dos desligados residem em municípios onde não há posto de atendimento, enquanto que no Maranhão e em Sergipe esse percentual passa de 16% e 13%, respectivamente.



3.14 Outro fator que dificulta o acesso do desempregado ao SD é a inexistência de agência da CEF no município de residência, vez que essa instituição detém o monopólio do pagamento do benefício.

3.15 Segundo os dados da Datamec, 136.043 trabalhadores demitidos no trimestre out./dez. de 2000 e que atendiam os requisitos de inscrição no SD residiam em municípios que não contavam com posto de atendimento do SD. Esse número representa 14,6% dos potenciais beneficiários do Seguro.

3.16 Se comparados os percentuais de acesso ao SD entre os trabalhadores que atendem aos requisitos de inscrição residentes em municípios com (86,3%) e sem agência da CEF (82,9%), verificamos que a taxa de acesso dos trabalhadores residentes em município com agência da CEF é 3,4 pontos percentuais maior que a dos trabalhadores não servidos por agência da CEF no município de residência.

3.17 A inexistência de agência da CEF no município de residência pode representar um fator impeditivo para que os demitidos recebam o benefício. Nesses casos, os requerentes têm de deslocar-se para o município mais próximo com agência da CEF para obter documentos referentes ao PIS e ao FGTS, necessários para requerer o benefício, e para o recebimento de cada parcela (até 4 parcelas).

3.18 Recomenda-se que o aumento do número de postos de pagamento do SD poderia ser conseguido por meio do credenciamento de outras instituições: Banco do Brasil, bancos privados, Correios e agências lotéricas, principalmente nos locais aonde não existam agências da CEF. Além disso, deveria permitido o acesso aos bancos de dados do PIS e do FGTS nos postos de atendimento do SD, de forma a se dispensar a procura de uma agência da CEF para a obtenção de documentos.

4. Tempestividade do pagamento da primeira parcela do benefício

4.1 Para analisar se o pagamento da primeira parcela do seguro-desemprego ocorre em prazo adequado às necessidades do trabalhador desempregado, é necessário examinar o procedimento operacional previsto para a concessão do benefício e o tempo decorrido entre o desligamento sem justa causa do trabalhador, a entrada do pedido de concessão do benefício e o pagamento da primeira parcela.

4.2 Segundo as normas em vigor, para solicitar o benefício é preciso pelo menos sete dias a partir da data de desligamento do trabalhador (Resolução nº 64/CODEFAT, de 28/07/94, art. 10), sendo que o pagamento da primeira parcela deve ocorrer a partir de 30 dias do desligamento (Resolução nº 64/CODEFAT, de 28/07/94, art. 13). Ou seja, o prazo mínimo para recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego é de 30 dias.

4.3 Do ponto de vista de atendimento às necessidades do trabalhador dispensado sem justa causa, o prazo legal de 30 dias parece adequado, uma vez que, por ocasião do desligamento, cabe ao trabalhador o recebimento de parcelas remuneratórias correspondendo ao seu último salário e à multa sobre o FGTS, que devem fornecer renda até o recebimento da primeira parcela do benefício.

4.4 Quanto ao procedimento operacional necessário para a concessão do benefício, inicialmente é preciso que o trabalhador apresente: Requerimento do Seguro-Desemprego/Comunicação de Dispensa – SD/CD, Carteira de Trabalho e Previdência Social –



CTPS, cartão do PIS-PASEP, Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho – TRCT, Comprovante de Pagamento do FGTS – CPF/GTS, Carteira de Identidade e os dois últimos contracheques. Todos esses documentos são utilizados para controle, fazendo-se o cruzamento de dados, já que diversas informações constam de mais de um desses documentos, e verificando-se o atendimento aos pré-requisitos estipulados para a concessão do auxílio. Após conferência visual, os dados são encaminhados à Datamec, empresa contratada pela CEF e responsável pela parte de processamento operacional do seguro-desemprego, que faz a crítica informatizada utilizando outros bancos de dados da administração pública e conclui pela conformidade ou não do requerimento.

4.5 A despeito da grande quantidade de documentos necessários e da relativa complexidade do procedimento de requisição do SD, esses não parecem ser problemas significativos tanto para os atendentes dos postos do seguro-desemprego quanto para os próprios requerentes. Em todos os estados visitados, o percentual dos requerentes entrevistados que afirmaram não ter tido problema para reunir a documentação foi superior a 80%. Da mesma forma, os atendentes afirmaram que 70% dos requerentes conseguem dar entrada no pedido em sua primeira ida ao posto de atendimento. O que parece confirmar que os trabalhadores não têm dificuldades em reunir a documentação necessária.

4.6 No entanto, não se pode considerar insignificante a minoria que possui dificuldade em reunir a documentação ou que precisa se deslocar ao posto de atendimento mais de uma vez, afinal são mais de 350.000 solicitantes mensais do benefício (só para se ter idéia do tamanho do universo que estamos lidando, um contingente de mais de uma dezena de milhares de trabalhadores/mês representa somente algo como 3% desse total), sendo razoável supor que dentre esses, sejam os de mais baixa escolaridade e, portanto, baixa renda os maiores prejudicados. Adiante será aprofundada a análise sobre essa massa de trabalhadores.

4.7 A análise dos dados relativos aos trabalhadores desligados em outubro, novembro e dezembro de 2000 permite quantificar o tempo efetivamente gasto para o recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego pelo trabalhador. Inicialmente, será examinado o tempo gasto entre a demissão e a entrada do requerimento, ou seja, o tempo que o trabalhador despense na reunião dos documentos necessários, ida aos postos de atendimento e, em alguns casos, na correção de dados incorretos. Aliás, um dos possíveis fatores que podem atrasar a apresentação do requerimento pelo trabalhador desempregado é a necessidade de deslocamento do município de residência para município onde haja posto de atendimento do seguro-desemprego e uma agência da CEF (para o caso de problemas na documentação envolvendo o PIS ou FGTS).

4.8 O ideal é que esse tempo entre o desligamento e a entrada com o pedido se aproxime de 7 dias, que é o mínimo permitido pela norma atual. Infelizmente não há como separar o requerente que demora a dar entrada devido a problemas com a documentação exigida ou com a necessidade de deslocamento a um município que possua um posto de atendimento e uma agência da CEF, daquele que demora a dar entrada por uma questão de conveniência pessoal. A tabela a seguir apresenta, em números absolutos e em percentuais, a distribuição dos trabalhadores desligados no período de outubro a dezembro de 2000, pelos meses nos quais seus requerimentos de SD foram aceitos pelo posto de atendimento. Note-se que o requerimento pode ter sido negado posteriormente em decorrência dos cruzamentos realizados pela Datamec.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Tabela 17. Distribuição dos trabalhadores desligados, pelos meses nos quais seus requerimentos de SD foram aceitos pelos postos de atendimento - Outubro a dezembro de 2000

MÊS DE REQUERIMENTO	MÊS DE DESLIGAMENTO		
	12/2000	11/2000	10/2000
04/2001	1.547	315	181
03/2001	8.945	3.320	982
02/2001	22.919	6.772	2.318
01/2001	159.869	30.867	7.720
12/2000	72.833	140.586	21.813
11/2000	0	90.390	137.302
10/2000	0	0	83.511
Total	266.113	272.250	253.827
04/2001	1%	0%	0%
03/2001	3%	1%	0%
02/2001	9%	2%	1%
01/2001	60%	11%	3%
12/2000	27%	52%	9%
11/2000	0%	33%	54%
10/2000	0%	0%	33%

Fonte: Datamec

4.9 Entre 27 e 33% dos trabalhadores demitidos sem justa causa conseguem dar entrada no requerimento do SD no próprio mês de desligamento. A grande maioria dos trabalhadores desligados deram entrada no pedido do seguro-desemprego até o final do mês seguinte à dispensa. Em todos os meses analisados essa proporção é superior a 85%. Além desses, existe uma parcela de 9 a 11% que requereram o benefício no segundo mês após o desligamento e um resíduo de 3 a 4% que requereu o seguro nos dois ou três meses subseqüentes.

Efeito da documentação exigida para requisitar o benefício

4.10 Nas entrevistas realizadas, uma minoria de segurados se queixou sobre o número de documentos a ser apresentados, entretanto os atendentes, em sua maioria, informam que realmente a documentação não é vista como um fator impeditivo, embora seja um significativo motivo de queixas por parte do segurado. De qualquer forma, os atendentes ao afirmarem, quase que de forma unânime, que as pendências relativas à documentação levam menos de três dias para serem sanadas, acabam por demonstrar que esse fator não tem um impacto preponderante sobre o prazo para que o trabalhador requeira o seguro-desemprego.

4.11 Apenas para aferição do provável efeito da complexidade da documentação sobre os trabalhadores de menor escolaridade, na tabela a seguir compara-se o tempo despendido para dar entrada no requerimento versus escolaridade, em números e percentuais.



Tabela 18. Tempo despendido para dar entrada no requerimento do seguro, por escolaridade - Trabalhadores desligados em outubro de 2000

Mês de requerimento	ANALFA BETO	4.SER INCOMP	4.SER COMP	8.SER INCOMP	8.SER COMP	2.GR INCOMP	2.GR COMP	SUP. INCOMP	SUP. COMP
04/2001	3	15	30	43	33	20	31	1	5
03/2001	32	76	165	190	147	90	201	27	52
02/2001	42	178	266	485	392	219	487	98	141
01/2001	144	609	827	1.667	1.367	771	1.598	335	378
12/2000	465	2.003	2.597	4.543	4.050	2.213	4.323	759	793
11/2000	2.295	12.593	17.471	31.664	25.570	14.581	26.061	3.513	3.140
10/2000	1.236	6.280	11.216	19.754	16.291	9.210	15.601	2.019	1.658
Total	4.217	21.754	32.572	58.346	47.850	27.104	48.302	6.752	6.167
04/2001	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
03/2001	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
02/2001	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%
01/2001	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	5%	6%
12/2000	11%	9%	8%	8%	8%	8%	9%	11%	13%
11/2000	54%	58%	54%	54%	53%	54%	54%	52%	51%
10/2000	29%	29%	34%	34%	34%	34%	32%	30%	27%

Fonte: Datamec

4.12 Comparando os percentuais, verifica-se que os desligados analfabetos e com até 4ª série incompleta conseguem dar entrada no requerimento de seguro-desemprego no mesmo mês de desligamento em menor proporção que os mais alfabetizados, 29% contra 34%. Isso é um indício de que o procedimento de entrada na solicitação do seguro-desemprego prejudica os menos escolarizados e que sua simplificação é um instrumento de diminuição da desigualdade de oportunidades entre esses segmentos. Os percentuais menores das faixas de maior escolaridade podem ser explicadas pelo desinteresse, uma vez que o benefício representa uma parcela menor da renda anterior, combinado com um prazo menor para o reemprego.

4.13 Recomenda-se que deva ser estipulado como objetivo do Programa do Seguro-Desemprego, a simplificação dos procedimentos necessários para se dar entrada no pedido do benefício. Isso pode ser feito por meio do aperfeiçoamento das bases de dados da administração pública já existentes e da sua utilização para fornecer informações ora exigidas mediante apresentação de documentos. Outra possibilidade seria a de as empresas fornecerem dados eletronicamente para os Sines ou para o MTE, diminuindo a necessidade de apresentação de documentos pelo trabalhador dispensado.

Necessidade de deslocamento para acessar o benefício

4.14 No que se refere à importância da necessidade de deslocamento do município de residência a fim de requerer o seguro-desemprego em posto de atendimento localizado em outro município, são examinados a seguir os dados referentes ao Distrito Federal e ao Maranhão. Enquanto o DF tem 100% da população coberta por postos de atendimento em sua base geográfica, apenas 37,8% da população do MA conta com postos de atendimento no município de residência. Assim, caso haja diferenças significativas entre os dois estados quanto ao tempo de requerimento, a baixa taxa de cobertura de atendimento seria um forte indício para o maior tempo na requisição do benefício.



Tabela 19. Tempo despendido para dar entrada no requerimento de seguro-desemprego - Trabalhadores do DF e do MA, desligados de outubro a dezembro de 2000

DF	MÊS DE DESLIGAMENTO			MA	MÊS DE DESLIGAMENTO		
	MÊS DO REQUERIMENTO	12/2000	11/2000		10/2000	MÊS DO REQUERIMENTO	12/2000
04/2001	24	7	2	04/2001	10	0	5
03/2001	163	48	15	03/2001	64	18	6
02/2001	404	124	33	02/2001	132	60	12
01/2001	2.707	499	121	01/2001	1.341	240	89
12/2000	1.093	2.347	402	12/2000	516	896	129
11/2000	0	1.430	2.152	11/2000	0	478	802
10/2000	0	0	1.424	10/2000	0	0	533
Total	4.391	4.455	4.149	Total	2.063	1.692	1.576
04/2001	1%	0%	0%	04/2001	0%	0%	0%
03/2001	4%	1%	0%	03/2001	3%	1%	0%
02/2001	9%	3%	1%	02/2001	6%	4%	1%
01/2001	62%	11%	3%	01/2001	65%	14%	6%
12/2000	25%	53%	10%	12/2000	25%	53%	8%
11/2000	0%	32%	52%	11/2000	0%	28%	51%
10/2000	0%	0%	34%	10/2000	0%	0%	34%

Fonte: Datamec

4.15 Como pode-se notar, não existem diferenças significativas entre os números do DF e MA, isso indica que o deslocamento pode afetar o acesso ao SD, mas, parece não afetar o tempo que os requisitantes levam para apresentar a solicitação.

4.16 Terminada a análise sobre o tempo necessário para se formalizar o requerimento do benefício, examina-se o prazo para o pagamento da primeira parcela do seguro-desemprego.

4.17 O tempo transcorrido entre a formalização do requerimento e a liberação da primeira parcela só depende dos trâmites operacionais do Programa. Para o exame dessa questão, são utilizados novamente os dados fornecidos pela Datamec relativos aos desligados sem justa causa no período de outubro a dezembro de 2000.

4.18 A tabela seguinte apresenta, em números absolutos e em percentuais, a distribuição dos trabalhadores que formalizaram o requerimento de SD no período de outubro de 2000 a abril de 2001, conforme o mês em que o pagamento da primeira parcela foi liberado, restrito ao período de outubro de 2000 a abril de 2001.



Tabela 20. Distribuição dos trabalhadores que formalizaram o requerimento de SD, conforme o mês em que o pagamento da primeira parcela foi liberado - Trabalhadores desligados entre outubro e dezembro de 2001

Mês de liberação do pagamento	Mês do requerimento de seguro-desemprego						
	04/2001	03/2001	02/2001	01/2001	12/2000	11/2000	10/2000
04/2001	95	4.177	509	512	138	48	14
03/2001	0	2.157	28.157	19.858	2.149	480	81
02/2001	0	0	569	169.479	12.911	2.321	228
01/2001	0	0	0	479	203.430	12.190	1.001
12/2000	0	0	0	0	9.406	206.111	20.762
11/2000	0	0	0	0	0	21	59.045
10/2000	0	0	0	0	0	0	2
Nao Beneficiário	1.948	6.913	2.774	8.128	7.198	6.521	2.378
Total	2.043	13.247	32.009	198.456	235.232	227.692	83.511
04/2001	5%	32%	2%	0%	0%	0%	0%
03/2001	0%	16%	88%	10%	1%	0%	0%
02/2001	0%	0%	2%	85%	5%	1%	0%
01/2001	0%	0%	0%	0%	86%	5%	1%
12/2000	0%	0%	0%	0%	4%	91%	25%
11/2000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	71%
10/2000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nao Beneficiário	95%	52%	9%	4%	3%	3%	3%

Fonte: MTE

4.19 Os dados da tabela demonstram que a grande maioria dos trabalhadores que teve seu requerimento aprovado em determinado mês teve a primeira parcela do seu benefício liberada no mês seguinte, o que confirma o prazo informado pelos postos de, aproximadamente, 30 dias a partir da data do requerimento para liberação do primeiro pagamento.

4.20 No entanto, ao serem confrontados¹⁵ os dados dessa tabela com os dados da Tabela 19, a qual demonstra que apenas um terço, aproximadamente, dos desligados consegue dar entrada no requerimento no mesmo mês do seu desligamento, obtém-se que, em média, um quarto dos segurados recebe a primeira parcela do seguro-desemprego no prazo de 30 dias depois da demissão sem justa causa. Sendo que por volta de 15% dos desligados leva mais de 60 dias para receber a primeira parcela. Esse último percentual significa mensalmente mais de 50.000 trabalhadores.

4.21 Como já foi mencionado, mesmo pequenos percentuais de trabalhadores que encontram dificuldades para requerer o SD significam dezenas de milhares de trabalhadores em situação de fragilidade econômica e social. Portanto, é preciso que todos os possíveis fatores que contribuam para esse resultado sejam estudados e seus efeitos minimizados.

Análise dos efeitos da suspensão do benefícios

4.22 Um aspecto importante da forma de operação do seguro-desemprego que provoca atraso no recebimento de parcelas do seguro, com prejuízo para sua efetividade, é a notificação e a suspensão do pagamento do benefício, em razão da crítica realizada por meio do cruzamento de

¹⁵ Basta multiplicar-se os percentuais das duas tabelas e tirar a média.



dados apresentados pelos requerentes com os bancos de dados do PIS, CNIS e FGTS. A conferência das informações desses bancos de dados é recente (janeiro de 2001) e tem provocado, por vezes, indeferimento indevido ou bloqueio de pagamentos que estavam sendo já realizados, na maior parte das vezes por problemas cuja origem é a empresa e não o trabalhador. São exemplos de ocorrências que podem ensejar o bloqueio do pagamento: falta de recolhimento do FGTS, diferença entre o salário declarado e o que serve de base para o recolhimento do FGTS, diferença na numeração do CGC da empresa e outros. Para que haja a reversão dessa suspensão é preciso que o segurado recorra junto à DRT onde, via de regra, não são acrescentadas informações além daquelas já apresentadas anteriormente no ato do requerimento. Depois de formalizado o recurso, o requerimento segue para análise no MTE em Brasília. O resultado da análise é comunicado à DRT de origem. Dependendo do tipo de recurso, esse trâmite dificilmente leva menos de 30 dias, período durante o qual o autor do recurso fica sem receber o benefício.

4.23 No decorrer do trabalho de campo, a equipe de auditoria pôde comprovar o grande transtorno resultante dessas suspensões dos pagamentos do seguro-desemprego para o trabalho das DRTs e, principalmente, para a situação socioeconômica dos segurados.

4.24 As DRTs ficam sobrecarregadas com os pedidos de recursos, que demandam um trabalho razoável por parte dos atendentes, pois é preciso explicar ao requerente a causa do ocorrido e como dar entrada no recurso. Na DRT/Fortaleza o acréscimo de atendimento foi estimado em 80 a 90 segurados por dia além do usual.

4.25 O requerente ou segurado (no caso de interrupção do pagamento de seguro aprovado anteriormente), passa por grandes transtornos. Primeiro, após o período inicial de espera pela resposta ao requerimento, normalmente de 20 a 45 dias, fica sabendo que o pedido foi indeferido e que precisa se deslocar à DRT para saber o porquê do indeferimento e dar entrada no devido recurso. Note-se que o recurso deve passar necessariamente pela DRT/PRT, o que exige o deslocamento dos trabalhadores do município de residência, às vezes por centenas de quilômetros.

4.26 Caso o trabalhador já esteja recebendo o benefício, ele fica sabendo do bloqueio do pagamento na agência da CEF, onde recebe a mesma informação anterior. Na DRT/PRT, é informado que precisa reunir cópia de parte dos documentos já apresentados para dar entrada no recurso e que, após o seu encaminhamento, deverá esperar mais 30 a 45 dias para saber o resultado. Ou seja, como, segundo o IBGE¹⁶, o tempo médio para se achar novo emprego é por volta de 20 semanas, 140 dias, o trabalhador desligado pode levar quase metade desse tempo para conseguir receber um auxílio cuja finalidade é justamente ajudá-lo nesse período.

4.27 Somente como exemplo do transtorno que pode ser causado aos trabalhadores, ao ponto de ser dramático, deve ser mencionado que a equipe de auditoria presenciou no Ceará o caso de um segurado que, ao chegar à agência da CEF para receber o auxílio, soube que este havia sido bloqueado, deslocou-se à agência do Sine próxima e lá o informaram que precisava ir à Delegacia Regional do Trabalho, mas ele simplesmente não tinha mais dinheiro para pagar a passagem, pois estava contando com o benefício para pagar a volta para casa. É difícil imaginar a reação que esse segurado teve na hora em que soube do tempo que ainda teria de esperar (30 a 45 dias) e as possíveis conseqüências disso para a sobrevivência dele e de sua família. Algumas das entrevistas realizadas com segurados da fila para formalizar o recurso na DRT foram constrangedoras para a equipe e para os funcionários do Ministério ante a humildade, perplexidade e impotência de alguns trabalhadores.

¹⁶<http://www.ibge.net/ibge/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/default.shtm>, agosto de 2001.



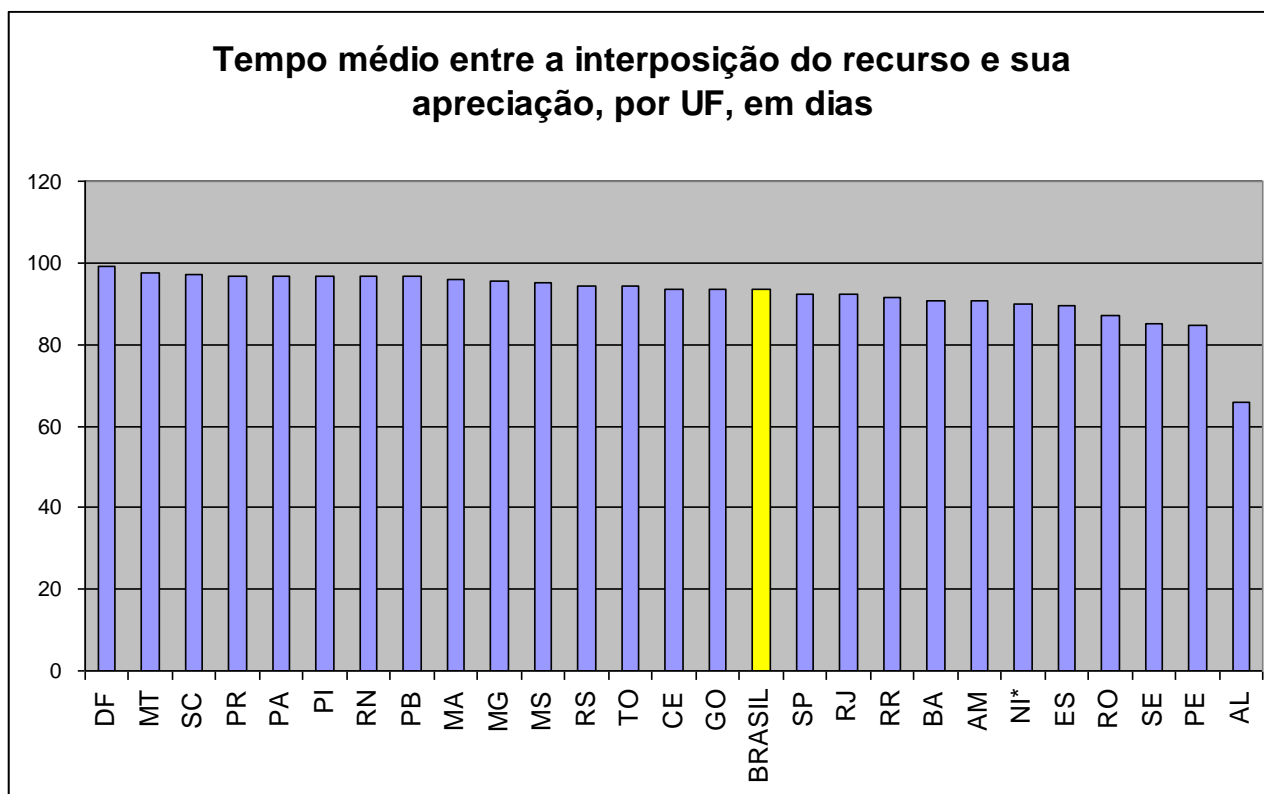
4.28 A análise dos dados fornecidos pelo MTE com as informações individualizadas, ou seja, cada requerimento com data de emissão da notificação, data de entrada do recurso e data de deferimento/indeferimento, resultou na constatação de que o tempo médio entre a emissão da notificação e a resposta ao recurso chega a 93 dias. A tabela e o gráfico a seguir apresentam os prazos médios por UF, sendo que a data de entrada do recurso pode não corresponder exatamente à da entrada na DRT e sim a sua chegada no MTE em Brasília, mas o importante é o tempo total decorrido entre a notificação e o deferimento/indeferimento, que não é afetado pela data de entrada do recurso.

Tabela 21. Tempo médio entre a interposição do recurso e sua apreciação, por UF, em dias

UF	Interposição Recurso	Análise Recurso	Tempo Total	UF	Interposição Recurso	Análise Recurso	Tempo Total
AL	36	30	66	PB	50	46	97
AM	44	47	91	PE	39	46	85
BA	45	46	91	PI	50	47	97
CE	49	45	94	PR	51	46	97
DF	64	35	99	RJ	47	45	92
ES	48	42	90	RN	52	45	97
GO	53	41	93	RO	41	46	87
MA	47	49	96	RR	45	47	91
MG	51	45	96	RS	46	48	94
MS	49	46	95	SC	51	46	97
MT	49	48	97	SE	42	43	85
NI*	39	51	90	SP	49	43	92
PA	49	48	97	TO	50	44	94
BRASIL	48	45	93				

Fonte: MTE. Não disponíveis dados de AC e AP. (*) Não Informado. Dados de 2001.

Figura 10. Tempo médio entre a interposição e apreciação de recursos



Fonte: MTE



4.29 Assim, somado o tempo do pedido do benefício até a resposta ao recurso, para aqueles cujos registros apresentaram alguma inconsistência, a demora chega a, em média, mais de 120 dias. Para esses trabalhadores que têm registros inconsistentes em diferentes bancos de dados, a probabilidade de não conseguir receber a primeira parcela do seguro antes de serem readmitidos é superior a 25%¹⁷.

4.30 Não obstante a louvável preocupação com o controle e o combate à fraude, a análise dos resultados dos recursos revela que há escopo para que a atuação do MTE seja aperfeiçoada com o intuito de preservar o interesse social em proteger os trabalhadores desempregados, sem prejudicar o controle. Na tabela a seguir são apresentados os números de recursos de janeiro a maio de 2001 e o número de deferimentos e indeferimentos.

Tabela 22. Recursos deferidos e indeferidos

Número de recursos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Total
Deferidos	9.751	7.028	10.830	16.340	15.776	59.725
Indeferidos	545	331	560	613	449	2.498
% de indeferidos	5,29%	4,50%	4,92%	3,62%	2,77%	4,01%
Total	10.296	7.359	11.390	16.953	16.225	62.223

Fonte: MTE

4.31 Observa-se que o número de recursos indeferidos representa somente 4% do total de recursos encaminhados ao MTE. Portanto, o Ministério poderia analisar a possibilidade de liberar o seguro-desemprego assim que o segurado tenha dado entrada no recurso. Dessa forma, haveria um benefício imediato para 96% dos recorrentes, sem interromper o processo de investigação. Nos casos de constatação de fraude, o MTE tomaria as devidas providências para ressarcimento. Trata-se de conceder o benefício da dúvida para o trabalhador desempregado, em situação de fragilidade social e econômica, que tem 96% de chance de estar certo em seu recurso. Seria evitado assim dano à efetividade do programa causado por problemas de alimentação de bancos de dados ou omissão de informação ou infração por parte dos empregadores.

4.32 Além disso, como pode ser visto na tabela seguinte, o número de recursos frente ao total de notificações emitidas é baixo, isso pode indicar dois aspectos de interesse do controle: os casos em que não há recurso porque o pedido original foi fraudulento e os casos nos quais não é feito recurso pelo fato de o trabalhador não ter condições financeiras ou não saber como nem onde fazê-lo.

¹⁷ Supondo uma distribuição Normal com média igual a 140 dias e desvio-padrão de 30.



Tabela 23. Número de notificações e número de recursos por UF
Referente a notificações expedidas de janeiro a abril de 2001 (1)

UF	Notificações	Recursos (1)	Rec/Not	UF	Notificações	Recursos (1)	Rec/Not
AL	1.057	558	53%	PB	1.478	298	20%
AM	880	248	28%	PE	3.895	1.038	27%
BA	5.287	1.210	23%	PI	804	225	28%
CE	2.916	781	27%	PR	6.430	1.467	23%
DF	2.592	1.036	40%	RJ	9.456	1.794	19%
ES	2.133	418	20%	RN	1.294	221	17%
GO	2.705	478	18%	RO	448	98	22%
MA	1.230	237	19%	RR	61	21	34%
MG	12.830	2.677	21%	RS	7.610	1.240	16%
MS	1.320	306	23%	SC	4.744	859	18%
MT	1.079	200	19%	SE	610	165	27%
NI	431	152	35%	SP	27.492	3.570	13%
PA	1.684	365	22%	TO	388	87	22%
PB	1.478	298	20%	Brasil	100.854	19.749	20%

Fonte: MTE.

4.33 Como, em média, apenas 20% dos trabalhadores notificados recorrem, a liberação imediata do pagamento do seguro para os trabalhadores que formalizassem o recurso, condicionada às investigações a serem realizadas pelo MTE, atingiria um número reduzido de trabalhadores que tiveram pagamento do seguro bloqueado. Como já relatado anteriormente, não são todos recorrentes que possuem estrutura psicológica, física e financeira para passar pelo processo desgastante causado pelo bloqueio, quase sempre indevido, do benefício social. Seria interessante confrontar os dados de trabalhadores que tiveram pagamento bloqueado para identificar diferenças no perfil daqueles que recorreram e dos que não recorreram. Fatores como nível de escolaridade e renda, localidade do domicílio e outros podem influenciar no acesso ao recurso. Como esse exame está fora do escopo desta auditoria, é recomendável que o MTE proceda a essa análise de modo a aperfeiçoar a efetividade do Programa, uma vez que cerca de 80 mil pessoas (Tabela 23) no período de jan./abr. de 2001 que foram notificadas de problemas em seus dados, não apresentaram recurso e, conseqüentemente, não receberão o seguro.

4.34 Sendo assim, recomenda-se que sejam revistos os atuais procedimentos quanto à interposição e análise de recursos, liberando-se a parcela a partir da entrada do recurso. Para controle do MTE, deve-se verificar o tipo de recurso impetrado, pois a proporção de recursos/notificações deverá permanecer semelhante ao que é hoje (vide tabela apresentada a seguir). Uma mudança na mencionada proporção pode sinalizar que a nova prática estimulou a interposição de recursos por parte daqueles que hoje são impedidos ou não possuem direito ao benefício, mas tentam receber pelo menos uma parcela.

4.35 Para a implantação da recomendação feita acima, é necessário que o gestor faça um estudo criterioso da proporção de recursos deferidos/indeferidos a fim de verificar se a alta proporção de recursos deferidos à época da auditoria se mantêm. Caso tenha havido aumento significativo na proporção de indeferimentos de recursos, seria o caso de estudar a conveniência da liberação imediata do pagamento do benefício a partir da entrada do recurso, pois o aumento do risco de pagamento indevido aumentaria igualmente.



Tabela 24. Recursos por motivo da notificação
Referente a notificações expedidas de janeiro a abril de 2001 (1)

Motivo	Notificações	Recursos (1)	% Recursos
Requerimento com mais de 120 dias do desligamento	511	509	99,6%
Bloqueio PIS ou CGC	1.630	1.024	62,8%
Contribuinte Individual	1.276	741	58,1%
Sem remuneração nos últimos 6 meses	60.396	15.858	26,3%
Beneficiário da Previdência	508	71	14,0%
Sem número de contribuições suficiente	500	55	11,0%
Reempregado	35.449	1.474	4,2%
Aposentado	584	17	2,9%

Fonte: MTE.

4.36 Com o objetivo de tornar o processo mais célere e ante a constatação de que parte dos requerimentos é claramente indevida ou facilmente sanável, recomenda-se que as DRT/PRT fiquem responsáveis pelo deferimento/indeferimento em primeiro grau do recurso, ficando o MTE em Brasília como instância seguinte, no caso de inconformismo do recorrente. Nesse caso, o Ministério deveria avaliar a proporção entre os deferimento e indeferimento, por motivo da notificação, das DRT/PRT em todo o País de forma a prevenir qualquer desvio de orientação por parte da primeira instância de recurso. Por exemplo, no caso de uma DRT aceitar um percentual muito superior a 14% de recursos contra suspensão do seguro-desemprego por motivo de o beneficiário já receber auxílio da Previdência, desencadearia uma ação de averiguação da causa dessa diferença.

4.37 Quanto à questão daqueles desligados que, mesmo precisando do benefício, ao serem informados da notificação desistem de receber o auxílio por desinformação sobre o motivo ou sobre como proceder, recomenda-se que no ato do requerimento do benefício seja fornecido ao requerente instruções de como proceder em caso de bloqueio de pagamento.

5. Atendimento aos empregados sem anotação do contrato de trabalho

5.1 Atualmente existe um grande número de trabalhadores exercendo suas funções sem o devido registro na carteira de trabalho, como pode ser visto na tabela abaixo. Essa situação os impede de comprovar, ao serem demitidos, que preenchem os requisitos de habilitação para o SD e, conseqüentemente, não conseguem obter o benefício. Tais trabalhadores necessitam buscar auxílio na justiça do trabalho, que detém a competência para reconhecer o vínculo empregatício.



Tabela 25. Trabalhadores com e sem registro na CTPS, por UF

	Empregado registrado	%	Empregado S/ registro	%	TOTAL
TO	61.711	23%	202.109	76,61%	263.820
MA	155.888	25%	479.148	75,45%	635.036
PA	194.457	33%	403.821	67,50%	598.278
PI	120.726	33%	250.245	67,46%	370.971
CE	454.096	35%	826.526	64,54%	1.280.622
PB	224.229	38%	360.383	61,64%	584.612
RR	14.624	40%	22.150	60,23%	36.774
BA	999.123	40%	1.500.133	60,02%	2.499.256
RN	213.551	41%	309.331	59,16%	522.882
GO	536.327	42%	740.675	58,00%	1.277.002
SE	151.579	43%	204.949	57,48%	356.528
AP	24.793	44%	31.134	55,67%	55.927
AL	227.691	45%	281.400	55,27%	509.091
PE	656.576	46%	784.203	54,43%	1.440.779
MT	260.122	46%	302.734	53,79%	562.856
ES	346.710	47%	385.066	52,62%	731.776
AM	149.056	47%	165.499	52,61%	314.555
AC	31.708	49%	32.758	50,81%	64.466
MS	259.860	50%	262.723	50,27%	522.583
RO	107.998	55%	87.679	44,81%	195.677
MG	2.370.963	55%	1.909.974	44,62%	4.280.937
BRASIL	21.093.561	57%	16.071.219	43,24%	37.164.780
PR	1.442.814	59%	984.829	40,57%	2.427.643
DF	314.680	65%	172.819	35,45%	487.499
RJ	2.351.261	69%	1.078.435	31,44%	3.429.696
SP	6.871.659	69%	3.135.191	31,33%	10.006.850
RS	1.662.198	69%	755.645	31,25%	2.417.843
SC	889.521	69%	397.560	30,89%	1.287.081

Fonte: PNAD-1999, IBGE

5.2 A gravidade do problema do trabalho informal no país é evidenciada por pesquisa do IBGE de 1999, quando se apurou que 43,24% dos trabalhadores estavam na informalidade. Isto correspondia a 16.071.219.

5.3 O Estado de SC, que apresenta o menor índice percentual de trabalhadores informais (31%), possui 397.560 empregados sem registro de um total de 1.287.081. Mais alarmante é a situação do Estado do Tocantins onde 77% dos trabalhadores estão na informalidade, representando 202.109 de um total de 263.820. Note-se que esse último possui três vezes mais trabalhadores na informalidade do que registrados.

Competência para reconhecimento do vínculo empregatício

5.4 Assim, apesar desses trabalhadores encontrarem-se em situação vulnerável, são os que mais sofrem com a demora em conseguir o benefício, pois necessitam esperar a decisão da justiça do trabalho para poderem dar entrada no SD.

5.5 Em entrevista com o Delegado Regional do Trabalho do Estado de SP, foi levantada a questão da competência para reconhecimento do vínculo empregatício e registro do contrato de



trabalho. Foi citada a existência de dois entendimentos quanto a este ponto pelas DRTs. O primeiro considera as Delegacias Regionais competentes para reconhecer o vínculo empregatício e efetuar o registro na carteira trabalhista, o que torna o processo mais rápido para o trabalhador. Outra entende que somente a justiça trabalhista teria tal competência.

5.6 Sobre a questão, a Consolidação das Leis do Trabalho, em seu Título II, Capítulo I, Seção V, traz o seguinte teor, in verbis:

Seção V

Das Reclamações por Falta ou Recusa de Anotação

Art. 36. Recusando-se a empresa a fazer as anotações a que se refere o art. 29 ou a devolver a Carteira de Trabalho e Previdência Social recebida, poderá o empregado comparecer, pessoalmente ou por intermédio de seu sindicato, perante a Delegacia Regional ou órgão autorizado, para apresentar reclamação.

Art. 37. No caso do art. 36, lavrado o termo de reclamação, determinar-se-á a realização de diligência para instrução do feito, observado, se for o caso, o disposto no § 2º do Art. 29, notificando-se posteriormente o reclamado por carta registrada, caso persista a recusa, para que, em dia e hora previamente designados, venha prestar esclarecimentos ou efetuar as devidas anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou sua entrega.

Parágrafo único. Não comparecendo o reclamado, lavrar-se-á termo de ausência, sendo considerado revel e confesso sobre os termos da reclamação feita, devendo as anotações ser efetuadas por despacho da autoridade que tenha processado a reclamação.

Art. 38. Comparecendo o empregador e recusando-se a fazer as anotações reclamadas, será lavrado um termo de comparecimento, que deverá conter, entre outras indicações, o lugar, o dia e hora de sua lavratura, o nome e a residência do empregador, assegurando-se-lhe o prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a contar do termo para apresentar defesa.

Parágrafo único. Findo o prazo para a defesa, subirá o processo à autoridade administrativa de primeira instância, para se ordenarem diligências, que completem a instrução do feito, ou para julgamento, se o caso estiver suficientemente esclarecido.

Art. 39. Verificando-se que as alegações feitas pelo reclamado versam sobre a não-existência de relação de emprego, ou sendo impossível verificar essa condição pelos meios administrativos, será o processo encaminhado à Justiça do Trabalho, ficando, nesse caso, sobrestado o julgamento do auto de infração que houver sido lavrado.

§ 1º Se não houver acordo, a Junta de Conciliação e Julgamento, em sua sentença, ordenará que a Secretaria efetue as devidas anotações, uma vez transitada em julgado, e faça a comunicação à autoridade competente para o fim de aplicar a multa cabível.

§ 2º Igual procedimento observar-se-á no caso de processo trabalhista de qualquer natureza, quando for verificada a falta de anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social, devendo o Juiz, nesta hipótese, mandar proceder, desde logo, àquelas sobre as quais não houver controvérsia.



5.7 Depreende-se que, quando a empresa recusa-se a fazer as anotações na CTPS, o empregado pode comparecer à DRT com a finalidade de apresentar reclamação, pessoalmente ou, inclusive, por intermédio do sindicato. Após o devido processo, e persistindo a recusa da empresa, será esta convocada a prestar esclarecimentos ou efetuar as devidas anotações. No caso da ausência da reclamada será a mesma considerada revel e confessa sobre os termos da reclamação, e as anotações na CTPS feitas por despacho da DRT.

5.8 Apenas no caso de comparecimento do empregador e recusa deste em fazer as anotações, alegando a não-existência da relação de emprego, deverá o processo ser encaminhado à Justiça do Trabalho.

5.9 Foi verificado em alguns estados visitados nos estudos de caso, que as DRTs não procedem conforme o prescrito na CLT, encaminhando o empregado sem anotação na CTPS diretamente à Justiça do Trabalho. Assim, caso fossem cumpridos os procedimentos pela DRT seria possível diminuir o tempo de espera para que esses empregados sem anotação na CTPS pudessem requerer o SD.

5.10 Também se mostra um importante ponto a ser estudado a participação de sindicatos na fiscalização do registro na carteira de trabalho. Como os sindicatos possuem um relacionamento estreito e habitual com os trabalhadores, poderia buscar-se uma forma de incentivá-los a serem mais ativos na fiscalização dos trabalhadores sem registro. No trabalho de campo executado no Estado de São Paulo a equipe pode verificar que os sindicatos estão equipados para o atendimento aos trabalhadores, além de participativos em questões trabalhistas.

5.11 Uma outra forma de aumentar o número de trabalhadores com registro na CTPS seria por meio de realização de campanhas com o intuito de informar o trabalhador de seus direitos, tanto no que diz respeito ao vínculo empregatício, quanto ao SD, para que desta forma sintam-se estimulado a buscá-los, pressionando os empregadores a efetuarem os devidos registros na CTPS.

5.12 No estado de São Paulo, no ano de 2000, foram realizados trabalhos de fiscalização que atingiram 62.999 empresas e 5.029.312 trabalhadores. Nesse universo foram detectados 99.378 empregados sem registro (1,97%), sendo que todos foram registrados. O trabalho de fiscalização da DRT no Estado do Ceará alcançou 394.364 trabalhadores e foram detectados 20.645 empregados sem registro (4,97%), sendo que 19.607 foram registrados. Isso só foi possível dada a intensificação da atuação do trabalho de fiscalização.

5.13 A título de exemplificação, no quadro abaixo podemos ver a relação da fiscalização com o registro de empregados:



Tabela 26. Resultado da ação da fiscalização nos Estados de SP e CE - 2000

FISCALIZAÇÕES	SP	CE
Trabalhadores sem registro/ trabalhadores fiscalizados	99.378 / 5.029.312 1,97%	19.607 / 394.364 4,97%
Trabalhadores registrados após fiscalização/ trabalhadores sem registro	99.378 / 99.378 100%	19.607 / 20.645 94,97%

Fonte: DRTs de SP e CE

5.14 Apesar de a quantidade de trabalhadores registrados em razão da fiscalização não ter sido alta, comparando-se com o total de trabalhadores abrangidos pela fiscalização, nota-se que, com relação aos trabalhadores detectados sem registro, quase a totalidade, quando não o total, foi registrado. Isto mostra a importância das ações de fiscalização realizadas.

5.15 Assim, recomenda-se que o teor deste relatório seja informado à unidade responsável pela execução das campanhas publicitárias do MTE para que se estude a oportunidade da realização de campanha com o intuito de informar ao trabalhador seus direitos, tanto no que diz respeito ao vínculo empregatício quanto ao SD, destacando a impossibilidade legal de concessão do benefício para os trabalhadores informais, para que desta forma ele seja estimulado a buscar o registro na CTPS.

5.16 Recomenda-se que o Ministério do Trabalho oriente as DRTs a cumprir o estabelecido nos arts. 36 a 39 da Consolidação das Leis do Trabalho, no que diz respeito às anotações na CTPS de trabalhadores sem registro que venham a apresentar reclamação perante elas, esclarecendo-as sobre os procedimentos a serem seguidos.

6. Principais achados decorrentes dos estudos de caso

6.1 Nas visitas aos estados do Ceará, Maranhão, São Paulo e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal, bem como nas respostas à pesquisa postal, foram colhidas impressões dos responsáveis, atendentes e usuários do Programa a respeito do seu desempenho, sintetizadas a seguir.

Pontos positivos do Programa

6.2 Como pontos positivos do programa, citam-se os seguintes:

- caráter redistributivo – o benefício é valorizado e considerado de grande valia pelos trabalhadores de baixa renda;
- conhecimento da existência do Programa – a grande maioria dos trabalhadores, principalmente os urbanos, sabem da existência do Seguro-Desemprego;



- segurança operacional – os procedimentos de conferência eletrônica das informações prestadas pelos requerentes, mediante a utilização de bases informatizadas de dados dificultam a fraude, permitindo um bom grau de segurança para o pagamento dos benefícios;
- procedimentos universalizados – os atendentes em diferentes postos procedem basicamente da mesma forma, havendo em todos os estados uma rotina de propagação de informações sobre mudanças nos procedimentos e rotinas;
- evolução – o Programa tem permanentemente evoluído, facilitando o trabalho dos atendentes e permitindo uma maior agilidade no atendimento;
- crescente informatização – tanto para a checagem das informações quanto para proporcionar maior celeridade ao processo, o acesso por parte dos atendentes à consulta de cadastros eletrônicos tem permitido um trabalho mais racional e ágil;
- abertura às parcerias – as parcerias realizadas com outras organizações, tais como sindicatos, permite um atendimento melhor e amplia as opções para o trabalhador;
- remuneração aos parceiros – o pagamento pelo serviço de cadastramento no seguro-desemprego estimula o aperfeiçoamento do atendimento pelos parceiros e faz com que aumentem o número de trabalhadores informados sobre o benefício;

Aspectos que podem ser melhorados

6.3 Dentre os aspectos que podem ser melhorados, citam-se os seguintes:

- falta de foco no usuário – o Programa está estruturado de forma a priorizar o processo ao invés do usuário. As preocupações com a segurança refletem em maior ônus ao solicitante do benefício;
- excesso de documentação – o usuário precisa reunir um grande número de documentos na forma de contracheques, carteiras, atestados e comunicações;
- usuário com ônus da prova – em caso de qualquer dúvida, mesmo que seja relacionada às informações prestadas pelo empregador, cabe ao usuário o ônus de saná-la;
- grande número de recursos – a despeito da proporção de recursos ser baixa frente ao número de notificações, seu número absoluto causa transtornos ao trabalho desenvolvido pelas DRTs e MTE;
- prazo inadequado para análise dos recursos – a demora gerada pelo prazo necessário à apreciação dos recursos prejudica a efetividade do programa;
- centralização – a análise de recursos poderia, pelo menos em parte, ser realizada nas próprias Delegacias Regionais;



- indisponibilização das bases de dados eletrônicas – alguns bancos de dados, por exemplo o PIS, não podem ser consultados pelos atendentes, fazendo com que o usuário tenha que passar por uma série de etapas administrativas e diminuindo a agilidade na concessão do benefício;
- baixa integração entre DRTs e Sines – com exceções, como o caso bem sucedido do Ceará, as DRTs e a rede Sine local não compartilham ações, apesar de possuírem grande área de interesse comum no atendimento ao desempregado;
- baixa integração com outras ações que visam o desempregado – com exceções, como é o caso do Ceará, os trabalhadores tem dificuldade de acesso a um número de ações de apoio, como de auxílio psicológico, de requalificação profissional, de encaminhamento para nova vaga e outros proporcionados pelos Sines;

7. Indicadores de Desempenho

7.1 A existência de mecanismos de controle por si só é insuficiente para garantir a boa execução de um programa. É necessário haver uma sistemática que permita regularmente monitorar e avaliar os dados originados desses mecanismos, de forma a detectar e corrigir desvios em sua execução.

7.2 A fim de identificar possíveis indicadores de desempenho para o Seguro-Desemprego, realizou-se a análise dos principais produtos do Programa e das informações de desempenho disponíveis. Desse levantamento, foram identificados vários potenciais indicadores, os quais foram validados junto a beneficiários, gestores e funcionários responsáveis pela operação do Programa, para que opinassem a respeito da relevância e da viabilidade de monitorar esses indicadores.

7.3 Posteriormente, foram selecionados os indicadores de desempenho mais representativos, organizados segundo uma matriz (Balanced Scorecard) que permite selecionar um conjunto equilibrado de indicadores de economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, relacionados com as dimensões de custo, tempo, quantidade e qualidade. Procurou-se ainda construir indicadores que refletissem as principais oportunidades de melhoria de desempenho identificadas nos estudos de caso e pela pesquisa postal.

7.4 Propõe-se que a coleta de dados para obtenção dos indicadores seja feita pelo MTE, com informações retiradas dos cadastros da Datamec e fornecidas periodicamente pelas DRTs, rede Sine e parceiros. As informações fornecidas deverão ser validadas periodicamente, por amostragem, para garantir a representatividade das informações. O MTE consolidaria os dados a nível nacional, mantendo atualizado um banco de dados de indicadores de desempenho do Seguro-Desemprego, a partir do qual poderão ser extraídos tanto valores individuais de cada indicador (por unidade da federação), quanto agrupados (por tipo da rede de atendimento conforme for o caso: DRT, Sine, Sindicatos e CEF).

7.5 Uma vez estabelecido o mecanismo de coleta de dados para obtenção dos indicadores de desempenho, recomenda-se que o MTE implemente sistemática de monitoramento, estabelecendo metas regionais para cada um dos indicadores e acompanhando sua evolução, correlacionando a variação dos indicadores com os objetivos estabelecidos pelo Programa.



7.6 Recomenda-se que sejam monitorados os seguintes indicadores de desempenho do Programa:

	Custo	Tempo	Quantidade	Qualidade
Economia				
Eficiência				
Eficácia			I ₅	I ₃
Efetividade		I ₂ , I ₄ e I ₇	I ₁	
Equidade			I ₆	

7.7 O indicador I₁ – percentual de trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários-mínimos, que teriam direito a requerer benefício, mas não o fizeram – é a principal medida do problema desta auditoria, pois reflete a proporção de trabalhadores de baixa renda desligados sem justa causa que não reinvidicam um direito, que pode gerar um grande impacto positivo em sua situação de fragilidade econômica. Precisa ser lembrado que o trabalhador com renda inferior a 2 salários-mínimos não é necessariamente carente, basta lembrar que jovens de classe média podem trabalhar na condição de aprendizes ou para ter uma renda própria, apenas acessória, auferindo rendimentos nesse patamar. De qualquer forma, este indicador é um sinalizador de dificuldades do acesso ao Programa. Para calculá-lo, deve-se dividir o número total de trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários-mínimos, que não solicitaram o benefício a despeito de poder fazê-lo pelo número total de trabalhadores segurados com renda até 2 salários mínimos. O número total de trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários-mínimos que não solicitaram o benefício a despeito de poder fazê-lo pode ser obtido pela Datamec, do mesmo modo que ela os obteve para este trabalho, na forma trimestral, por unidade da federação, de forma informatizada, a partir de rotinas automatizadas em seus bancos de dados e de críticas com demais bancos de dados utilizados (CNIS, FGTS e outros).

7.8 O indicador I₂ – prazo médio entre o desligamento do segurado e o recebimento da primeira parcela – é calculado pelo tempo gasto, em dias, entre a data de desligamento do trabalhador e o pagamento da primeira parcela. É importante salientar que a data final é a do efetivo pagamento e não da disponibilização da parcela, pois pode-se gastar algum tempo entre a informação ao segurado e seu deslocamento até uma agência para o pagamento. A idéia é que o indicador reflita a possível dificuldade para o recebimento do pagamento pelo segurado, sendo que o objetivo do MTE deve ser o deste indicador se aproximar o máximo possível de 30 dias, que é o prazo mínimo para o pagamento da primeira parcela. No caso deste indicador estabilizar em um determinado prazo acima dos 30 dias, deverá ser investigado se isso ocorre por algum fator específico ou por simples conveniência dos segurados. Nesse último caso, o prazo ideal passaria a ser aquele no qual o indicador foi estabilizado.



7.9 O indicador I_3 – percentual de requerentes atendidos, por tipo de unidade de atendimento (Sine, DRT, CEF, outros), por UF – é obtido dividindo-se o número total de requerentes atendidos por tipo de unidade de atendimento pelo número total de requerentes na unidade da federação. O objetivo do MTE seria o de aumentar o percentual de requerentes atendidos pela rede Sine, capaz de integrar essas ações com a de outros programas voltados para o desempregado, ou outras entidades que tenham a mesma preocupação (sindicatos). Tanto a CEF, principalmente, quanto a DRT deverão ter seu atendimento reduzido por meio de estímulos às UFs para aparelhamento de seus Sines.

7.10 O indicador I_4 – prazo médio entre a entrada do Recurso e seu deferimento/indeferimento, por UF - é obtido pela contagem dos dias entre a data da entrada do Recurso e a data do deferimento/indeferimento. Quanto menor o indicador, melhor será o desempenho do Programa. O ideal no tocante a esse indicador é que todas as UFs possuam prazos pequenos e próximos, de forma que aquelas que destoarem sejam avaliadas quanto a sua forma de operação.

7.11 O indicador I_5 – relação entre o número de parcelas bloqueadas e de parcelas liberadas – é a proporção de parcelas bloqueadas frente ao total de parcelas liberadas. Esse indicador fornece informação sobre o montante proporcional de parcelas bloqueadas, permitindo identificar variações que indiquem necessidade de estudos sobre aspectos que podem estar impactando o Programa. O ideal é que este indicador seja o menor possível.

7.12 Obtém-se o indicador I_6 – taxa de cobertura da rede de atendimento do Programa, por UF – dividindo-se o número de desligados residente em municípios que não dispõe de posto de atendimento do Programa pelo número total de desligados quanto maior for este indicador, melhor. É importante que se observe a performance deste indicador nos estados mais pobres, avaliando formas de ampliar o atendimento nesses estados.

7.13 O indicador I_7 – prazo médio entre o desligamento e a entrada com o requerimento ao benefício, por UF – demonstra o tempo, em dias, que o trabalhador leva para reunir a documentação, se deslocar a um posto de atendimento e resolver possíveis pendências em sua documentação. O ideal é que este indicador se aproxime de 7 dias, prazo mínimo para entrada do requerimento. O acompanhamento deste indicador em conjunto com o I_6 , por exemplo, pode mostrar a influência da taxa de cobertura no tempo gasto para dar entrada no requerimento, sinalizando as UFs que necessitem de especial atenção nessa área.

7.14 Adicionalmente, considerando que as medidas sugeridas neste relatório podem demandar implementação por etapas ou implantação progressiva, recomenda-se determinar ao Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações desta Corte de Contas, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências, bem como o conjunto de indicadores recomendados e respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos.

7.15 Recomenda-se, ainda, que o Ministro de Estado do Trabalho e do Emprego que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Departamento de Emprego e Salário, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do Programa e o atingimento das respectivas metas.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego



8. Comentários do gestor

8.1 De acordo com o estabelecido no item 2.3.3.5 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, foi encaminhada cópia do relatório preliminar de auditoria à Diretoria do Departamento de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego - DES/MTE, gestora do Programa do Seguro-Desemprego, a fim de colher suas opiniões e comentários. Os responsáveis enviaram os comentários solicitados mediante o ofício de nº 2920/DES/SPPE/TEM, de 14/12/2001.

8.2 Antes de apresentar seus comentários, o gestor tece considerações sobre o Programa, destacando sua preocupação com a segurança do sistema de seguro-desemprego, traduzida em providências visando a confiabilidade dos dados cadastrais dos trabalhadores. Segundo o gestor, o cruzamento de informações de bancos de dados da administração pública permite o bloqueio de aproximadamente seis milhões de reais em benefícios indevidos por mês. Destaca ainda o esforço do Programa em isentar os trabalhadores da apresentação de documentos probatórios e de melhorar o atendimento ao público mediante aperfeiçoamento dos sistemas informatizados e dos procedimentos a ser seguidos pelos atendentes. Por fim, afirma que o objetivo da auditoria de avaliar aspectos sociais do Programa e o seu impacto junto à população vem ao encontro dos anseios do MTE.

8.3 Em seguida, o gestor comenta os aspectos destacados pela auditoria como sendo passíveis de ser melhorados, apresentando informações para demonstrar seus esforços em aperfeiçoar o desempenho do Programa. Entre os comentários apresentados, destaca-se a afirmação de que, com a descentralização da análise dos recursos para as DRTs, o prazo para a resposta ao recurso interposto pelo trabalhador contra o indeferimento de seu requerimento ou suspensão do pagamento será de no máximo 15 dias. O prazo médio para a apreciação do recurso constatado pela equipe de auditoria (Tabela 21) foi de aproximadamente 45 dias. Trata-se de um avanço significativo, embora ainda comporte espaço para melhorias.

8.4 Quanto ao mérito, os comentários realizados pelo gestor sobre as recomendações designadas pelos itens *b, c, d, g, h, j e III* da proposta de encaminhamento deste relatório (Capítulo 10), que serão analisados a seguir, reforçam as conclusões registradas pela equipe de auditoria. Muitas das propostas presentes nas recomendações são relatadas pela DES/MTE como já fazendo parte das práticas do Programa. No entanto, o intuito da equipe foi ressaltar a importância da adoção de medidas complementares, tendo em vista a condição de desempenho constatada pela auditoria, garantindo que, mais à frente, possa ser monitorada a evolução de sua implementação de forma sistematizada.

8.4.1 No que se refere à recomendação que trata da ampliação da rede de atendimento do Programa (item *b*), o gestor afirma que a recomendação vai no mesmo sentido de seu entendimento, relatando a realização de estudos para uma maior capilaridade dos postos de atendimento.

8.4.2 Quanto à recomendação de ampliação da rede de atendimento do Programa em estados onde a taxa de cobertura seja menor (item *c*), o gestor afirma estar revisando a rede de atendimento a fim de facilitar o acesso do trabalhador ao benefício e às orientações trabalhistas.

8.4.3 No comentário à recomendação presente no item *d*, que trata da disponibilização de atendimento remoto aos trabalhadores desligados, bem como das bases de dados do PIS e FGTS aos



postos de atendimento, o gestor informa que estudará formas de atender remotamente o trabalhador e que já vem articulando com a CEF o acesso à sua base de dados.

8.4.4 Em relação à recomendação de solicitar à empresa de informática a confecção de relatórios que informem o número e características dos trabalhadores de baixa renda que poderiam ter solicitado o benefício, mas não o fizeram (item g), o gestor informa que tal providência já foi tomada, sendo o primeiro relatório programado para ser emitido ao final do primeiro trimestre de 2002.

8.4.5 No que se refere às recomendações que tratam da simplificação dos procedimentos necessários para o requerimento do benefício, bem como da necessidade de se informar o requerente como proceder em caso de indeferimento do pedido ou bloqueio do pagamento (itens h e j), o gestor afirma que ampliará seus esforços no sentido de atender as recomendações, devendo reduzir a documentação necessária em meados de 2002, e reforçar a orientação nos postos de atendimento e pagamento sobre como o trabalhador deve proceder em caso de indeferimento do pedido ou bloqueio do pagamento.

8.4.6 Em relação aos comentários sobre o tópico III das recomendações apresentadas no Capítulo 10, o gestor informa que será enviado ao TCU o cronograma das recomendações que ainda não foram implantadas.

8.5 São examinados, a seguir, os comentários do gestor que devem ser objeto de análises adicionais.

8.6 Quanto ao item que se refere à recomendação de orientar ações específicas de divulgação para os setores agropecuário e de serviços, em especial os da Região Sudeste (item a), a DES/MTE esclareceu que a competência para realizar campanhas publicitárias é da Coordenação de Comunicação do Ministério. Informou ainda os procedimentos de divulgação já adotados e o dado estatístico sobre a proporção de trabalhadores dispensados do setor agropecuário que solicitaram o benefício no período de janeiro a setembro de 2001.

8.6.1 A auditoria evidenciou as ações de divulgação adotadas no âmbito do Programa, mas identificou a necessidade de ações específicas junto aos setores mencionados, ante a maior proporção de trabalhadores que não têm acesso ao seguro-desemprego, em comparação com os demais setores da atividade econômica. Sendo assim, entendemos que a recomendação deva ser mantida, ressaltando-se o papel da DES/MTE como orientadora do processo e não executora, como parece ter sido o seu entendimento. Assim, valoriza-se o papel do Departamento como administradora pró-ativa, agindo por meio de ações conduzidas pela análise de dados e em conjunto com a Coordenação de Planejamento da Comunicação do MTE, que é a executora dessa atividade.

8.7 Em relação ao relacionado no item e da proposta de recomendações, que trata da possibilidade do uso de agentes alternativos à CEF para o pagamento do benefício, o gestor ressaltou a necessidade de comprovação das condições de aquisição do benefício por parte do trabalhador requerente e a possibilidade de fraudes pela ampliação da rede de pagamento.

8.7.1 A equipe entende que a ampliação da rede de pagamento não afetaria a segurança do sistema, uma vez que não haveria interferência nos trâmites de requisição e conferência da solicitação do benefício. A conferência mencionada pelo gestor no ato de recebimento do benefício parece redundante, pois um controle adequado no ato de requisição deveria ser o suficiente. Quanto à possível ocorrência de fraudes devido ao pagamento por outros meios, a equipe de auditoria sugere que a DES/MTE observe a experiência de outros programas sociais públicos tais como o



Programa de Bolsa-Escola do MEC, no qual o pagamento do benefício é realizado por meio da Caixa Econômica Federal, como no seguro-desemprego, e também por intermédio de agências lotéricas. A sugestão da equipe permanece no sentido de se avaliar a possibilidade da ampliação da rede de pagamento em regiões onde atualmente não haja um atendimento satisfatório, analisando a flexibilização dos procedimentos de conferência de documentos a cada recebimento de parcela do benefício.

8.8 Quanto a divulgação junto às empresas, associações empresariais e outras entidades, sobre os principais erros observados nos preenchimentos das guias utilizadas na solicitação do seguro-desemprego (item f), o gestor informa estarem essas orientações sendo feitas pelo Sistema Nacional de Emprego e pelas entidades sindicais.

8.8.1 O sentido da recomendação feita pela equipe é o da DES/MTE conduzir um processo de aprimoramento das orientações fornecidas pelos responsáveis aos empregadores com o intuito de reduzir os erros no preenchimento das guias e tornar mais rápida e confortável a solicitação do benefício. Para isso, o Departamento precisaria monitorar os erros mais frequentes e divulgá-los para que os responsáveis possam orientar os empregadores como corrigir o problema, uma vez que a necessidade de preenchimento de nova guia é uma operação que traz transtornos tanto ao trabalhador dispensado quanto ao empregador. Sendo assim, a equipe mantém a recomendação.

8.9 No que tange ao item i da proposta de encaminhamento, que trata da descentralização da análise de recurso contra o indeferimento do pedido ou bloqueio do pagamento para as DRTs e da liberação imediata do pagamento a partir da entrada do recurso, o responsável informa que a transferência da análise do recurso para as DRTs se efetuará ao final do mês de dezembro de 2001. O gestor acrescenta que 54% dos trabalhadores que recorreram contra a suspensão ou do pagamento do benefício não tinham direito ao seguro.

8.9.1 O percentual de 54% apresentado pela DES/MTE destoa acentuadamente dos números anteriormente fornecidos à equipe de auditoria pelo gestor, que variavam em torno de 4% (tabela 22). Caso a realidade tenha se alterado de forma tão significativa nos meses que separaram a coleta de dados da confecção dos comentários do gestor, seria o caso de se rever a recomendação de imediata liberação do benefício a partir da interposição do recurso. No entanto, na ausência da apresentação de dados mais consistentes que comprovem a alteração, destarte solicitação formulada na fase de análise dos comentários do gestor, a equipe mantém a recomendação, acrescentando a necessidade de uma análise criteriosa por parte da DES/MTE dos reais números de indeferimento de recursos para a sua efetiva adoção.

8.12 Por fim, quanto ao item l da proposta de encaminhamento, o gestor afirma já estarem as DRTs seguindo o estabelecido na CLT, efetuando os procedimentos de baixa na CTPS do trabalhador sem anotação em sua carteira de trabalho a partir do preenchimento dos requisitos legais por parte do reclamante.

8.12.1 A constatação feita *in loco* pela equipe de auditoria em suas visitas pelas DRTs, mostrou que, muitas vezes, o trabalhador é orientado a queixar-se diretamente à Justiça do Trabalho. Além disso, não há consenso entre as DRTs sobre sua competência para reconhecimento do vínculo empregatício no caso de não comparecimento do reclamado à DRT. Assim, a equipe opina pela manutenção da recomendação no sentido de explicitar a necessidade de trabalho conjunto da DES/MTE com a área responsável para padronizar o procedimento das DRTs no sentido de como atuar na hipótese de revelia do reclamado, a fim de agilizar a liberação do benefício ao trabalhador desligado.



8.13 A fim de adequar a recomendação expressa no tópico II da proposta de encaminhamento presente neste relatório (Capítulo 10), que sugere ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego a criação de grupo de contato de auditoria com servidores da SPPE, aos comentários da DES/MTE, a equipe entende que deva ser acrescentado ao grupo pelo menos um servidor da Assessoria de Comunicação Social - que faz parte da estrutura do Gabinete do Ministro - a fim de auxiliar no acompanhamento de atividades que envolvam a implementação das recomendações *a* e *k*. O gestor afirmou que encaminhará a recomendação à Secretaria Executiva do MTE.

8.14 A proposta de indicadores foi integralmente acatada pelo responsável, informando ainda seu entendimento sobre período de atualização adequado para cada um. A equipe concorda com a sistemática proposta, que se amolda aos processos já estabelecidos pela DES/MTE.

9. Conclusão

Pontos Fortes do Programa

9.1 Dentre os pontos fortes do Programa do Seguro-Desemprego, destaca-se a inegável abrangência de sua atuação. A premissa inicial desta auditoria, de investigar questões referentes ao acesso ao programa, revelou um contingente significativo, mas que é proporcionalmente pequeno frente ao tamanho da população atendida, de trabalhadores que desconhecem o Programa ou a forma de acessá-lo. A despeito da dificuldade apresentada pela inconsistência dos dados fornecidos pela Datamec, a equipe de auditoria estimou um percentual de trabalhadores desligados sem justa causa de baixa renda que poderiam solicitar o benefício, mas não o fazem, entre 2,8% e 5,6% do total de segurados beneficiados - representando de 119.000 a 238.000 pessoas. Isso demonstra que o obstáculo maior, alcançar a enorme população dos desligados, espalhados por todo o país, foi superado, mas que existe espaço para se avançar mais.

9.2 Importante é também a padronização dos procedimentos, o investimento na automação e na informatização, o que tem aumentado continuamente a segurança do Programa. O aspecto redistributivo do Programa é ressaltado pela maior importância que recebe de trabalhadores de baixa renda. Por fim, é bastante salutar a permeabilidade do Programa às parcerias com sindicatos, estados e municípios, permitindo um contato maior com o público final e um melhor atendimento.

Oportunidades de melhoria de desempenho

9.3 A despeito do grande alcance atual do Programa, ainda existem oportunidades de ampliação da rede de atendimento, de forma a atingir uma proporção maior da população de trabalhadores, por meio de parcerias e de procedimentos mais simplificados. As camadas mais pobres e menos escolarizadas têm, proporcionalmente, dificuldades maiores em acessar o benefício. Isso indica a necessidade de adoção de formas de comunicação e operacionalização especiais para esse público.

9.4 Uma vez atingido o objetivo primordial do Programa, a distribuição de forma segura do benefício para uma grande parte do universo dos trabalhadores desligados sem justa causa, necessita agora o Programa de uma mudança de foco, tendo o usuário, suas demandas e conforto, como objetivo final de suas ações. Simplificação dos procedimentos, maior agilidade, atendimento



remoto e outras ações semelhantes se fazem necessárias para que o Programa passe a evoluir no sentido de facilitar o seu acesso ao público alvo.

Recomendações principais

9.5 Dentre as recomendações apresentadas neste trabalho, as principais tratam de como aumentar o acesso às parcelas carentes que atualmente não usufruem do benefício, apesar de poder fazê-lo. Investimento em parcerias focado: na divulgação aos setores agropecuário e de serviços, na ampliação da rede de atendimento e no atendimento aos trabalhadores rurais. Acompanhamento dos prazos gastos com a solicitação do benefício a partir do desligamento, bem como prazo necessário para a análise de recursos contra a suspensão de pagamento. Maior informação ao solicitante sobre como proceder em caso de suspensão de pagamento e como atender aos requisitos necessários para o recebimento do benefício.

Possíveis Benefícios Esperados

9.6 Como principais benefícios decorrentes da implementação das recomendações, pode-se esperar a ampliação do número de trabalhadores desligados sem justa causa beneficiados pelo Programa. A partir da análise apresentada no capítulo 2, foi estimado o número de trabalhadores com renda até 2 salários-mínimos que poderiam ter solicitado o benefício, mas não o fizeram - pelo menos 119.000. Caso esses trabalhadores fossem incluídos no Programa, haveria uma transferência adicional de recursos à esse grupo vulnerável de R\$ 134,7 milhões, garantindo mais justiça social e uma melhor distribuição de renda, evitando que famílias caiam na marginalidade devido à falta de renda.

9.7 Muito importante é a simplificação dos procedimentos necessários ao requerimento e análise dos pedidos de seguro-desemprego, permitindo que os requerentes tenham mais conforto e agilidade na solicitação do benefício e diminuam os casos onde por falta de informação e/ou comunicação sejam negados pedidos legítimos.

9.8 De forma a garantir um atendimento mais tempestivo do benefício, espera-se uma diminuição dos prazos médios que o desempregado leva para a solicitação. De modo que possa ser reduzido significativamente para o mínimo de 7 dias, sendo o ganho maior, em termos de prazo, para as parcelas de menor escolaridade e, por conseqüência, renda. Bem como uma diminuição dos prazos médios necessários para o recebimento da primeira parcela do benefício, aproximando-o do prazo ideal de 30 dias após o desligamento e, portanto, aumentando a tempestividade do auxílio para as famílias de menor renda, que não possuem meios de ficar um longo período sem alguma rendimento.



10. Proposta de encaminhamento

10.1 Ante o exposto, submetemos o presente Relatório de Auditoria de Natureza Operacional à consideração superior, propondo as seguintes recomendações:

I - ao Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE que:

- a) oriente sindicatos parceiros e secretarias estaduais de trabalho, ou equivalente, a realizar ações específicas de divulgação do programa junto aos trabalhadores dos setores agropecuário e de serviços, em especial os da Região Sudeste, uma vez que esses dois setores respondem por mais da metade dos trabalhadores, com rendimentos até dois salários-mínimos, que não utilizam o benefício, a despeito de poder fazê-lo (parágrafo 2.21);
- b) estimule a ampliação da rede de atendimento dos sindicatos que já trabalham com o Programa nos principais centros metropolitanos, estendendo essas parcerias a outras entidades sindicais, especialmente aos sindicatos de trabalhadores rurais (parágrafo 3.12);
- c) adote medidas com o objetivo de expandir a rede de atendimento do Programa, em especial nos estados com menor taxa de cobertura, estimulando parcerias dos estados com os municípios, a exemplo do observado no Ceará (parágrafo 3.13);
- d) disponibilize formas de atendimento remoto aos trabalhadores desligados, bem como de acesso pelos postos de atendimento a bases de dados eletrônicas, como as do PIS e FGTS, em articulação com o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação, com o Programa Sociedade da Informação, do Ministério da Ciência e Tecnologia e com a Caixa Econômica Federal, de forma a minimizar os problemas gerados pela falta de cobertura da rede física de atendimento e de pagamento do benefício (parágrafo 2.29);
- e) providencie junto à CEF a ampliação da rede de pagamento do benefício nos estados onde existam maiores contingentes de trabalhadores sem agência da Caixa em seu município de residência, utilizando, se necessário, de agentes alternativos de pagamento, como os correios, agências de outros bancos oficiais e lotéricas (parágrafo 2.32);
- f) divulgue junto às empresas, associações empresariais e conselhos de contabilidade os procedimentos de responsabilidade do empregador quanto à documentação necessária à requisição do seguro-desemprego, esclarecendo-os sobre os principais erros observados (parágrafo 2.42);
- g) solicite à Datamec relatórios gerenciais, com informações extraídas do Caged, que indiquem os trabalhadores desligados sem justa causa, de baixa renda, que poderiam ter solicitado o benefício, mas não o fizeram, acompanhados de suas características principais, com o objetivo de orientar ações que ampliem o acesso desse público ao Programa (parágrafo 2.47);
- h) adote como objetivo básico do Programa, a simplificação dos procedimentos necessários para se dar entrada no pedido do benefício, tendo em vista a possibilidade de utilização dos bancos de dados eletrônicos da administração federal nos postos de atendimento, diminuindo o número de documentos e informações prestados pelos seus requerentes (parágrafo 4.13);



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

- i) reveja os atuais procedimentos de interposição e análise de recursos, analisando, após criterioso estudo sobre a proporção de recursos deferidos, a possibilidade de liberar o pagamento do seguro-desemprego assim que tenha sido dada entrada no recurso contra a suspensão da habilitação ou do pagamento do benefício, bem como a possibilidade de delegar para as DRT a análise, em primeira instância, desses recursos (parágrafo 4.34)
- j) forneça ao requerente do benefício instruções de como proceder em caso de indeferimento do pedido ou de bloqueio de pagamento no ato da requisição do seguro (parágrafo 4.37);
- k) informe o teor deste relatório à Assessoria de Comunicação do MTE para que seja estudada a oportunidade de realizar campanha publicitária com o intuito de informar aos trabalhadores seus direitos, tanto no que diz respeito ao vínculo empregatício quanto ao seguro desemprego, destacando a impossibilidade legal de concessão do benefício para os trabalhadores informais (parágrafo 5.15);
- l) oriente as DRTs a cumprir o estabelecido nos arts. 36 a 39 da Consolidação das Leis do Trabalho, no que diz respeito às anotações na CTPS de trabalhadores sem registro que venham a apresentar reclamação perante elas, esclarecendo-as sobre os procedimentos a serem seguidos (parágrafo 5.16);
- m) adote os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa:
 - o.1) I_1 – percentual de trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários-mínimos que teriam direito de requerer o benefício, mas não o fizeram ;
 - o.2) I_2 – prazo médio entre o desligamento do segurado e o recebimento da primeira parcela;
 - o.3) I_3 – percentual de requerentes atendidos, por tipo de unidade de atendimento (Sine, DRT, CEF, outros), por UF;
 - o.4) I_4 – prazo médio entre a entrada do Recurso e seu deferimento/indeferimento, por UF;
 - o.5) I_5 – relação entre o número de parcelas bloqueadas e de parcelas liberadas
 - o.6) I_6 – taxa de cobertura da rede de atendimento do Programa, por UF;
 - o.7) I_7 – prazo médio entre o desligamento e a entrada com o requerimento do benefício, por UF;

II - recomendar ao Ministro de Estado do Trabalho e do Emprego que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores do Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego da sua Assessoria de Comunicação Social e da Secretaria Federal de Controle Interno, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do Programa e o atingimento das respectivas metas;

III – determinar ao Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações desta Corte de Contas, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego

como o conjunto de indicadores recomendados e respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos;

IV - seja autorizado o encaminhamento ao Ministro do Trabalho e Emprego, às Comissões de Assuntos Sociais do Senado e de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP da Câmara dos Deputados, à Secretaria Federal de Controle Interno e ao SPPE/MTE, de cópia da Decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, bem como do presente relatório de auditoria;

V - autorizar a conversão destes autos em acompanhamento e encaminhá-los à 5ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações que vierem a ser exaradas pelo Tribunal.

Seprog, em 22 de janeiro de 2002.

Fernando Antônio Dorna Magalhães
AFCE – Matr. 3864-4
Coordenador

Hiram Carvalho Leite
AFCE – Matr. 3876-8

Valdir Lavorato
AFCE – Matr. 2926-2