



Nota Técnica 95
FEVEREIRO - 2011

O programa do Seguro Desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento

O programa de Seguro Desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento

Apresentação

O programa de Seguro Desemprego brasileiro, custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, foi criado em 1986, portanto, há mais de duas décadas. Atualmente está consolidado e é reconhecido pela sociedade como um dos mais importantes componentes das políticas de emprego do país.

Considerado um dos mais expressivos instrumentos de proteção social e de garantia de renda em termos de volume de recursos e número de beneficiários, tem assegurado, de múltiplas formas, o melhor desempenho do mercado de trabalho. Alguns dos benefícios do programa são: propiciar mais segurança ao trabalhador diante dos riscos do desemprego; não permitir a desqualificação da mão de obra e; ainda viabilizar a mobilidade setorial e territorial e a trajetória ascendente da remuneração do trabalho, ao prover renda estável durante certo período de desemprego até a conquista de uma nova ocupação.

A instituição do programa do Seguro Desemprego foi um marco para as políticas públicas de emprego, uma vez que, até aquela data, as medidas tomadas eram descontínuas, fragmentadas e desconectadas de um verdadeiro sistema de intermediação, qualificação e proteção ao desempregado.

Desde a Constituição de 1946, já era prevista a criação do Seguro Desemprego no Brasil, mas, por muito tempo, as iniciativas foram restritas e pontuais. A Lei 4.023, de 1965, por exemplo, criou o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), composto por receitas das contribuições sindicais mais 1% da folha salarial, e previu a formação de uma comissão tripartite e paritária para elaborar, no prazo de 120 dias, o anteprojeto da lei do Seguro Desemprego. Contudo, a proposta nunca foi formulada e as alterações propostas para o auxílio-desemprego terminaram por dificultar significativamente o acesso a ele, tornando-o ainda mais restrito em 1966, em decorrência da reorientação de parte desses recursos para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS¹.

Esse quadro só veio a ser modificado quando, em meados da década de 1980, o movimento sindical ressurgiu como ator principal na formulação das garantias para os trabalhadores. Assim, em um ambiente de ativismo sindical, de restauração do regime democrático, de crise econômica e elevação inédita do desemprego nos primeiros três anos da década de 1980, foi criado o Programa do Seguro Desemprego, em 1986, rompendo com a inépcia das políticas para

¹ Só eram aptos a esse benefício os desempregados de empresas que demitissem mais de cinquenta funcionários num intervalo de 60 dias. Ademais, o valor do auxílio foi reduzido a 50% do salário mínimo (Barbosa e Moretto, 1998, p. 76 e 77).

o mundo do trabalho e abrindo espaço para um conjunto de ações coordenadas e geridas pelo setor público, que passaram a envolver tanto a proteção do desempregado como a reinserção ocupacional dele.

Tão importante quanto a criação do Programa de Seguro Desemprego foi a regulamentação dele, por meio da Lei 7.998, em 1990, e a criação de um fundo público para financiá-lo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), constituído por representantes dos trabalhadores, empregadores e do governo, responsáveis pela gestão². Com base na legislação, o programa tem por objetivo, além de garantir assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa³, inclusive a indireta⁴, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Desde a década de 1980, portanto, o país tem consolidado e ampliado um marco regulatório de proteção ao trabalhador desempregado. Atualmente, fazem jus ao benefício financeiro do Seguro Desemprego os trabalhadores demitidos sem justa causa que mantiveram vínculo empregatício com pessoa jurídica (ou pessoa física a ela equiparada) por um período não inferior a seis meses nos últimos 36 meses, a contar da data de dispensa que provocou o requerimento do Seguro. Ademais, deve ser respeitado o período aquisitivo de 16 meses, tempo de carência necessário para o recebimento do benefício.

O objetivo deste texto é analisar a evolução recente do programa do Seguro Desemprego, destacando os principais desafios postos na atualidade para que ele cumpra efetivamente com seu propósito maior de prover assistência financeira ao trabalhador desempregado e, portanto, facilitar o retorno dele ao mercado de trabalho. Para tanto, foram utilizadas as informações que estão compiladas no Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e, principalmente, da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), por meio do bloco suplementar “Informações para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”.

² Atualmente o CODEFAT é composto pelas seguintes representações: governo: MTE, MPS, MF, MDA, BNDES, MAPA; Trabalhadores: CGTB, CTB, CUT, Força Sindical, NCST, UGT e Empregadores: CNS; CNT; CNS; Fenaseg; CNTur e CBIC (ver relação do nome das siglas por extenso no anexo).

³ Dispensa sem justa causa é a que ocorre contra a vontade do trabalhador.

⁴ Dispensa indireta é a que ocorre quando o empregado solicita judicialmente a dispensa do trabalho, alegando que o empregador não está cumprindo as disposições do contrato.

Evolução recente do programa do Seguro Desemprego

Entre as políticas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), o Seguro Desemprego desempenha papel de destaque, absorvendo quase a totalidade dos recursos do FAT. Em 2009, foram gastos R\$ 19,5 bilhões com o pagamento do benefício do Seguro Desemprego e R\$ 7,5 bilhões com abono salarial, além de desembolsados mais de R\$ 603,5 milhões para as demais políticas públicas de emprego, trabalho e renda (por exemplo, ações de intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional e concessão de crédito por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger). As despesas da ordem de R\$ 27,7 bilhões contra uma receita líquida⁵ de R\$ 25,4 bilhões geraram o primeiro déficit operacional na história do fundo, de R\$ 2,3 bilhões⁶. Das despesas totais verificadas no FAT, no período em questão, o Seguro Desemprego respondeu por 70,6%. A contingência de se conviver com déficits operacionais já era esperada à medida que a evolução das despesas foi decorrência de fatores estruturais e das características do Programa, ou seja, do volume crescente de potenciais beneficiários segurados, dado o forte crescimento do emprego formal, do aumento real dos valores dos benefícios e das elevadas taxas de rotatividade vigentes no mercado de trabalho brasileiro.

O objetivo central do Seguro Desemprego é prover assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados de forma involuntária. Desse modo, como é possível constatar na Tabela 1, o Seguro Desemprego pode ser visto como importante elemento de seguridade social, tendo em conta que, no mercado de trabalho formal brasileiro, mais de dois terços das dispensas ocorrem sem justa causa. Em 2008, 70,9% dos desligamentos foram involuntários, correspondendo a 14,3 milhões de trabalhadores.

Todavia, a participação das dispensas involuntárias no total de desligamentos vem perdendo espaço em decorrência, sobretudo, do aumento da quantidade de trabalhadores cuja forma de desligamento ocorreu por término de contrato de trabalho, o que evidencia a expansão das formas de contratação por tempo determinado no período em questão. Em 1998, 76,2% dos desligamentos aconteceram por demissões imotivadas, contra 14,3% por término de contrato. Em 2008, a proporção das demissões sem justa causa decresceu para 70,9%, enquanto a dos desligamentos por término de contrato de trabalho aumentou para 20,1% do total de demissões, diminuindo, em termos relativos, a quantidade de trabalhadores com direito ao benefício do Seguro Desemprego.

⁵ Receita total do FAT deduzido os empréstimos ao BNDES.

⁶ MTE/CGFAT (2010)

TABELA 1
Distribuição das rescisões de contrato de trabalho segundo suas causas
Brasil - 1998-2008 (em %)

Causas de desligamento	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aposentadoria	1,2	0,9	0,6	0,6	0,7	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7
Falecimento⁽¹⁾	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Mudança de regime trabalhista	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Reforma de militar para a reserva remunerada	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recisão	78,3	76,2	74,6	72,8	72,0	71,5	70,9	71,6	71,0	71,5	72,3
com justa causa	2,1	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5
sem justa causa	76,2	74,4	72,9	71,2	70,4	70,1	69,4	70,2	69,6	70,1	70,9
Término de contrato de trabalho	14,3	15,8	17,9	19,9	20,9	20,9	21,8	21,4	21,5	20,7	20,1
Transferência⁽²⁾	5,5	6,6	6,5	6,0	5,7	6,2	6,2	5,9	6,5	6,7	6,5
Total⁽³⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE. Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2009

Notas: 1) Inclui acidentes ocorridos no trajeto da residência ao trabalho ou vice-versa

2) Transferência ou movimentação do empregado ou do servidor entre estabelecimentos da mesma empresa ou entidade ou para uma nova

3) Inclui, em 1998 e 1999, os desligamentos por motivo ignorado, e, em 2006, os casos de posse de servidores públicos em outro cargo que não pode ser acumulado

O número dos que se habilitavam a receber o Seguro Desemprego, em 2008, no entanto, somava 6,8 milhões de pessoas, menos da metade do total dos trabalhadores desligados involuntariamente. Vale lembrar que um dos pré-requisitos para o acesso ao Seguro Desemprego é o recebimento de salários, de forma consecutiva, nos seis meses anteriores à demissão. Uma vez que o mercado de trabalho brasileiro é marcado pelo baixo tempo de permanência do trabalhador no posto de trabalho, o que muitas vezes ocorre é o não cumprimento desse pré-requisito, inviabilizando, portanto, o acesso de uma parcela significativa dos trabalhadores ao referido benefício. Nesse sentido, dos trabalhadores demitidos sem justa causa, em 2008, aproximadamente 35,7% tinham menos de seis meses de vínculo, o que significa que apenas 9,3 milhões de trabalhadores cumpriram o critério de tempo de emprego para acesso ao Seguro Desemprego (Tabela 2).

TABELA 2
Distribuição das rescisões sem justa causa por tempo de
permanência no último emprego, segundo setor de atividade econômica
Brasil - 2008 (em %)

Setores de atividade econômica	Menos de 3 meses	De 3 a menos de 6	De 6 a menos de 12	De 1 a 2 anos	De 2 a menos de 3	De 3 a menos de 5	De 5 a menos de 10	10 anos ou mais	Ignorado	Total
Serviços	19,6	14,9	21,5	18,7	9,2	8,0	5,6	2,2	0,5	100,0
Comércio	16,7	15,0	23,5	20,6	10,0	8,2	4,8	1,1	0,2	100,0
Indústria de transformação	18,1	14,4	22,3	18,5	9,1	8,8	6,1	2,4	0,3	100,0
Construção civil	27,8	24,0	27,5	12,4	3,8	2,5	1,3	0,3	0,3	100,0
Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	27,8	17,5	26,5	12,8	5,6	5,0	3,3	1,2	0,4	100,0
Administração pública	12,7	12,2	21,4	17,5	9,7	15,0	6,5	4,8	0,2	100,0
Extrativa mineral	12,7	14,0	21,4	20,2	10,8	9,9	6,9	4,0	0,1	100,0
Serviços industriais de utilidade pública	16,6	12,3	19,5	20,2	9,7	8,8	7,1	5,2	0,3	100,0
Outros/ignorados	42,5	17,5	20,0	10,0	7,5	2,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Total	19,8	15,9	23,2	17,9	8,5	7,7	4,9	1,8	0,3	100,0

Fonte: DIEESE. Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2009

De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED⁷), uma parcela expressiva dos trabalhadores que perdeu ou deixou um emprego com carteira assinada entre 2000 e 2007 não utilizou o benefício do Seguro Desemprego. Nas regiões pesquisadas, os três principais motivos que explicam a baixa utilização do benefício por parte do público alvo potencial dessa política pública foram os seguintes:

- a) o período de carência não foi observado
- b) a demissão ocorreu a pedido do empregado e
- c) o trabalhador não transitou para a situação de desemprego

O cumprimento do período aquisitivo, tempo de carência de 16 meses que o trabalhador precisa aguardar para solicitar um novo benefício, desde que tenha recebido todas as parcelas da solicitação anterior, é outro pré-requisito que deve ser observado para que o trabalhador faça jus ao Seguro Desemprego. Nesse sentido, entre maio e outubro de 2008, em todas as regiões pesquisadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), o não cumprimento de tal período de carência foi um empecilho importante para o usufruto do Seguro pelo trabalhador. O percentual de trabalhadores que não solicitou o seguro por não ter cumprido a carência exigida por lei variou de 20,8%, em São Paulo, a 30,0%, em Salvador (Tabela 3).

Ademais, uma parcela também relevante dos que perderam ou deixaram um emprego com carteira assinada entre 2000 e 2007 não obteve acesso ao seguro devido à demissão ter

⁷ Entre março e outubro de 2008, a PED captou informações sobre as políticas públicas de emprego, trabalho e renda por meio da aplicação de um questionário suplementar, denominado "Bloco G – Informações para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda".

ocorrido a pedido do trabalhador. Nas regiões pesquisadas pela PED, esse motivo é mais freqüente em Porto Alegre (28,0%) e menos freqüente em Salvador (15,3%).

Não obstante o fato de ter perdido um emprego com carteira assinada entre 2000 e 2007, um número significativo de trabalhadores não solicitou o Seguro pelo fato de não ter transitado para a condição de desempregado, ou seja, ou a perda do posto de trabalho não alterou a condição de atividade (o que implica na permanência do trabalhador no mercado de trabalho como ocupado) ou houve uma transição para a inatividade. Tal motivo foi alegado por 23,6% dos trabalhadores de Belo Horizonte e por 11,4% dos trabalhadores de Porto Alegre, respectivamente o maior e o menor percentual assinalado pelas regiões pesquisadas pelo Sistema PED (Tabela 3).

TABELA 3
Pessoas com 14 anos e mais que perderam ou deixaram um emprego
com carteira assinada nos últimos 8 anos
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal - Maio a Outubro de 2008

Motivos de não ter usado o seguro-desemprego nenhuma vez	Belo Horizonte	Distrito Federal	Porto Alegre	Recife	Salvador	São Paulo
Contrato Temporário	7,9	9,2	7,1	12,5	14,2	5,9
Pediu demissão	20,0	26,8	28,0	16,2	15,3	31,8
Não ficou desempregado nesse período	23,6	15,7	11,4	15,3	13,1	17,7
Teve outras rendas/trabalhos	(1)	(1)	10,4	(1)	(1)	2,1
Faltou completar o período de carência	20,9	21,7	24,0	24,4	30,0	20,8
Não vale a pena/muita burocracia	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Foi despedido por justa causa	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Outros	26,8	26,7	24,4	31,4	26,5	22,6

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

Elaboração: DIEESE

Nota: 1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria

Do total de requerentes do Seguro, em 2008, 50,8% residia no Sudeste, com os estados de São Paulo (28,2%) e Minas Gerais (12,2%) apresentando as maiores quantidades de requisição. O Nordeste aparece em segundo lugar, com 18,0%, com destaque para os estados da Bahia (5,3%), Pernambuco (3,1%) e Ceará (2,9%). A região Sul, com 17,5% dos requerentes, registrou a terceira maior participação no número de trabalhadores que requisitaram o Seguro Desemprego, seguida das regiões Centro-Oeste (8,3%) e Norte (5,3%) - Tabela 4.

TABELA 4
Número de trabalhadores requerentes do Seguro Desemprego
Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação - 2008

Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação	Em nºs absolutos	Em %
Norte	371.631	5,3
Acre	14.013	0,2
Amapá	17.465	0,3
Amazonas	84.228	1,2
Pará	150.146	2,2
Rondônia	56.241	0,8
Roraima	9.046	0,1
Tocantins	40.492	0,6
Nordeste	1.251.600	18,0
Alagoas	74.943	1,1
Bahia	365.575	5,3
Ceará	202.483	2,9
Maranhão	102.547	1,5
Paraíba	71.262	1,0
Pernambuco	219.027	3,1
Piauí	70.728	1,0
Rio Grande do Norte	90.529	1,3
Sergipe	54.506	0,8
Sudeste	3.534.558	50,8
Espírito Santo	164.177	2,4
Minas Gerais	848.697	12,2
Rio de Janeiro	556.942	8,0
São Paulo	1.964.742	28,2
Sul	1.217.167	17,5
Paraná	461.635	6,6
Rio Grande do Sul	447.457	6,4
Santa Catarina	308.075	4,4
Centro-Oeste	579.908	8,3
Distrito Federal	122.044	1,8
Goiás	233.724	3,4
Mato Grosso	122.244	1,8
Mato Grosso do Sul	101.896	1,5
Brasil	6.954.864	100,0

Fonte: DIEESE. Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2009

De modo geral, o que se pode observar é que a participação das regiões na quantidade de requisições do Seguro Desemprego reflete a proporção que cada uma delas tem no estoque de trabalhadores com carteira assinada no Brasil (Tabela 5).

TABELA 5
Número e distribuição dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada
Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação - 2008

Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação	Em nºs absolutos	Em %
Norte	2.080.009	5,3
Acre	98.724	0,3
Amapá	98.183	0,2
Amazonas	510.219	1,3
Pará	845.755	2,1
Rondônia	262.585	0,7
Roraima	51.418	0,1
Tocantins	213.125	0,5
Nordeste	6.948.709	17,6
Alagoas	425.033	1,1
Bahia	1.861.452	4,7
Ceará	1.129.999	2,9
Maranhão	540.010	1,4
Paraíba	513.339	1,3
Pernambuco	1.308.771	3,3
Piauí	335.632	0,9
Rio Grande do Norte	515.227	1,3
Sergipe	319.246	0,8
Sudeste	20.386.019	51,7
Espírito Santo	776.290	2,0
Minas Gerais	4.184.183	10,6
Rio de Janeiro	3.712.383	9,4
São Paulo	11.713.163	29,7
Sul	6.802.842	17,2
Paraná	2.503.927	6,3
Rio Grande do Sul	2.521.311	6,4
Santa Catarina	1.777.604	4,5
Centro-Oeste	3.223.987	8,2
Distrito Federal	1.001.083	2,5
Goiás	1.135.046	2,9
Mato Grosso	590.538	1,5
Mato Grosso do Sul	497.320	1,3
Brasil	39.441.566	100,0

Fonte: MTE. Rais
 Elaboração: DIEESE

A articulação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda

A centralidade do Seguro Desemprego confere um papel importante para este programa na articulação entre as políticas públicas de emprego, trabalho e renda. A própria forma de acesso ao Seguro Desemprego constitui-se numa possibilidade para esta articulação.

No Brasil, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi criado com o objetivo de intermediar a oferta e a demanda por força de trabalho, dispondo informações e articulando políticas que auxiliem empregadores e trabalhadores a preencherem um posto de trabalho. Dado que a principal finalidade do sistema público de emprego é a atenção ao desempregado, é possível considerar que o acesso ao seguro desemprego funcionaria como “porta de entrada” às demais políticas públicas de emprego, trabalho e renda ofertadas nos centros públicos de intermediação. Isso porque, do ponto de vista organizacional, parte dos desempregados, devido a rompimentos de contrato de trabalho formal sem motivação, toma contato com centros públicos de emprego no momento da requisição do Seguro Desemprego.

Em todo país, do total de requisições realizadas em 2008, 47,7% ocorreram nos centros de intermediação públicos, taxa que ainda pode ser considerada baixa diante da necessidade de maior integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Em seguida aparecem as requisições nas Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (39,7%). No Sul do país foi registrada a maior participação do SINE como meio para requerimento do Seguro Desemprego (73,9%), com o Paraná apresentando uma taxa de requerimento de 82,9%, a maior do país.

Em algumas regiões, a Caixa Econômica Federal ainda é importante local de requerimento do Seguro Desemprego. No Norte, 13,3% dos trabalhadores desligados sem justa causa procuraram o banco para dar entrada no seguro. No Estado do Pará, essa proporção chega a um terço do total de requisições. No Sudeste, também foi verificada a importância da Caixa para requisição do Seguro Desemprego, com o Espírito Santo apresentando uma participação de 34,1% em relação ao total de postos utilizados para solicitação do benefício (Tabela 6). Vale salientar que, não obstante a importância da Caixa Econômica Federal para o pagamento do seguro devido à sua vasta capilaridade no território nacional, a participação dela como ente onde também se pode requerer o benefício dificulta a consolidação do Sistema, à medida que, naquele local, o trabalhador não tem acesso às informações sobre as outras políticas, o que complica a integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

TABELA 6
Distribuição dos requerentes do seguro
desemprego segundo tipo de posto utilizado para solicitação
Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação - 2008

(em %)

Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação	Sine	SRTE	CEF	Outros ¹	Total
Norte	50,9	35,8	13,3	0,0	100,0
Acre	48,9	51,1	0,0	0,0	100,0
Amapá	68,2	31,8	0,0	0,0	100,0
Amazonas	80,6	19,4	0,0	0,0	100,0
Pará	35,9	33,8	30,3	0,0	100,0
Rondônia	37,4	62,6	0,0	0,0	100,0
Roraima	60,1	39,9	0,0	0,0	100,0
Tocantins	55,1	35,3	9,6	0,0	100,0
Nordeste	48,0	47,3	4,0	0,7	100,0
Alagoas	38,1	61,9	0,0	0,0	100,0
Bahia	67,4	27,5	3,7	1,4	100,0
Ceará	60,3	39,7	0,0	0,0	100,0
Maranhão	28,2	66,7	5,2	0,0	100,0
Paraíba	24,5	62,0	12,5	1,0	100,0
Pernambuco	26,8	69,0	3,1	1,1	100,0
Piauí	31,6	61,9	6,6	0,0	100,0
Rio Grande do Norte	59,9	28,0	11,8	0,4	100,0
Sergipe	41,3	58,7	0,0	0,0	100,0
Sudeste	36,6	46,5	11,7	5,1	100,0
Espírito Santo	16,4	46,8	34,1	2,7	100,0
Minas Gerais	35,5	47,7	14,9	1,9	100,0
Rio de Janeiro	11,7	86,6	0,6	1,2	100,0
São Paulo	45,9	34,7	11,6	7,9	100,0
Sul	73,9	16,1	6,8	3,2	100,0
Paraná	82,4	14,4	0,1	3,1	100,0
Rio Grande do Sul	79,3	10,1	6,0	4,7	100,0
Santa Catarina	53,3	27,4	17,9	1,3	100,0
Centro-Oeste	56,9	33,5	8,0	1,6	100,0
Distrito Federal	54,5	27,4	15,9	2,2	100,0
Goiás	69,7	22,7	7,6	0,0	100,0
Mato Grosso	44,4	53,3	1,8	0,4	100,0
Mato Grosso do Sul	45,3	41,4	7,1	6,2	100,0
Brasil	47,7	39,7	9,2	3,4	100,0

Fonte: DIEESE. Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2009

Nota: 1) Parcerias, prefeituras, MTE etc.

Obs.: Os casos sem informação do posto utilizado para solicitação foram ignorados

Ainda que, como já observado, menos da metade dos trabalhadores brasileiros desligados sem justa causa, em 2008, tenha requerido o Seguro Desemprego, seja por não cumprir prazo mínimo estipulado em lei para requisição, seja por ter sido rapidamente recolocado, ou ainda por ter solicitado a demissão, verifica-se que a taxa de habilitação no seguro, isto é, a proporção dos

trabalhadores requerentes que se tornaram aptos a receber o benefício é, em todo país, elevada, chegando, em todas as regiões e unidades da Federação, próxima a 100% (Tabela 7). Tal fato sugere que existe um eficiente sistema de triagem, anterior à fase de requerimento do Seguro, realizado por empresas e pelos centros públicos de emprego, trabalho e renda, o que permite que só os trabalhadores com os pré-requisitos determinados em lei façam o requerimento do benefício.

TABELA 7
Taxa de habilitação no Seguro Desemprego
Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação - 2008

Brasil, Grandes Regiões e Estados da Federação	Segurados (A)	Requerentes (B)	Taxa de habilitação (A/B)
Norte	357.391	371.631	96,2
Acre	13.686	14.013	97,7
Amapá	16.668	17.465	95,4
Amazonas	80.937	84.228	96,1
Pará	143.770	150.146	95,8
Rondônia	54.651	56.241	97,2
Roraima	8.831	9.046	97,6
Tocantins	38.848	40.492	95,9
Nordeste	1.209.921	1.251.600	96,7
Alagoas	72.379	74.943	96,6
Bahia	353.351	365.575	96,7
Ceará	198.421	202.483	98,0
Maranhão	97.951	102.547	95,5
Paraíba	69.432	71.262	97,4
Pernambuco	209.576	219.027	95,7
Piauí	68.323	70.728	96,6
Rio Grande do Norte	88.244	90.529	97,5
Sergipe	52.244	54.506	95,8
Sudeste	3.400.194	3.534.558	96,2
Espírito Santo	157.992	164.177	96,2
Minas Gerais	822.509	848.697	96,9
Rio de Janeiro	531.885	556.942	95,5
São Paulo	1.887.808	1.964.742	96,1
Sul	1.185.758	1.217.167	97,4
Paraná	450.430	461.635	97,6
Rio Grande do Sul	434.579	447.457	97,1
Santa Catarina	300.749	308.075	97,6
Centro-Oeste	559.932	579.908	96,6
Distrito Federal	117.235	122.044	96,1
Goiás	226.785	233.724	97,0
Mato Grosso	117.960	122.244	96,5
Mato Grosso do Sul	97.952	101.896	96,1
Brasil	6.713.196	6.954.864	96,5

Fonte: DIEESE. Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2009

Obs.: Excluído apenas um caso de segurado sem informação para estado da Federação

Valor monetário do Seguro Desemprego

O Seguro Desemprego é um benefício importante que atenua a queda do nível de renda em momentos de desemprego. Em relação à remuneração média dos demitidos sem justa causa, o valor pago aos beneficiários do programa repunha 43,8% do salário anterior, em 2003. Devido à valorização do salário mínimo no período 2003 a 2009, o valor dos benefícios aumentou 38,2%, acompanhado por um aumento de 10,8% da remuneração média recebida anteriormente pelos desligados involuntariamente. Esse movimento determinou um aumento de 10,8 pontos percentuais na reposição salarial, com o benefício pago atingindo 54,6% da remuneração recebida em 2009 (Tabela 8).

TABELA 8
Remuneração média real no ano dos demitidos sem justa causa e
valor médio real das parcelas pagas aos beneficiários do Seguro Desemprego
Brasil – 2003-2009 (em R\$)

Ano	Remuneração média no ano	Valor médio das parcelas pagas	Reposição salarial (%)
2003	1.027	450	43,8
2004	1.042	469	45,0
2005	1.029	492	47,8
2006	1.059	541	51,1
2007	1.071	566	52,8
2008	1.075	579	53,8
2009	1.138	621	54,6

Fonte: MTE.RAIS e Saeg.net

Elaboração: DIEESE

Obs.: Valores reais a preços do INPC Médio de 2009

No Brasil, os trabalhadores desempregados sem justa causa podem receber, no máximo, até cinco parcelas do Seguro Desemprego, o que, diante do período médio de procura de emprego dos trabalhadores, representa uma de suas principais debilidades. Na Região Metropolitana de Salvador, segundo os dados da PED, o tempo médio, em 2008, de procura de emprego era de 69 semanas, isto é, aproximadamente 1 ano e 5 meses, o maior das áreas pesquisadas. Já na Região Metropolitana de Porto Alegre, esse tempo era, em média, de 33 semanas ou cerca de oito meses, sendo o menor tempo de procura de emprego verificado na pesquisa (Tabela 9).

TABELA 9
Tempo médio despendido na procura por trabalho (em semanas)
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal
Janeiro a dezembro de 2008

Período	Belo Horizonte	Distrito Federal	Porto Alegre	Salvador	São Paulo
Jan-2008	48	62	33	71	44
Fev-2008	48	62	33	74	46
Mar-2008	46	60	31	71	47
Abr-2008	44	60	30	69	45
Mai-2008	47	61	32	69	43
Jun-2008	46	65	35	64	40
Jul-2008	47	66	37	65	41
Ago-2008	45	65	36	64	42
Set-2008	44	60	35	67	42
Out-2008	43	59	32	69	40
Nov-2008	43	60	31	70	37
Dez-2008	45	62	30	75	38

Fonte: Convênio DIEESE/Seade/MTE-FAT e convênios regionais

PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

Obs.: Dados não disponíveis para Recife

Considerações finais

A evolução do Programa do Seguro Desemprego brasileiro demonstra a importância de uma fonte de recursos robusta e estável para a sustentação de políticas de proteção social e também da participação democrática na gestão dos fundos públicos.

No início de sua implementação, na segunda metade da década de 1980, essas condições não estavam garantidas e sua cobertura era inferior a 5% dos trabalhadores demitidos do setor formal, ou seja, pouco mais de 150 mil pessoas. Essa situação alterou-se gradativamente após 1990, quando a Lei 7.998 ajustou o Programa às determinações da Constituição de 1988. Em 2009, a relação entre o total de trabalhadores segurados e o total de desligamentos involuntários alcançou 53,8%, garantindo a proteção temporária a 7,7 milhões de desempregados.

Contudo, como vimos anteriormente, a participação das dispensas involuntárias no total de desligamentos vem perdendo participação relativa em função do aumento da quantidade de trabalhadores cuja forma de desligamento foi o término de contrato de trabalho por tempo determinado

Ademais, o acesso ao Seguro Desemprego também é restringido, em um contexto de alta rotatividade, pela impossibilidade de se comprovar o recebimento de 6 meses de salários antes da demissão: em 2008, 35,7% dos demitidos sem justa causa tinham menos de 6 meses de vínculo. Também o cumprimento do período aquisitivo, ou seja, o tempo de carência (16 meses) para a

solicitação de um novo benefício tem sido um fator determinante para a limitação do número de requerentes.

Não se deve perder de vista que o Seguro Desemprego, devido à forma como é desenhado, é um programa que reproduz e reforça as próprias características estruturais do mercado de trabalho, concentrando-se, portanto, onde o emprego formal tem preponderância. Assim, em 2008, cerca de metade dos requerentes residia na região Sudeste, sendo 28,2% no estado de São Paulo. Nessa medida, algum efeito redistributivo do programa apenas será apreciado à medida que se avançar na desconcentração e interiorização dos investimentos com geração de empregos formais⁸.

O aperfeiçoamento do programa do Seguro Desemprego aponta urgentes desafios para os trabalhadores em geral e para as centrais sindicais representadas no CODEFAT, em particular. A sustentabilidade do financiamento do programa deverá se voltar urgentemente para o debate sobre a desvinculação dos recursos arrecadados pelo PIS, principal fonte de receitas do programa. Note-se que os gastos crescentes do programa devem-se, em grande medida, à natureza dele em um ambiente de alta rotatividade como o mercado de trabalho brasileiro. Ou seja, quando a economia cresce com a geração de empregos formais, aumenta o estoque de empregados segurados e potenciais beneficiários do Seguro. Como a rotatividade se mantém alta, o programa do Seguro Desemprego tem sido onerado excessivamente em função dessa característica estrutural do mercado de trabalho do Brasil. Deste modo, deve-se pensar em medidas de proteção ao trabalhador no momento da demissão sem justa causa que reduzam o impacto da rotatividade.

A elevação real do valor do salário mínimo contribuiu para o fortalecimento do poder de compra dos beneficiários, tendo efeito positivo de política contra-cíclica nos momentos de crise econômica, como no final de 2008 e início de 2009. Essa valorização do salário mínimo também permitiu uma firme melhora da relação entre o último salário e o valor do benefício, que aumentou 10,8 pontos percentuais entre 2003 e 2009, atingindo, em média, 54,6% da remuneração recebida pelo trabalhador.

Por fim, o número de parcelas do seguro mostra-se insuficiente para garantir a renda do desempregado ao longo da busca por emprego, que, em média, supera o número máximo de cinco meses de pagamento de benefícios.

Se, de um lado, as questões operacionais concernentes ao pagamento do benefício apresentaram notória eficiência, refletida na taxa de habilitação que alcança atualmente quase 100% dos requerentes no país, de outro, pouco menos da metade das requisições do seguro realizadas em

⁸ Note-se que as ditas modalidades que se voltam para os informais - seguro desemprego para pescador artesanal, empregado doméstico e trabalhador resgatado do trabalho escravo - beneficiaram apenas 453 mil trabalhadores em 2009, embora venha crescendo significativamente nos últimos anos.

2008 ocorreram nos centros de intermediação públicos, revelando a baixa integração das políticas de emprego, trabalho e renda. O encaminhamento do trabalhador desempregado à adequada qualificação profissional e célere recolocação mostram-se ainda distantes em decorrência da pouca organicidade entre as diferentes políticas públicas de emprego, trabalho e renda que, supostamente, deveriam erigir um sistema público e integrado.

ANEXO

Siglas:

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil
CGTB – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CNS – Confederação Nacional de Serviços
CNS – Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços
CNT – Confederação Nacional dos Transportes
CNTur – Confederação Nacional do Turismo
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
Fenaseg – Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MF – Ministério da Fazenda
MPS – Ministério da Previdência Social
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores
UGT – União Geral dos Trabalhadores

Referências bibliográficas

BARBOSA, A.; MORETTO, A. **Políticas de Emprego e Proteção Social**. São Paulo: ABET, 1998.

_____. As Políticas de mercado de trabalho e a sua evolução tardia e fragmentada no Brasil. In: DEDECCA C. S.; PRONI, M. (Org.). **Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido**. Campinas: IE Unicamp, 2006.

DIEESE. **Anuário do sistema público de emprego trabalho e renda**. São Paulo: DIEESE/MTE, 2009.

DIEESE; FUNDAÇÃO SEADE. **Pesquisa de Emprego e Desemprego: questionário suplementar, “bloco G – informações para o sistema público de emprego, trabalho e renda”**, 2009.

MTE/CGFAT. **Nota técnica n. 006: sobre avaliação financeira do FAT e proposta da programação anual de aplicação dos depósitos especiais do FAT para o exercício de 2010**. Brasília: MTE, 2010.

Rua Ministro Godói, 310
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Direção Executiva

Presidente: Zenaide Honório
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do
Estado de São Paulo - SP
Vice-presidente: Tadeu Moraes de Sousa
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias
Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de
São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP
Secretário: Pedro Celso Rosa
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias
Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material
Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da
Grande Curitiba - PR
Diretor Executivo: Alberto Soares da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de
Energia Elétrica de Campinas - SP
Diretor Executivo: João Vicente Silva Cayres
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP
Diretor Executivo: Ana Tércia Sanches
Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos
Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP
Diretor Executivo: Antônio de Sousa
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias
Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de
Osasco e Região - SP
Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de
Brito Costa
Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA
Diretor Executivo: José Carlos Souza
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de
Energia Elétrica de São Paulo - SP
Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias
Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos
de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP
Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes
Sindicato dos Empregados em Empresas de
Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas
e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul -
RS
Diretor Executivo: Roberto Alves da Silva
Federação dos Trabalhadores em Serviços de
Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas
Verdes do Estado de São Paulo - SP
Diretor Executivo: Maria das Graças de Oliveira
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do
Estado de Pernambuco - PE

Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e
desenvolvimento
José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de relações
sindicais
Nelson Karam – coordenador de educação
Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas
Rosana de Freitas – coordenadora administrativa e
financeira

Equipe Técnica

Rosane Maia
Marcos Aurélio Souza
Fernando Adura Martins
Tiago Oliveira

Revisão

Ademir Figueiredo
Sérgio Mendonça
Patrícia Lino Costa