

A Cobertura do Seguro-Desemprego

Convênio MTE - DIEESE

2007

DIEESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS



Ministério do
Trabalho e Emprego



Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego

Carlos Lupi

Secretário Executivo - SE

André Peixoto Figueiredo Lima

Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE

Ezequiel Sousa do Nascimento

Secretário de Relações do Trabalho – SRT

Luiz Antonio de Medeiros Neto

© copyright 2007 – Ministério do Trabalho e Emprego
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE
Departamento de Qualificação – DEQ
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3º andar, sala 300
CEP 70059-900 – Brasília – DF
Telefones: (0XX61) 3317-6239 / 3317-6004 – FAX: (0XX61) 3317-8217
E-mail: qualificacao@mte.gov.br

Obs.: os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego.

DIEESE

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

Rua Ministro Godói, 310 – Parque da Água Branca – São Paulo – SP – CEP 05001-900

Fone: (11) 3874 5366 – Fax: (11) 3874 5394

E-mail: en@dieese.org.br

<http://www.dieese.org.br>

Direção Nacional

João Vicente Silva Cayres – Presidente - SIND Metalúrgicos ABC

Carlos Eli Scopim – Vice-presidente - STI Metalúrgicas Mecânicas Osasco

Tadeu Morais de Sousa – Secretário - STI Metalúrgicas São Paulo Mogi Região

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Ademir Figueiredo – Coordenador de Desenvolvimento e Estudos

Francisco José Couceiro de Oliveira – Coordenador de Pesquisas

Nelson de Chueri Karam – Coordenador de Relações Sindicais

Claudia Fragozo dos Santos – Coordenadora Administrativa e Financeira

Convênio MTE/SPPE/CODEFAT – nº. 075/2005 e Primeiro Termo Aditivo

Ficha Técnica - DIEESE

Coordenação

Clemente Ganz Lúcio – Responsável Institucional pelo Projeto
Sirlei Márcia de Oliveira – Coordenadora Executiva
Mônica Aparecida da Silva – Supervisora Administrativa Financeira
Maria Valéria Monteiro Leite – Coordenadora Subprojeto I
Lavínia Maria de Moura Ferreira - Coordenadora Subprojeto II
Joana Cabete Biava – Coordenadora Subprojeto III
Pedro dos Santos Bezerra Neto – Coordenador Subprojeto IV
Paulo Roberto Arantes do Valle – Coordenador Subprojeto V
Suzanna Sochaczewski – Coordenadora Subprojeto VI
Ana Cláudia Moreira Cardoso – Coordenadora Subprojeto VII

Apoio Administrativo

Gilza Gabriela de Oliveira
Juliana da Silva Matos Leal
Maria Lúcia Leal de Oliveira
Maria Neuma Brito
Maria Nilza Macedo
Marleze Azevedo Fraga Elisiario
Natali Machado Souza
Rosane Emília Rossini
Terrânea Maria Bispo

Entidade Executora

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Consultores

Marlene Seica Shiroma Goldenstein
Solange de Souza Bastos
Sônia Maria Gonzaga de Oliveira

Financiamento

Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Ficha Técnica - UNICAMP

Coordenação

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenador Geral do Projeto

Equipe Executora

Subprojeto III:

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenação de Área
Amilton José Moretto – Pesquisador
Marcelo Weishaupt Proni - Pesquisador
Alexandre de Freitas Barbosa – Pesquisador
Adriana Jungbluth – Pesquisadora
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro - Pesquisador
Cassiano José Bezerra Marques Trovão – Auxiliar de Pesquisa
Lara Borges Caldas – Auxiliar de Pesquisa
Camila Santos Matos de Freitas Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa
Eccen Excelência em Tecnologia Ltda

Subprojeto IV:

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira - Coordenação de Área
Márcio Percival Alves Pinto (afastado) – Coordenação de Área
Paulo Eduardo de Andrade Baltar - Pesquisador
Simone Silva de Deos - Pesquisador
Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti - Pesquisador
Marcos Antonio Macedo Cintra - Pesquisador
Rafael Fagundes Cagnin – Auxiliar de Pesquisa
Lígia Martins – Auxiliar de Pesquisa
Paulo Amora – Auxiliar de Pesquisa

Subprojeto IV:

Márcio Pochmann – Coordenação de Área
Anselmo Luís dos Santos – Coordenação de Área
José Dari Krein - Pesquisador
Leandro Pereira Moraes - Pesquisador
Fabiano Lago Garrido – Auxiliar de Pesquisa
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa

Contrato SPPE-MTE/DIEESE/IE-UNICAMP-FUNCAMP

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	07
O SEGURO-DESEMPREGO, O MERCADO DE TRABALHO E O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	10
1. O Seguro-Desemprego como Política Pública: Aspectos Teóricos e o seu Papel nos Países Desenvolvidos	11
2. Evolução Institucional do Seguro-Desemprego e das Demais Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil	17
3. Situação Atual do Seguro-Desemprego no Brasil	28
4. Características da População Beneficiária do Seguro-Desemprego	42
5. A Dinâmica do Mercado de Trabalho Brasileiro e as Altas Taxas de Rotatividade	52
6. Conclusões	58
BIBLIOGRAFIA	60

RESUMO EXECUTIVO

- O seguro-desemprego caracteriza-se por ser uma política de acesso negativo, ou seja, o público-alvo é definido pela legislação. Encontra-se voltado para os trabalhadores da base do mercado de trabalho formal. Pode ser mais contributivo ou assistencialista, dependendo das formas de financiamento, e deve estar associado a outras políticas de mercado de trabalho, para permitir que os trabalhadores sejam reinseridos de forma mais duradoura.
- O seguro-desemprego associa quatro elementos: transferência monetária, organização do mercado de trabalho, contribuição dos empregadores e estabilidade econômica e social.
- Entretanto, o modo de organização do mercado de trabalho e o tipo de articulação do seguro-desemprego com as demais políticas interferem na forma como este programa é assimilado em cada realidade econômica e social.
- Os países desenvolvidos produziram um conjunto de políticas de mercado de trabalho, ao longo do século XX, tendo o seguro-desemprego como o núcleo de expansão deste. Os sistemas públicos de emprego atuavam num cenário de economias dinâmicas e de sistemas de regulação do trabalho estruturados.
- A partir dos anos 1970, este cenário muda com a redução do nível de crescimento e adoção de políticas de contenção da demanda e estímulo da oferta. Na década seguinte, avança o discurso de condenação das “políticas passivas”, dentre as quais se encontra o seguro-desemprego. Defende-se então a necessidade de ativá-las. O trabalhador deve voltar ao mercado de trabalho para sustentar ao menos parte de sua renda. É o discurso do “*making the work pay*”, que chancela a redução do valor e da duração do seguro-desemprego nos países desenvolvidos, como forma de se reduzir o suposto desincentivo ao trabalho.
- No caso brasileiro, as políticas de mercado de trabalho surgem de forma tardia e fragmentada. Apenas a partir da criação do seguro-desemprego nos anos 1990 e do FAT, em 1990, surge a possibilidade de construção efetiva de um sistema público de emprego articulado e descentralizado.
- Analisando os dados recentes sobre seguro-desemprego, observa-se que o programa encontra-se consolidado, quando são focados os dados de taxa de habilitação, cobertura e de reposição salarial.

- Observa-se ainda ser o seguro-desemprego progressivo, no sentido de que a taxa de reposição mostra-se mais elevada para os níveis salariais mais baixos.
- As principais debilidades do programa referem-se à baixa duração do benefício, aliás, decrescente, e à limitada articulação com outras políticas do mercado de trabalho. Observa-se ainda que apenas um em cada quatro desempregados brasileiros tem acesso ao seguro-desemprego.
- Percebe-se também uma elevação dos gastos do seguro-desemprego por porcentagem do PIB no período 2004-2006 que alcançou a casa de 0,44% no ano passado. Isto se deve aos impactos oriundos da elevação do salário mínimo, mas principalmente à elevação da rotatividade no mercado de trabalho brasileiro durante a recuperação econômica.
- A elevação das outras modalidades de concessão do seguro-desemprego (pescador artesanal e empregado doméstico) não cumpre um papel importante para este aumento dos gastos.
- Quanto à população beneficiária do seguro-desemprego, verifica-se que esta espelha a realidade da base do mercado de trabalho brasileiro. A maioria dos beneficiários são jovens, com escolaridade geralmente elevada – há alta participação dos segmentos com 2º grau completo –, situados na faixa de um a três salários mínimos e provenientes especialmente dos setores de comércio e serviços, ainda que com especificidades regionais importantes.
- Ao se trabalhar com uma amostra de 1,2 milhão de beneficiários do seguro-desemprego, entre 2006 e 2007, observa-se que as principais ocupações no total de segurados para as cinco grandes regiões concentram segmentos do mercado de trabalho de elevada rotatividade. O nível de rotatividade médio destas ocupações mostra-se bastante superior, especialmente no Nordeste e no Sudeste, que a taxa de rotatividade média.
- Fica, portanto, evidente que a elevação da rotatividade não tem a ver com opções individuais, mas com uma dinâmica do mercado de trabalho pautada por altos níveis de rotatividade e de flexibilidade.
- Os desafios que os formuladores de políticas públicas – no caso do seguro-desemprego – enfrentam estão relacionados à necessidade de se manter o papel importante deste mecanismo estabilizador, ampliando a sua conexão com outras políticas e estendendo a duração do benefício para grupos socialmente vulneráveis com vinculação ao mercado formal de trabalho.

- Paralelamente, para os trabalhadores desempregados sem acesso ao seguro-desemprego, outros programas devem ser pensados, com o intuito de fornecer a sustentação da sua renda, enquanto têm acesso a programas e iniciativas de qualificação social e profissional.
- Estas medidas devem levar em consideração a sustentabilidade financeira das políticas de mercado de trabalho, a qual pode ser assegurada a partir da adoção de mecanismos inibidores da rotatividade do mercado de trabalho e da redução progressiva dos recursos do PIS/PASEP transferidos à DRU.

O SEGURO-DESEMPREGO, O MERCADO DE TRABALHO E O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA¹

Este texto está dividido em seis partes. Nas duas primeiras, de caráter introdutório, procura-se situar a evolução do seguro-desemprego como parte do sistema público de emprego nos países desenvolvidos, e depois no Brasil, apresentando os principais dilemas enfrentados por este programa. Estes derivam, por um lado, das peculiaridades do nosso mercado de trabalho, e por outro, do caráter fragmentado das políticas de emprego, dificultando a integração e articulação do seguro-desemprego com as ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, executadas ao nível local e estadual.

Na terceira parte, são apresentados os dados gerais do seguro-desemprego, apresentando a sua dimensão para a sociedade e economia brasileiras. Na quarta parte, analisa-se o perfil do beneficiário do seguro-desemprego por unidades da federação, de acordo com os atributos de gênero, faixa etária, grau de escolaridade, setor de atividade e faixa salarial.

Na quinta parte, procede-se a uma análise do comportamento da rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, a qual tem impactado a evolução recente do número de beneficiários e dos gastos com o seguro-desemprego. Finalmente, são feitas algumas conclusões a respeito do programa seguro-desemprego.

Parte-se do pressuposto de que este programa está consolidado no país, mas que deve passar por algumas mudanças de modo a contribuir para o funcionamento mais eficiente do mercado de trabalho e a viabilizar a sua integração com outras políticas de emprego, permitindo um nível maior de inclusão social.

¹ Este relatório foi elaborado por Alexandre de Freitas Barbosa, doutor em Economia Social e do Trabalho pela UNICAMP e pesquisador, entre junho de 2005 e maio de 2006. O autor agradece aos professores do CESIT/UNICAMP Cláudio Salvadori Dedecca e Amilton Moretto pelas sugestões; ao economista do DIEESE Sérgio Mendonça, pelos comentários sobre a versão preliminar do texto; a Márcio Alves Borges, da Coordenação do Programa Seguro-Desemprego do MTE, pela disponibilização ágil e eficiente dos dados solicitados e; a Camila Freitas Ribeiro, pelo levantamento de alguns dos dados que constam do texto.

1. O Seguro-Desemprego como Política Pública: Aspectos Teóricos e o seu Papel nos Países Desenvolvidos

Quatro características importantes fundamentam o papel do seguro-desemprego no mercado de trabalho de qualquer país.

Primeiro, trata-se de uma política de acesso negativo. Ou seja, a legislação de cada país define quem tem acesso ao seguro, demarcando seu alcance e a população potencialmente beneficiada (Barbosa, 1997).

Em segundo lugar, os programas de seguro-desemprego foram desenvolvidos para atuar sobre a base do mercado formal de trabalho. Daí a exigência de que os beneficiários comprovem alguma vinculação ao segmento formal do mercado de trabalho no passado recente. Isto traz problemas para o funcionamento do seguro-desemprego em países em desenvolvimento, caracterizados pelos altos níveis de informalidade, onde uma grande parcela dos desempregados tende a não ter acesso a esta política (Hamermesh, 1992).

Em terceiro lugar, o valor do benefício pode ter um valor relacionado ao último salário recebido pelo trabalhador, o que predomina no modelo contributivo, ou então se estabelece um valor comum para todos, ou uma faixa pequena de oscilação do valor do benefício, no caso onde predomina o modelo assistencialista, em que o Estado aporta parte expressiva do financiamento ao seguro-desemprego.

Finalmente, o seguro-desemprego pode estar mais ou menos articulado a outras políticas de reinserção no mercado de trabalho, como no caso das políticas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e estímulo à formação de cooperativas e de microempreendimentos.

Em linhas gerais, e independentemente do país analisado, o seguro-desemprego conta com uma transferência monetária, afeta a organização do mercado de trabalho, depende da forma de contribuição dos empregadores e impacta sobre a estabilidade econômica e social (Chahad, 1987). Por outro lado, as características do mercado de trabalho e a institucionalidade do programa seguro-desemprego, ao lado das demais políticas a ele associadas, acarretam diversas formas de assimilação desta política em cada cenário econômico e social.

Uma das principais dificuldades relacionadas ao estudo do seguro-desemprego – e das políticas de emprego em geral - está na sua imprecisão conceitual. Como todas as políticas econômicas sob a

responsabilidade do Estado possuem algum impacto sobre o emprego, acaba-se por definir as políticas de emprego de forma residual, ou seja, aquelas que não podem ser qualificadas como políticas macroeconômicas ou de assistência social (Dares, 1997). Essa delimitação das políticas de emprego acaba por restringir ao máximo o seu alcance.

Parte-se neste documento de uma abordagem alternativa. As políticas de estruturação e operacionalização do mercado de trabalho – dentre as quais se enquadram as ações componentes dos chamados sistemas públicos de emprego – serão intituladas de políticas de mercado de trabalho (PMT). Além destas, cumpre um papel importante o sistema de relações de trabalho que trata da legislação trabalhista e da estrutura de representação sindical, e também do conjunto de práticas e de instituições mediadoras das relações entre empregadores e trabalhadores (para um detalhamento desta abordagem, ver Moretto, 2007).

A política de emprego propriamente dita passa a depender da estratégia de desenvolvimento econômico do país, incluindo a definição de setores econômicos estratégicos, o padrão de inserção externa e o papel do Estado nos investimentos em infra-estrutura, nos incentivos ao sistema nacional de inovação e no financiamento dos gastos sociais.

Sob o “guarda-chuva” das políticas de mercado de trabalho, destacam-se as ações voltadas para a intermediação de mão-de-obra, a coleta de informações sobre o mercado de trabalho, a administração do seguro-desemprego e a gestão dos programas de formação e qualificação profissional (Thuy et al., 2001). Em alguns casos, as políticas de microcrédito e de reconversão produtiva/desenvolvimento local também podem ser encaradas como políticas de mercado de trabalho.

Esse conjunto de políticas que conformam – com diversos graus de prioridade e níveis de articulação entre si – os sistemas públicos de emprego de alcance nacional não surgiu nos países desenvolvidos de forma abrupta.

Num primeiro período, apareceram iniciativas isoladas que buscavam contornar as primeiras aparições do desemprego de massa durante as iniciais décadas do século XX; um segundo período pode ser localizado no pós-Segunda Guerra Mundial, quando tem início a estruturação de sistemas públicos de emprego nacionais voltados para a concessão do seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, encaradas então como políticas nucleares.

A estas se agregariam, de forma paulatina, as ações no campo da qualificação profissional. Tratava-se então – ao menos no caso do seguro-desemprego e da intermediação de mão-de-obra – de políticas

explicitamente públicas, tal como indicado na Convenção nº 88 da OIT de 1948. Ainda que se tenha permitido a atuação de agências privadas, estas se encontravam subordinadas à regulação estatal (Thuy et al., 2001).

Como predominavam, no período de 1945 a 1970, os compromissos nacionais de pleno emprego, os sistemas públicos atuavam tentando minorar a incidência do desemprego friccional, fornecendo informações que permitissem o desempenho mais eficiente – e menos custoso em termos sociais – do mercado de trabalho. Vale lembrar que a operacionalização do sistema mostrava-se tanto mais eficiente quanto mais estruturado e regulado fosse o sistema de relações de trabalho (Dedecca, Barbosa e Moretto, 2007).

O terceiro período tem início por volta de meados da década de 1970 para chegar até nossos dias. É a partir de então que se esgota o dinamismo do modelo de desenvolvimento do segundo pós-guerra, levando ao crescimento do desemprego em todos os países desenvolvidos.

As políticas de mercado de trabalho passam a ter a incumbência de desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer. Dentre o conjunto das políticas de mercado de trabalho, algumas passam a ser denominadas de “ativas”, e procuram a um só tempo dinamizar a demanda e a oferta de trabalho (Banco Mundial, 1993). Nesse contexto, a formação profissional e a defesa do empreendedorismo (do lado da oferta) e o estímulo à constituição de micro e pequenas empresas e ao desenvolvimento local (do lado da demanda) foram enfatizados em praticamente todos os países.

Em contraposição, aquelas políticas de mercado de trabalho que procuravam agir sobre níveis de desemprego e emprego dados, protegendo os trabalhadores “em excesso” ou retirando-os do mercado de trabalho, passam a ser denominadas de políticas “passivas” (Azeredo, 1998). Ressalte-se que essas políticas passivas se destacaram numa época em que o nível de emprego e os salários eram crescentes. A partir do momento em que os mercados de trabalho perdem dinamismo e a desigualdade de renda e de condições de trabalho se afirma como estrutural, é que passam a ter destaque as chamadas políticas ativas.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, com ritmos e alcances diversos nos vários países desenvolvidos, passa a ser promovida a “ativação das políticas passivas” (Dares, 1997). Defende-se, a partir de então, a complementaridade entre as políticas passivas, vinculadas ao mundo da proteção social (seguro-

desemprego e aposentadoria antecipada), e as políticas ativas, de acesso positivo, dada a necessidade de melhorar a oferta de trabalho e estimular a sua entrada no mercado de trabalho (Banco Mundial, 1993).

Essa ênfase na complementaridade devia-se também a mudanças no próprio funcionamento do mercado de trabalho: o setor informal se expandia e novos grupos sobre os quais se concentrava o fenômeno do desemprego – como, por exemplo, os jovens – encontravam-se, quase sempre, fora do campo de atuação das chamadas políticas passivas (Azeredo, 1998).

Em síntese, as políticas de mercado de trabalho que possuíam um papel marginal no âmbito da teoria econômica keynesiana (Dares, 1997) – porque o essencial eram as políticas de estímulo à demanda agregada – passam a ser valorizadas juntamente com as políticas de abertura econômica e de estímulo à produtividade (Thuy et al., 2001).

Por outro lado, as políticas passivas passam a ser consideradas de elevado custo-benefício, em virtude da pressão fiscal que acarretam, especialmente num contexto de menor crescimento e juros elevados. Nos anos 1990, a OCDE lançaria o seu *Jobs Study*, a partir do slogan “*making the work pay*” (OCDE, 1994). Ao invés de o Estado proteger integralmente os trabalhadores via proteção social, estes deveriam pagar parte do seu sustento, lançando-se no mercado, o que também contribuiria para a redução do salário real e o aumento da arrecadação, na visão dos formuladores de tais políticas (Freyssinet, 2003).

Paralelamente, junto à visão predominante que procurava ancorar os ajustes econômicos em mercados de trabalho mais flexíveis, presenciaram-se mudanças importantes de gestão no âmbito dos sistemas públicos de emprego dos países desenvolvidos. Estes caminharão rumo a uma maior integração das políticas, à descentralização, ao aproveitamento das novas tecnologias de informação e à utilização de novos mecanismos de planejamento e gestão da qualidade (Thuy et al., 2001).

É importante separar, de um lado, o movimento de enfraquecimento do sistema de proteção social e de incremento da taxa de ocupação, que aconteceram em todos os países desenvolvidos, das mudanças de gestão e operacionalização dos seus sistemas públicos de emprego, caminhando para a descentralização e integração das políticas. Obviamente que estas duas tendências podem se complementar e geralmente o fazem.

Deve-se ter cautela, contudo, para não supor que a ativação das políticas passivas e a criação de sistemas integrados de prestação de serviços são partes de um processo único e linear. Muitas vezes, o sistema público de emprego reafirma o paradigma da flexibilidade, enquanto outras vezes ele pode

trazer princípios e valores que questionam a tendência à precariedade do mercado de trabalho (Dedecca, Barbosa e Moretto, 2007).

Na prática, as diferenças nacionais permaneceram marcantes, o que se deve não só às particularidades dos sistemas anteriores a 1980, mas também ao “espírito” diverso dos reformadores e aos processos muitas vezes conflituosos que as reformas engendraram nos países desenvolvidos, com desenlaces próprios em cada país. Portanto, pode-se, na melhor das hipóteses, falar de uma convergência relativa das políticas de mercado de trabalho, especialmente a partir dos anos 1990 (Dares, 1997).

O quadro abaixo sintetiza as principais mudanças na institucionalidade dos sistemas públicos de emprego após os anos 1980. As reformas liberais iniciaram-se desde o início na Inglaterra e na França, chegando tardiamente na Alemanha, enquanto nos Estados Unidos, em meados dos anos 1990, se intentou uma nova abordagem mais integrada, resgatando o papel articulador do setor público.

No que diz respeito ao seguro-desemprego, todos os países reduziram o valor e a duração do benefício, tornando-se este programa mais uma política social voltada para os “pobres” e menos um mecanismo para impedir a precarização do mercado de trabalho. Como segmentos importantes ficaram à margem do benefício, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, outras políticas compensatórias foram criadas, mas pouco integradas ao sistema público de emprego (Cesit-IE-Unicamp, 2006).

QUADRO 1
Síntese das Reformas nos Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha pós-1980

	Estados Unidos	Inglaterra	França	Alemanha
Características do Mercado de Trabalho	Crescente flexibilização e precariedade com desemprego baixo ao longo dos anos noventa por conta do rápido crescimento econômico	Crescente flexibilização e precariedade com desemprego baixo ao longo dos anos 1990 (parte dos desempregados foi retirada do cálculo do desemprego e passou a receber auxílios para deficientes ou aposentadoria precoce)	Elevado desemprego apesar das políticas de redução dos benefícios e dos custos do trabalho	Elevado desemprego apesar das políticas de redução dos benefícios e dos custos do trabalho, implantadas de forma mais vigorosa apenas a partir de 2002
Restrição das Políticas Passivas	Boa parte dos trabalhadores situa-se a um nível de renda inferior e tem uma jornada inferior ao necessário para ter acesso ao benefício	Redução sensível do valor e da duração dos benefícios de seguro-desemprego	Nos anos 1980 recorre às políticas passivas, especialmente aposentadoria antecipada, e depois promove redução do valor e duração dos benefícios de seguro-desemprego	Reformas Hartz de 2002: reduz o valor do benefício contributivo e a sua duração e estabelece um valor fixo para os trabalhadores sem contribuição, sujeito a teste de meios
Nível de Integração das Políticas	A partir dos anos 1990, volta-se a enfatizar a importância da reconstrução das políticas de emprego integradas	Ênfase na qualificação realizada pelo setor privado e desconectada das agências de emprego e de seguro-desemprego até 2006	Ênfase na integração, mas dificultada pela existência de agências separadas para seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional	Uma única agência de emprego, a qualificação se dá no nível estadual, mas somente se passa a intentar a integração efetiva das políticas no período recente
Principais Mudanças de Gestão	Descentralização, one-stop centers e concentração nos serviços de orientação e qualificação profissional aos segmentos mais vulneráveis	Criação de programas de qualificação para grupos vulneráveis, a partir de centros terceirizados para o setor privado, e subordinação dos Jobcenters a metas de gestão	Descentralização por meio das Maisons de l'Emploi, criação do plano de retorno ao emprego por parte dos inscritos e crescente contratação de prestadores de serviços privados	Maior autonomia para as agências locais, criação da figura do gestor de dossiês e implementação de metas de gestão
Importância do Tripartismo	Dissolvida com a participação de outras instâncias da sociedade civil e da população em geral	Sensivelmente reduzida	Continua importante no "papel", mas é enfraquecida na prática	Sensivelmente reduzida
Mecanismos Acessórios de Políticas	Criação de políticas sociais, com critérios bastante restritivos, para pessoas com inserção precária no mercado de trabalho	Apesar da redução dos gastos orçamentários para política industrial regional, houve um reforço das agências locais de desenvolvimento urbano	Programas de incentivo ao emprego por meio de redução dos encargos sociais e políticas de geração de emprego em atividades não-mercantis e de utilidade social	Programas de incentivo ao empreendedorismo e de incentivo fiscal aos beneficiários de programas sociais que aceitam empregos de baixos salários

Fonte: Elaboração Dedecca, Barbosa e Moretto, 2007.

2. Evolução Institucional do Seguro-Desemprego e das Demais Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil

Como vimos no caso dos países desenvolvidos, a construção do sistema público de emprego está intimamente relacionada com a dinâmica do mercado de trabalho.

Lembremos que a constituição de um mercado nacional de trabalho no Brasil ocorreu com o processo de industrialização do país, iniciado a partir de 1930 com o governo de Getúlio Vargas. É também nesse período que organiza o conjunto de leis sobre o trabalho existente sob Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943. Paralelamente, criou-se um Estado de Bem-Estar Social segmentado, com políticas não universais, onde as políticas de mercado de trabalho se apresentavam como residuais, diferentemente do que ocorrera no caso dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial (Pochmann, 1999).

Neste contexto, as políticas dirigidas ao mercado de trabalho ficaram subordinadas ao contexto político e econômico mais amplo cuja prioridade residia na industrialização e no crescimento da economia. Assim, a responsabilidade pela absorção de mão-de-obra e pela eliminação das desigualdades e da pobreza recaiu sobre o crescimento econômico. Neste período, entretanto, apesar das baixas taxas de desemprego, os níveis de subocupação e de informalidade não se reduziram de forma pronunciada.

Ainda assim, algumas iniciativas merecem destaque. Na década de 1940, criou-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), configurando-se no primeiro movimento de formação de pessoal especializado para atender à demanda de mão-de-obra qualificada, principalmente da indústria. Desde então, o chamado “sistema S”² tem sido um dos principais mecanismos de formação profissional qualificada ao lado das escolas técnicas vinculadas ao sistema educacional formal.

Já no caso de uma política de proteção da renda do trabalhador desempregado consistente, esta não chegou a ser implementada até meados da década de 1980, apesar de estar prevista na Constituição de 1946. Na década de 1960, a Lei 4.923/65, que criou o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD),

² O sistema S compreende, atualmente, além do SENAI/SESI e SENAC/SESC, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional – SENAR, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SENAT, e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

previa uma comissão tripartite e paritária para elaborar anteprojeto de lei de seguro-desemprego que não chegou a ser concretizado.

Por outro lado, a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, criou um mecanismo que facilitou a demissão do trabalhador pela empresa, ainda que sob o argumento de proteger o trabalhador demitido sem justa causa mediante a formação de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. Na prática, ao facilitar a demissão do trabalhador, o FGTS estimulou o aumento da rotatividade de mão-de-obra.

O serviço de intermediação de mão-de-obra, como orientava a Convenção nº 88 de 1948 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), somente seria instituído em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), com foco no atendimento aos desempregados.

O fato de o serviço de intermediação somente ter sido criado na década de 1970 reflete a forma como se organizou o mercado de trabalho urbano brasileiro, conciliando excesso de oferta, elevada demanda de trabalho e espaço para a expansão de um setor informal que se adaptava ao dinamismo da economia brasileira entre 1930 e 1980. Como o mercado de trabalho se caracterizava pela extrema flexibilidade, as políticas de mercado de trabalho não eram vistas como necessárias pela burocracia governamental, especialmente durante a ditadura militar. Predominava a visão de que o crescimento econômico era suficiente, numa abordagem essencialmente quantitativa do fenômeno do emprego.

A elevada rotatividade dos vínculos empregatícios, a existência de uma parcela expressiva dos trabalhadores assalariados à margem da legislação trabalhista e a configuração de uma massa de trabalhadores informais de baixa renda não pareciam – para os formuladores de políticas públicas – merecedores de intervenção ou correção (Moretto e Barbosa, 2006).

A recessão do início da década de 1980 colocou, pela primeira vez, a questão do desemprego aberto como um problema da economia brasileira. A recuperação da economia a partir de 1984 não levou ao crescimento do emprego formal no mesmo ritmo do crescimento da população economicamente ativa, o que fez com que o emprego formal diminuísse sua participação no total da ocupação, aumentando-se a participação do assalariamento sem registro em carteira e das ocupações por conta-própria (Baltar e Proni, 1996).

O ressurgimento do movimento sindical, a emergência de níveis elevados de desemprego aberto e a restauração do regime democrático criaram as condições para o surgimento do programa seguro-

desemprego em 1986. A Constituição Federal de 1988 garantiu o seguro-desemprego ao lado de outros direitos dos trabalhadores, prevendo um fundo público para financiá-lo.

Em síntese, as políticas tradicionalmente voltadas para o mercado de trabalho formal desembarcaram tardiamente no cenário brasileiro, tendo ademais apresentado um padrão de evolução profundamente fragmentado. Ou seja, no Brasil, os vários programas foram gerados em épocas diferentes, com objetivos distintos, fontes de financiamento muitas vezes precárias e limitadas e desprovidas de uma visão de conjunto.

A criação do seguro-desemprego, em 1986, iniciou a ruptura efetiva com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho, entendidas como um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas a partir do setor público, e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção no mundo do trabalho (Cacciamali et al., 1998). Porém, mais importante foi a regulamentação do artigo 239 da Constituição de 1988 que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador, com recursos do PIS/PASEP. A instituição do FAT abriu a possibilidade de construção de um sistema público de emprego.

Os anos 1990 testemunhariam a expansão dos programas existentes e a implementação de novos, o que somente foi possível graças aos recursos do FAT. A constituição deste fundo, como depositário das receitas do PIS/PASEP, permitiu o financiamento das políticas destinadas à proteção e ao apoio ao trabalhador de forma independente do orçamento geral da União. O fluxo contínuo de recursos possibilitou a consolidação e ampliação dos programas. Além disso, sendo um fundo público com gestão tripartite, deu maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados. Trata-se, de fato, de um caso inédito, quando se avaliam as outras experiências de financiamento de políticas de mercado de trabalho nos demais países em desenvolvimento.

Assim, como estratégia de defesa diante da utilização de recursos do fundo para fins diferentes das políticas de mercado de trabalho pelo governo, o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) decidiu que os recursos do fundo que excedessem a reserva mínima de liquidez³ poderiam ser aplicados em projetos de geração de emprego e renda, como o caso do Proger Urbano e Rural e de outras iniciativas (Nabuco et al., 2000).

³ O valor que garanta o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Isso se deu, todavia, sem uma estratégia de médio e longo prazo. Cada política tinha seus objetivos específicos e não se articulava com as outras políticas existentes. Deparava-se, então, com uma situação inusitada de relativa folga de recursos, associada à ausência de uma estratégia estruturante (Azeredo e Ramos, 1995).

Um caso exemplar é o do Sistema Nacional de Emprego (SINE). A precariedade do funcionamento do SINE vem desde sua origem devido à inexistência de um fluxo estável de recursos por parte do governo federal e a ausência de um seguro-desemprego que permitisse financiar a busca de um novo emprego (Azeredo, 1998).

Além disso, a descontinuidade administrativa e a interferência política dos governos estaduais, num contexto de ausência de diretrizes precisas e coerentes emanadas pelo Ministério do Trabalho, trouxeram resultados muito heterogêneos para a intermediação nos vários estados da federação (Cacciamali et al., 1998).

Paralelamente, formula-se o Plano Nacional de Formação Profissional – Planfor. Implementado a partir de 1995, por meio de convênios estabelecidos com os governos estaduais e com entidades sociais e públicas, o programa voltava-se para qualificar e requalificar a mão-de-obra, tendo como meta qualificar 20% da população economicamente ativa a partir de 1999, que não chegou a ser atingida (DES/MTE, 2003).

Assim, começa a ocorrer uma proliferação de políticas de mercado de trabalho num contexto de desarticulação e indefinição estratégica em relação ao papel de um sistema público de emprego. Da mesma forma, não se estipulava quais seriam as suas funções num mercado de trabalho constrangido pelo desemprego e pela generalização da informalidade.

À ausência de uma definição estratégica da ação do Estado na construção de um sistema público de emprego, soma-se a retirada de parte dos recursos do FAT que são direcionados para a realização do ajuste fiscal. Desde a implantação do Plano Real, sob a denominação de Fundo Social de Emergência – FSE⁴, 20% das receitas do PIS/PASEP seriam desviadas para comporem o “superávit primário”, reduzindo os auxílios que vão compor os recursos ordinários do FAT para a aplicação nas políticas de mercado de trabalho e de desenvolvimento econômico.

Em relação às políticas de emprego propriamente ditas, duas tendências básicas podem ser destacadas no período que se segue a 1995. De um lado, percebe-se a aplicação de algum grau de seletividade no

⁴ Mais tarde, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e depois Desvinculação das Receitas da União – DRU.

público atendido pelas políticas, especialmente no caso da qualificação profissional. E segundo, caminha-se para se disponibilizar instrumentos que permitem, ao menos em tese, uma proteção mais ampla ao trabalhador desempregado, possibilitando uma integração, ainda precária, entre os programas (Azeredo, 1998). Ou seja, o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra passam a ter outras políticas com as quais dialogar.

Contudo, a articulação entre o seguro-desemprego e estas políticas continuou mostrando-se bastante frágil. No Brasil, diferentemente dos países desenvolvidos, inexistente, por exemplo, a necessidade de comprovação de busca de emprego por parte do segurado – procedimento regular no âmbito dos países desenvolvidos. Tal não se deve à ausência de legislação: a Resolução Codefat nº 252, de 2000, estabelece o cancelamento do benefício do seguro-desemprego na “recusa, por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior”.

No âmbito do SINE, não ocorreu um movimento para reformulação de sua atuação para responder às mudanças do mundo do trabalho nos anos 1990. Como consequência, não se caminhou para a articulação de suas atividades operacionais com as demais políticas de mercado de trabalho. Ou seja, tanto o SINE como o Seguro-Desemprego avançaram em termos quantitativos, ampliando o número de trabalhadores beneficiados e inscritos, mas sem elevar o nível de articulação entre si (Moretto e Barbosa, 2006).

No que se refere à qualificação profissional, coordenada a partir da antiga Secretaria de Formação (Sefor), dentre as suas principais deficiências podem ser apontadas as seguintes: ausência de integração com as demais políticas de emprego; visão “eficientista” da qualificação, pouco adequada à profunda heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro; opção pela massificação, em detrimento da qualidade e dos conteúdos aportados nos cursos.

O Planfor pretendia, por exemplo, aumentar a eficiência econômica via elevação da produtividade da mão-de-obra – capacitando 20% da PEA do país – como também atender os trabalhadores de baixa qualificação (Lima e Araújo, 2001). Apesar de ser um programa novo, implementado quando já existia o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, além de ser financiado com os recursos do FAT, que também financia todas as outras políticas de mercado de trabalho, criou-se uma estrutura paralela desconectada do seguro-desemprego e do SINE.

Além da falta de articulação com as demais políticas de emprego, pretendia-se ganhar em escala, reduzindo o custo por aluno. Deve-se ressaltar que a efetividade do Planfor era questionada pela

própria funcionalidade das empresas, que num contexto de reorganização econômica permanente tendem a não privilegiar a qualificação da mão-de-obra (Dedecca, 1998).

E apesar da importância dos cursos realizados no âmbito do Sistema S, estes se encontram, em grande medida, desvinculados do público atendido pelas demais políticas de mercado de trabalho. Isso mostra a falta de integração das várias políticas podendo gerar atividades sobrepostas, causando ineficiências.

Outro elemento estratégico para viabilizar um sistema público de emprego que atenda às necessidades do mercado de trabalho brasileiro são as comissões municipais e estaduais de emprego, paritárias e tripartites, seguindo a estrutura do Codefat. As comissões hoje já existem em grande parte dos municípios brasileiros, bem como em todos os estados da federação. Porém, esta rápida expansão não necessariamente indica que tenham condições de se constituir em fóruns representativos da sociedade com capacidade para executar plenamente suas atribuições.

Poucas comissões têm um papel ativo na construção de propostas que atendam às necessidades do mercado de trabalho local e muitas vezes funcionam como canal de reivindicações de ações no campo da qualificação profissional que não estão sintonizadas com a realidade do mercado de trabalho. Na prática, o papel destas comissões, seja no caso da destinação de recursos para formação profissional, seja no caso da priorização dos programas de geração de emprego e renda tem sido, na maioria das vezes, simplesmente homologatório (Lima e Araújo, 2001).

Nos marcos de um verdadeiro sistema público de emprego, a descentralização de ações pode aumentar o alcance e a efetividade das políticas, desde que se consiga a sua coordenação, visando alcançar os objetivos gerais de uma melhor organização do mercado de trabalho. A Resolução Codefat nº 333, de 2003, transformou essa realidade em política ao prever recursos para os Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs) municipais ou intermunicipais, no âmbito do novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Como vimos, no caso brasileiro, a expansão das políticas de emprego se deu de forma tardia e fragmentada. Até pelo menos o início deste século, não se havia concebido de forma consistente a idéia de um sistema público capaz de articular as várias políticas e as instâncias institucionais, elevando a sua eficiência e permitindo uma maior inclusão social.

Uma das tantas exigências deste sistema é assegurar ao trabalhador que recebe o seguro-desemprego “circular” pelas demais políticas. Ou seja, trata-se de permitir que o trabalhador segurado seja encaminhado ao SINE e daí a um conjunto de políticas de emprego executadas em nível municipal e

estadual. Para além desta circulação, faz-se necessário discutir o conteúdo destas políticas e as formas de integração, levando em consideração os vários estratos sócio-ocupacionais e as distintas trajetórias profissionais dos segmentos da força de trabalho formal, já que são apenas estes que têm acesso ao seguro-desemprego.

Outras modalidades de sustentação da renda, durante o aconselhamento e a realização de cursos de qualificação profissional, especialmente para aqueles sem direito a este benefício, devem ser pensadas pelo sistema público de emprego.

Apresentamos agora alguns indicadores que apontam para uma maior comunicação entre o seguro-desemprego e as demais políticas no período recente. As tabelas abaixo apontam para uma crescente participação dos postos SINE na inscrição dos trabalhadores requerentes do seguro-desemprego. Em 1996, menos de ¼ dos trabalhadores se inscrevia para receber o benefício nas agências do SINE, percentual que se elevou para quase metade em 2006, se considerarmos os 44,1% do SINE mais os 2,3% vinculados a parcerias com ONGs e prefeituras, que vinculam o benefício a políticas de emprego também financiadas pelo MTE. A mera passagem pelo SINE na busca do benefício não assegura por si só a “circulação” pelos demais programas, mas torna este processo mais factível e viável. Ressalte-se ainda que esta maior participação do SINE no atendimento do seguro-desemprego esteve associada a uma duplicação do seu número de postos, enquanto no caso da DRT estes se mantiveram estáveis.

TABELA 1
Distribuição dos Requerentes do Seguro-Desemprego por Tipo de Posto, 1996

UF	MTE	DRT	SINE	CAIXA	TOTAL
Rondonia		78,6	21,4		100,0
Acre		99,0	1,0		100,0
Amazonas		9,1	90,9		100,0
Roraima		74,9	25,1		100,0
Para		31,3	22,8	46,0	100,0
Amapa		30,2	69,8	-	100,0
Tocantins		62,8	21,5	15,7	100,0
Norte		35,2	43,5	21,3	100,0
Maranhao		18,2	0,7	81,1	100,0
Piaui		66,0	22,7	11,2	100,0
Ceara		26,7	73,3	0,0	100,0
Rio Grande do Norte		11,2	17,5	71,3	100,0
Paraiba		17,6	1,6	80,8	100,0
Pernambuco		36,8	6,3	57,0	100,0
Alagoas		34,7	12,6	52,7	100,0
Sergipe		94,7	2,3	3,0	100,0
Bahia		25,3	48,0	26,7	100,0
Nordete		31,7	30,4	37,9	100,0
Minas Gerais		44,8	23,1	32,1	100,0
Espirito Santo		24,6	11,3	64,0	100,0
Rio de Janeiro		68,0	17,0	14,9	100,0
Sao Paulo		41,5	1,6	56,9	100,0
Sudeste		46,5	9,2	44,2	100,0
Parana		46,5	47,9	44,7	139,0
Santa Catarina		12,9	39,0	48,1	100,0
Rio Grande do Sul		24,1	59,9	16,0	100,0
Sul		15,7	50,8	33,5	100,0
Mato Grosso do Sul		50,8	30,9	18,3	100,0
Mato Grosso		26,6	7,8	65,6	100,0
Goiás		24,9	12,7	62,5	100,0
Brasília	0,5	9,0	90,5	-	100,0
Centro-Oeste	0,12	26,2	35,5	38,1	100,0
BRASIL	0,0	37,2	22,6	40,2	100,0

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

TABELA 2
Distribuição dos Requerentes do Seguro-Desemprego por Tipo de Posto, 2006

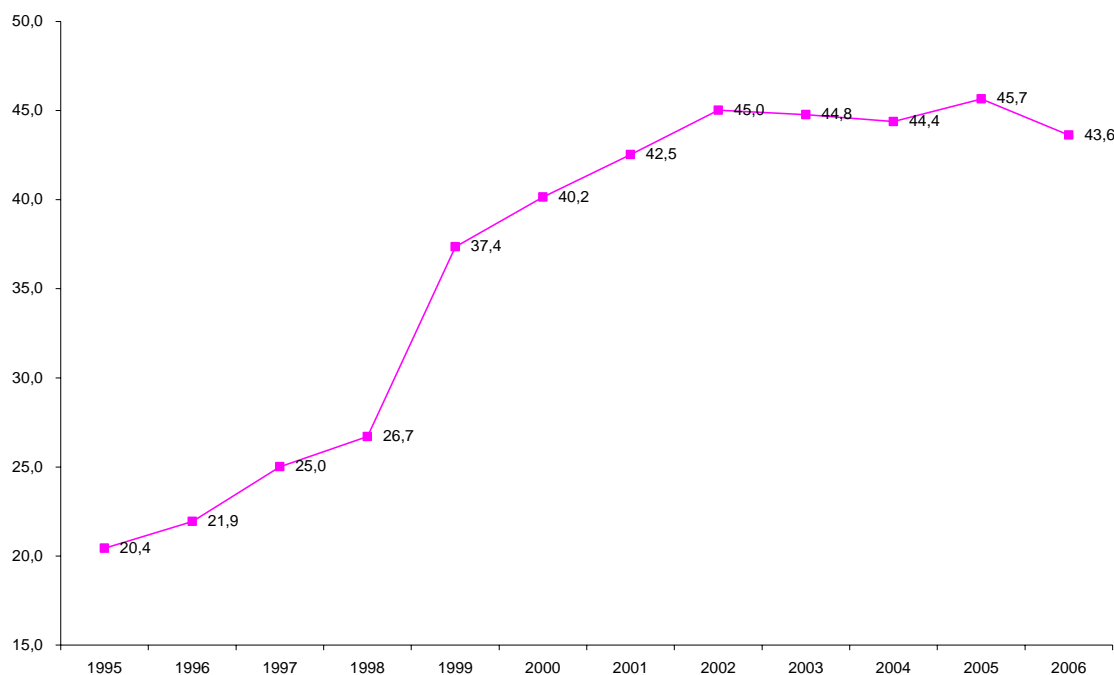
UF	MTE	DRT	SINE	CAIXA	PREFEITURA + PARCERIA	TOTAL
Rondonia		68,4	31,6			100,0
Acre		51,1	48,9			100,0
Amazonas		17,9	82,1			100,0
Roraima		9,4	90,6			100,0
Para		47,2	31,4	21,4		100,0
Amapa		44,5	55,5	-		100,0
Tocantins		31,1	59,1	9,8		100,0
Norte		40,8	49,7	9,5		100,0
Maranhao		65,6	30,1	4,3		100,0
Piaui		64,6	28,5	6,9		100,0
Ceara		41,6	58,4	-		100,0
Rio Grande do Norte		34,7	20,1	45,1		100,0
Paraiba		74,5	19,5	6,0		100,0
Pernambuco		69,6	24,4	4,2	1,8	100,0
Alagoas		68,8	31,2	-	-	100,0
Sergipe		83,3	16,7	-	-	100,0
Bahia		27,1	69,4	3,5	0,0	100,0
Nordete		50,1	43,5	6,1	0,3	100,0
Minas Gerais		53,7	29,7	15,7	0,9	100,0
Espirito Santo		49,4	16,5	34,1	-	100,0
Rio de Janeiro		87,1	10,7	0,8	1,4	100,0
Sao Paulo		37,2	41,0	14,5	7,3	100,0
Sudeste		50,0	32,1	13,4	4,4	100,0
Parana		17,2	82,6	0,2	-	100,0
Santa Catarina		34,5	48,0	17,5	-	100,0
Rio Grande do Sul		15,9	78,4	5,8	-	100,0
Sul		21,0	72,4	6,6	-	100,0
Mato Grosso do Sul		50,5	43,0	6,5	-	100,0
Mato Grosso		55,3	43,0	1,7	-	100,0
Goias		33,1	60,2	6,6	-	100,0
Brasília	0,4	25,6	52,4	21,7	-	100,0
Centro-Oeste	0,1	39,2	52,0	8,8	-	100,0
BRASIL		43,3	44,1	10,3	2,3	100,0

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Outra maneira, mais eficaz, de se medir o nível de integração do seguro-desemprego com outras políticas é avaliar o percentual de trabalhadores segurados e que, ao mesmo tempo, se inscrevem no SINE. Observa-se uma melhora expressiva no período de 1995 a 2005, quando o percentual de segurados inscritos no SINE no total de segurados saltou de 20,4% para 45,7%, sofrendo uma pequena redução no ano passado.

Por outro lado, ressalta-se que os beneficiários do seguro-desemprego inscritos no SINE representam cerca de 50% do total de inscritos no SINE, que atende outros trabalhadores desempregados com menor vinculação ao setor formal, além dos ocupados em busca de melhores empregos ou dos jovens que procuram seu primeiro emprego.

GRÁFICO 1
Participação dos Segurados Inscritos no SINE no Total de Segurados, 1995/2006



Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

A participação dos segurados que estão inscritos no SINE no total de beneficiários do seguro-desemprego apresenta uma grande oscilação inter e intra-regional. Na região Norte, destacam-se Amazonas e Roraima, com mais de 80%, enquanto no Nordeste, Bahia e Ceará apresentam percentuais acima de 50%. No Sudeste, o maior percentual encontra-se em São Paulo, com 40% dos segurados inscritos no SINE. Rio Grande do Sul e Paraná possuem percentuais em torno de 80%. Na região Centro-Oeste, o destaque é de Goiás, com 60% dos segurados inscritos no SINE.

Estas diferenças estão relacionadas à maior ou menor aderência do SINE estadual aos mercados de trabalhos regionais e ao esforço realizado por estas secretarias para fazer com que os trabalhadores circulem pelos dois programas. Entretanto, não necessariamente servem como indícios seguros de

efetiva integração, já que o mero encaminhamento ao SINE pouco diz sobre o “valor agregado” ao trabalhador em busca de reinserção no mercado de trabalho.

TABELA 3
Participação dos Segurados Inscritos no SINE no Total de Segurados por UF, 1995/2006

UF	2006		
	Segurados	Beneficiários inscritos no SINE	%
Rondonia	42.660	13.311	31,2
Acre	11.227	5.425	48,3
Amazonas	68.520	55.279	80,7
Roraima	6.214	5.549	89,3
Para	110.619	34.432	31,1
Amapa	12.285	6.727	54,8
Tocantins	29.489	17.238	58,5
Maranhao	76.670	22.832	29,8
Piaui	52.077	14.569	28,0
Ceara	165.512	96.026	58,0
Rio Grande do Norte	71.610	14.257	19,9
Paraiba	58.121	11.154	19,2
Pernambuco	175.839	42.670	24,3
Alagoas	60.055	18.546	30,9
Sergipe	42.203	6.919	16,4
Bahia	299.133	204.448	68,3
Minas Gerais	709.038	207.960	29,3
Espirito Santo	134.899	21.820	16,2
Rio de Janeiro	477.988	50.510	10,6
Sao Paulo	1.589.780	642.174	40,4
Parana	409.686	334.092	81,5
Santa Catarina	268.233	126.919	47,3
Rio Grande do Sul	398.640	308.685	77,4
Mato Grosso do Sul	81.845	34.746	42,5
Mato Grosso	102.297	43.445	42,5
Goiás	196.062	116.796	59,6
Brasília	102.551	53.016	51,7
BRASIL	5.753.254	2.509.545	43,6

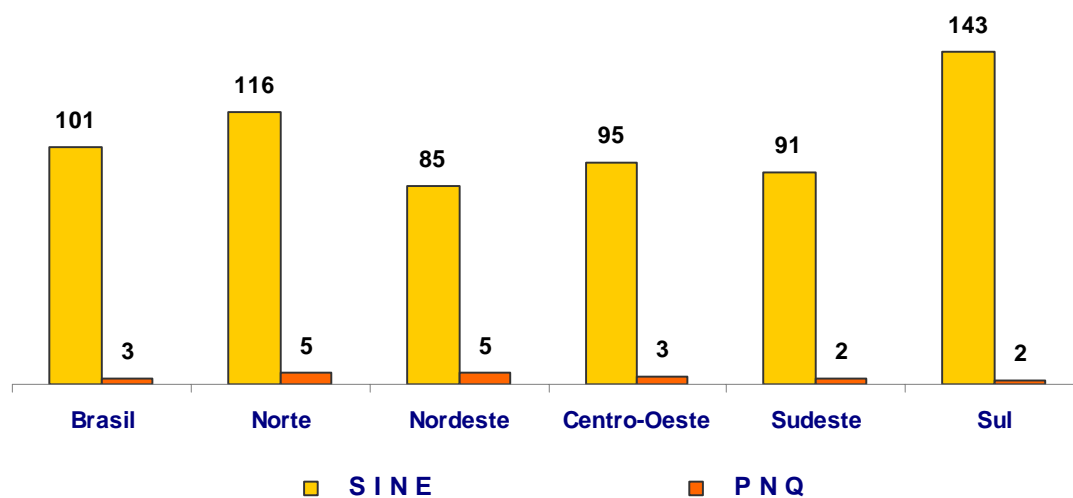
Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

O percentual de beneficiários do seguro-desemprego que passam por cursos de qualificação profissional é significativamente menor, indicando uma limitação estrutural na articulação e integração das políticas.

Para se ter uma noção deste descompasso é apresentada a relação entre trabalhadores segurados, inscritos na intermediação de mão-de-obra (SINE) e aqueles que passaram por cursos de qualificação no âmbito do PNQ. Observa-se que o total de segurados equivale, no Brasil, ao total de inscritos no SINE, ainda que cerca de metade destes não receba seguro-desemprego, como vimos acima. Já no caso dos trabalhadores qualificados no âmbito do programa PNQ, este universo representa 3% do total de segurados, chegando a 5% nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda que outros trabalhadores passem por cursos de qualificação profissional no âmbito do Sistema S, parte expressiva destes sequer “circula” pelas demais políticas de emprego. Não se dispõe deste percentual, já que o Sistema S não divulga os dados de suas atividades de qualificação para o conjunto do Brasil.

GRÁFICO 2
Relação entre o Total de Inscritos no SINE e os Matriculados no PNQ e o Total de Segurados (Total de Segurados=100)- 2004



Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

3. Situação Atual do Seguro-Desemprego no Brasil

Nos últimos 10 anos, o seguro-desemprego consolidou-se como ferramenta de política pública que atende à base do mercado de trabalho formal. Se no início dos anos 1990, ele atendia pouco menos de três milhões de trabalhadores e contava com uma taxa de habilitação de cerca de 90% (Barbosa e

Moretto, 1998), de 1995 em diante ele atenderia ao menos quatro milhões de trabalhadores anualmente, atingindo uma taxa de habilitação superior a 98%, como se depreende do gráfico abaixo.

Esta evolução positiva deve-se à maior clareza sobre as regras de acesso ao programa, permitindo maior conhecimento dos trabalhadores acerca da legislação. Importa ressaltar que a lei 8.900, de 1994, ampliou a sua duração de três para cinco meses e definiu o valor de oscilação do benefício entre um e dois salários mínimos.

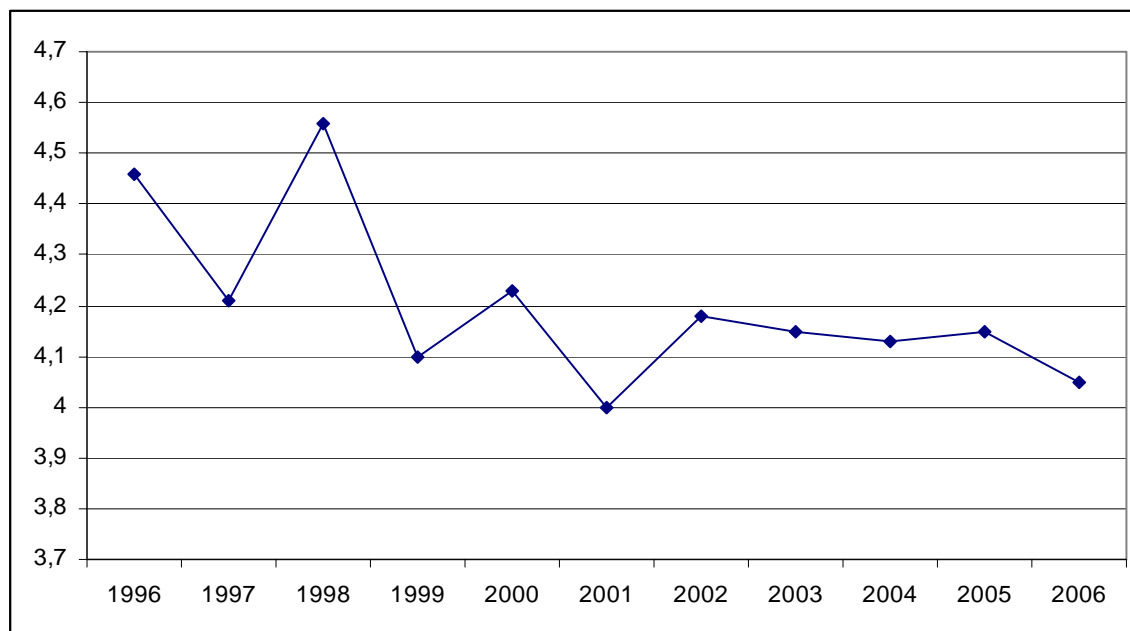
Paralelamente, o número de segurados, ao menos até 2004, passou a oscilar de acordo com o ciclo econômico. Neste sentido, o ano 2000, para a segunda metade da década de 1990 conforma um “vale” no total de segurados, assim como o ano de 2004, no quinquênio seguinte, em virtude dos níveis de crescimento econômico evidenciado nestes anos, com a simultânea queda da taxa de desemprego.

Vale ressaltar, contudo, que como apenas 22%⁵ dos desempregados recebem o seguro-desemprego na modalidade trabalhador formal⁶, não existe uma correlação estreita entre taxa de desemprego e total de segurados. Por outro lado, se é verdade que o total de desempregados tende a se reduzir, caso se mantenham os índices de crescimento econômico acima dos 4%, isto não indica que a relação segurados/desempregados caia de forma significativa, inclusive porque o período de duração do benefício tem se reduzido de maneira constante, como se detecta a partir do gráfico abaixo.

⁵ Este cálculo foi realizado para o ano de 2005 com base nos dados da PNAD e assumindo que o tempo médio de duração do benefício é de 4,15 meses, segundo dados fornecidos pela CGSAP/DES/SPPE/MTE.

⁶ A análise dos dados do seguro-desemprego priorizou os indicadores da modalidade trabalhador formal. O seguro-desemprego, conforme veremos adiante, também pode ser acionado sob outras modalidades: trabalhador doméstico, pescador artesanal e resgatado da condição de trabalho escravo.

GRÁFICO 3
Duração Média do Seguro-Desemprego na Modalidade Trabalhador Formal em Número de Meses – 1996-2006



Fonte:

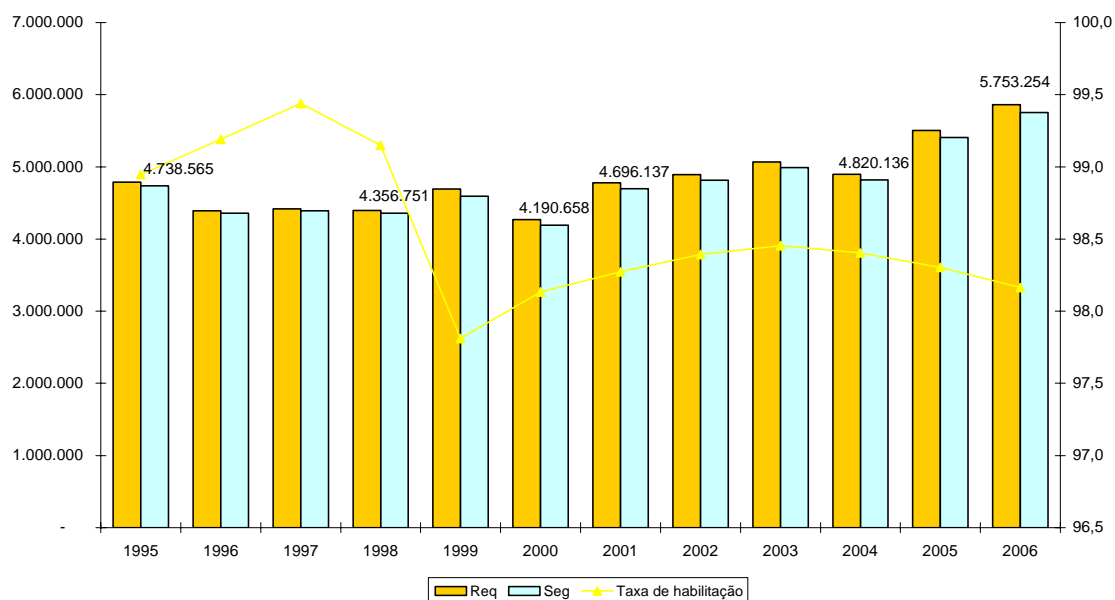
CGSA/DES/SPPE/MTE.

Aliás, a partir de 2004, mesmo com a redução da taxa de desemprego, o número de segurados continuou crescendo, o que se deve, em grande medida, à elevada rotatividade do mercado de trabalho, como trataremos de mostrar no tópico 5 do presente documento. Trata-se, aliás, de fenômeno estrutural da economia brasileira. Deste o Plano Cruzado, a elevação do nível de crescimento tem sido acompanhada de repique nas taxas de rotatividade.

Ou seja, o número de admitidos e o de desligados do setor formal tem aumentado de forma expressiva no período recente de recuperação econômica. O número de segurados está portando no Brasil mais relacionado à demissão sem justa causa do que à taxa de desemprego, que inclui os jovens ofertando trabalho pela primeira vez e pessoas sem vínculo com o mercado formal de trabalho – grupos estes que não têm acesso ao benefício.

Observa-se inclusive que, apesar da queda da taxa de desemprego e num contexto de elevação do total de empregos formais, o total de segurados ampliou-se em quase 20% entre 2004 e 2006, não estando aqui computados os segurados sob outras modalidades que não do trabalhador formal.

GRÁFICO 4
Total de Requerentes e Segurados e Taxa de Habilitação na
Modalidade Trabalhador Formal – Brasil, 1995-2006



Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Ao se analisar a taxa de habilitação (requerentes/segurados), durante o período de 1995 a 2006, observa-se uma leve queda no final da década passada, entre 1997 e 1999 – de 99,4% para 97,8% na média nacional - associada provavelmente à elevação da informalidade, que aumentou o número de requerentes sem “direito” ao seguro. Em seguida, a taxa de habilitação eleva-se, também de forma pouco pronunciada, para se estabilizar em torno de 98% em 2006. Praticamente todas as unidades da federação seguem esta tendência, ainda que com ritmos e magnitudes diferenciadas.

TABELA 4
Evolução da Taxa de Habilitação do Seguro-Desemprego na Modalidade
Trabalhador Formal por UF, 1995-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rondonia	98,9	98,8	99,3	97,6	98,1	98,1	98,5	98,7	98,2	98,4	98,4	98,2
Acre	98,6	99,2	99,4	99,2	97,9	98,9	98,8	98,7	98,7	98,9	98,8	98,5
Amazonas	99,5	99,4	99,6	99,6	99,1	98,9	98,5	98,6	98,6	98,6	98,5	98,2
Roraima	98,0	98,8	99,5	99,4	98,6	98,5	99,2	99,5	99,2	99,0	99,4	98,8
Para	98,9	99,0	99,1	99,1	97,7	97,7	97,7	97,9	97,8	97,8	97,8	97,4
Amapa	99,0	98,9	99,3	99,2	97,5	97,4	98,1	98,2	98,0	97,8	97,9	97,4
Tocantins	98,2	98,2	98,8	98,8	97,3	97,8	98,0	97,9	98,1	97,9	98,2	98,2
Maranhao	99,0	98,9	99,2	98,6	96,9	97,7	98,0	97,8	97,9	98,0	98,1	97,8
Piaui	99,3	99,4	99,7	99,3	98,0	98,3	98,6	98,6	98,6	98,7	98,6	98,2
Ceara	99,8	99,8	99,8	99,4	99,0	99,4	99,2	99,4	99,4	99,3	99,3	99,1
Rio Grande do Norte	99,3	99,2	99,5	99,3	98,0	98,2	98,3	98,3	98,3	98,2	98,4	98,3
Paraíba	98,9	98,8	99,3	98,8	97,1	97,6	97,7	98,0	98,1	98,0	98,4	98,7
Pernambuco	98,7	99,2	99,4	99,1	97,1	97,0	97,2	97,1	97,5	97,5	97,4	97,4
Alagoas	99,1	99,1	99,2	98,8	97,8	98,3	98,9	98,6	98,7	98,4	98,3	97,9
Sergipe	99,3	99,1	99,6	99,3	98,0	98,2	98,5	98,3	98,7	98,5	98,3	98,3
Bahia	98,6	98,9	99,2	99,0	98,2	98,8	98,8	98,9	98,8	98,8	98,9	98,7
Minas Gerais	99,0	99,2	99,6	99,4	98,3	98,6	98,6	98,8	98,8	98,7	98,6	98,4
Espirito Santo	99,2	99,5	99,6	98,0	98,2	98,6	98,6	98,6	98,7	98,4	98,0	97,9
Rio de Janeiro	98,7	98,8	99,2	98,9	96,5	96,5	96,8	97,0	97,2	97,3	97,2	97,2
Sao Paulo	98,9	99,2	99,4	99,1	97,5	97,9	98,1	98,2	98,2	98,2	98,0	97,8
Parana	99,2	99,5	99,7	99,7	98,9	99,3	99,2	99,4	99,4	99,3	99,2	99,0
Santa Catarina	99,3	99,5	99,6	99,5	98,5	98,9	99,0	99,2	99,2	99,1	99,0	99,0
Rio Grande do Sul	99,3	99,4	99,6	99,5	98,4	98,7	98,8	99,0	98,9	98,9	98,8	98,6
Mato Grosso do Sul	98,3	99,0	99,4	99,4	98,5	98,6	98,4	98,5	98,6	98,4	98,3	98,3
Mato Grosso	98,5	98,8	99,2	98,8	97,8	97,8	97,9	98,2	98,3	98,0	98,1	98,2
Goias	99,2	99,4	99,5	99,3	98,3	98,5	98,6	98,8	98,9	98,8	98,8	98,5
Brasília	99,5	99,5	99,4	98,8	97,4	97,4	98,0	98,0	98,1	98,1	98,3	98,1
BRASIL	98,9	99,2	99,4	99,1	97,8	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,3	98,2

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

No que diz respeito à taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa), à exceção de alguns estados caracterizados pela elevada migração, ela também encontra um pico, em 1999, de 73,1%, provavelmente porque tanto os admitidos quanto os desligados se reduziram, ainda que os primeiros mais que os segundos. Esta taxa cai para 64,1% no ano 2000, de aquecimento da economia, e se eleva entre 2001 a 2003, período de baixo crescimento com estagnação, chegando, no último ano, a 67%. Daí em diante, com o reaquecimento da economia, ela baixa para 62,8% em 2004, mantendo-se estável daí em diante.

Ou seja, ao contrário do que se poderia esperar à primeira vista, a taxa de cobertura está mais associada à rotatividade, a qual se eleva com crescimento econômico, e se reduz nos momentos de crise. De 2004

para frente, a taxa de cobertura tem se estabilizado a níveis baixos – se comparada com o período 1996-2006 – já que os segurados crescem ao mesmo ritmo dos demitidos sem justa causa, num contexto de recuperação do dinamismo do emprego formal com elevada rotatividade.

Importa ainda ressaltar que o fato de a taxa de cobertura ser relativamente menor nos estados do Sul e do Sudeste, comparativamente aos do Norte e Nordeste, revela tanto o maior dinamismo do mercado de trabalho formal nos primeiros, concentrado obviamente em alguns segmentos da mão-de-obra, como as maiores possibilidades de inserção fora do mercado de trabalho; e até mesmo, o que parece menos significativo, o pouco interesse no benefício face ao seu baixo valor, especialmente nos segmentos com renda superior a 10 salários mínimos.

TABELA 5
Evolução da Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego na
Modalidade Trabalhador Formal por UF, 1996-2006

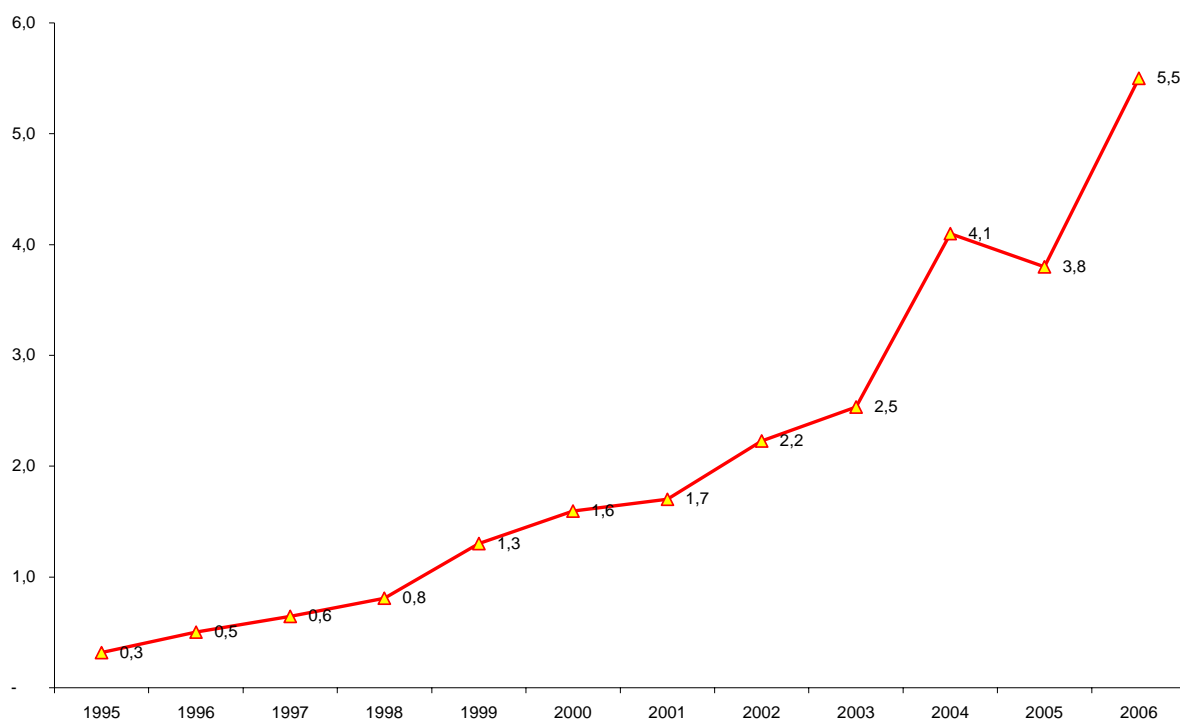
UF	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rondonia	93,4	87,8	82,9	88,9	86,2	87,1	94,7	88,5	84,7	83,5	84,8
Acre	81,0	91,2	88,6	96,7	91,3	86,9	87,2	98,5	93,1	91,8	84,3
Amazonas	80,1	76,2	72,3	76,0	63,8	62,3	66,3	67,0	58,4	60,3	64,9
Roraima	86,8	86,6	84,1	101,0	90,7	105,1	104,9	115,7	92,9	99,5	108,6
Para	86,7	82,2	77,8	89,2	74,5	76,5	74,2	69,0	67,0	68,7	68,5
Amapa	112,9	96,2	91,2	97,0	91,8	108,4	113,4	106,2	123,4	94,8	102,6
Tocantins	1.563,7	96,7	79,5	89,8	74,3	83,5	77,8	88,5	76,5	76,4	84,5
Maranhao	116,2	121,4	105,6	105,8	105,0	98,4	115,3	121,1	115,7	114,6	112,9
Piaui	129,9	132,2	117,4	115,8	90,9	98,2	106,4	106,1	109,1	109,4	111,3
Ceara	88,1	90,6	85,7	106,1	79,2	83,3	85,4	85,2	80,8	83,5	79,8
Rio Grande do Norte	98,5	92,4	90,8	87,7	86,4	76,0	75,8	70,8	57,8	65,8	61,3
Paraíba	119,1	100,4	104,3	100,3	98,9	91,0	93,0	89,5	94,8	85,1	89,5
Pernambuco	78,2	77,9	76,6	88,9	77,3	71,4	76,4	76,2	72,2	66,7	68,1
Alagoas	79,0	94,3	78,6	77,0	72,2	73,2	75,2	80,9	72,1	70,0	69,6
Sergipe	94,5	82,8	74,5	82,6	73,2	69,4	84,1	80,2	77,2	79,4	74,3
Bahia	97,1	98,0	89,0	102,3	81,7	83,0	85,5	85,8	75,9	76,5	76,2
Minas Gerais	59,7	61,3	58,8	62,6	56,1	58,9	58,8	59,2	55,8	56,2	55,9
Espirito Santo	69,6	68,9	74,0	76,9	61,5	64,4	62,8	62,8	59,5	59,2	58,4
Rio de Janeiro	64,6	67,3	66,4	75,2	67,0	67,7	67,5	69,0	65,2	64,9	65,2
Sao Paulo	63,9	64,8	62,8	69,3	59,2	60,1	61,6	63,2	58,3	57,9	57,6
Parana	69,9	69,0	68,6	74,0	64,9	65,3	65,4	66,1	62,0	63,9	64,4
Santa Catarina	73,5	69,1	69,2	67,4	62,6	63,1	63,1	62,5	58,6	59,5	59,0
Rio Grande do Sul	66,2	64,7	63,7	66,5	58,8	60,2	62,3	62,2	56,4	60,1	60,9
Mato Grosso do Sul	80,5	81,3	74,6	72,0	66,7	68,7	66,1	65,6	62,7	64,0	64,2
Mato Grosso	71,9	73,4	67,9	64,4	61,0	62,5	59,8	56,8	52,9	54,8	59,0
Goiás	73,7	70,6	67,6	59,8	68,1	69,1	69,8	71,8	68,5	67,3	68,0
Brasília	71,7	69,7	70,2	81,7	68,5	72,5	75,9	73,9	69,6	69,9	68,6
BRASIL	69,2	69,7	67,7	73,2	64,1	65,2	66,4	67,0	62,4	62,8	62,8

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Outro fator que merece ser ressaltado é a crescente participação de novas modalidades de pagamento do seguro-desemprego para o pescador artesanal (1992), o empregado doméstico (2001) e o trabalhador resgatado da condição de trabalho escravo (2003), além da bolsa qualificação criada em 1998. O total

de segurados que recebiam benefícios sob estas outras modalidades equivalia a 0,3% do total de segurados em 1995, chegando a 5,5% do total em 2006. É importante ressaltar também que, em 2006, 94,7% dos enquadrados nesta categoria “outros” recebiam o seguro sob a modalidade de pescador artesanal, totalizando mais de 300 mil pessoas. A título de ilustração, neste mesmo ano, havia 10.882 segurados sob a modalidade empregado doméstico, 3.672 recebendo a bolsa qualificação e 3.103 resgatados do trabalho escravo.

GRÁFICO 5
Percentual dos Segurados das Outras Modalidades em
relação ao Total de Segurados – Brasil, 1995-2006



Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

A importância destas outras modalidades – e mais especificamente – do seguro para o pescador artesanal varia bastante de estado para estado. No Pará, o conjunto “outros” equivale 40,8% do total de segurados, percentual também importante no Amapá (33,8%) e no Amazonas (22,7%), enquanto em São Paulo esta mesma participação é de apenas 0,2%. Somando-se todos estes benefícios, o Brasil contava, em 2006, com um total de 6.087.643 segurados pelo programa seguro-desemprego.

TABELA 6
Percentual dos Segurados das Outras Modalidades em
relação ao Total de Segurados por UF, 2006

UF	2006		
	Formal	Outros	%
Rondonia	42.660	2.773	6,1
Acre	11.227	1.489	11,7
Amazonas	68.520	20.086	22,7
Roraima	6.214	1.736	21,8
Para	110.619	76.121	40,8
Amapa	12.285	6.085	33,1
Tocantins	29.489	1.857	5,9
Maranhão	76.670	22.315	22,5
Piauí	52.077	12.325	19,1
Ceará	165.512	22.060	11,8
Rio Grande do Norte	71.610	12.202	14,6
Paraíba	58.121	8.783	13,1
Pernambuco	175.839	3.790	2,1
Alagoas	60.055	5.453	8,3
Sergipe	42.203	10.989	20,7
Bahia	299.133	30.328	9,2
Minas Gerais	709.038	10.263	1,4
Espirito Santo	134.899	7.198	5,1
Rio de Janeiro	477.988	11.687	2,4
São Paulo	1.589.780	11.658	0,7
Paraná	409.686	10.621	2,5
Santa Catarina	268.233	17.095	6,0
Rio Grande do Sul	398.640	14.972	3,6
Mato Grosso do Sul	81.845	3.601	4,2
Mato Grosso	102.297	5.118	4,8
Goiás	196.062	393	0,2
Brasília	102.551	288	0,3
BRASIL	5.753.254	334.389	5,5

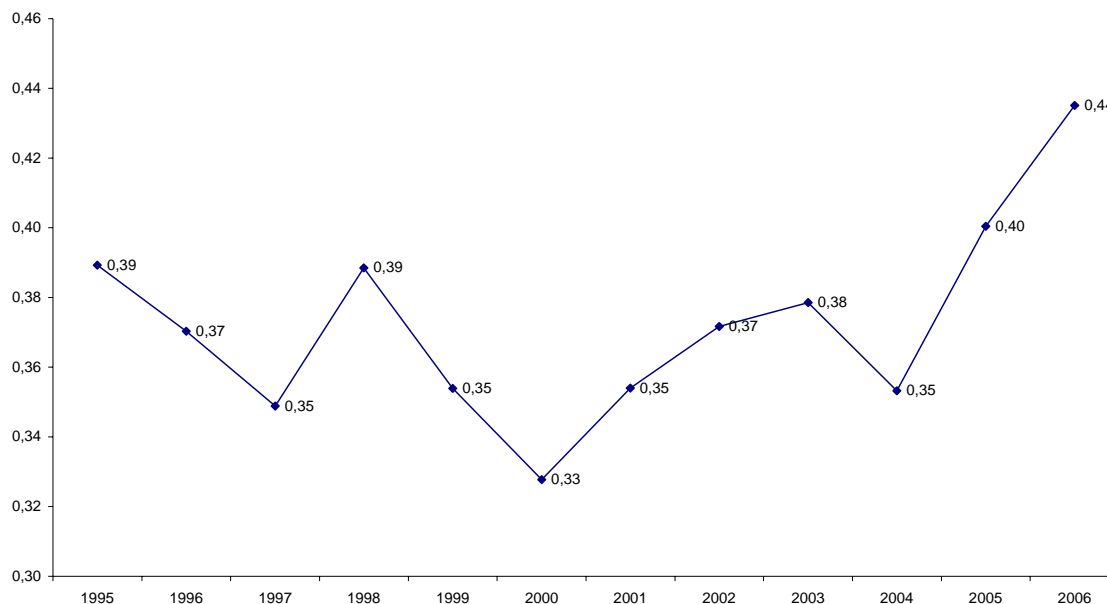
Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Obs: Os dados do seguro para os trabalhadores regatados do trabalho escravo não estão disponíveis por aparecem apenas no total do país.

UF e

Em termos dos gastos com seguro-desemprego – para a modalidade do trabalhador formal - percebe-se um aumento tanto em termos percentuais (com relação ao PIB), como absolutos no período recente. Mais uma vez, comprova-se que os anos de 2000 e 2004, de elevado crescimento econômico para os padrões do país, comportam participações menores dos gastos no PIB, de 0,33% e 0,35%, respectivamente. A partir deste último ano, a participação dos gastos com o seguro inicia uma nova inflexão para cima, chegando a 0,44% do PIB em 2006, como se depreende do gráfico abaixo.

GRÁFICO 6
Evolução das Despesas do Seguro-Desemprego da
Modalidade Trabalhador Formal em % do PIB – Brasil, 1995-2006



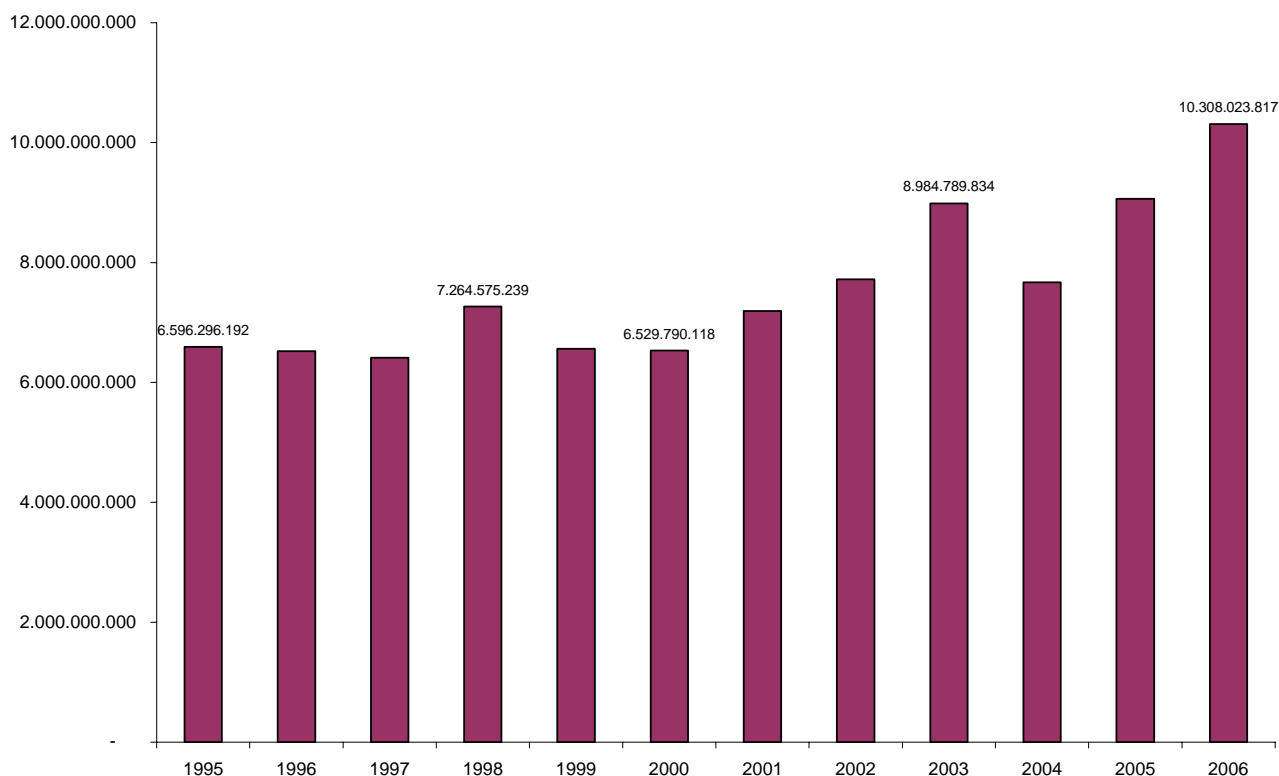
Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e BACEN.

Em termos reais, os gastos com o pagamento do seguro-desemprego para o trabalhador formal elevaram-se em 56,3% entre 1995 e 2006, saltando de 6,6 para 10,3 bilhões de reais em valores de 2006. Boa parte deste incremento (60%) concentra-se no período 2004-2006. Para o conjunto do período, cerca de 40% da elevação dos gastos pode ser explicada pela expansão dos segurados.

Porém, observam-se relações bastante contrastantes neste longo período. Entre 2004-2006, a expansão dos segurados em termos numéricos responde por quase 60% dos gastos com o seguro, considerando-se apenas a modalidade para o trabalhador formal. Por outro lado, de 1995 a 2002, a expansão dos gastos é apenas em 10% explicada pelo incremento numérico de segurados.

GRÁFICO 7
Evolução dos Gastos com Seguro-Desemprego na Modalidade
Trabalhador Formal – Brasil, 1995-2006

(em R\$ de 2006)

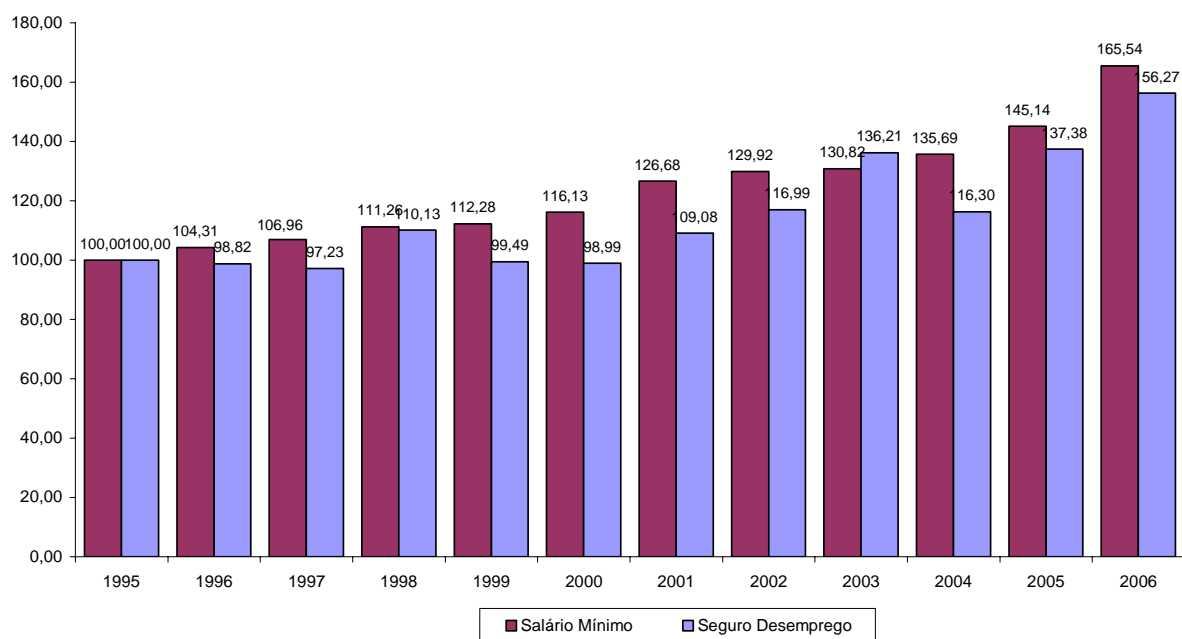


Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e INPC/IBGE.

O outro fator que explica a expansão dos gastos com o seguro-desemprego é a elevação do salário mínimo. Como se observa a partir do gráfico abaixo, ao longo do período 1995-2006, a curva de elevação dos gastos do seguro-desemprego e de aumento do salário mínimo seguiu uma tendência cuja magnitude é muito próxima nos extremos do período.

Lembremos que o salário mínimo serve de piso ao benefício, e a maioria dos trabalhadores segurados recebe até três salários mínimos, estando o teto mensal do seguro fixado hoje em 1,87 salários mínimos. Isto faz com que este programa seja bastante progressivo – ou seja, a taxa de reposição é menor quanto maior for o último salário recebido –, acarretando uma forte relação entre as duas variáveis, ainda que esta não seja perfeita e esteja sob influência de outros fatores.

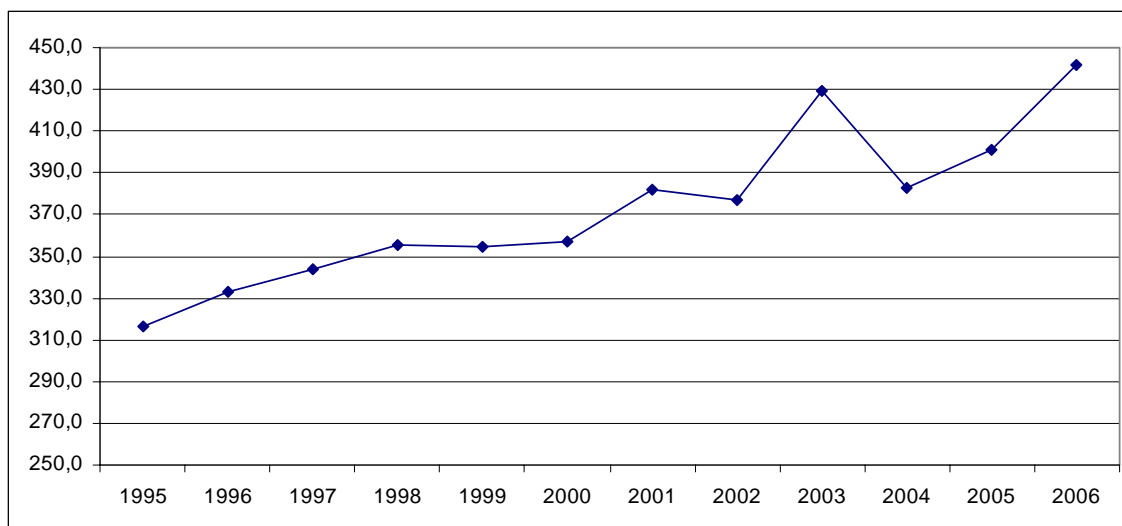
GRÁFICO 8
Números-Índices dos Gastos com Seguro-Desemprego na Modalidade Trabalhador Formal e do Salário Mínimo em Termos Reais – Brasil, 1995-2006



Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE; INPC/IBGE; IPEA.

Como se verifica no gráfico abaixo, o valor médio do benefício em termos reais expande-se ao longo do período com poucas oscilações. Entre 1995 e 2006, houve um ganho de 40% em termos gerais. Paralelamente, o valor médio do benefício em salário mínimo se reduz de 1,54 a 1,31 ao longo do período, situando-se na casa de 440 reais no ano de 2006.

GRÁFICO 9
Evolução do Valor Médio do Seguro-Desemprego na Modalidade
Trabalhador Formal, Brasil, 1995-2006
(em reais de 2006)



Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e INPC/IBGE.

O ano de 2003 merece atenção, pois o incremento do valor benefício médio não parece estar relacionado com a elevação do salário mínimo, a qual se revelou bastante pequena. Isto se explica provavelmente pelo fato de neste ano de crise ter aumentado o total de segurados das faixas mais elevadas de renda.

De qualquer maneira, fica evidente que nos últimos dois anos, o incremento mais intenso nos gastos com o seguro-desemprego – de R\$ 7,7 bilhões para R\$ 10,4 bilhões - conta com a contribuição tanto do fator numérico, quando do fator renda, em grande medida puxado pela elevação do salário mínimo. Ou seja, a um acréscimo de 15% no valor médio do benefício se somou um incremento de 933 mil trabalhadores segurados, em virtude de um mercado de trabalho pautado pela elevada rotatividade.

É importante ressaltar que as outras modalidades de seguro-desemprego crescem um montante de apenas 3,5% - cerca de R\$ 365 milhões (dados MTE) - ao montante gasto com o seguro do trabalhador formal.

Em termos de taxa de reposição salarial, percebe-se que esta se elevou no período recente de 51% para 64% (IPEA, 2006). O papel do seguro como fonte de manutenção de renda do trabalhador desligado do

setor formal é ainda maior para os grupos de baixa renda deste segmento do mercado de trabalho, o que revela o caráter distributivo de tal política. Percebe-se, ainda, que neste aspecto o Brasil logra taxas de reposição superiores as dos países desenvolvidos, com a exceção da Suécia, o que só se torna possível graças aos baixos níveis salariais dos grupos que conformam a base do mercado de trabalho formal.

TABELA 7
Características do Seguro-Desemprego – Países Selecionados

Países	Duração Máxima ⁽¹⁾	Taxa de Reposição ⁽²⁾
Suécia	14	80
França	24	57,4
Alemanha	12	60
Canadá	9	55
Estados Unidos	6	50
Brasil	5	64

Fonte: IPEA, 2006 e Werner e Winkler, 2004

Nota: 1) Duração máxima (em número de meses)

2) Em 1% do último salário líquido

As taxas de habilitação, de cobertura e de reposição salarial indicam que o seguro-desemprego está consolidado enquanto um mecanismo de política pública voltado para a proteção do trabalhador formal da economia. Ou seja, o seguro-desemprego contribui, de alguma maneira, para conter o rebaixamento da renda do trabalhador resultante do desemprego.

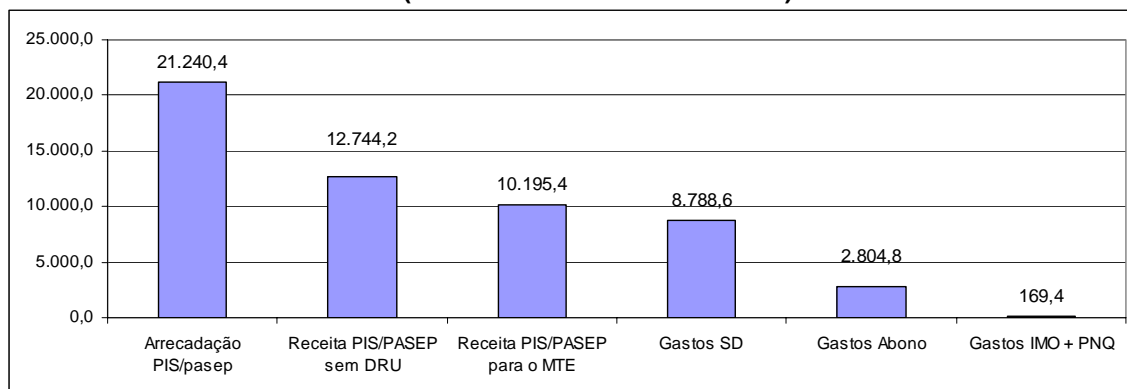
Nesse sentido, configura-se numa constatação sem evidência empírica classificar o seguro-desemprego como um simples programa de transferência de renda aos desempregados, não funcionando como um seguro-desemprego tradicional, tal como apontam Amadeo e Camargo (1994). Antes, pelo contrário, o benefício funciona como um dos mecanismos de estabilização da renda para os trabalhadores da base do mercado de trabalho formal.

Quatro limitações sobre esta política devem ser levantadas. De um lado, a baixa duração do benefício no Brasil, comparativamente ao tempo de desemprego no país, e à duração média do seguro em outros países (ver quadro 1 acima).

A segunda refere-se ao fato de que o seguro-desemprego “consome” boa parte dos recursos direcionados para o sistema público de emprego, incluindo as políticas de intermediação e qualificação profissional, quando se consideram apenas aquelas monitoradas ou custeadas pelo MTE. O seguro-desemprego representa 74,7% dos gastos correntes com políticas de emprego, enquanto o abono

salarial participa com 23,8 e a intermediação de mão-de-obra e o PNQ, juntos, “capturam” menos de 1,5% dos recursos.

GRÁFICO 10
Receitas e Gastos com Políticas de Mercado de Trabalho - 2005
(em milhões de reais correntes)



Fonte: IPEA (2006) e IPEA (2007).

Isto dificulta a crescente integração entre o programa seguro-desemprego e as demais políticas que compõem o sistema público de emprego, o que é ainda mais agravado pela falta de clareza sobre o modelo institucional capaz de viabilizar a articulação entre os programas e projetos voltados para a reinserção do trabalhador, não só em nível nacional, mas também estadual e local.

Existe espaço, como se depreende abaixo, para reduzir o percentual de gastos do seguro no total sem reduzir o total de beneficiários e o valor médio do benefício, inclusive ampliando-se a sua duração para alguns grupos, mas isto depende de mudanças internas nas despesas do FAT.

O déficit em termos correntes “some” e se transforma em superávit, quando se retira a DRU ou quando se agregam as receitas financeiras. Uma menor expansão do patrimônio financeiro do FAT poderia, inclusive, financiar uma expansão das políticas públicas, haja vista que a parte não aplicada em depósitos especiais dirige-se para títulos da dívida pública, por meio do BB extramercado. O fato de as receitas brutas do PIS/Pasep terem crescido 2,9% entre 1995 e 2005, contra um incremento anual de 8,8% do patrimônio do FAT (IPEA, 2006), revela o potencial do Brasil para criar um verdadeiro sistema público, desde que se conte com uma valorização inferior da esfera financeira, permitindo a expansão do gasto com sustentação da renda e aprimoramento profissional da força de trabalho excedente.

Em terceiro lugar, a falta de articulação entre as políticas de mercado de trabalho faz com que sejam inexistentes os mecanismos que permitam a concentração destas políticas em grupos específicos – jovens de 20 a 29 anos de baixa renda na periferia das grandes cidades e demais segmentos vulneráveis socialmente. Caso estas políticas sejam definidas, poderiam ser pensados mecanismos de extensão da duração do seguro-desemprego para estes grupos.

Finalmente, a baixa taxa segurados/desempregados revela que esta política – ainda que fundamental para manter parcela dos trabalhadores vinculados ao mercado de trabalho formal, sustentando a sua renda e possibilitando a sua reinserção futura, o que do contrário somente contribuiria para ampliar uma oferta de trabalho disponível para ocupações extremamente precárias – permite atender apenas a parcela dos problemas reproduzidos pelo mercado de trabalho brasileiro. E isto não mudará de forma substancial, mesmo que algumas limitações acima sejam superadas, a não ser que se possa gerar uma nova dinâmica do mercado de trabalho brasileiro.

Portanto, para a grande massa de trabalhadores desempregados sem histórico no mercado de trabalho formal, e, portanto, sem acesso ao seguro-desemprego, deveriam ser pensadas novas modalidades de sustentação da renda durante a vigência dos programas de qualificação profissional.

4. Características da População Beneficiária do Seguro-Desemprego

Este tópico pretende apresentar as características dos beneficiários do seguro-desemprego, partindo de um confronto regional e temporal (1996 e 2006) do seu perfil por setor de atividade, grau de escolaridade, faixa etária e faixa salarial. Em linhas gerais, pode-se dizer que a distribuição dos beneficiários do seguro tende a acompanhar as mudanças ocupacionais da base do mercado de trabalho formal brasileiro.

Por exemplo, percebe-se que a participação da indústria reduz-se, entre 1996 e 2006, no total de beneficiários de 28,1% para 23,3%. Os trabalhadores que recebiam o seguro nos setores de comércio e serviços, e que perfaziam juntos 54% do total de beneficiários em 1996, alcançam a casa de 60% em 2006. A participação da construção civil cai nos extremos do período, enquanto se eleva a da agricultura, em virtude da crescente modernização e formalização deste setor.

TABELA 8A
Distribuição dos Beneficiários do Seguro segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Setor de
Atividade – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 1996 (em %)

UF	INDUSTRIA	CONSTRUCAO CIVIL	COMERCIO	SERVICOS	AGRICULTURA	OUTROS	TOTAL
Rondonia	26,6	8,1	32,1	28,9	2,4	0,2	98,3
Acre	17,6	10,4	34,0	33,9	2,3	0,5	98,7
Amazonas	37,8	8,8	20,0	31,7	0,6	0,1	99,1
Roraima	12,3	16,8	31,9	35,5	0,9	1,0	98,4
Para	26,8	10,8	24,6	32,0	4,8	0,3	99,3
Amapa	20,1	9,3	27,4	37,3	1,9	0,0	96,0
Tocantins	16,2	17,0	27,6	27,3	5,4	0,2	93,8
REGIÃO NORTE	28,5	10,3	24,9	31,6	3,1	0,2	98,6
Maranhao	21,9	17,0	22,2	32,2	5,3	0,2	98,9
Piaui	16,5	34,5	19,7	24,5	3,7	0,3	99,3
Ceara	27,3	17,9	21,1	29,6	3,3	0,2	99,3
Rio Grande do Norte	23,6	16,8	22,9	29,6	5,6	0,2	98,7
Paraíba	23,4	21,3	18,5	30,0	4,9	0,3	98,4
Pernambuco	24,5	14,2	23,0	32,4	5,4	0,2	99,6
Alagoas	30,4	11,3	21,5	27,7	8,0	0,1	99,0
Sergipe	21,2	16,8	23,8	33,4	3,2	0,5	98,9
Bahia	15,8	17,5	24,1	33,3	7,6	0,2	98,4
REGIÃO NORDESTE	22,1	17,6	22,4	31,2	5,6	0,2	99,0
Minas Gerais	24,6	14,3	22,0	29,1	9,1	0,3	99,5
Espirito Santo	19,9	15,4	24,2	34,4	5,4	0,2	99,5
Rio de Janeiro	20,9	9,9	24,5	42,7	1,5	0,2	99,6
Sao Paulo	34,0	8,2	21,8	30,3	5,0	0,2	99,6
REGIÃO SUDESTE	29,1	10,1	22,5	32,5	5,2	0,2	99,6
Parana	28,5	10,5	25,2	28,4	6,8	0,2	99,5
Santa Catarina	40,0	8,9	21,4	24,8	4,3	0,1	99,6
Rio Grande do Sul	34,4	8,2	24,6	26,6	5,2	0,2	99,2
REGIÃO SUL	33,6	9,2	24,1	26,8	5,6	0,2	99,4
Mato Grosso do Sul	18,0	9,5	25,0	27,7	17,7	0,4	98,3
Mato Grosso	26,3	8,6	26,4	28,8	8,9	0,3	99,3
Goiás	21,9	12,2	27,3	30,7	6,5	0,3	98,9
Brasília	8,0	16,2	28,3	44,7	1,5	0,2	98,9
REGIÃO CENTRO-OESTE	18,3	12,1	26,9	33,4	7,8	0,3	98,8
BRASIL	28,1	11,3	23,1	31,3	5,4	0,2	99,4

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Em termos regionais, observa-se maior queda da participação da indústria no total de beneficiários do seguro no Sudeste, ao passo que aqui 63% dos segurados encontram-se nos serviços e comércio em 2006. A região Sul destaca-se por concentrar mais de 30% dos beneficiários na indústria, enquanto no Nordeste a participação conjunta de construção civil e agricultura responde por ¼ dos beneficiários do seguro-desemprego. A região Centro-Oeste possui o maior percentual de beneficiários de todas as regiões na agricultura e o menor na indústria.

TABELA 8B
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Setor de Atividade – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 2006 (em %)

UF	INDUSTRIA	CONSTRUCAO CIVIL	COMERCIO	SERVICOS	AGRICULTURA	TOTAL
Rondonia	25,2	7,3	38,1	21,0	7,9	99,4
Acre	15,5	17,8	37,3	22,5	5,9	99,0
Amazonas	39,4	7,9	21,2	30,2	1,1	99,7
Roraima	10,7	12,5	38,8	34,3	3,1	99,3
Para	22,4	13,8	30,2	26,5	6,5	99,5
Amapa	15,8	10,3	37,6	33,1	2,2	99,0
Tocantins	13,3	19,3	30,3	20,2	15,6	98,6
REGIÃO NORTE	25,2	11,9	30,0	26,2	6,1	99,4
Maranhao	16,8	17,1	26,7	25,9	12,5	99,0
Piaui	17,5	23,0	23,7	20,3	14,9	99,3
Ceara	28,4	11,0	24,3	31,0	5,0	99,7
Rio Grande do Norte	18,4	14,5	27,8	27,6	11,1	99,3
Paraiba	21,7	16,4	25,0	27,2	9,1	99,5
Pernambuco	19,9	10,9	28,0	30,8	9,8	99,5
Alagoas	32,7	10,4	23,6	22,4	10,3	99,5
Sergipe	19,7	19,5	24,4	28,9	6,8	99,3
Bahia	14,3	16,0	26,6	31,6	10,7	99,3
REGIÃO NORDESTE	20,0	14,5	26,1	29,1	9,7	99,4
Minas Gerais	22,0	11,4	26,8	28,9	10,6	99,6
Espirito Santo	19,0	13,6	29,2	29,2	8,7	99,7
Rio de Janeiro	13,3	8,0	31,3	45,4	1,8	99,8
Sao Paulo	25,1	6,1	28,4	34,2	6,0	99,8
REGIÃO SUDESTE	22,1	8,0	28,5	34,5	6,6	99,7
Parana	27,9	6,5	29,6	29,4	6,2	99,8
Santa Catarina	34,2	5,8	27,8	27,4	4,6	99,8
Rio Grande do Sul	34,0	6,8	26,9	27,4	4,6	99,7
REGIÃO SUL	31,8	6,4	28,2	28,2	5,2	99,8
Mato Grosso do Sul	16,9	7,6	29,5	28,3	17,2	99,3
Mato Grosso	19,0	6,4	32,4	23,7	18,0	99,5
Goias	21,3	9,6	30,4	27,7	10,3	99,3
Brasília	7,2	10,4	35,3	44,3	2,3	99,5
REGIÃO CENTRO-OESTE	17,1	8,8	31,7	30,4	11,4	99,4
BRASIL	23,3	9,1	28,4	31,6	7,2	99,6

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Observa-se também a tendência de aumento do nível de instrução da força de trabalho brasileira, quando se acompanham os dados do perfil dos beneficiários do seguro-desemprego. Trata-se, de fato, de uma mudança marcante. Enquanto, em 1996, 53,4% dos beneficiários não haviam completado o 1º grau, este percentual se reduz para 33,5% em 2006. Os segurados com 2º grau completo e superior completo perfaziam 17,4% do total, percentual que ficará em torno de 40% no ano de 2006.

Em São Paulo, no ano de 2006, 46% dos segurados tinham pelo menos o 2º grau completo e menos de 30% não havia completado o 1º grau. Entretanto, no Estado de Alagoas, apesar da melhora no perfil da

mão-de-obra em termos de escolaridade, mais da metade dos beneficiários do seguro (54,8% em 2006) não concluíra o 1º grau.

Estas diferenças impõem a necessidade de as políticas públicas de intermediação e qualificação profissional levarem em consideração estas especificidades locais. Um caso interessante é a região Norte, que presenciou uma significativa melhora dos indicadores de escolaridade dos segurados. Em 2006, pouco menos de 1/3 dos beneficiários desta política possuía 1º grau incompleto, contra mais de 40% com 2º grau completo. Obviamente que vale ressaltar a menor participação em termos relativos do mercado de trabalho formal desta região em relação à dimensão do mercado de trabalho.

TABELA 9ª
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Grau de Instrução – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 1996 (em %)

UF	1 GRAU INCOMPLETO	1 GRAU COMPLETO	2 GRAU COMPLETO	SUPERIOR COMPLETO	Total
Rondonia	57,6	26,9	13,8	0,9	99,2
Acre	51,2	32,1	14,1	1,4	98,8
Amazonas	38,2	29,9	30,4	1,4	99,9
Roraima	53,6	29,5	14,9	1,0	99,0
Para	48,6	28,9	18,9	1,8	98,2
Amapa	54,3	26,0	18,6	1,0	100,0
Tocantins	54,8	25,5	15,9	1,1	97,4
REGIÃO NORTE	47,4	28,8	21,2	1,5	98,9
Maranhao	45,4	21,6	28,4	1,7	97,2
Piaui	66,1	16,7	13,8	0,9	97,5
Ceara	59,6	20,9	17,8	1,7	99,9
Rio Grande do Norte	56,4	20,3	19,2	1,8	97,7
Paraíba	63,9	16,8	13,1	2,1	95,9
Pernambuco	54,9	22,9	19,0	2,7	99,5
Alagoas	65,3	17,6	13,5	1,4	97,9
Sergipe	57,4	24,5	15,6	1,5	99,0
Bahia	53,6	21,0	21,0	1,6	97,1
REGIÃO NORDESTE	56,8	20,8	18,8	1,8	98,2
Minas Gerais	61,2	23,8	11,5	1,7	98,3
Espirito Santo	50,7	29,1	17,2	1,5	98,5
Rio de Janeiro	46,0	29,9	18,1	3,4	97,3
Sao Paulo	53,3	28,7	13,3	2,8	98,1
REGIÃO SUDESTE	53,5	27,9	14,0	2,7	98,0
Parana	51,9	31,4	13,2	2,2	98,7
Santa Catarina	48,8	35,2	12,7	1,6	98,2
Rio Grande do Sul	53,8	28,1	14,3	2,0	98,3
REGIÃO SUL	52,0	30,9	13,6	1,9	98,4
Mato Grosso do Sul	58,8	24,6	12,1	1,9	97,4
Mato Grosso	56,6	25,3	13,0	1,9	96,8
Goias	50,4	28,8	15,8	1,7	96,8
Brasília	45,0	30,6	21,6	2,6	99,8
REGIÃO CENTRO-OESTE	51,7	27,8	16,1	2,0	97,7
BRASIL	53,4	27,3	15,1	2,3	98,1

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

TABELA 9B
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Grau de Instrução – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 2006 (em %)

UF	1 GRAU INCOMPLETO	1 GRAU COMPLETO	2 GRAU COMPLETO	SUPERIOR COMPLETO	Total
Rondonia	34,8	30,8	32,7	1,6	99,9
Acre	40,2	24,7	33,6	1,5	100,0
Amazonas	16,6	18,8	61,9	2,7	100,0
Roraima	28,6	18,1	50,7	2,6	100,0
Para	37,6	27,2	32,7	2,3	99,9
Amapa	25,6	21,7	50,1	2,6	100,0
Tocantins	40,1	24,8	33,1	2,0	99,9
REGIÃO NORTE	31,7	24,9	41,0	2,3	100,0
Maranhao	42,3	19,4	36,2	2,0	99,8
Piaui	53,0	19,5	25,4	1,9	99,8
Ceara	32,5	23,8	40,3	3,4	100,0
Rio Grande do Norte	42,2	21,9	33,2	2,6	100,0
Paraíba	45,1	22,5	29,1	3,3	100,0
Pernambuco	37,8	20,6	38,3	3,2	100,0
Alagoas	54,8	18,9	24,4	1,8	99,9
Sergipe	41,2	25,4	31,4	2,0	100,0
Bahia	37,2	19,8	40,6	2,4	100,0
REGIÃO NORDESTE	39,8	21,0	36,4	2,7	99,9
Minas Gerais	42,0	25,8	29,6	2,5	99,9
Espirito Santo	31,9	29,8	35,7	2,5	99,9
Rio de Janeiro	27,7	32,1	36,0	4,1	99,9
Sao Paulo	28,3	25,3	41,2	5,1	99,9
REGIÃO SUDESTE	31,7	26,7	37,3	4,2	99,9
Parana	28,8	25,7	39,5	5,2	99,2
Santa Catarina	30,5	31,5	34,8	3,2	100,0
Rio Grande do Sul	35,4	28,9	32,9	2,7	100,0
REGIÃO SUL	31,7	28,3	35,9	3,8	99,7
Mato Grosso do Sul	40,2	27,5	29,1	3,2	100,0
Mato Grosso	41,4	24,5	30,9	3,1	99,9
Goias	36,3	25,0	35,0	3,6	100,0
Brasília	27,5	24,6	42,5	5,1	99,8
REGIÃO CENTRO-OESTE	36,2	25,3	34,7	3,7	99,9
BRASIL	33,5	25,8	36,8	3,7	99,9

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Quanto à distribuição dos segurados por faixa etária, não se verificam alterações bastante significativas. O fato mais digno de nota é a crescente concentração dos beneficiários no segmento de jovens de 18 a 29 anos, que representam, em 2006, pouco mais da metade dos que receberam o seguro-desemprego.

Outro segmento importante é da população adulta, de 30 a 49 anos, que abarca outros 43% dos segurados.

Ressalve-se ainda que em vários estados da região Norte, os jovens representam mais de 55% dos segurados no ano de 2006. A participação dos beneficiários com mais de 50 anos, ainda que pequena, tende a ser maior nos estados do Sudeste, 5,7%, contra uma média nacional de 5,4%.

TABELA 10A
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Faixa Etária – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 1996 (em %)

UF	14 A 17	18 a 29	30 a 49	mais de 50	Total
Rondonia	3,8	52,5	38,9	4,7	100,0
Acre	2,7	52,9	38,8	5,5	100,0
Amazonas	1,3	49,9	44,2	4,5	99,9
Roraima	3,6	53,7	38,7	4,0	100,0
Para	0,9	44,8	48,1	6,0	99,9
Amapa	1,1	50,3	42,1	6,5	100,0
Tocantins	2,7	51,0	41,4	4,8	99,9
REGIÃO NORTE	1,6	48,2	44,8	5,3	99,9
Maranhao	1,1	47,1	46,3	5,3	99,9
Piaui	0,9	52,4	42,4	4,2	99,9
Ceara	1,2	51,1	43,2	4,5	100,0
Rio Grande do Norte	1,4	49,7	44,1	4,7	99,9
Paraiba	2,0	51,9	40,8	5,1	99,9
Pernambuco	1,2	48,5	45,5	4,7	100,0
Alagoas	1,7	49,5	44,1	4,6	99,9
Sergipe	1,2	50,7	43,7	4,2	99,9
Bahia	1,1	47,9	46,0	5,0	99,9
REGIÃO NORDESTE	1,2	49,4	44,5	4,8	99,9
Minas Gerais	3,9	48,2	42,6	5,3	99,9
Espirito Santo	2,5	47,8	44,7	4,9	99,9
Rio de Janeiro	1,6	43,9	48,5	6,0	99,9
Sao Paulo	4,3	49,3	41,5	4,8	99,9
REGIÃO SUDESTE	3,6	48,0	43,2	5,1	99,9
Parana	4,8	48,5	41,3	5,4	99,9
Santa Catarina	6,5	49,1	40,5	3,7	99,9
Rio Grande do Sul	5,0	45,6	43,8	5,6	99,9
REGIÃO SUL	5,3	47,4	42,2	5,1	99,9
Mato Grosso do Sul	4,4	46,7	41,8	7,0	100,0
Mato Grosso	4,4	48,4	41,0	6,2	99,9
Goias	3,9	50,2	40,7	5,2	99,9
Brasília	2,4	54,6	38,5	4,4	99,9
REGIÃO CENTRO-OESTE	3,7	50,3	40,4	5,5	99,9
BRASIL	3,5	48,3	43,1	5,1	99,9

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

TABELA 10B
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Faixa Etária – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 2006 (em %)

UF	14 A 17	18 a 29	30 a 49	mais de 50	Total
Rondonia	1,8	55,3	38,7	4,2	100,0
Acre	0,4	56,6	38,6	4,4	100,0
Amazonas	0,3	53,0	42,8	3,9	100,0
Roraima	0,7	59,3	36,1	3,8	100,0
Para	0,3	49,9	44,7	5,1	100,0
Amapa	0,3	53,6	41,3	4,7	100,0
Tocantins	1,0	53,7	39,6	5,6	100,0
REGIÃO NORTE	0,6	52,5	42,2	4,6	100,0
Maranhao	0,2	52,8	42,3	4,6	100,0
Piaui	0,3	52,7	42,8	4,3	100,0
Ceara	0,3	50,4	44,9	4,4	100,0
Rio Grande do Norte	0,7	52,2	42,7	4,4	100,0
Paraiba	0,3	50,6	44,3	4,7	100,0
Pernambuco	0,3	48,8	46,0	4,8	100,0
Alagoas	0,3	49,6	45,1	5,0	100,0
Sergipe	0,4	50,0	45,0	4,6	100,0
Bahia	0,2	50,6	44,0	5,1	100,0
REGIÃO NORDESTE	0,3	50,6	44,3	4,8	100,0
Minas Gerais	1,2	50,8	42,1	5,9	100,0
Espirito Santo	0,8	51,5	42,1	5,6	100,0
Rio de Janeiro	0,4	46,3	46,6	6,7	100,0
Sao Paulo	1,1	50,4	43,2	5,2	100,0
REGIÃO SUDESTE	1,0	49,9	43,5	5,7	100,0
Parana	1,5	49,8	43,1	5,6	100,0
Santa Catarina	2,4	51,4	41,7	4,5	100,0
Rio Grande do Sul	1,6	48,9	43,5	5,9	100,0
REGIÃO SUL	1,8	49,9	42,9	5,4	100,0
Mato Grosso do Sul	1,9	48,7	42,8	6,7	100,0
Mato Grosso	1,6	51,0	41,8	5,6	100,0
Goias	1,4	52,2	40,8	5,6	100,0
Brasília	1,0	53,7	41,1	4,3	100,0
REGIÃO CENTRO-OESTE	1,4	51,7	41,4	5,5	100,0
BRASIL	1,1	50,3	43,3	5,4	100,0

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

No que diz respeito à distribuição dos segurados por faixa salarial, deve-se levar em conta que este período caracteriza-se por uma importante valorização do salário mínimo em termos reais. Isto faz com que ocorra um estreitamento do leque salarial na base do mercado de trabalho, o que tem impacto sobre o perfil dos que recebem o seguro.

Desta forma, 84% dos beneficiários encontram-se na faixa de mais de um até três salários mínimos, em 2006, contra os 64% apurados 10 anos antes. Esta mudança na composição dos segurados com base no

valor do salário mínimo, que estabelece o piso dos benefícios, explica parcela importante do aumento da taxa de reposição salarial.

No ano passado, o percentual de segurados vinculado ao estrato intermediário (de três a 10 salários mínimos) era de 11,8% do total, ainda que oscilasse entre 17,5% no caso de São Paulo e 5,1% para o Estado da Paraíba.

TABELA 11^a
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Faixa Salarial – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 1996 (em %)

UF	Até 1,00 sm	mais de 1 a 3 sm	mais de 3 a 10 sm	mais de 10 sm	Total
Rondonia	6,8	74,9	15,4	2,9	100,0
Acre	17,8	61,8	18,5	1,9	100,0
Amazonas	2,0	62,2	32,1	3,7	100,0
Roraima	5,5	65,2	27,4	1,9	100,0
Para	8,9	70,7	18,8	1,6	100,0
Amapa	5,1	72,0	21,4	1,5	100,0
Tocantins	9,1	71,0	18,6	1,4	100,0
REGIÃO NORTE	6,8	68,6	22,3	2,3	100,0
Maranhao	12,2	70,9	15,8	1,2	100,0
Piaui	12,0	70,7	16,7	0,5	100,0
Ceara	12,5	73,9	12,6	1,1	100,0
Rio Grande do Norte	8,9	76,4	13,5	1,2	100,0
Paraiba	9,4	76,8	13,1	0,7	100,0
Pernambuco	8,2	73,4	16,9	1,5	100,0
Alagoas	9,0	75,6	14,2	1,1	100,0
Sergipe	15,3	71,1	12,6	1,0	100,0
Bahia	14,9	65,1	18,3	1,7	100,0
REGIÃO NORDESTE	11,8	71,4	15,6	1,3	100,0
Minas Gerais	11,3	68,7	18,5	1,4	100,0
Espirito Santo	5,4	74,4	18,6	1,6	100,0
Rio de Janeiro	3,2	66,5	27,3	3,0	100,0
Sao Paulo	2,0	51,8	41,9	4,3	100,0
REGIÃO SUDESTE	4,5	59,2	33,0	3,3	100,0
Parana	5,4	67,9	25,0	1,7	100,0
Santa Catarina	4,2	67,7	26,4	1,7	100,0
Rio Grande do Sul	4,7	67,5	25,8	2,0	100,0
REGIÃO SUL	4,8	67,7	25,6	1,9	100,0
Mato Grosso do Sul	5,1	76,9	16,6	1,4	100,0
Mato Grosso	6,4	69,8	21,0	2,7	100,0
Goias	9,7	71,4	17,5	1,5	100,0
Brasília	3,6	67,2	26,3	2,9	100,0
REGIÃO CENTRO-OESTE	6,8	71,1	20,1	2,1	100,0
BRASIL	6,0	63,9	27,5	2,6	100,0

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

TABELA 11B
Distribuição dos Beneficiários do Seguro Segundo a Modalidade Trabalhador Formal por Faixa Salarial – Brasil, Grandes Regiões e UFs, 2006 (em %)

UF	Até 1,00 sm	mais de 1 a 3 sm	mais de 3 a 10 sm	mais de 10 sm	Total
Rondonia	3,0	88,8	7,9	0,3	100,0
Acre	3,4	90,8	5,7	0,1	100,0
Amazonas	1,5	85,9	11,6	1,0	100,0
Roraima	3,5	88,7	7,4	0,4	100,0
Para	4,9	85,1	9,6	0,4	100,0
Amapa	5,9	84,3	9,4	0,4	100,0
Tocantins	5,7	86,6	7,3	0,3	100,0
REGIÃO NORTE	3,8	86,3	9,4	0,5	100,0
Maranhao	6,5	85,9	7,2	0,4	100,0
Piaui	6,9	86,1	6,7	0,2	100,0
Ceara	7,2	87,6	4,8	0,4	100,0
Rio Grande do Norte	5,7	88,5	5,5	0,3	100,0
Paraíba	5,2	89,5	5,1	0,2	100,0
Pernambuco	4,8	88,2	6,5	0,5	100,0
Alagoas	4,5	89,9	5,4	0,2	100,0
Sergipe	11,0	83,2	5,5	0,3	100,0
Bahia	7,0	82,9	9,5	0,5	100,0
REGIÃO NORDESTE	6,5	86,2	6,9	0,4	100,0
Minas Gerais	5,5	86,4	7,6	0,5	100,0
Espirito Santo	2,1	88,8	8,7	0,5	100,0
Rio de Janeiro	1,2	84,8	12,7	1,3	100,0
Sao Paulo	1,7	79,1	17,5	1,7	100,0
REGIÃO SUDESTE	2,6	82,3	13,9	1,3	100,0
Parana	3,1	85,2	11,1	0,7	100,0
Santa Catarina	2,7	84,4	12,3	0,6	100,0
Rio Grande do Sul	2,7	83,7	12,8	0,8	100,0
REGIÃO SUL	2,9	84,4	12,0	0,7	100,0
Mato Grosso do Sul	3,1	88,3	8,2	0,4	100,0
Mato Grosso	3,0	84,9	11,8	0,4	100,0
Goias	5,1	85,8	8,7	0,4	100,0
Brasília	2,1	82,5	13,6	1,8	100,0
REGIÃO CENTRO-OESTE	3,7	85,3	10,3	0,7	100,0
BRASIL	3,5	83,8	11,8	0,9	100,0

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE.

Estes dados não deixam margem para dúvidas sobre o papel de sustentação da renda exercido pelo seguro-desemprego para os segmentos da base do mercado de trabalho. Ainda que não se encontre no decil inferior dos estratos de renda, quando se considera o total da população com rendimentos, a manutenção de uma taxa de reposição satisfatória para estes segmentos da força de trabalho – o que é apenas limitado pela baixa duração do benefício em relação ao tempo médio de desemprego – impede um rebaixamento da estrutura sócio-ocupacional e um extravasamento da informalidade.

O fato de que existam fraudes no programa e que alguns segmentos exerçam atividades econômicas enquanto recebem o benefício não permite fazer afirmações taxativas de uma correlação entre seguro-desemprego e informalidade. Aliás, se existe uma correlação forte esta seria entre a limitação do acesso ao benefício e os impactos perversos em termos de elevação da precarização do mercado de trabalho.

A partir da análise do perfil dos trabalhadores segurados empreendida acima, observam-se que os beneficiários do seguro-desemprego espelham a realidade da base do mercado de trabalho brasileiro. São, na maioria, jovens, com escolaridade geralmente elevada – havendo alta participação dos segmentos com 2º grau completo –, na faixa de um a três salários mínimos, dos setores de comércio e serviços, ainda que com especificidades regionais importantes.

O seguro-desemprego apenas não exerce um papel mais importante em virtude da sua reduzida duração temporal, fazendo com que o trabalhador procure muitas vezes antecipar sua reinserção no mercado, muitas vezes de forma precária.

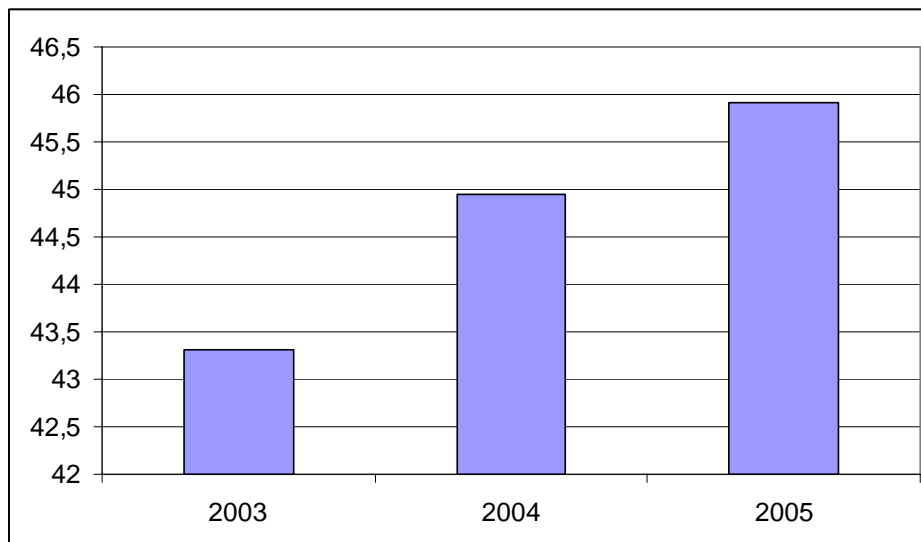
Daí a importância de se procurar expandir a duração do benefício para algumas regiões e segmentos da força de trabalho que tendem a sofrer períodos mais extensos de desemprego ou que sejam mais facilmente “contratados” para atividades essencialmente precárias. Para coibir estes desvios do programa, faz-se importante ainda uma maior vinculação com as demais políticas de emprego.

5. A Dinâmica do Mercado de Trabalho Brasileiro e as Altas Taxas de Rotatividade

O mercado de trabalho brasileiro sempre se caracterizou pelas elevadas taxas de rotatividade. Tal fato revela um dos componentes de uma extrema flexibilidade no uso da mão-de-obra. A inexistência de mecanismos que limitem a demissão, a baixa preocupação do empresariado com o investimento em qualificação para expressivos segmentos da força de trabalho e a disponibilidade de uma vasta oferta de mão-de-obra não vinculada ao assalariamento – e, portanto, disposta a aceitar baixos salários – explicam esta peculiaridade do mercado de trabalho nacional.

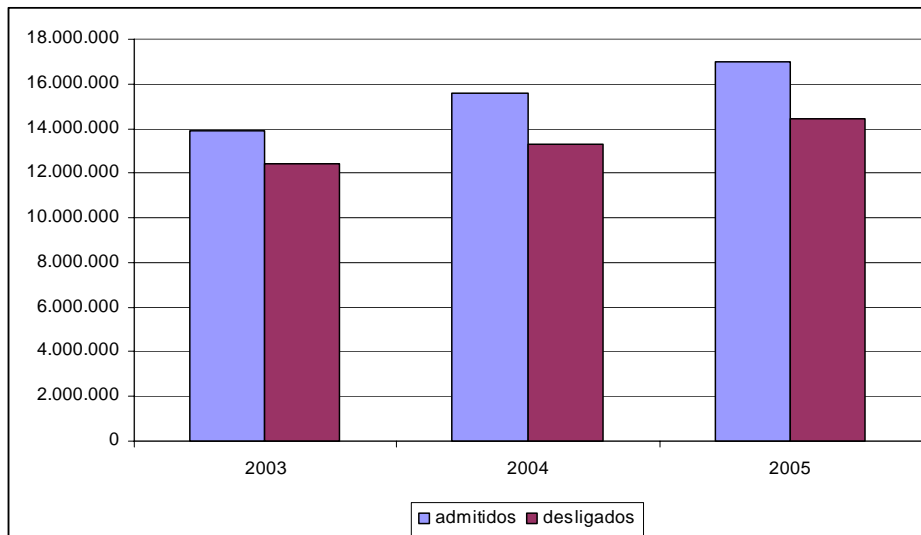
A presente recuperação da economia e do emprego formal não trouxe alterações estruturais no padrão de uso da força de trabalho. Como ilustra o gráfico abaixo, a taxa de rotatividade cresceu entre 2003 e 2005, passando de 43,3% para quase 46%. Isto significa que o total de admitidos expandiu-se 22%, mas foi acompanhado de perto pelas demissões, que se incrementaram em 16%.

GRÁFICO 11
Taxa de Rotatividade do Emprego Formal no Brasil – 2003 a 2005



Fonte: RAIS/MTE.

GRÁFICO 12
Admitidos e Desligados do Setor Formal no Brasil – 2003 a 2005



Fonte: RAIS/MTE.

Resta saber se esta elevação da rotatividade deve-se ao aumento da fraude no seguro-desemprego – estimulando uma saída oculta do posto de trabalho para acumular o benefício – ou se, de fato, reflete uma dinâmica ocupacional que afeta prioritariamente alguns segmentos do mercado de trabalho. Ou

seja, é o trabalhador conivente com a rotatividade, ou ele surge como “vítima” de uma dinâmica que caracteriza algumas ocupações e trabalhadores com alguns atributos específicos?

Os dados apresentados abaixo atestam que a segunda hipótese se aproxima mais da realidade social brasileira. Para tanto, contou-se com uma amostra de 1,263 milhão de trabalhadores que requisitaram o seguro-desemprego, sendo que 70% o fizeram no ano de 2007 e 30% no ano de 2006.

A partir desta amostra, foram selecionadas as 10 principais ocupações de trabalhadores segurados em cada grande região do país. Num segundo passo, tomou-se a última RAIS (de 2005), e se calculou as taxas de rotatividade para cada ocupação em cada grande região do país.

Escolheu-se o atributo ocupações (segundo o critério de três dígitos da CBO), por ser aquele mais associado com o perfil do posto de trabalho e menos com as características individuais do trabalhador.

Ainda que estudos mais pormenorizados devam ser realizados, este levantamento não deixa margem a dúvidas quando à incidência maior na amostra de segurados – provavelmente por conta da sua crescente participação no total de desligados do setor formal – das ocupações de trabalhadores com maior rotatividade. Em todas as grandes regiões, a taxa de rotatividade das 10 principais ocupações dentre os beneficiários do seguro-desemprego mostrou-se acima da verificada para o conjunto das ocupações.

As regiões Nordeste e Sudeste chegaram a apresentar um diferencial de até 10 pontos percentuais entre as duas taxas (rotatividades das 10 principais ocupações no total de segurados de cada região segundo a amostra analisada e o conjunto das ocupações regionais).

TABELA 12^a
Taxa de Rotatividade das 10 Principais Ocupações segundo Amostra de Segurados e Taxa de Rotatividade Global da Região Nordeste

Taxa de rotatividade	
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	17,67
Escriturários de controle de materiais e de apoio À produção	44,68
Trabalhadores dos serviços de hotelaria e alimentação	24,92
Trab. nos serviços de administração, conservação e manutenção de ed...	22,80
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	53,95
Vendedores e demonstradores	111,76
Trabalhadores da construção civil e obras públicas	109,67
Ajudantes de obras	119,14
Montadores e instaladores de equipamentos eletroeletrônicos em geral	17,06
Condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e d...	169,03
Total das 10 ocupações	45,06
Total todas ocupações região Nordeste	34,66

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e RAIS/MTE.

TABELA 12B
Taxa de Rotatividade das 10 Principais Ocupações segundo Amostra de Segurados e Taxa de Rotatividade Global da Região Centro-Oeste

Taxa de rotatividade	
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	26,84
Trabalhadores dos serviços de hotelaria e alimentação	60,21
Trab. nos serviços de administração, conservação e manutenção de ed...	38,04
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	30,61
Vendedores e demonstradores	67,87
Trabalhadores agrícolas	269,70
Trabalhadores da construção civil e obras públicas	109,58
Ajudantes de obras	145,70
Condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e d...	51,37
Trab. artesanais na agroindústria, na indústria de alimentos e do ...	74,04
Total 10 Ocupações	55,86
Total todas ocupações região Centro-Oeste	46,72

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e RAIS/MTE.

Tabela 12C
Taxa de Rotatividade das 10 Principais Ocupações segundo Amostra de Segurados e Taxa de Rotatividade Global da Região Sudeste

Taxa de rotatividade	
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	34,46
Escriturários de controle de materiais e de apoio À produção	54,95
Trabalhadores dos serviços de hotelaria e alimentação	41,30
Trab. nos serviços de administração, conservação e manutenção de ed...	34,55
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	72,86
Vendedores e demonstradores	225,71
Trabalhadores da construção civil e obras públicas	98,38
Ajudantes de obras	125,34
Montadores e instaladores de equipamentos eletroeletrônicos em geral	68,02
Condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e d...	41,68
Total 10 ocupações	59,52
Total todas ocupações região Sudeste	48,18

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e RAIS/MTE.

Tabela 12D
Taxa de Rotatividade das 10 Principais Ocupações segundo Amostra de Segurados e Taxa de Rotatividade Global da Região Sul

Taxa de rotatividade	
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	37,89
Trabalhadores dos serviços de hotelaria e alimentação	74,00
Trab. nos serviços de administração, conservação e manutenção de ed...	46,92
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	39,15
Vendedores e demonstradores	67,44
Trabalhadores da construção civil e obras públicas	84,76
Trabalhadores da confecção de roupas	60,60
Trabalhadores da confecção de calçados	60,65
Condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e d...	41,26
Embaladores e alimentadores de produção	80,42
Total 10 ocupações	56,80
Total todas ocupações região Sul	51,19

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e RAIS/MTE.

TABELA 12E
Taxa de Rotatividade das 10 Principais Ocupações segundo Amostra de Segurados e Taxa de Rotatividade Global da Região Norte

Taxa de rotatividade	
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	21,36
Escriturários de controle de materiais e de apoio À produção	52,45
Trabalhadores dos serviços de hotelaria e alimentação	57,30
Trab. nos serviços de administração, conservação e manutenção de ed...	34,42
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	25,25
Vendedores e demonstradores	67,08
Trabalhadores da construção civil e obras públicas	105,93
Ajudantes de obras	130,44
Montadores e instaladores de equipamentos eletroeletrônicos em geral	99,19
Condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e d...	45,07
Total 10 ocupações	45,70
Total todas ocupações região Norte	40,54

Fonte: CGSA/DES/SPPE/MTE e RAIS/MTE.

Observa-se ainda uma grande substituição de postos de trabalho para o conjunto das ocupações no Brasil, segundo os dados da RAIS 2005, para os trabalhadores com 1º grau incompleto e completo, os quais apresentaram taxas de rotatividade de 55% e 51%, respectivamente. Pode-se inclusive supor que os dados acima apresentados estejam subestimados, já que existe uma sub-representação dos grupos etários mais jovens na amostra dos segurados obtida do MTE, grupos estes que se destacam justamente pelas maiores taxas de rotatividade. Aliás, como vimos no tópico anterior, este segmento etário de 18 a 29 anos vem elevando a sua participação no total de segurados.

Portanto, há elementos concretos para se afirmar que uma redução do alcance do seguro-desemprego, ao invés de reduzir a rotatividade, tende a tornar mais traumática a transição entre empregos destes trabalhadores, acentuando, ao invés de corrigir, a trajetória precarizadora do mercado de trabalho do país.

6. Conclusões

O presente estudo permite concluir que o programa seguro-desemprego encontra-se consolidado no país, ao menos quando se analisam indicadores como as taxas de habilitação, cobertura e de reposição salarial, especialmente no caso dos trabalhadores formais de baixa renda.

Por outro lado, o programa caracteriza-se por deficiências no que diz respeito à duração do benefício, à sua articulação com outras políticas de emprego - especialmente qualificação profissional, mas também intermediação de mão-de-obra.

A eficiência desta política pública tem sido comprometida ainda pelos elevados níveis de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Os gastos com o seguro-desemprego têm se elevado depois de 2004 – apesar da queda dos níveis de desemprego – principalmente em virtude da elevação do total de desligados, que por sua vez está relacionada com os altos níveis de rotatividade. Quanto à correção do benefício pelo salário mínimo, os impactos sobre o nível de gasto têm sido menores. Além disso, esta correção cumpre um papel importante, pois mantém a taxa de reposição salarial, especialmente dos segmentos de baixa renda do setor formal.

A situação atual desta política pública pode ser descrita da seguinte maneira: como manter os avanços gerados pelo seguro-desemprego, elevando inclusive a duração dos benefícios para alguns segmentos mais vulneráveis – como no caso dos jovens nas grandes metrópoles? Isto sem acarretar uma alta no nível de gastos com o seguro-desemprego e assegurando, ao mesmo tempo, a viabilização de receitas adicionais para as demais políticas de mercado de trabalho (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), fundamentais para a reinserção do trabalhador desempregado.

As recomendações de política podem ser distribuídas em quatro áreas estratégicas:

- Sustentabilidade financeira para as políticas de mercado de trabalho;
- Ampliação da duração do benefício para grupos vulneráveis;
- Construção de políticas de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional que possam reinserir os segurados no mercado de trabalho de forma mais duradoura;

- Aprovação de contribuições maiores do PIS/Pasep para empresas que apresentam maiores níveis de rotatividade que os setoriais, de modo a reduzir a taxa de rotatividade.

A primeira recomendação envolve um cardápio de possibilidades. Desde uma redução paulatina do montante da receita primária do PIS/Pasep retida pela DRU, até a transferência de 1/4 da multa rescisória (os 40% do FGTS) para o FAT, desde que estes recursos sejam gastos com o seguro-desemprego e as demais políticas de mercado de trabalho.

A segunda recomendação envolve a elevação da duração do seguro-desemprego para os grupos vulneráveis do mercado de trabalho formal, desde que estes estejam vinculados ao sistema público de emprego, passando pelo SINE e pelos cursos de qualificação profissional do PNQ e do Sistema S. A definição dos segmentos vulneráveis deve ser realizada a partir de um diagnóstico minucioso do mercado de trabalho e dos grupos mais afetados pelos elevados níveis de rotatividade.

A terceira recomendação envolve a ampliação de recursos para as demais políticas de mercado de trabalho, focando nos segurados que possuem uma inserção mais vulnerável no mercado de trabalho formal. Paralelamente, deve-se pensar em mecanismos de sustentação da renda para os trabalhadores de inserção precária, mas não vinculados ao mercado formal de trabalho, e, portanto sem acesso ao seguro-desemprego. O intuito é de que possam aceder aos cursos de formação profissional do sistema público de emprego.

A quarta recomendação é no sentido de exercer um desincentivo às empresas que se utilizam do expediente de altas taxas de rotatividade, penalizando-as com maiores contribuições, tal como se evidencia na experiência norte-americana. Esta ação levaria a uma redução dos gastos com seguro-desemprego ou a uma elevação das receitas disponíveis, permitindo assim financiar as políticas complementares acima sugeridas voltadas tanto para os trabalhadores que têm acesso ao seguro-desemprego como para aqueles que não possuem uma trajetória no mercado formal de trabalho.

BIBLIOGRAFIA

AMADEO, Edward e José Márcio Camargo. *Institutions and the Labour Market in Brazil*, Texto para Discussão n. 315, Rio de Janeiro: PUC-Rio, março 1994.

AZEREDO, Beatriz e Carlos Alberto Ramos. *Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios*, Brasília: IPEA, novembro de 1995.

AZEREDO, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

BALTAR, Paulo de Andrade e Marcelo Proni. Sobre o Regime de Trabalho no Brasil: rotatividade de mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso et al.. *Crise e Trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996.

BANCO MUNDIAL, *Developing Effective Employment Services*, World Bank Discussion Papers, nº 208, Washington, 1993.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. O Programa Seguro-Desemprego como Parte das Políticas Públicas de Emprego no Brasil, Cadernos de Pesquisa Cebrap, nº 7, São Paulo: CEBRAP, maio de 1997.

BABROSA, Alexandre de Freitas e Amilton Moretto. *Políticas de Emprego e Proteção Social*. São Paulo: ABET, 1998.

CACCIAMALI, Maria Cristina et al. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.) *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CESIT-IE-UNICAMP. *Informações para a Elaboração das Estratégias das Políticas Públicas de Emprego, Renda e Relações de Trabalho*. Contrato MTE/FECAMP. Campinas: IE/UNICAMP, 2006.

CHAHAD, José Paulo Z. *Seguro-Desemprego: Lições da História, Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil*, Revista FIPE, São Paulo: FIPE, 1987.

DES/MTE. Relatório de Atividades. Brasília, 2003.

DARES, *La Politique de l'Emploi*, Paris: la Découverte, 1997.

DEDECCA, Cláudio. Emprego e Qualificação no Brasil dos Anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.) *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

DEDECCA, Cláudio, Alexandre de Freitas Barbosa e Amilton Moretto. Transformações Recentes do Sistema Público de Emprego nos Países Desenvolvidos: Tendências e Particularidades. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de (org.) *Novo Momento para as Comissões de Emprego no Brasil?*, volume 1, São Paulo: A+Comunicação, 2007.

FREYSSINET, Jacques, *Politiques de l'emploi: quelques enseignements de l' experience*, mimeo, outubro de 2003.

HAMERMESH, Daniel, *Unemployment Insurance for Developing Countries*, working paper nº 897, maio de 1992.

IPEA. *Brasil: O Estado de uma Nação*. Brasília: IPEA, 2006.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, nº 13. Brasília: IPEA, 2007.

DE LIMA, Roberto Alves e Tarcísio Patrício de Araújo. Avanços e Impasses da Política Pública de Emprego no Brasil: discussão com foco no Proger e no Planfor. In: LIMA, Roberto Alves de e ARAÚJO, Tarcísio Patrício de (orgs.) *Ensaio Sobre Mercado de Trabalho e Política de Emprego*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.

MORETTO, Amilton e Alexandre de Freitas Barbosa. As Políticas Públicas de Mercado de Trabalho e sua Evolução Tardia e Fragmentada no Brasil. In: DEDECÇA, Cláudio e PRONI, Marcelo (orgs) *Políticas Públicas e Trabalho: Textos para Estudo Dirigido*, Campinas: IE/UNICAMP, 2006.

MORETTO, Amilton. *O Sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2007

NABUCO, Maria Regina, Gilberto Ribeiro de Castro e Ricardo Rodrigues Dutra. *Experiências Locais de Geração de Emprego e Renda no Brasil: a experiência do Estado de Minas Gerais*, 2001, mimeo.

OCDE. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, part II: the Adjustment Potential of the Labour Market*, Paris: OCDE, 1994.

POCHMANN, Marcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

THUY, P, E. Hansen e D. Price, *El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante*, Genebra: OIT, 2001.

WERNER, H. e W. Winkler (2004). *Unemployment Compensation Systems: A Cross-Country Comparison*. Nürnberg: IAB Labour Market Research Topics, nº 56.