



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

TAINÁ MOURA NOGUEIRA

**O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO:
Desafios para uma gestão eficiente dos gastos**

BRASÍLIA, 2014

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Doutor Roberto de Góes Ellery Junior
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora. Mestre Rosane Mario Pio da Silva
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

Tainá Moura Nogueira

**O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO:
Desafios para uma gestão eficiente dos gastos**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert

Brasília, 2014

RESUMO

Em um ambiente no qual a taxa de desemprego se apresenta de forma decrescente, com índices, segundo especialistas, próximos de uma situação de pleno emprego, a elevação nos gastos com o programa Seguro-Desemprego deu origem a recentes debates acerca da dinâmica do programa como política pública de emprego. Nesse sentido, o intuito deste trabalho é investigar possíveis causas apontadas pela literatura para o aumento dos gastos com o Seguro-Desemprego formal, em um cenário de redução da taxa de desocupação. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão da literatura especializada no Brasil a respeito do tema e, à luz dela, uma interpretação crítica dos dados encontrados. Os procedimentos técnicos utilizados foram a revisão bibliográfica e a estatística descritiva. De maneira geral, os dados encontrados corroboram as razões apontadas pela literatura para o aumento dos gastos. Associado à queda na taxa de desocupação, foi observada a criação de mais empregos formais, em um ambiente de alta rotatividade, bem como sucessivos reajustes reais do valor referente ao benefício. Atrelado a isso, concluímos, através da literatura pesquisada, que a estrutura do programa apresenta brechas que possibilitam a ocorrência de fraudes. Contudo, o volume de gastos realizados com o programa se mostra relativamente baixo frente ao número elevado de beneficiários, se comparado com o de outras economias ao redor do mundo.

Palavras-Chave: Desemprego. Políticas Públicas de Emprego. Seguro-Desemprego. Gasto Público.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Quantidade de parcelas recebidas pelo trabalhador ----- | 12 |
| Quadro 2 - Cálculo do valor das parcelas do Seguro-Desemprego 2014 ----- | 12 |

GRÁFICOS

| | |
|--|--------------------------------------|
| Gráfico 1 - Taxa de Desocupação, por regiões metropolitanas (em %)*..... | 23 |
| Gráfico 2 - Volume de recursos empregados no Programa Seguro-Desemprego | 24 |
| Gráfico 3 - Gastos com o Seguro-Desemprego em proporção ao PIB (%)..... | 25 |
| Gráfico 4 - Evolução do Número de Segurados | Erro! Indicador não definido. |
| Gráfico 5 - PIB x Quantidade de beneficiários x Despesas com SD | 26 |
| Gráfico 6 - Gasto com o Seguro-Desemprego: países selecionados (média 2007 - 2011). Erro! | |
| Indicador não definido. | |
| Gráfico 7 - Beneficiários do Seguro-Desemprego (média 2007-2011) | 28 |
| Gráfico 8- Valor Médio do Seguro-Desemprego x Salário Mínimo | 31 |
| Gráfico 9 - Evolução do emprego formal (em milhares) | 32 |
| Gráfico 10 - Taxa de evolução do emprego formal x crescimento populacional (%) | 32 |
| Gráfico 11 - Grau de Informalidade (Regiões Metropolitanas) | 33 |
| Gráfico 12 - Taxa de rotatividade (%) | 34 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1- Evolução do Número de Segurados, da Quantidade de Parcelas e do Número Médio de Parcelas | 29 |
| Tabela 2 - Taxa de habilitação..... | 29 |
| Tabela 3 - Valor médio do benefício [R\$ de 2013] | 30 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| CAGED | Cadastro Geral de Empregados e Desempregados |
| CODEFAT | Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| DIEESE | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| PEA | População Economicamente Ativa |
| PED | Pesquisa de Emprego e Desemprego |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PME | Pesquisa Mensal de Emprego |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2 | REVISÃO DE LITERATURA..... | 9 |
| | 2.1 Contexto histórico Estado de Bem Estar Social e Políticas de Emprego | 9 |
| | 2.2 O programa brasileiro de Seguro-Desemprego | 10 |
| | 2.3 Discussão sobre o Seguro-Desemprego no Brasil | 13 |
| | <i>2.3.1 Possibilidades e Limites do Programa Seguro-Desemprego</i> | <i>14</i> |
| | <i>2.3.2 Aumento dos Gastos com Seguro-Desemprego</i> | <i>15</i> |
| | <i>2.3.3 Perfil dos Segurados no Brasil</i> | <i>18</i> |
| 3 | METODOLOGIA..... | 20 |
| 4 | ANÁLISE DE DADOS | 23 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 36 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 38 |

1 INTRODUÇÃO

O programa brasileiro de Seguro-Desemprego faz parte de um conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda que surgiu em um contexto de transformações da economia e de construção do Estado de Bem-Estar Social. (BALESTRO, MARINHO E KOYANAGI, 2009). Trata-se de uma política de emprego passiva, criado com o intuito de atender aos trabalhadores do mercado formal em situação de desemprego involuntário. Os três pilares básicos do programa são: o pagamento do benefício; a intermediação da mão de obra e a qualificação/requalificação profissional. (MALBOUISSON, LEITE E RAMOS, 2010) Apesar disso, os recursos destinados ao programa são aplicados principalmente no pagamento de benefícios, conforme informações financeiras divulgadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que o torna o mais relevante em termos de dispêndios financeiros.

Segundo o IBGE, a taxa de desemprego anunciada para o ano de 2013 foi de 5,4% a menor dos últimos dez anos, nível de desocupação que, de acordo com Pires e Lima Júnior (2014), sugere uma condição bem próxima do pleno emprego, segundo alguns analistas. Contudo, o volume de recursos aportados ao Programa Seguro-Desemprego tem aumentado, gerando certa contradição a respeito da dinâmica do programa.

Esse paradoxo tem causado discussões na literatura atual com o intuito de encontrar razões que motivem o comportamento descrito no parágrafo anterior. Nesse sentido, esse trabalho foi desenvolvido com o objetivo de analisar possíveis causas apontadas pela literatura para o aumento dos gastos com o Seguro-Desemprego formal em uma conjuntura macroeconômica de redução da taxa de desemprego. Tendo em vista esse objetivo, foi realizada uma revisão da literatura especializada no Brasil a respeito do tema e, com base nela, uma interpretação crítica dos dados encontrados.

O presente estudo abrange o período entre 2003 e 2013. Tal escolha foi pautada pela maior disponibilidade e qualidade dos dados. Algumas variáveis de estudo não apresentam abrangência nacional, mas demonstram uma tendência semelhante para o mercado de trabalho como um todo.

O trabalho está estruturado em quatro seções, após esta introdução, quais sejam: a Seção 2 apresenta o referencial teórico, que versa a respeito do contexto histórico de surgimento das políticas de emprego, apresenta de que forma se deu a introdução do programa no Brasil e traz as principais discussões a respeito do tema na literatura atual; a Seção 3 apresenta os procedimentos de pesquisa utilizados, com descrição dos instrumentos utilizados; a Seção 4 faz uma descrição e análise dos resultados encontrados na pesquisa; por

fim, a Seção 5 traz as conclusões obtidas no estudo e algumas das recomendações apresentadas ao longo do trabalho.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Contexto histórico Estado de Bem Estar Social e Políticas de Emprego

De acordo com Balestro, Marinho e Koyanagi (2009), o Estado de Bem-Estar Social aparece como alternativa para os problemas estruturais que surgiram em sociedades capitalistas avançadas do século XX, tais como o desemprego e o êxodo rural. A ideia era a utilização de políticas sociais para obter eficiência econômica, incorporando o conceito de cidadania e institucionalizando direitos sociais. A noção de Estado de Bem-Estar social trazia como princípio ser inadmissível um cidadão viver em absoluta miséria, uma vez que os benefícios sociais deveriam ser direitos de todos. De acordo com os mencionados autores, o Estado de Bem-Estar Social passou por três fases, quais sejam: proteção social propriamente dita; proteção social baseada na cidadania; e políticas sociais como forma de se obter proteção social e eficiência econômica. Dentro do contexto dessa organização política e econômica, as políticas de emprego surgiram como alternativa de proteção social dedicada aos trabalhadores. Elas se tornaram uma importante ferramenta de combate ao desemprego. Ramos (2003), seguindo certo consenso na literatura internacional, define tais políticas da seguinte maneira:

[...] aquele conjunto de medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de empregos públicos, por exemplo) ou indireta (formação profissional). (RAMOS, 2003, p. 18)

Zylberstajn e Balbinotto Neto (1999) mencionam de forma mais objetiva que políticas de emprego podem ser entendidas como o Seguro-Desemprego, os programas de formação profissional, a intermediação e o treinamento de mão de obra. De uma maneira geral, elas podem ser divididas em políticas passivas e ativas. Nas denominadas ativas, a interferência ocorre de maneira direta na geração de mais postos de trabalho e em uma possível colocação do trabalhador, oferecendo cursos de formação profissional, intermediando a ocupação de vagas em aberto no mercado, apoiando micro e pequenas empresas. No caso das políticas passivas, o Estado age de maneira a tornar mais aceitável a condição de desempregado, promovendo transferência de renda ou redução da oferta de trabalho. São exemplos de políticas de emprego passivas: o Seguro-Desemprego; a extensão dos ciclos escolares (os jovens passam a estudar mais tempo e retardam, assim, sua entrada no mercado de trabalho); a expulsão dos imigrantes; a aposentadoria precoce (as pessoas passam a se aposentar mais cedo, retirando-se do mercado de trabalho).

Segundo Ramos (2003), a política de emprego passiva que, geralmente, capta maior parte dos recursos é o Seguro-Desemprego. Isso ocorre porque na lógica deixada pelo Estado de Bem-Estar Social, o trabalhador estava desempregado não por vontade própria, mas porque a economia não era capaz de lhe oferecer uma ocupação; dessa forma, a sociedade deveria encarar como obrigação conceder uma espécie de auxílio para que o trabalhador pudesse se manter entre um emprego e outro. O autor aponta que esse benefício foi criado em um contexto de pleno emprego como norma (em que o desemprego era oriundo de um problema muito circunscrito ou era circunstancial), e não imaginado para sociedades em que o desemprego atingia grandes contingentes populacionais e tinha maior duração. Aí estaria uma das limitações do Seguro-Desemprego. O autor afirma que havia a crítica da concessão de tal transferência social por parte do novo pensamento econômico, que atacava, além dele, os sindicatos e o salário mínimo, por exemplo. Segundo esse pensamento, esse benefício estaria contribuindo para manter taxas de desemprego elevadas, aumentando o salário de reserva dos indivíduos, uma vez que aquele trabalhador desempregado que recebe o benefício não iria aceitar um emprego com remuneração semelhante ao auxílio para passar do estado de desocupado para ocupado.

2.2 O programa brasileiro de Seguro-Desemprego

É no contexto de transformações da economia e de construção do Estado de Bem-Estar social que o Seguro-Desemprego insere-se no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado brasileiro, buscando promover assistência financeira aos trabalhadores desempregados. Segundo Marinho, Balestro e Walter (2010), no caso brasileiro, as políticas de emprego devem atender tanto às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e geração de emprego, quanto uma agenda social que vise à redução das desigualdades socioeconômicas profundas e já preexistentes, com a oferta de treinamentos e créditos aos setores tradicionalmente excluídos e a integração entre a determinação de necessidades e a execução das atividades.

De acordo com Malbouisson, Leite e Ramos (2010), a forma como está estruturado o Seguro-Desemprego enquanto mecanismo de política pública no Brasil é bastante recente, assim como os demais países latino-americanos. Embora a constituição de 1946, no art. 157, previsse a obrigatoriedade de assistência aos desempregados, somente a constituição de 1967 cita explicitamente o Seguro-Desemprego. Contudo, o programa só foi introduzido no Brasil

no ano de 1986, como uma das medidas do Plano Cruzado, instituído por meio do Decreto nº 2.284 e regulamentado pelo Decreto nº 92.608. Inicialmente, o programa teve pouca abrangência. Segundo Chahad e Azeredo (1992 apud Balbinotto Neto e Zylberstajn, 1999, p. 3) “quando do início de sua implementação o programa era pouco utilizado pelos trabalhadores, devido às restrições de acesso e à pouca divulgação.”

A partir da constituição de 1988, o benefício Seguro-Desemprego passou a integrar o Programa Seguro-Desemprego, garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal. O programa, segundo a lei que o regulamenta, tem por finalidade: i) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta; ii) auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. De acordo com Malbouisson, Leite e Ramos (2010, p.45), esse programa é responsável pelo tripé básico das políticas de emprego:

a) benefício do Seguro-Desemprego (SD) que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa; b) intermediação de mão de obra (IMO) que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; e c) qualificação/requalificação profissional (QSP) que visa capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional. (Malbouisson, Leite e Ramos, 2010, p.45)

A nova constituição vinculou, ainda, a receita do PIS-PASEP para financiar o programa, regulamentado posteriormente pela Lei n.º 7.998 de 11 de janeiro de 1990, que determinou a forma de custeio, aumentou o valor dos benefícios, definiu critérios de concessão, instituiu normas para o cálculo, ampliou o acesso e criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Passou-se a adotar uma concepção de Seguro-Desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, assim como já estava sendo feito em países desenvolvidos. A lei 8.900 entrou em vigor a partir de 1º de julho de 1994 e estabeleceu novos critérios para a concessão de parcelas do benefício.

Algumas das condições para recebimento do auxílio por parte do trabalhador dispensado sem justa causa são: ter recebido salário consecutivo nos últimos 6 meses; ter trabalhado com carteira assinada pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses; não ter recebido nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e não possuir renda própria para seu sustento e de seus familiares (Amorim e Gonzalez, 2009).

O número de parcelas concedidas tem por base o período em que o trabalhador esteve empregado: i) 3 parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo 6 meses e no máximo 11 meses, nos últimos 36 meses; ii) 4 parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo 12 meses e no máximo 23 meses, nos últimos 36 meses; iii) 5 parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo 24 meses, nos últimos 36 meses (MTE, 2014). Em caráter excepcional, como aponta Koyanagi (2010), o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) poderá deliberar a respeito da prorrogação do período máximo, em até 2 meses, para grupo específico de segurados.

O Quadro 1 ilustra a situação descrita a respeito da quantidade de parcelas concedidas.

Quadro 1 - Quantidade de parcelas recebidas pelo trabalhador

| Quantidade de Parcelas | Vínculo empregatício anterior |
|------------------------|---|
| 3 parcelas | no mínimo 6 meses e no máximo 11 meses, nos últimos 36 meses |
| 4 parcelas | no mínimo 12 meses e no máximo 23 meses, nos últimos 36 meses |
| 5 parcelas | no mínimo 24 meses, nos últimos 36 meses |

Fonte: Elaboração própria com base em MTE (2014)

O Quadro 2 apresenta a metodologia de cálculo para o valor da parcela conforme rendimento anterior:

Quadro 2 - Cálculo do valor das parcelas do Seguro-Desemprego 2014

| Faixas de Salário Médio | Valor da Parcela |
|----------------------------------|--|
| Até R\$ R\$ 1.151,06 | Multiplica-se salário médio por 0,8 (80%) |
| De R\$ 1.151,07 até R\$ 1.918,62 | O que exceder a 1.151,06 multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se a 920,85. |
| Acima de R\$ 1.918,62 | O valor da parcela será de R\$ 1.304,63 invariavelmente. |

Fonte: MTE (2014)

Em relação ao cálculo apresentado pelo quadro anterior, é preciso ressaltar que o valor do benefício não poderá ser inferior ao Salário Mínimo. Desta forma, temos que o valor máximo da parcela do benefício é de R\$ 1.918,62 e tem como base o salário mínimo vigente na época. Contudo, esses valores, geralmente, são reajustados anualmente. De acordo com a Lei 7.998/90, pertence ao CODEFAT, a atribuição de definir os indexadores para substituição no caso de extinção ou alteração do valor do benefício.

O Seguro-Desemprego inicialmente foi criado para amparar trabalhadores desempregados do setor formal, tempos depois sua abrangência foi ampliada, e atualmente o Brasil adota cinco modalidades de Seguro-Desemprego: a) Seguro-Desemprego Formal, que tem a finalidade de prover assistência financeira temporária ao trabalhador demitido sem justa causa; b) Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, que presta auxílio financeiro ao pescador artesanal que tem suas atividades paralisadas devido ao período de proibição da pesca para preservação da espécie; c) Bolsa Qualificação, que é destinada aos trabalhadores com contrato de trabalho suspenso matriculado em curso ou programa de qualificação profissional; d) Seguro-Desemprego Empregado Doméstico, que provê auxílio financeiro somente aos trabalhadores domésticos demitidos sem justa causa; e) Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, que presta auxílio financeiro temporário a trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou análogas ao trabalho escravo (MTE, 2014). Este trabalho irá abordar somente o Seguro-Desemprego Formal.

2.3 Discussão sobre o Seguro-Desemprego no Brasil

O desemprego é um dos mais graves problemas sociais enfrentados por diversas economias ao redor do mundo. As causas para esse problema são muitas e as opiniões nem sempre convergem entre si. (REINERT, 2001)

Chahad (2000) menciona que há três formas de lidar com o desemprego: a assistencial, que tem o objetivo de prestar auxílio financeiro ao trabalhador com despesas que não podem ser adiadas; a preventiva, que inclui os esforços públicos buscando estimular a demanda agregada, ou envolvendo os empregadores no financiamento dos benefícios; e a curativa, que envolve ações do Estado que busquem promover o emprego. O autor afirma, ainda, que o programa Seguro-Desemprego faz uso de instrumentos que se baseiam nessas três formas.

Ainda que possua outras duas funções (qualificação/requalificação profissional e intermediação da mão de obra), a ênfase do programa recai sobre o pagamento do benefício aos trabalhadores que se encontram na condição de desemprego involuntário. Vale mencionar que o conceito de desempregado utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica como desempregado ou desocupado o indivíduo que faz parte da população economicamente ativa e não está trabalhando, mas está disponível para assumir um trabalho e tomou alguma medida efetiva para conseguir ocupação.

2.3.1 Possibilidades e Limites do Programa Seguro-Desemprego

Segundo Amorim e Gonzalez (2009), o programa Seguro-Desemprego é importante pelas seguintes razões: i) é um estabilizador automático, ou seja, serve como forma de compensação para aqueles trabalhadores desempregados que estão sem renda, principalmente em períodos de recessão; ii) diferentemente de um programa geral de renda, ele tende a ser recebido por uma parcela da sociedade mais atingida em períodos de crise; iii) dá ao trabalhador a chance de conseguir uma oportunidade de emprego melhor do que se não estivesse recebendo o benefício. Os autores afirmam, porém, que o tempo de recebimento do benefício é um dos limitadores do programa; ele atuaria bem como estabilizador, mas apenas por um período relativamente curto de tempo e duas seriam as razões para isso: o tempo em que o trabalhador está desempregado começa a se prolongar, empurrando o indivíduo para procurar ocupação no mercado informal; e, em tempos de crise, não somente a renda pode cair em função das demissões, mas os rendimentos obtidos pela economia informal também apresentam decréscimo.

De um ponto de vista microeconômico, o Seguro-Desemprego contribuiria para a eficiência numa economia de mercado, na medida em que permitiria aos trabalhadores realizar planos de consumo ótimos e, deste modo, desfrutar de um nível mais elevado de bem-estar do que na ausência do mesmo (Balbinotto Neto e Zylberstajn, 1999).

Segundo Barbosa (1997), o Seguro-Desemprego possui influência direta na taxa de participação da força de trabalho. Todavia, essa relação pode acarretar impactos positivos ou negativos na organização do mercado de trabalho. Apresenta-se de forma negativa se gera um aumento da taxa de desemprego, a partir do momento em que o trabalhador prolonga a permanência na situação de desemprego, indo contra as perspectivas de reinserção no mercado de trabalho. Já os impactos positivos advêm da possibilidade de a força de trabalho deslocada, enquanto fora do mercado de trabalho, requalificar-se e adquirir novas habilidades profissionais, retornando ao mercado com melhores salários e condições de trabalho.

Chahad (2000) afirma que o Seguro-Desemprego acaba por ser útil no combate à pobreza, uma vez que não contribui para o aumento das desigualdades, pois, dentre os desligados no mercado formal, o programa tem sido canalizado para aqueles que mais necessitam. O benefício impactaria de forma positiva na diminuição da pobreza temporária do trabalhador que vê seu bem-estar não cair tanto quanto sua renda. Contudo, o programa precisaria passar por determinadas reformulações a fim de se tornar um instrumento mais eficaz no combate à pobreza. Dentre as principais razões para essa reformulação estariam as

seguintes: seu funcionamento padece de problemas burocráticos e administrativos; há a necessidade de adaptação do programa aos imperativos da moderna sociedade, de forma a acompanhar as transformações produtivas, científicas e tecnológicas; faz-se necessária a convergência aos padrões internacionais tanto no que diz respeito aos normativos propostos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), quanto às experiências de países que utilizam o Seguro-Desemprego de forma mais eficiente; e, por fim, deve-se elevar o poder redistributivo do programa Seguro-Desemprego, com foco em grupos específicos da força de trabalho, especialmente aqueles trabalhadores com baixos salários, e aqueles cuja contribuição para a renda familiar é mais importante. O autor afirma, ainda, que o grau de sucesso ou fracasso do programa é intimamente ligado à sua articulação com outras políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho, mesmo que abranja não somente o conjunto de desempregados, mas toda a força de trabalho. Ele se refere, em especial, à intermediação da mão de obra e a formação de recursos humanos.

Indicadas essas características a respeito do programa, vale apontar que o Seguro-Desemprego tem seu alcance limitado, uma vez que engloba apenas os trabalhadores do mercado formal e que preencheram todos os pré-requisitos para o recebimento. Além disso, o DIEESE (2011) afirma que o mercado de trabalho brasileiro possui uma característica de baixo tempo de permanência no emprego, e, como um pré-requisito importante para o recebimento do Seguro-Desemprego é ter trabalhado em um emprego formal nos últimos seis meses, isso diminuiria o acesso de uma parcela dos trabalhadores ao benefício.

2.3.2 Aumento dos Gastos com Seguro-Desemprego

Nos últimos anos os valores destinados ao Seguro-Desemprego tem apresentado um crescimento em função do aumento da cobertura, da rotatividade, do aumento do salário mínimo, da maior formalização do mercado de trabalho. Esses são aspectos discutidos pela literatura como pode se ver abaixo.

Houve um crescimento da cobertura do Seguro-Desemprego na década de 90, e as razões para isso vão desde a elevação nas taxas de desemprego, a existência de critérios mais acessíveis para recebimento do benefício, o aumento do número de parcelas pagas aos trabalhadores em períodos de recessão, até a elevação da base de cálculo do benefício, o salário mínimo (Amaral, Mourão e Almeida, 2011). Chahad (2000) também cita essas razões para o aumento na cobertura e nos gastos com o programa e acrescenta que o Seguro-

Desemprego vem crescendo também porque estaria se tornando mais conhecido e ganhando maior reconhecimento como importante política social que é. Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999) citam todas as razões já apontadas e incluem a ampliação dos postos de atendimento como uma das razões para esse aumento.

Esse crescimento da cobertura e dos gastos com o Seguro-Desemprego identificado pelos autores na década de 90 se manteve ao longo dos últimos anos. O DIEESE (2011) afirma que ele ocorreu em decorrência de fatores estruturais e das características do próprio programa, ou seja, em decorrência do aumento de possíveis segurados, do crescimento do emprego formal, da elevação real dos valores dos benefícios pagos e das altas taxas de rotatividade encontradas no mercado de trabalho brasileiro.

De acordo com Griebeler e Siedenberg (2011), a oportunidade de receber o benefício sem uma contrapartida efetiva por parte do desempregado pode também contribuir para a elevação do gasto público, em razão de defasados critérios de concessão, bem como da falta de instrumentos para promover controles eficazes, que poderiam ocasionar fraudes no sistema. Ocorre que essa ausência de instrumentos para monitorar o pagamento de benefícios faz com que trabalhadores tenham a possibilidade de continuar recebendo mesmo que consigam algum tipo de ocupação. Geralmente isso ocorre quando o indivíduo recorre ao mercado informal ou quando faz acordo com o antigo empregador para que continue trabalhando sem carteira assinada.

Dessa forma, muitos trabalhadores procuram formas de fraudar o Seguro-Desemprego a fim de aumentar seus ganhos mesmo que por um período curto de tempo. Muitas vezes passam a receber, além da parcela do benefício, a remuneração referente a uma ocupação no mercado informal. Segundo Camargo (1996 apud Griebeler e Siedenberg, 2011 p.10), a atual estrutura do programa torna mais fácil a fraude, uma vez que não dispõe de ferramentas capazes de monitorar se o trabalhador está ocupado no mercado informal ou está em busca de um novo emprego durante o recebimento do benefício.

Em relação ao empregador, as demissões não representam um custo extra para a empresa. Barros e Foguel (2001) afirmam que, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, onde existe uma multa adicional nos casos de demissão, dando às empresas um incentivo extra para não demitir, no Brasil, esse pagamento do benefício ao trabalhador não gera um custo direto para a empresa, pois a contribuição para o FAT não está condicionado ao número de demissões realizadas pela empresa.

Além de não arcar com os custos das demissões, o empregador pode, inclusive, se beneficiar de um acordo feito entre ele e o empregado, pois passa a dispor de mão de obra

sem a necessidade do pagamento de encargos sociais e trabalhistas. Há casos, também, em que o empregador, no momento da demissão, se exime do recolhimento de verbas rescisórias como parte do acordo.

Uma das razões já citadas para o crescimento nos gastos com o Seguro-Desemprego seria a redução da informalidade no mercado de trabalho. Para Ulyssea (2006), a definição de informalidade no Brasil ficou muito ligada a posse ou não da carteira de trabalho, uma vez que a legislação exige que todos os trabalhadores assalariados possuam uma carteira de trabalho assinada. Segundo o autor, a forma como está desenhada a legislação trabalhista brasileira ensejaria fortes incentivos à informalidade tanto por parte dos empregadores quanto por parte dos trabalhadores.

Neri (2007) afirma que as causas da informalidade são complexas e envolvem uma série de fatores que vão desde altas alíquotas previdenciárias e de encargos trabalhistas; estrutura da legislação trabalhista; competição entre os setores formal e informal na economia; até a busca por maior equidade na taxaço e na oferta de serviços públicos e de proteção social. O mesmo estudo afirma também que o setor informal é o segmento que mais contribui para a pobreza brasileira. A informalidade está mais presente nas camadas mais pobres do que o desemprego: pessoas que possuem rendas mais baixas não podem se dar ao luxo de ficar à procura de emprego e acabam caindo na informalidade. Como o Seguro-Desemprego é um auxílio pago aos trabalhadores do setor formal, os trabalhadores mais pobres que estão no mercado informal não dispõem de benefício semelhante.

Ainda em relação à informalidade, Ulyssea (2006) menciona que existe uma constatação na literatura nacional e internacional de que a incidência dela ocorre mais no grupo de trabalhadores com menores rendimentos, fazendo com que os indivíduos que mais precisam de proteção se tornem os mais desprotegidos. O autor questiona, ainda, até que ponto o trabalhador escolheu fazer parte do mercado informal ou foi condicionado a ele.

Também fatores ligados à dinâmica do mercado de trabalho como a rotatividade são frequentemente mencionados pela literatura como causa para o aumento dos gastos com o programa Seguro-Desemprego. Ao mesmo tempo em que a característica de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro reduz o número de pessoas que teriam direito ao benefício, devido ao baixo tempo de permanência, faz com que mais pessoas sejam admitidas e desligadas, gerando maiores números.

Segundo Ramos e Carneiro (2002), fatores como FGTS, multa de 40% e Seguro-Desemprego estimulam a não permanência do trabalhador em seu posto de trabalho. Como consequência, para os empresários não seria lucrativo investir na formação de seus

empregados. Forma-se, então, um efeito “bola de neve”: além dos fatores já mencionados – FGTS, multa de 40% e Seguro-Desemprego –, a baixa qualificação e o conseqüente baixo salário fazem com que os trabalhadores não tenham estímulos suficientes para permanecerem fiéis ao empregador.

O crescimento do salário mínimo, devido à política de valorização realizada pelo Governo Federal, também é apontado como uma das principais causas para aumento no volume de gastos com o programa. Vale lembrar que, de acordo com a lei nº 7.998/90, o valor do benefício não pode ser menor do que salário mínimo vigente no período. Em relação ao índice de reajuste, até o ano de 2012, o cálculo do benefício considerou a correção do salário mínimo (que sobe de acordo com o PIB e com o INPC). Contudo, a partir de 2013, o CODEFAT (responsável por definir os índices de reajuste do benefício), definiu que o reajuste seria realizado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Uma maneira de exercer um controle preventivo dos gastos do programa Seguro-Desemprego é proposta por Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999). Eles sugerem que haja esse controle com base no perfil detalhado dos beneficiários: o Ministério do Trabalho e Emprego estabeleceria um perfil detalhado dos beneficiários a fim de identificar as características e a frequência com que cada indivíduo costuma receber o benefício. Dessa forma, seria possível obter um público alvo para determinados programas de qualificação e direcionamento, diminuindo, assim, a dependência dessas pessoas para com o programa. Para tanto, a ação deveria ocorrer no momento em que são cadastrados os possíveis beneficiários do programa. Se fossem colhidas informações suficientes acerca do perfil de cada trabalhador, seria possível direcionar o benefício para aqueles com maior chance de passar mais tempo desempregado. Para os autores, por meio dessas medidas, seria possível tornar o programa mais eficiente no seu propósito, já que o desemprego traz diferentes conseqüências para cada indivíduo de acordo com as condições de cada um: se casado, solteiro, se tem maior ou menor grau de qualificação, se tem filhos ou não, se o cônjuge trabalha ou não, entre outras.

2.3.3 Perfil dos Segurados no Brasil

Em relação ao perfil dos segurados ao longo dos últimos anos, foram realizados dois estudos a fim relacionar as principais características, com base em dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. De acordo com Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999), entre 1986 e 1998, a maioria dos beneficiários tinham grau de instrução até 8ª série, eram jovens na faixa etária de 18 a 24 anos e adultos entre 30 e 39 anos. A faixa salarial passou por

mudanças durante esse período, apresentando, no início, maioria de trabalhadores que recebia até 2 salários mínimos e, posteriormente, maioria que recebia entre 2 e 5 salários mínimos. Os autores afirmam também que os segurados eram predominantemente do sexo masculino e oriundos dos setores da indústria e de serviços.

Para o período de 1997 a 2006, Teixeira, Neto, Sampaio e Monte (2012) descrevem o perfil dos principais beneficiários do Seguro-Desemprego da seguinte maneira: trabalhadores da região sudeste, dos setores de serviços e comércio, com faixa etária entre 14 e 24 anos e entre 30 e 39 anos, com ensino fundamental completo e/ou incompleto, com salários entre um e dois salários mínimos. Os jovens seriam, de acordo com os autores, os maiores beneficiários do programa Seguro-Desemprego e isso se daria por causa da grande rotatividade presente nessa faixa etária, possivelmente por causa da baixa qualificação profissional e da pouca experiência.

3 METODOLOGIA

Esta seção trata dos principais instrumentos utilizados na pesquisa, abordando a metodologia aplicada, bem como a origem dos dados coletados e as dificuldades e limitações da coleta.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as causas para o aumento dos gastos com Seguro-Desemprego formal em uma conjuntura macroeconômica de redução na taxa de desemprego. Tendo em vista tal objetivo, foi realizada uma revisão da literatura especializada no Brasil a respeito do Programa Seguro-Desemprego e, à luz dela, uma interpretação crítica dos dados encontrados. Foram utilizados como procedimentos técnicos, basicamente, a revisão bibliográfica e a estatística descritiva por meio de tabelas e gráficos, avaliando o comportamento dos indicadores selecionados no período entre 2003 e 2013, principalmente.

Para construir a análise apresentada a seguir, serão utilizados dados referentes a indicadores mensais sobre a força de trabalho no mercado brasileiro, informações financeiras a respeito do programa Seguro-Desemprego, bem como informações sobre o perfil e uso do benefício.

Em relação aos indicadores do mercado de trabalho brasileiro, há diversas pesquisas sobre emprego e desemprego no Brasil, como por exemplo, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), desenvolvidos pelo IBGE; e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do DIEESE. A mais citada e escolhida como base neste estudo é a PME. Desta forma, serão utilizados os dados divulgados pelo IBGE referentes ao período entre 2003 e 2013. A PME produz indicadores mensais sobre a força de trabalho, abrangendo informações referentes às condições de atividade, ocupação, rendimento médio nominal e real, posição na ocupação, posse de carteira de trabalho assinada, entre outras. (IBGE, 2014) A pesquisa é realizada nas Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e de Porto Alegre. A taxa divulgada pelo IBGE representa uma média apurada nestas regiões. Trata-se de uma pesquisa domiciliar com dados obtidos por meio de amostras probabilísticas, o que exige da análise descritiva generalizações que ultrapassem os dados disponíveis, uma vez que as informações provêm de um conjunto menor que a população total.

A PME será extinta a partir de dezembro de 2014 e o IBGE passará a adotar um novo tipo de pesquisa, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, que cobre

todo o território nacional e deverá solucionar uma das principais lacunas apontadas na PME, a abrangência territorial.

Na literatura, é comum também a utilização da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) Anual para realização de análises descritivas semelhantes. Diferentemente da PME, ela possui periodicidade anual e maior abrangência territorial. Apesar de utilizar basicamente a mesma conceituação, as duas pesquisas apresentam alguns resultados divergentes entre si. Contudo, a opção pela PME se deu pela maior facilidade para lidar com os dados desta fonte.

A definição do grau de informalidade a ser utilizada na análise de resultados é oferecida pelo IPEADATA, que utiliza como base a PNAD. Contudo, ela foi adaptada para este estudo, uma vez que a base utilizada aqui é a PME. A taxa deriva da seguinte divisão: $(\text{empregados sem carteira} + \text{trabalhadores por conta própria}) / (\text{trabalhadores protegidos} + \text{empregados sem carteira} + \text{trabalhadores por conta própria})$.

Em relação a taxa de rotatividade apresentada na seção seguinte, o cálculo utiliza o menor valor entre o total de admissões e desligamentos sobre o estoque de emprego no início do ano. Foram utilizados como referência apenas os empregados celetistas, uma vez que eles são o público alvo do programa Seguro-Desemprego.

Junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), foram coletados dados a respeito do Programa Seguro-Desemprego. As Informações foram extraídas dos *links* disponíveis na página do Órgão e por meio de solicitação de informações ao responsável pela Base de Gestão do Seguro-Desemprego. Existe uma grande dificuldade em encontrar dados atualizados a respeito do gerenciamento do programa na página do MTE, pois a maior parte dos *links* encontrados não está em funcionamento ou as informações disponibilizadas estão desatualizadas.

Alguns dados financeiros foram extraídos do Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador referente ao 6º bimestre de 2013, divulgado pelo MTE, que apresenta o resultado financeiro do fundo, com informações detalhadas das receitas e despesas.

Os valores monetários foram apresentados a preços de 2013, deflacionados pelo IPCA médio anual.

Os demais dados correspondentes a gastos com Seguro-Desemprego em outros países, ao número de beneficiários de outros países, ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e as taxas de rotatividade que serão utilizados na pesquisa fazem parte de bancos de dados disponibilizados por outras entidades, que de alguma forma apresentam

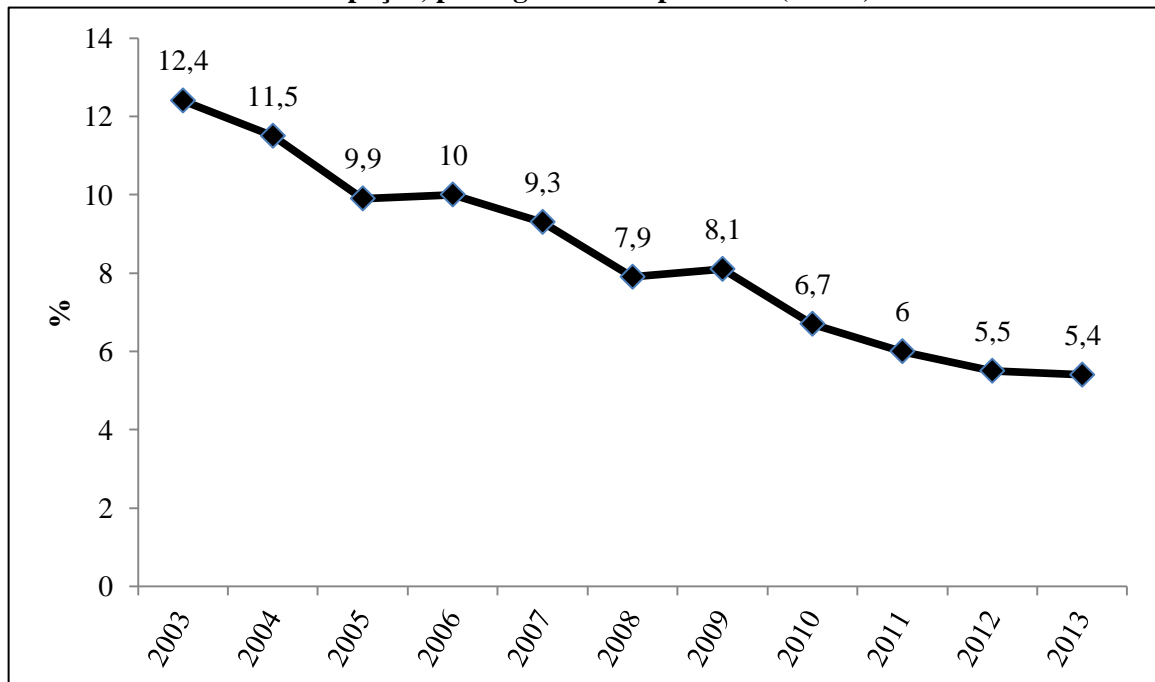
relação com as análises propostas, como por exemplo, o Banco Central, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

4 ANÁLISE DE DADOS

Essa seção tem o objetivo de fazer uma análise dos dados coletados, e com base na literatura já apresentada, investigar as possíveis causas para o aumento no volume de recursos.

Na medida em que o programa Seguro-Desemprego auxilia pessoas em situação de desemprego, espera-se que o aumento deste provoque um aumento nos gastos com o programa e, analogamente, que a diminuição na taxa de desemprego gere uma redução no volume de recursos empregados no programa. O que se observa, porém, é um aumento nos gastos com o programa em uma conjuntura de redução da taxa de desemprego. O Gráfico 1 contém uma representação da série histórica da taxa de desemprego desde 2003.

Gráfico 1 - Taxa de Desocupação, por regiões metropolitanas (em %)*



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE).

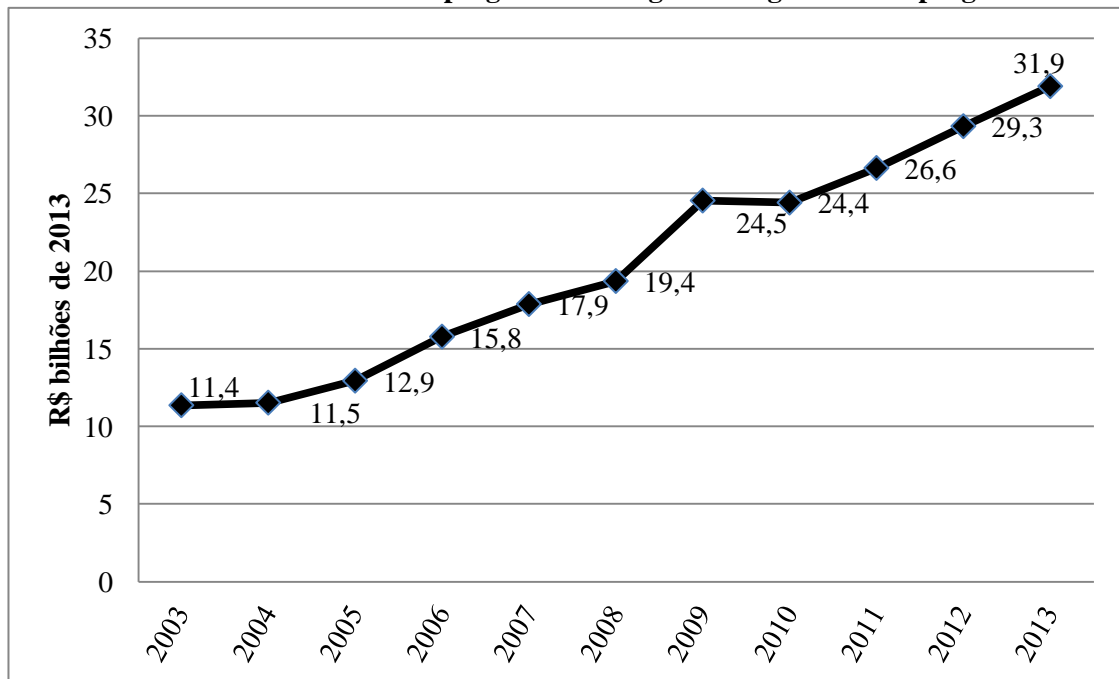
Os dados utilizados no Gráfico 1 são referentes a PME. Vale ressaltar que existe uma diferença grande entre as medidas de desemprego apresentadas pelas principais pesquisas de emprego e desemprego no Brasil, mas todas apresentam redução da taxa nos últimos anos. Entre outros aspectos, Barbosa Filho e Pessoa (2011) afirmam que essa redução foi maior nas regiões metropolitanas do que no país como um todo.

Em relação aos dados divulgados pela PME, o ano de 2013 apresentou a menor taxa desde o início da série, ficando em 5,4%. Na comparação com 2003, que apresentou taxa de 12,4%, caiu para menos da metade. Ao longo da série, podemos observar uma queda contínua

da taxa, com exceção para os anos de 2005 e 2006, em que se manteve estabilizada, e 2008 e 2009, em que apresentou leve aumento, muito por causa da crise econômica de 2008. De acordo com Santos (2013), a redução da participação dos jovens no mercado de trabalho e da diminuição do crescimento da população economicamente ativa são as principais razões por trás da queda do desemprego.

Frente a essa redução nas taxas de desemprego dos últimos anos, podemos observar um aumento dos gastos do Governo Federal com o Programa Seguro-Desemprego conforme Gráfico 2:

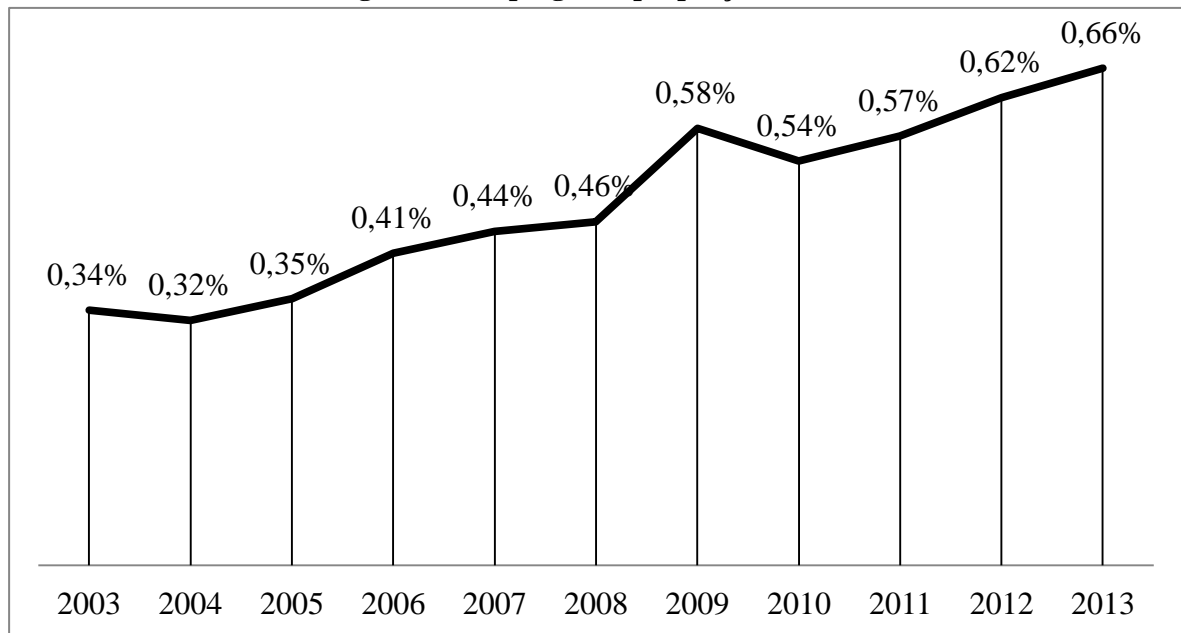
Gráfico 2 - Volume de recursos empregados no Programa Seguro-Desemprego



Fonte: Elaboração própria com base Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT/MTE).

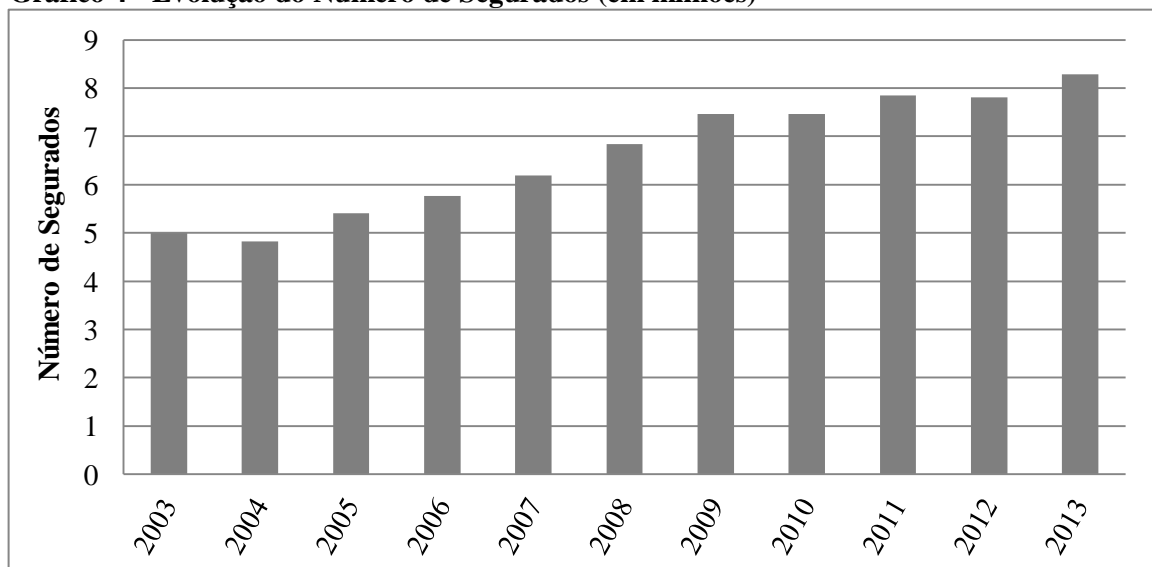
O volume de recursos gastos, segundo informações financeiras divulgadas pelo Fundo de Ampara ao Trabalhador, chegou a 31,9 bilhões de reais em 2013 apenas com o pagamento do Seguro-Desemprego. Os valores apresentados para os outros anos já estão corrigidos a preços de 2013. Em dez anos, houve uma variação de 180%, passando de 11,4 bilhões para 31,9 bilhões.

De acordo com o Gráfico 3, também podemos observar uma elevação dos gastos do Seguro-Desemprego em proporção ao PIB (Produto Interno Bruto). Os gastos representavam 0,34% em 2003 e 0,66% em 2013, apresentando um aumento de 0,32 pontos percentuais ao longo de dez anos, indicando um aumento da importância relativa do programa.

Gráfico 3 - Gastos com o Seguro-Desemprego em proporção ao PIB (%)

Fonte: Elaboração própria com base Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT/MTE) e IBGE

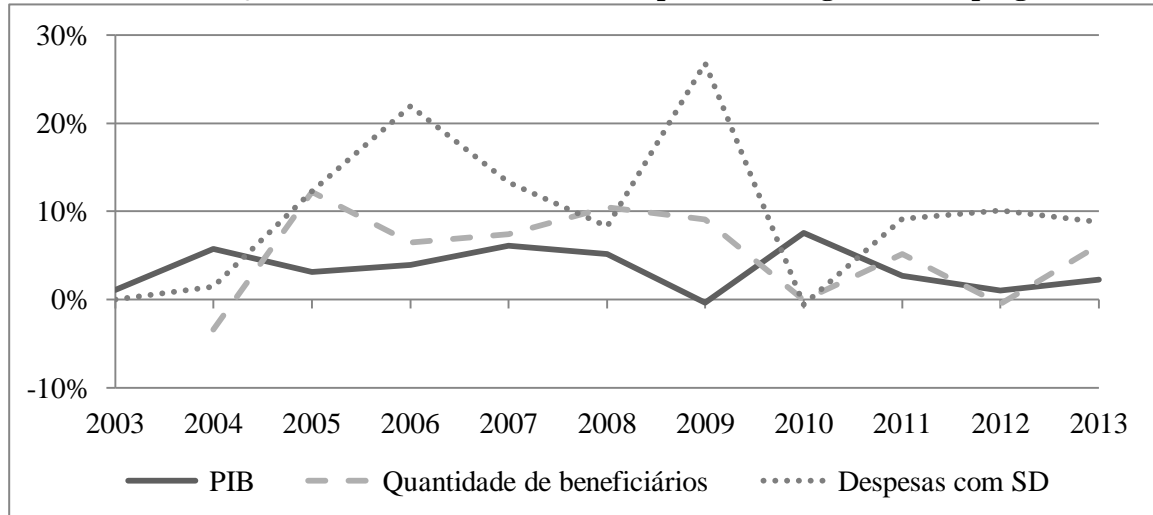
O Gráfico 4 apresenta uma evolução no número de pessoas que receberam o benefício, passando de 4,9 milhões em 2003 para 8,2 milhões em 2013, o que equivale a um crescimento de 66% no número de beneficiários. O gráfico retrata apenas os valores relativos aos requerimentos na modalidade trabalhador formal, excluindo aqueles enquadrados como empregados domésticos, pescadores artesanais ou resgatados de regimes de trabalho escravo, que também são possíveis beneficiários do programa.

Gráfico 4 - Evolução do Número de Segurados (em milhões)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FAT/MTE

O Gráfico 5 demonstra o efeito da atividade econômica sobre o Seguro-Desemprego no Brasil, apresentando a variação das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, do número de beneficiários e dos gastos com o programa Seguro-Desemprego.

Gráfico 5 - PIB x Quantidade de beneficiários x Despesas com Seguro-Desemprego

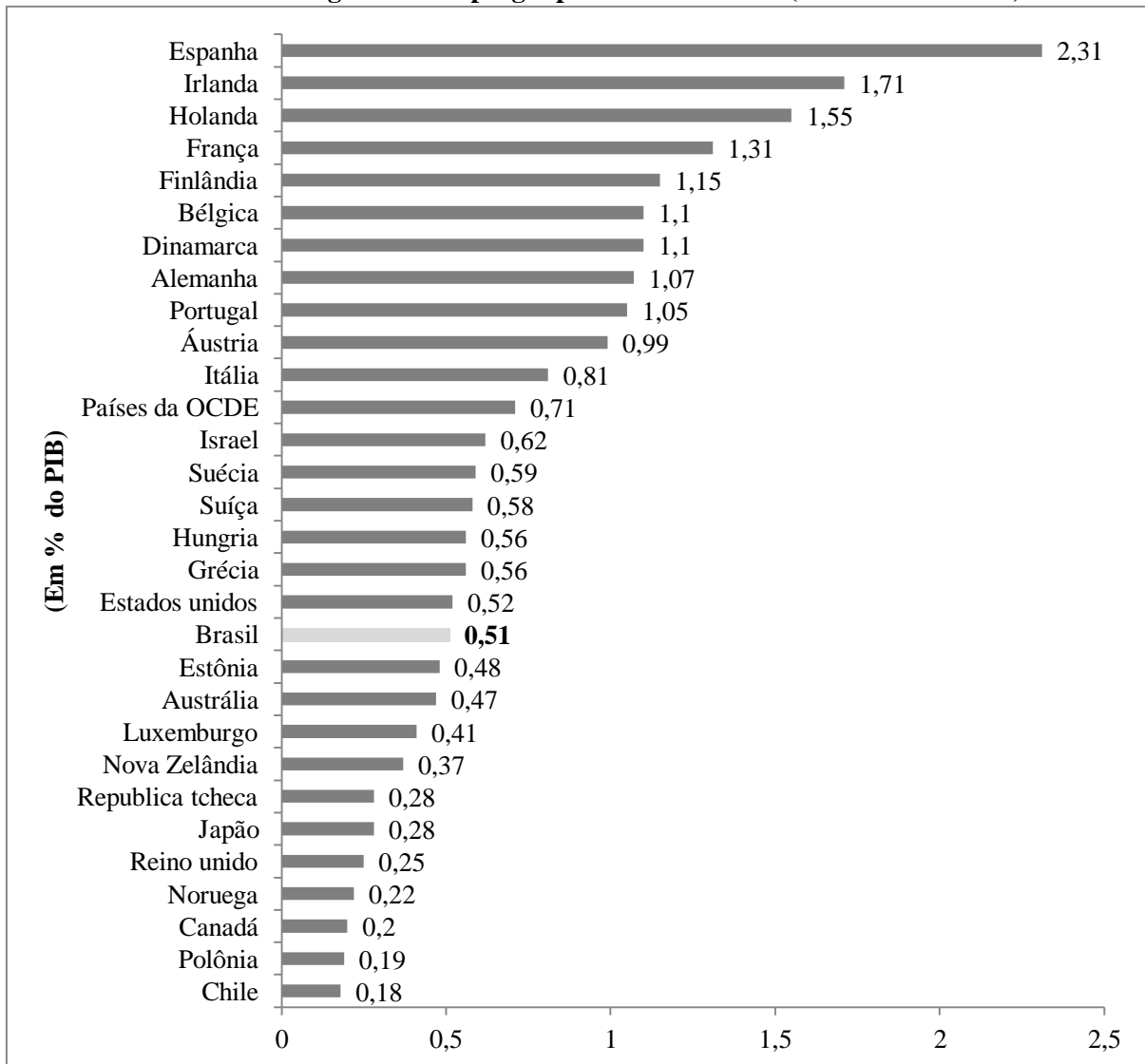


Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE e IBGE

Em relação ao número de beneficiários e ao PIB, Pires e Lima Júnior (2014) afirmam que existe uma tendência pró-cíclica até 2007, seguida por um período com tendência anticíclica até 2010, voltando a apresentar comportamento pró-cíclico a partir daí. Analisando essas duas variáveis juntamente com a taxa de crescimento das despesas com o programa, podemos observar no Gráfico 5 que, entre 2004 e 2007, houve uma elevação do PIB e do número de beneficiários, mas o maior crescimento ficou por conta dos gastos com o Seguro-Desemprego, com pico em 2006. Já entre 2008 e 2009, ocorre uma redução da taxa de crescimento do PIB concomitantemente a uma elevação das despesas com o Seguro-Desemprego e a um aumento do número de beneficiários. Em 2010, houve uma recuperação do crescimento do PIB e uma redução das despesas e do número de beneficiários.

Pires e Lima Júnior (2014) afirmam, ainda, que não são as despesas com Seguro-Desemprego que devem flutuar com a evolução do PIB, mas o número de beneficiários, uma vez que o valor dos gastos com o Seguro-Desemprego não depende somente do número de beneficiários. O número de beneficiários seria uma variável melhor para avaliar o ciclo, pois o valor total dos gastos, além de depender do número de beneficiários, inclui a política de valorização do salário mínimo e os consequentes reajustes reais.

Gráfico 6 - Gasto com o Seguro-Desemprego: países selecionados (média 2007 - 2011)

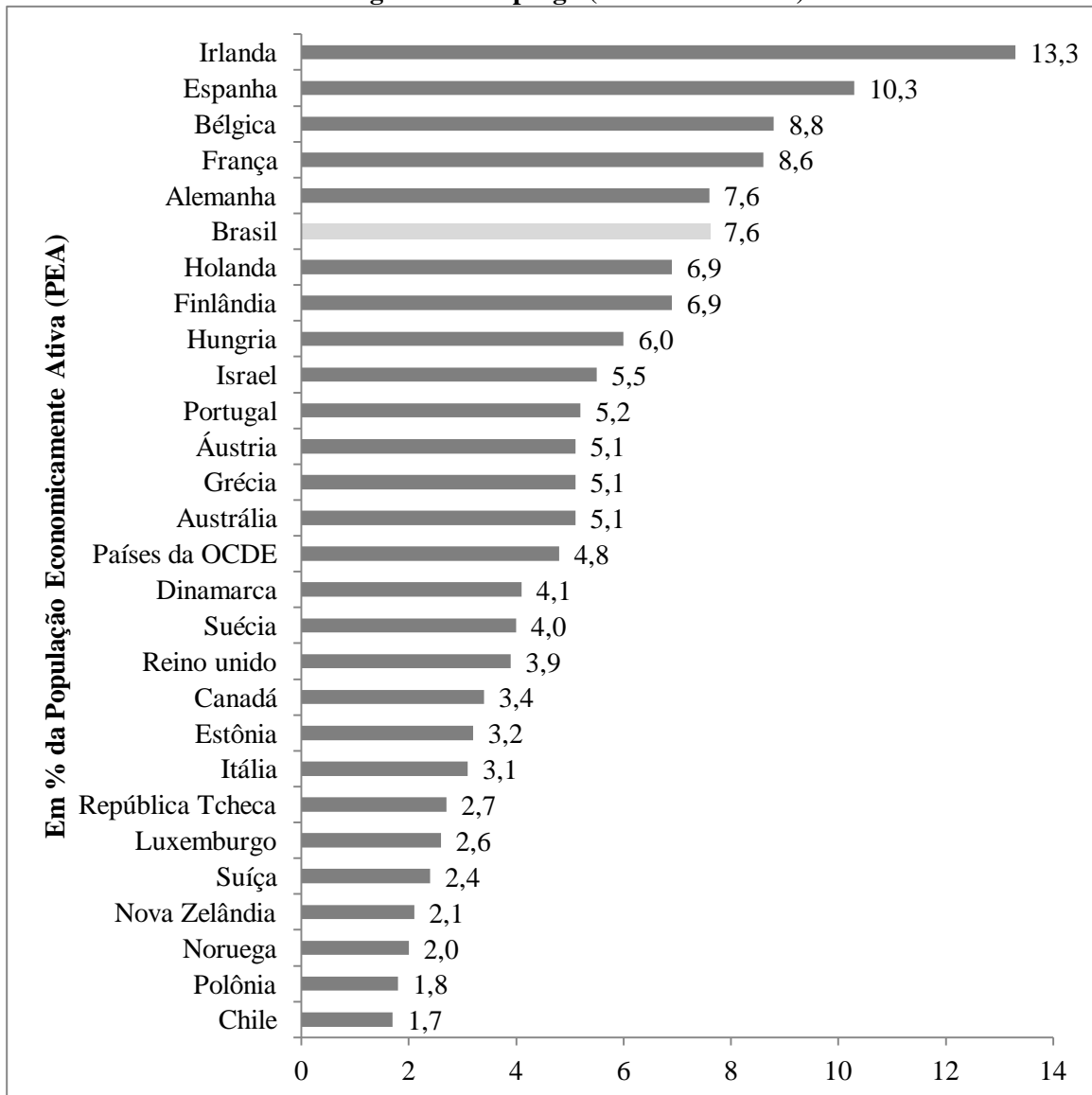


Fonte: IPEA

Tomando como base os níveis de gastos dos países apresentados no Gráfico 6, pode-se notar que o Brasil não possui um programa de Seguro-Desemprego dos mais dispendiosos, se comparada a porcentagem do PIB gasta com pagamento do benefício. Contudo, vale ressaltar que o volume de recursos despendidos no programa depende da situação do mercado de trabalho. Dessa forma, uma maneira de tentar explicar o alto nível de gastos é correlacioná-lo com a variável “desemprego”. Verificou-se, porém, que essa relação entre gasto com Seguro-Desemprego e taxa de desocupação é baixa. (Pires e Lima Júnior, 2014)

Outra evidência de que o programa brasileiro não é um dos mais dispendiosos do mundo está no Gráfico 7. Comparativamente a outros países, o Brasil gasta relativamente pouco frente ao número de pessoas beneficiadas pelo programa.

Gráfico 7 - Beneficiários do Seguro-Desemprego (média 2007-2011)



Fonte: IPEA

Como dito anteriormente, o número máximo de parcelas que cada trabalhador pode receber são, normalmente, cinco. Apesar disso, podemos observar uma média de quatro parcelas para cada beneficiário ao longo da série estudada, conforme a Tabela 1. Uma provável justificativa para esse número seria um aumento do esforço por parte do trabalhador na busca por nova ocupação perto do prazo de expiração do seguro, uma vez que o recebimento do benefício tende a se esgotar na quinta parcela de acordo com KATS e MEYER (1988, Apud BARBOSA, 1997 p.).

Tabela 1- Evolução do Número de Segurados, da Quantidade de Parcelas e do Número Médio de Parcelas

| Ano | Número de Segurados | Quantidade de Parcelas | Número Médio de Parcelas |
|------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| 2003 | 4.994.688 | 20.360.227 | 4,1 |
| 2004 | 4.824.775 | 19.565.563 | 4,1 |
| 2005 | 5.413.681 | 22.118.425 | 4,1 |
| 2006 | 5.764.827 | 22.869.497 | 4,0 |
| 2007 | 6.193.849 | 25.469.190 | 4,1 |
| 2008 | 6.843.422 | 26.421.099 | 3,9 |
| 2009 | 7.463.154 | 30.909.677 | 4,1 |
| 2010 | 7.457.717 | 30.214.615 | 4,1 |
| 2011 | 7.843.866 | 31.262.790 | 4,0 |
| 2012 | 7.806.915 | 31.510.791 | 4,0 |
| 2013 | 8.291.800 | 32.876.415 | 4,0 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FAT/MTE

A elevação dos gastos veio acompanhada por um aumento do número de requerentes e segurados. Contudo, a taxa de habilitação (medida pela proporção dos requerentes que se tornaram segurados) vem sofrendo uma leve queda. Como forma de ilustrar essa situação, a Tabela 2 apresenta a quantidade de requerentes e quantos deles se tornaram segurados, mostrando que a taxa de habilitação variou de 98,59% em 2003 para 96,75% em 2013. Apesar da queda, a taxa tem se mostrado sempre elevada. Esse fato sugere, segundo o DIEESE (2011), que existe eficiência no processo de triagem, anterior à solicitação do benefício, para que somente aqueles que preencham os pré-requisitos determinados em lei façam o requerimento do benefício.

Tabela 2 - Taxa de habilitação

| Ano | Qtd Requerentes | Qtd Segurados | Taxa de Habilitação (%) |
|------------|------------------------|----------------------|--------------------------------|
| 2003 | 5.065.977 | 4.994.688 | 98,59% |
| 2004 | 4.895.414 | 4.824.775 | 98,56% |
| 2005 | 5.498.143 | 5.413.681 | 98,46% |
| 2006 | 5.857.977 | 5.764.827 | 98,41% |
| 2007 | 6.290.800 | 6.193.849 | 98,46% |
| 2008 | 6.951.941 | 6.843.422 | 98,44% |
| 2009 | 7.591.098 | 7.463.154 | 98,31% |
| 2010 | 7.589.541 | 7.457.717 | 98,26% |
| 2011 | 8.006.844 | 7.843.866 | 97,96% |
| 2012 | 8.062.063 | 7.806.915 | 96,84% |
| 2013 | 8.570.257 | 8.291.800 | 96,75% |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FAT/MTE

Dados esses fatores, de que maneira seria possível justificar o crescimento dos gastos, em uma conjuntura de queda na taxa de desocupação? As principais razões apontadas pela literatura vão desde a elevação real dos valores dos benefícios pagos; o aumento no número de trabalhadores formais; a alta taxa de rotatividade do mercado brasileiro até a ocorrência de fraudes admitidas pela atual estrutura do Programa Seguro-Desemprego.

Primeiramente, podemos notar, de acordo com a Tabela 3, o crescimento do valor médio do benefício de quase 74% entre 2003 e 2013. Os valores apresentados na tabela foram corrigidos a preços de dezembro de 2013. Dessa forma, pode-se observar que houve um aumento real do valor do benefício ao longo dos últimos dez anos.

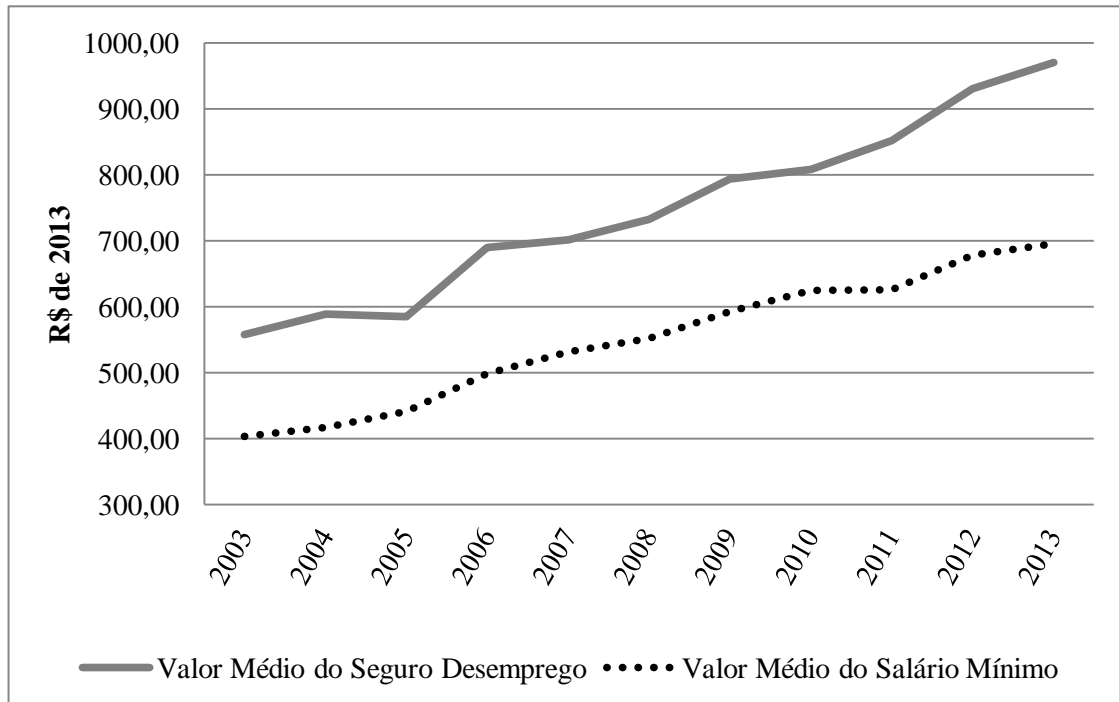
Tabela 3 - Valor médio do benefício [R\$ de 2013]

| Ano | Valor |
|------------|--------------|
| 2003 | 557,90 |
| 2004 | 589,06 |
| 2005 | 585,08 |
| 2006 | 689,88 |
| 2007 | 701,78 |
| 2008 | 732,64 |
| 2009 | 793,90 |
| 2010 | 807,79 |
| 2011 | 852,00 |
| 2012 | 930,70 |
| 2013 | 970,36 |

Fonte: Elaboração com base em dados do FAT/MTE.

Ocorre que o valor do benefício é atrelado ao salário mínimo, conforme citado anteriormente. Dessa forma, observando-se o comportamento dos dois ao longo dos anos, o valor médio do Seguro-Desemprego apresenta tendência de evolução semelhante a do salário mínimo. Enquanto o valor médio do Seguro-Desemprego apresenta crescimento de 73,9%, passando de R\$557,90 no ano de 2003 para R\$970,36 em 2013, o valor médio do salário mínimo obteve um índice de 72,6% de aumento real no mesmo período, indo de R\$403,18 em 2003 para R\$695,91 em 2013.

O Gráfico 8 ilustra a situação descrita no parágrafo anterior.

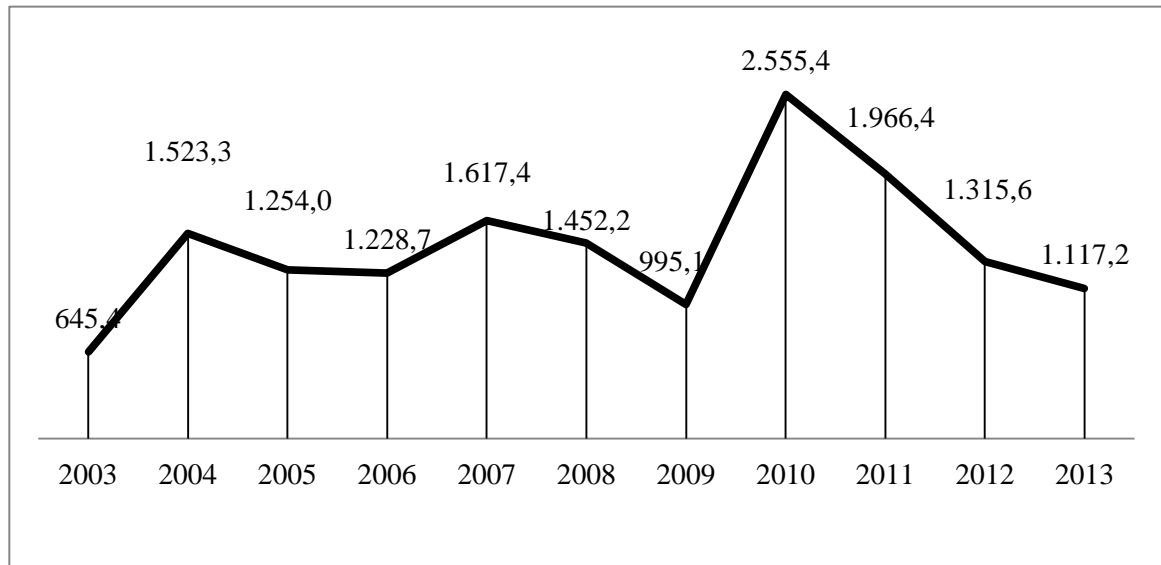
Gráfico 8- Valor Médio do Seguro-Desemprego x Salário Mínimo

Fonte: Elaboração própria com base em dados do FAT/MTE e IBGE.

O que se pôde observar até agora é que, além de um crescimento significativo no número de segurados, houve, também, um aumento real no valor médio do benefício pago ao trabalhador. Não houve alteração na quantidade média de parcelas recebidas pelo trabalhador, então as despesas ficam por conta do aumento dos beneficiários e dos valores pagos a estes.

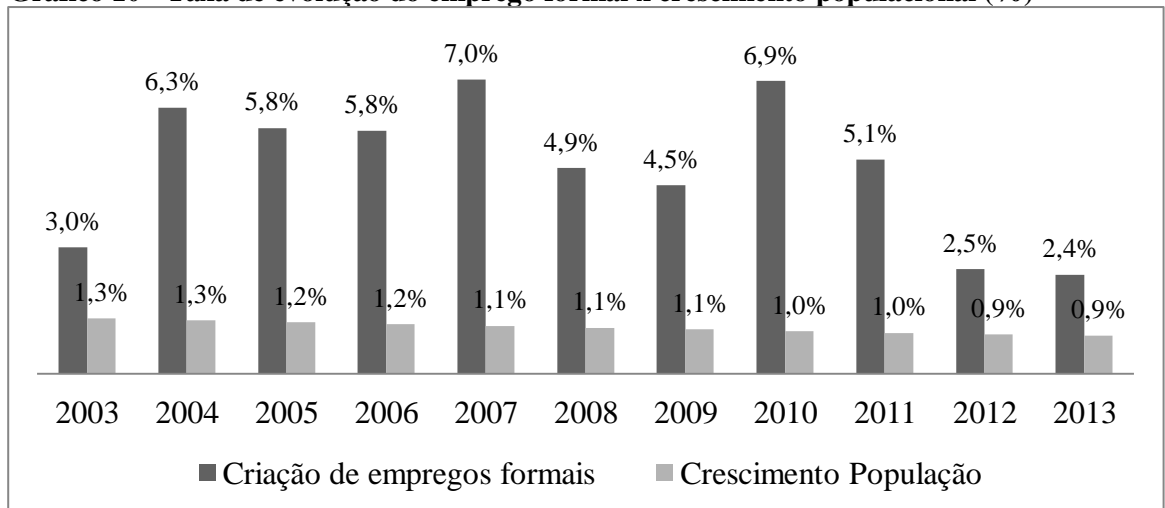
Um segundo motivo apontado para crescimento de gastos com o programa refere-se ao aumento no número de trabalhadores formais, o que significaria maior número de possíveis segurados, uma vez que característica básica para se tornar beneficiário é ter feito parte do mercado formal de trabalho.

Desde 2003, a criação de empregos formais no país vem apresentando saldo positivo, ou seja, a quantidade de admissões vem superando a quantidade de desligamentos. Como se pode observar no Gráfico 9, no ano de 2013 foram criados cerca de 1.117,2 milhões postos de trabalho no mercado formal em todo o país. Os números apresentados demonstram uma trajetória ascendente do emprego, ainda que tenha havido uma redução no ritmo de crescimento em relação aos saldos dos anos anteriores.

Gráfico 9 - Evolução do emprego formal (em milhares)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAGED/MTE

Conforme demonstra o Gráfico 10, as taxas de criação de novos empregos formais são maiores do que as taxas de crescimento populacional, considerando-se o mesmo período, o que caracteriza o processo de aumento da formalização no mercado de trabalho brasileiro.

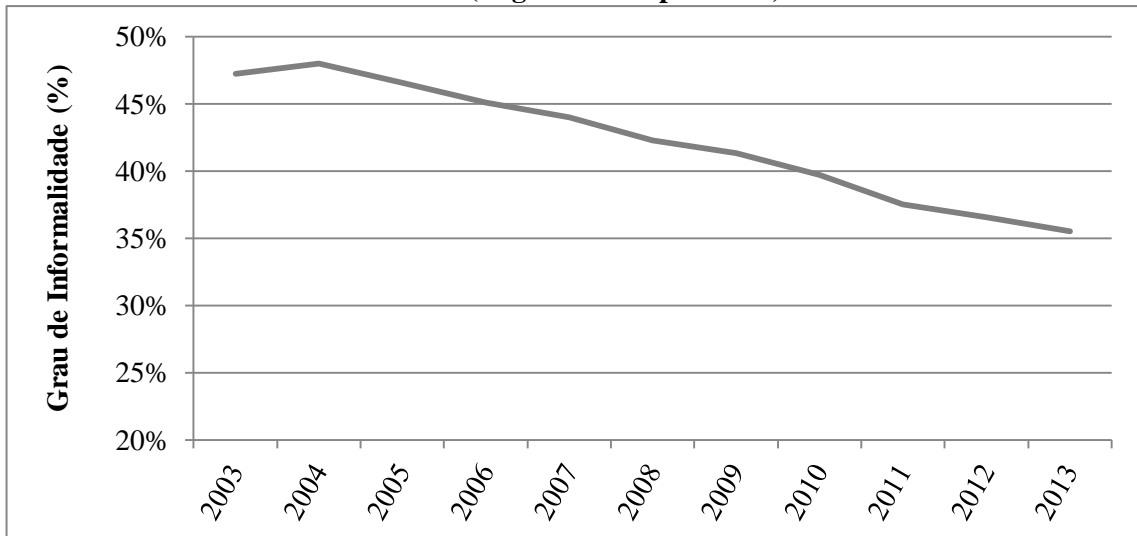
Gráfico 10 - Taxa de evolução do emprego formal x crescimento populacional (%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAGED/MTE e IBGE

No caso do Gráfico 11, temos uma estimativa do grau de informalidade; com base nos dados divulgados através da PME e em metodologia de cálculo utilizada pelo IPEA, pode-se observar uma queda no grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro. Tem-se uma série iniciada com 47,2% em 2003, com redução de 11 pontos percentuais desde então, apresentando índice de 35,5% ao final de 2013.

O Gráfico 11 ilustra a situação descrita:

Gráfico 11 - Grau de Informalidade (Regiões Metropolitanas)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE, metodologia de cálculo do IPEA.

Para Barbosa Filho e Moura (2013), esse crescimento da formalização se deu através de dois canais: aumento da transição de trabalhadores do setor informal para o formal e absorção dos desocupados pelo setor formal. De forma marginal, a menor transição dos desempregados e daqueles que estavam fora da chamada população economicamente ativa para a informalidade ajudou na queda da taxa de informalidade. Vale ressaltar que as conclusões apresentadas pelos autores também resultam da análise de dados referentes às principais regiões metropolitanas.

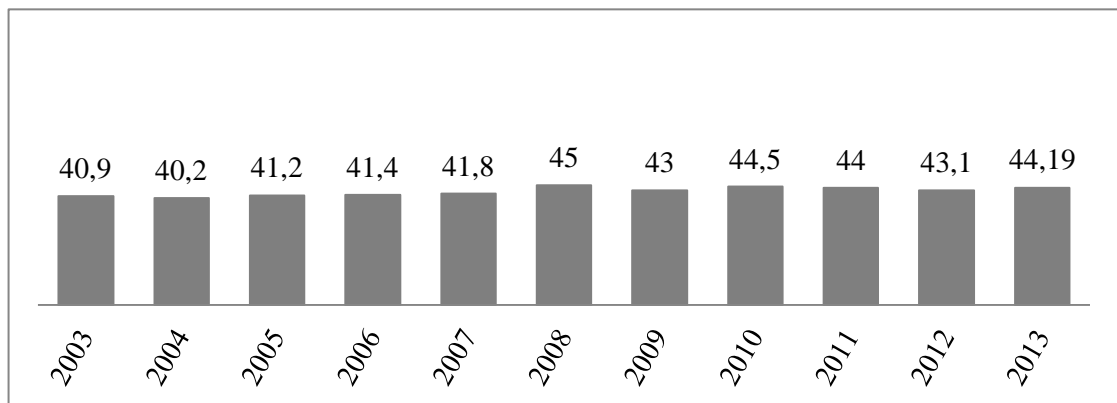
As altas taxas de rotatividade encontradas no mercado de trabalho brasileiro também contribuiriam para o crescimento da cobertura e dos gastos com o Programa Seguro-Desemprego.

De modo geral, o que se pode observar através do Gráfico 12 é que a taxa de rotatividade se manteve praticamente estável, apresentado leve crescimento ao longo da série histórica, saltando de 40,9% em 2003 para 44,2% em 2013. Ocorre que a alta rotatividade é uma das características do mercado de trabalho brasileiro. Dessa forma, quando a geração de empregos formais aumenta, cresce também o estoque de empregados segurados e potenciais beneficiários do programa Seguro-Desemprego. O fato de a taxa de rotatividade se manter alta onera excessivamente o programa. (DIEESE, 2013).

O conceito de rotatividade abordado aqui já foi utilizado em diversos trabalhos e diz respeito à rotação no mercado de trabalho entre a situação de admissão ou de desligamento em relação ao estoque.

Essa taxa mede o percentual dos trabalhadores substituídos em relação ao estoque vigente no primeiro dia do mês, em nível geográfico e setorial, mas não é possível quantificar a substituição dos trabalhadores com o mesmo perfil ocupacional. (MTE, 2014)

Gráfico 12 - Taxa de rotatividade (%)



Fonte: Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE.

Os valores obtidos e apresentados no Gráfico 12 estão compatíveis com o estudo divulgado pelo DIEESE (2013) e confirmam o que versa a literatura sobre o tema no país, como por exemplo, em Ramos e Carneiro (2002), em que os autores afirmam que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma alta rotatividade, dado que o marco institucional não estimula a existência de vínculos duráveis.

Por fim, a possibilidade de fraudes na concessão do benefício também é utilizada por alguns autores para justificar o aumento de gastos com o programa. Conforme mencionado por Griebeler e Siedenberg (2011), a forma como está estruturado o programa torna mais fácil a ocorrência de fraudes, uma vez que não dispõe de ferramentas capazes de monitorar se o trabalhador está ocupado no mercado informal ou está em busca de um novo emprego enquanto recebe o benefício.

Todavia, esse argumento ainda carece de evidências empíricas, uma vez que não foram encontrados dados comprobatórios que ratifiquem tais afirmações.

Além das possibilidades de fraude citadas anteriormente, é recorrente a veiculação de notícias relacionadas a saques fraudulentos do benefício em diversos meios de comunicação. Geralmente, os casos vão desde a inserção de dados falsos no sistema Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), possibilitando que alguém se passe por um

trabalhador que se enquadra das condições de recebimento e a partir disso passe a receber o benefício; até o estabelecimento de falsos vínculos empregatícios entre os supostos trabalhadores e empresas “fantasmas”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresentou uma discussão a respeito do funcionamento do programa brasileiro de Seguro-Desemprego, visitando brevemente a teoria do Seguro-Desemprego no Brasil e realizando um acompanhamento histórico de seu surgimento no país. Procurou-se evidenciar também alguns dos seus principais alcances e limitações. Todavia, o objetivo geral estava em investigar a razão para um aumento nos gastos com o programa Seguro-Desemprego em uma conjuntura macroeconômica de redução do desemprego, contrariando a lógica de que menores taxas de desemprego trariam menores volumes de recursos despendidos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Foram apresentadas algumas das principais razões dadas pela literatura sobre o tema no país, a fim de justificar esse paradoxo da dinâmica do Seguro-Desemprego. Mas, para que esse trabalho não se limitasse apenas à teoria, buscou-se apresentar dados a respeito do comportamento do programa brasileiro de Seguro-Desemprego e do mercado de trabalho brasileiro, tais como: número de segurados; quantidade de parcelas pagas por ano; número médio de parcelas recebidas por segurado; valor médio do benefício; quantidade de novos empregos formais gerados; taxa de rotatividade, dentre outros.

Os dados apresentados neste trabalho corroboram as razões apontadas pela literatura para o aumento dos gastos. No entanto, as informações destacadas aqui apresentam uma série de limitações no que diz respeito à abrangência e precisão dos dados.

Foi realizada uma análise com dados referentes ao período de 2003 a 2013. Através desses dados, é possível inferir que houve um aumento significativo no volume de recursos empregados no Programa Seguro-Desemprego, com uma variação de quase 180% entre 2003 e 2013, frente a uma queda de sete pontos percentuais na taxa de desocupação ao longo da série histórica, deixando o ano de 2013 com o menor índice de desocupação desde o início da série.

Associado à queda na taxa de desocupação, foi observada a criação de mais empregos formais em um ambiente de alta rotatividade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro. Assim sendo, podemos concluir que mais pessoas passaram a fazer parte do rol de possíveis usuários do auxílio financeiro. Atrelado a isso, existe o risco de fraudes dada a estrutura do programa.

No que se refere aos gastos com o programa, foi possível perceber que, apesar de o volume estar aumentando, o programa brasileiro de Seguro-Desemprego não pode ser

considerado um dos mais dispendiosos se comparado com o de outras economias ao redor do mundo. Ainda assim, está entre os programas com maior número de beneficiários. Isso demonstra que o gasto é relativamente baixo frente ao número elevado de beneficiários. Vale ressaltar, ainda, que além do grande número de beneficiários, o programa apresentou uma alta taxa de habilitação. Desta forma, é possível concluir que, em um contexto operacional, o programa apresenta certa eficiência.

Como visto anteriormente, para que o programa seja eficiente por completo, é preciso que o tripé básico das políticas de emprego seja atendido. Contudo, uma das pernas do tripé é vista de forma distinta das demais, recebendo, inclusive, a maior parte dos recursos destinados ao programa, ou seja, a parte mais importante do programa, hoje, é o pagamento do benefício aos trabalhadores que sofreram desemprego involuntário. Assim sendo, para aumentar a eficiência e eficácia do programa vimos que é necessária uma articulação entre o pagamento do auxílio e a intermediação da mão de obra e a qualificação/requalificação profissional.

Como podemos observar, uma variedade de fatores pode causar desequilíbrios financeiros nas contas do Programa Seguro-Desemprego. As mais encontradas na literatura sobre o tema no país foram citadas anteriormente. Apesar de as taxas apresentadas não corresponderem de forma extremamente precisa com a realidade nacional, é possível afirmar que a tendência é a mesma para todo o mercado de trabalho brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, B.; GONZALEZ, R. **O seguro-desemprego como resposta à crise no emprego: alcance e limites.** Boletim Mercado de Trabalho, Ipea, n. 40, Nota Técnica, p. 43-49, 2009.

BALBINOTTO NETO, G; ZYLBERSTAJN, H. **O Seguro desemprego e o perfil dos segurados no Brasil: 1986-1998.** In: XXVII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 1999, Belém do Pará. Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia - ANPEC. Rio de Janeiro: ANPEC, 1999.

BALESTRO, M. V.; MARINHO, D. C. N.; KOYANAGI, R. **Programa Seguro-Desemprego: O desafio de equilibrar proteção social e eficiência econômica.** In: ANPOCS 33º ENCONTRO, 2009, CAXAMBU. In: Anpocs, 2009, Caxambu. Anais do encontro da Anpocs, 2009.

BARBOSA, A. F. **O Programa de Seguro-Desemprego e as Políticas de Emprego no Brasil.** Cadernos de Pesquisa - CEBRAP, São Paulo, 1997.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. A. **Uma análise da redução da taxa de desemprego.** In: 39º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2011, Foz do Iguaçu. Anais do 39º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2011.

_____.; MOURA, R. L. **Evolução recente da informalidade no Brasil: uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho.** In: Encontro Nacional de Economia da Anpec, 2013, Foz do Iguaçu. Anais do 41º Encontro Nacional de Economia, 2013.

BARROS, R. P. ; CORSEUIL, C. H. ; FOGUEL, M. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão – IPEA)

BRASIL. **Constituição** (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm >. Acesso em 21 de Fevereiro de 2014.

_____. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2014.

_____. Decreto Lei nº 92.608, de 30 de abril de 1986. Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92608-30-abril-1986-442611-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2014.

_____. Decreto Lei nº 2.284/86, de 10 de março de 1986. Versa a respeito da manutenção da unidade do sistema monetário brasileiro, o Seguro-Desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8900.htm>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2014.

_____. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador, utilizado para financiar o programa Seguro-Desemprego e altera os valores das parcelas. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2014.

_____. Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do Seguro-Desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8900.htm>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Informações Financeiras** – FAT, Secretaria Executiva, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, Coordenação-Geral de Recursos do FAT, Boletim de Informações Financeiras do FAT, do 6º bimestre de 2013. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814373793B014402A091604B8F/KIT%206%C2%BA%20BIMESTRE%202013.pdf>> Acesso em 04 de Abril de 2014.

CAMARGO, J. M. (org.). **Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____.; REIS, M. C. **Desemprego: o custo da desinformação**. Revista Brasileira de Economia (Impresso), v. 59, p. 381-425, 2005.

CHAHAD, J. P. Z.; AZEREDO, B. **O Programa de Seguro-Desemprego: Diagnóstico e Sugestões para o seu Aperfeiçoamento**. Série Seminários, Rio de Janeiro: IPEA, n.01, Nov, 1992.

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

DIEESE. **Seguro desemprego e abono salarial anual: algumas contribuições sobre os programas de garantia de renda no Brasil**. São Paulo, 2003.

_____. **O Programa do Seguro-desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento**. DIEESE 50 Anos. São Paulo, Nota técnica 95, p. 1-18, 2011.

_____. **Rotatividade e Políticas Públicas para o Mercado de Trabalho**. São Paulo, 2014.

GRIEBELER, M. P. D.; SIEDENBERG, D. R. **Seguro Desemprego no Brasil: aportes e desafios para uma gestão mais eficiente**. In: XXIII Seminário de Política Fiscal: ILPES/CEPAL/ONU, 2011, Santiago / Chile. Documentos. Santiago / Chile: ILPES - CEPAL - ONU, v. 1. p. 1-16, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 29 de Março de 2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <
<http://www.ipea.gov.br/portal/>> Acesso em: 29 de Março de 2014

KAT, L. F.; MEYER, B. D.; **The Impact of the Potencial Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment.** Working Paper Series. NBER, n. 2741, Cambridge, Outubro 1988.

MALBOUISSON, C. ; LEITE, A. ; RAMOS, F. **Problemas de incentivo no seguro-desemprego brasileiro: abordagem através de um modelo principal-agente dinâmico.** In: XV Encontro Regional de Economia, 2010, Fortaleza. XV Encontro Regional de Economia, 2010.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V. e WALTER, M. I. M. T. (orgs.) **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília: Verbis, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. *Seguro-Desemprego.* Disponível em:
< http://portal.mte.gov.br/seg_desemp/>. Acesso em: 13 mar. 2014.

MOURAO, A. N. M.; ALMEIDA, M. E.; AMARAL, E. F. de L. **Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro.** Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v.30, n.1, Junho, 2013. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 mar. 2014.

NERI, M. C. **Informalidade.** In: Paulo Tafner; Fabio Giambiagi. (Org.). Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

PIRES, M. C. C; LIMA JUNIOR, A. B.; Análise econômica o Programa Seguro-Desemprego: Uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. Ipea, 2014. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt56_politicaemfoco01_analise_economica.pdf>

RAMOS, C. A. **Políticas de Geração de Emprego e Renda: Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira.** Texto n. 277, UnB, Fevereiro, 2003.

_____.; CARNEIRO, F. G. **Os determinantes da rotatividade do trabalho no Brasil: instituições x ciclos econômicos.** Nova Economia, Belo Horizonte, 2002.

REINERT, J. N. **Desemprego: causas, conseqüências e possíveis soluções.** Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC), Florianópolis, v. 3, n.5, p. 45-48, 2001.

SANTOS, F. S. **Ascensão e Queda do Desemprego no Brasil: 1998-2012.** In: 41º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2013, Foz do Iguaçu. Anais do 41º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2013

TEIXEIRA, G. S.; BALBINOTTO NETO, G.; SAMPAIO, L. M. B.; Monte, P.A. **O programa de seguro desemprego no Brasil: o perfil de seus beneficiários e sua chances de reinserção no mercado de trabalho formal.** Sinergia, Rio Grande, v. 16, p. 29-40, 2012.

ULYSSEA, G. **Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura.** Ipea, 2005. (Texto para discussão n. 1070) a

ZYLBERSTAJN, H.; BALBINOTTO NETO, G. **As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego.** Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, v. 29, p. 129-449, 1999.