

O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: uma análise histórica de 1986 a 2010*

Gibran da Silva Teixeira**

Giácomo Balbinotto Neto***

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia do Mar da FURG
Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo, Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da UFRGS

Resumo

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise detalhada do Programa do Seguro-Desemprego brasileiro, destacando sua origem, seus recursos financeiros, bem como o perfil de seus beneficiados. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Programa saiu de 204.324 beneficiados em 1986 para 7.577.038 em 2010. Além disso, no período em análise, foi possível identificar que a maior parte dos trabalhadores contemplados com o benefício era composta por homens (66,74%), da Região Sudeste (52%), oriundos dos setores serviços (32,45%) e comércio (26,60%), de uma faixa etária entre 30 e 39 anos (28,59%) e entre 18 e 24 anos (28,32%), com o ensino médio completo (26,16%) e com o fundamental incompleto (20,53%), de uma faixa salarial entre um e dois salários mínimos (52,67%). Assim, o Programa do Seguro-Desemprego vem desempenhando um relevante papel no tocante à seguridade social brasileira, porém o Programa ainda possui um caráter passivo no campo da agregação de capital humano aos seus beneficiados, o que é algo que precisa ser aprimorado.

Palavras-chave: seguridade social; seguro-desemprego; beneficiados.

Abstract

This article aims to carry out a detailed analysis of the Brazilian Unemployment Insurance program, highlighting its origin, its financial resources as well as the profile of its beneficiaries. According to the Ministry of Labor and Employment, the program went from 204,324 beneficiaries in 1986 to 7,577,038 beneficiaries in 2010. Furthermore, in the period under analysis, it was possible to identify that most workers awarded the benefit were men (66.74%), from the Southeast region (52%) from the service sector (32.45%) and trade (26.60%) of

* Artigo recebido em 24 jul. 2014.
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

** E-mail: gsteixeira2000@yahoo.com.br

*** E-mail: giacomobalbinotto@ufrgs.br

an age group between 30 to 39 (28.59%) and 18 to 24 (28.32%), with complete high school education (26.16%) and incomplete primary school education (20.53%), a salary range between 1 and 2 minimum wages (52.67%). Thus, the Brazilian Unemployment Insurance program has been playing an important role with regard to Brazilian social security, but the program still has a passive character in field of aggregation of human capital to its beneficiaries, which is something that still needs to be improved.

Key words: Social Security; Unemployment Insurance; Beneficiaries.

1 Introdução: o surgimento do Programa do Seguro-Desemprego brasileiro

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise detalhada do Programa do Seguro-Desemprego brasileiro, destacando sua origem, seus recursos financeiros bem como o perfil de seus beneficiados. Para tanto, o mesmo se encontra dividido em quatro partes: nesta primeira, realiza-se um pequeno histórico, destacando a conjuntura política e econômica na qual foi gerado o Programa do Seguro-Desemprego nacional; na segunda, enfatizam-se as suas fontes de custeio; na terceira seção, destaca-se o perfil dos segurados no período de 1997-2010; e, por último, na quarta seção, encontram-se as **Considerações finais**.

As primeiras instituições a se preocuparem com o problema do desemprego foram os sindicatos europeus, que, em meados do século XIX, se organizaram em forma de caixas para socorro dos trabalhadores. De acordo com Luduvic (1999), as entidades sindicais tinham a preocupação de proteger os trabalhadores nas circunstâncias de desemprego, morte e acidentes do trabalho. No entanto, tudo isso era custeado pelos próprios trabalhadores, sem qualquer interferência do empregador ou do Estado.

No final do século XIX, existiam sindicatos na França, na Bélgica, na Alemanha, na Suíça, na Noruega, na Suécia e nos Estados Unidos, que concediam subsídios por desemprego a seus filiados. Porém tais sistemas ficaram insolventes, porque não havia condições de somente os trabalhadores arcarem com o custeio do auxílio. Ficou bastante conhecido um sistema implantado em 1901, no município belga de Gante. Nesse lugar, funcionou um sistema

de apoio às iniciativas particulares, objetivando a ampliação dos valores das prestações já pagas pelas entidades existentes (Luduvic, 1999).

No entanto, o primeiro país a desenvolver um sistema de seguro-desemprego compulsório foi a Inglaterra, em 1911, sob a inspiração de Lord Beveridge, que encarava o desemprego como problema da indústria, ou seja, como custo social acarretado por variações na produção. Já os demais países industrializados passaram a implantar os seus sistemas de seguro-desemprego somente a partir dos anos 30, quando ele adquiriu uma funcionalidade econômica.

Segundo Chahad (1987), podem ser definidas quatro questões básicas que estão inseridas no seguro-desemprego: (a) transferência monetária; (b) organização no mercado de trabalho; (c) papel do empregador no financiamento do programa e; (d) estabilidade econômica, política e social. Além disso, segundo Hamermesh (1992), ele teria tanto objetivos individuais como sociais. Os objetivos individuais referem-se à estabilização do consumo por parte do trabalhador, incapaz de poupar no presente para fazer frente ao risco de ficar desempregado no futuro. Também se referem à facilitação ao beneficiado na procura por um novo emprego. Quanto aos aspectos sociais, dois assumem um significado mais relevante para o seguro-desemprego: a distribuição de renda e a reestruturação produtiva.

No Brasil, muito antes de ser estabelecido o Programa do Seguro-Desemprego, os trabalhadores já reivindicavam medidas dos governos visando atenuar seus problemas de segurança de renda. Segundo Abreu (1990), da instauração da Primeira República até a Revolução de 30, houve uma transição da economia essencialmente agrícola para o trabalho na cidade. Esse início da classe trabalhadora urbana foi reforçado pela imigração de operários europeus, os

quais traziam uma maior conscientização política e, com ela, a defesa dos interesses dos empregados.

Conforme Mendonça (2004), a lei de sindicalização de 1907 estendeu a toda força de trabalho o direito de se associar por interesse comum, reconhecendo os trabalhadores urbanos como interlocutores no debate social, o que ficou marcado como uma das primeiras representatividades da classe trabalhadora no Brasil. No mesmo, ocorreu a mais importante greve nacional, a qual levou à reflexão, por parte dos empregadores e do Governo, sobre as questões trabalhistas. Dessa discussão, surgiu o Departamento Nacional do Trabalho (DNT), com intuito de regular e organizar as relações de trabalho no Brasil.

Segundo Furtado (2001), em 1930 inicia-se um novo período, em que desponta a institucionalização do direito do trabalho, quando se firma a estrutura jurídica e institucional de um modelo trabalhista que segue até o final da Ditadura Vargas, em 1945, porém influenciando as mais de quatro décadas seguintes, até a Constituição de 1988.

De acordo com Silva *et al.* (2003), as primeiras medidas visando atenuar o problema do desemprego no Brasil foram adotadas em 1965, através da instituição do Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados (CPADE) e da criação do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Essas medidas visavam atuar no controle da rotatividade do emprego e na assistência ao trabalhador desempregado.

No entanto, mesmo com a criação desses mecanismos, o projeto da constituição de um primeiro programa de seguridade ao trabalhador desempregado brasileiro foi abandonado. Muito dessa situação foi devido ao pouco interesse que o tema despertava no momento, pois, nesse período, a economia entrava na fase do então “milagre econômico¹”, que teve reflexos até o fim da década de 70 do século passado.

Já a partir dos anos 80, com a recessão de 1981 a 1983, o processo de expansão do emprego esgotou-se, bem como o desemprego deixou de ser um aspecto irrelevante para a realidade econômica do País. Para evidenciar a gravidade da crise, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foram -4,28%, 0,81% e -2,92% respectivamente, já os índices de desemprego no Brasil, no período, foram 7,9%, 6,3% e 6,7% respectivamente.

¹ De acordo com Abreu (1990), o período 1968-73 foi marcado por altos índices de crescimento econômico, fazendo com que o número de desempregados não fosse expressivo.

No entanto, os índices de desemprego não refletem efetivamente o impacto da recessão sobre o mercado de trabalho, já que, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1991), no período entre 1980 e 1984, a participação do mercado informal na População Economicamente Ativa (PEA) brasileira passou de 24% em 1980 para 30,6% em 1984. Porém, segundo Barbosa (1997), a magnitude do setor informal e dos subempregados, bem como a parcela desses agregados que podem ser classificados como desempregados é impossível de ser avaliada, já que vários autores partem de diferentes metodologias.

Em 1986, após a retomada do crescimento em 1985, foi implementado o Plano Cruzado e, com ele, surgiu a preocupação com os trabalhadores em situação de desemprego no País, visto que as taxas de desemprego eram uma das preocupações do Governo. Foi criado, então, o benefício seguro-desemprego, pelo Decreto-Lei nº 2284, de 10 de março de 1986 (Brasil, 1986), tendo por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente e aumentar as possibilidades de escolhas dos segurados. A partir de 1988, o benefício transformou-se no Programa do Seguro-Desemprego, tornando-se importante mecanismo da seguridade social brasileira.

Para Ludovice (1999), o seguro-desemprego no Brasil veio a reboque de uma modificação profunda e de impacto na economia nacional. Não teve, portanto, um nascimento autônomo, mas surgiu como uma medida acessória e compensatória em um quadro amplo de mudanças econômicas materializadas no Plano Cruzado.

De acordo com Vieira, Dias e Saldanha (1989), no período de debates sobre a sua regulamentação, existiam três propostas em discussão no Congresso Nacional. Duas propostas seguiam praticamente na mesma direção, na forma do Decreto-Lei nº 2.284, que eram dos então Deputados Federais José Serra e Paulo Paim. A outra proposta era de autoria do também então Deputado Federal Jorge Uequed.

As três tinham por foco os trabalhadores que comprovassem um tempo mínimo de carteira de trabalho assinada. Esse requisito seria de 18 meses nos últimos 30 meses, segundo a proposta do Deputado José Serra, e de, no mínimo, 15 meses nos últimos 24 meses, conforme proposição do então Deputado Paulo Paim. Já a proposta do então Deputado Jorge Uequed tinha como requisito básico a comprovação de vínculo com o mesmo empregador nos últimos 180 dias.

No primeiro momento, a proposta vinculada ao Deputado Jorge Uequed parecia ser bem menos restritiva que as demais. No entanto, tal fato não se verificou, pois, ao se vincular o tempo de emprego exigido a um único empregador, excluía-se os trabalhadores com menos de seis meses no último emprego, o que significava a exclusão imediata de cerca de 40% dos dispensados do período. Isso significava a não inclusão das categorias de trabalhadores mais sujeitas à rotatividade, como, por exemplo, os trabalhadores da construção civil, que não seriam, em sua grande maioria, atendidos pelo Programa do Seguro-Desemprego.

No tocante às parcelas do benefício, segundo as três propostas, os valores deveriam variar de acordo com uma média dos últimos três meses, alterando somente o valor a ser pago e o número de parcelas. Pela proposta dos Deputados Paulo Paim e José Serra, se o beneficiado recebia até três salários mínimos, o segurado iria receber 80% do salário; se recebesse de três a cinco salários, o valor seria de 50% segundo Paim e 30% de acordo com Serra. Acima de cinco salários mínimos, os valores seriam três salários mínimos e meio segundo Paim e três salários segundo Serra. Isso com períodos de carência de 12 meses para ambos os casos e com um número de cinco parcelas segundo Paim e quatro parcelas segundo a proposta de Serra.

Já pela proposta de regulamentação de Uequed, o número de parcelas deveria ser no mínimo seis e no máximo 18, variando de acordo com o tempo de permanência no último emprego. Tendo um mínimo de sete meses, o segurado seria contemplado com seis parcelas e, no máximo, com um tempo de permanência no último emprego acima de 10 anos, receberia 18 parcelas.

No entanto, como a média de tempo de desemprego no período 1986-88 ficou em torno de 3,6 meses, tendo por base a Região Metropolitana de São Paulo, a proposta do então Deputado Uequed não iria atingir nem o valor mínimo de seis parcelas. Em função de a proposta dos então Deputados José Serra e Paulo Paim ser mais abrangente e contemplar um número maior de trabalhadores, assim como com um número de parcelas compatível com o tempo de desemprego, o formato do Programa seguiu as diretrizes de ambos os projetos.

Já em se tratando da sua procura, segundo Chahad (1993, p.15),

[...] no início o Programa foi pouco demandado em função das restrições de acesso e a pouca divulgação. Além disso, esse período cor-

respondeu a retomada do crescimento econômico, reduzindo a necessidade do mesmo.

Para Balbinotto Neto e Zilberstajn (1999), outros fatores que contribuíram para o seu limitado alcance foram alguns problemas operacionais ocorridos no sistema de habilitação e pagamentos dos benefícios que eram considerados lentos e burocráticos,² além da taxa de reposição salarial ser considerada muito baixa. Esta última, inicialmente, era consequência da ausência de definição das fontes de recursos para o custeio do Programa, sendo esse dependente da disponibilidade do Tesouro Nacional.

Em 11 de janeiro de 1990, o Decreto-Lei nº 7.998 (Brasil, 1990) regulamentou o Programa e o abono salarial, bem como instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e destinou as receitas do PIS e do Pasep³ para financiá-lo. A mesma legislação também criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), organismo tripartite, constituído por empregadores, trabalhadores e Governo.

Conforme o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Brasil, 2012), esse conselho tem por responsabilidade gerir os recursos do FAT, os quais se destinam ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento do Programa de Desenvolvimento Econômico (PDE), operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Assim, o Programa do Seguro-Desemprego brasileiro foi implementado em 1986, e funcionou até 1990 sem uma regulação definida, o que gerou algumas críticas, sobretudo pela baixa divulgação e também pela indefinição de suas fontes de financiamento. No entanto, após a sua regulamentação, o Programa acabou por sofrer outras alterações de ordem prioritária, sobretudo a respeito dos critérios de elegibilidade dos trabalhadores, que perduram até o presente momento, como destacado na seção seguinte.

² “Chegando, em alguns casos, a cem dias” (Chahad, 1999, p. 20).

³ O Fundo PIS-Pasep é resultante da unificação dos fundos constituídos com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Essa unificação foi estabelecida pela Lei Complementar nº 26/1975, com vigência a partir de 1º de julho de 1976, e regulamentada pelo Decreto nº 78.276/1976, além de gerida pelo Decreto nº 4.751 de 17 de junho de 2003, que determina ao Conselho Diretor, coordenado por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional, a representação ativa e passiva do Fundo (DIEESE, 2003).

2 O Programa do Seguro-Desemprego brasileiro

Segundo o MTE (Brasil, 2012), a partir de 1º de julho de 1994 entrou em vigor a Lei nº 8.900, que estabeleceu novos critérios para a concessão de parcelas do benefício, afirmando que, dependendo do período trabalhado nos últimos 36 meses, o número de parcelas pode variar de três a cinco, respeitando um período de carência de 16 meses. Se o segurado trabalhou no mínimo seis meses e no máximo 11, ele terá direito a três parcelas; mas, se o mesmo trabalhou no mínimo 12 e no máximo 23, terá direito a quatro; e se trabalhou mais do que 24 meses, terá direito a cinco parcelas do benefício. Os valores variavam conforme o Quadro 1.

Quadro 1

Cálculo do valor das parcelas do Seguro-Desemprego no Brasil — 2010

FAIXAS DE SALÁRIO MÉDIO	VALOR DA PARCELA
Até R\$ 841,88	80% do Salário (1)
De R\$ 841,89 até R\$ 1.403,28 (2)	Igual a 50% do excedente mais R\$ 673,50
Acima de R\$ 1.403,28	Valor fixo de R\$ 954,21

FONTE: MTE (Brasil, 2012).

NOTA: Esses valores são reajustados com base no aumento do salário mínimo.

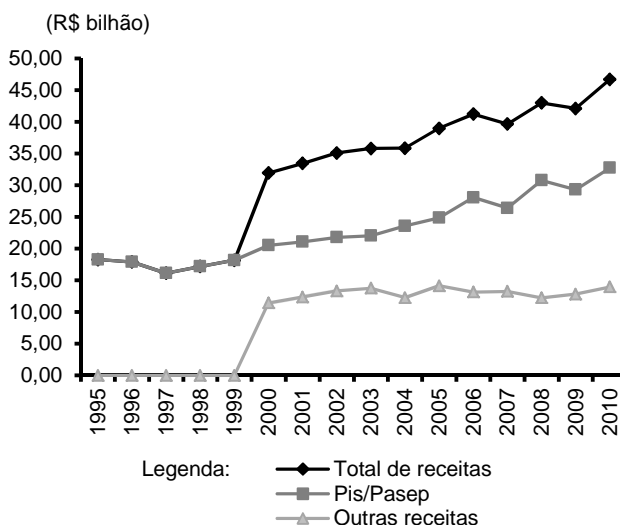
(1) O salário considerado na análise do cálculo da parcela do seguro-desemprego é uma média dos três últimos meses recebidos no emprego anterior, sendo que o piso do benefício é um salário mínimo (R\$ 510,00), e o teto, R\$ 954,21 (Brasil, 2012). (2) Nessa faixa salarial, o valor da parcela é calculado através dos 80% de R\$ 841,88, que é igual a R\$ 673,50 mais 50% do excedente (Brasil, 2012).

O Gráfico 1 identifica os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no período de 1995 a 2010⁴. Observa-se que, em 15 anos, as receitas do FAT mais do que duplicaram, atingindo um valor próximo de R\$ 50 bilhões em 2010.

O Gráfico 2 identifica, para o mesmo período, os percentuais de recursos do FAT direcionados ao pagamento do benefício seguro-desemprego, os empréstimos ao BNDES e outras despesas.

Gráfico 1

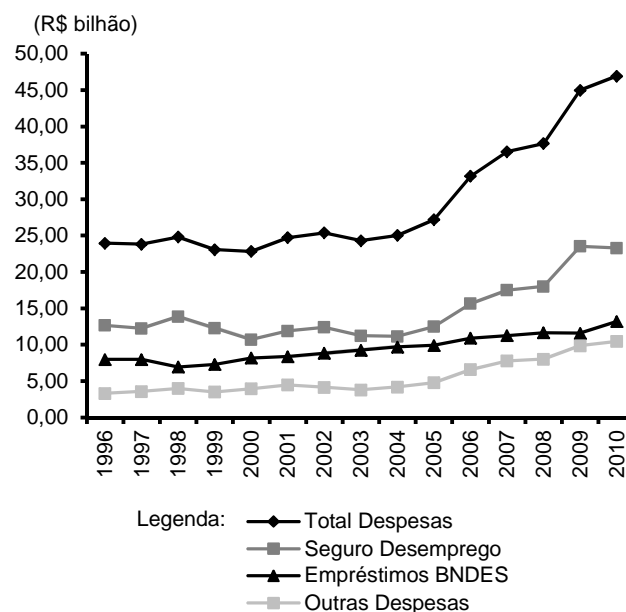
Receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Brasil — 1995-2010



FONTE: FAT (2011).

Gráfico 2

Destino dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Brasil — 1995-2010



FONTE: FAT (2011).

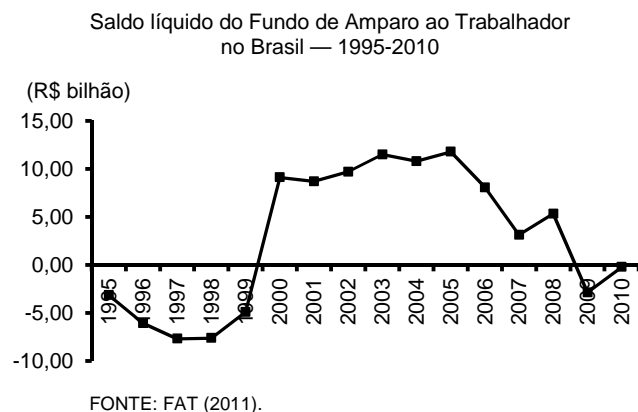
Analisando as despesas do FAT no período, identifica-se que 49,62% dos recursos foram direcionados ao financiamento do Programa do Seguro-Desemprego; 32,93%, para os empréstimos ao BNDES; 12,80% foram usados para pagar o abono salarial; 2,65%, para outras despesas; e 2% direcionados à qualificação profissional. Ao se analisar o

⁴ A análise foi feita com base nesse período, em função da disponibilidade dos dados.

saldo líquido do FAT, percebe-se que, ao longo desses 15 anos, o mesmo manteve trajetória oscilante entre saldos positivo e negativo, como destaca o Gráfico 3.

Ao se avaliar o Gráfico 3, chega-se à constatação de que as contas do FAT possuem uma relação direta com a situação econômica brasileira. Em momentos de maior instabilidade econômica, o volume de recursos arrecadados com o PIS/Pasep é menor, e os gastos são maiores, tanto com o Programa do Seguro-Desemprego quanto com os empréstimos ao BNDES, o que garante a estabilidade na demanda agregada e promove o crescimento econômico através dos investimentos do próprio BNDES em períodos de recessão.

Gráfico 3



A seção a seguir retrata, com detalhes, o número de beneficiados pelo Programa, bem como o perfil dos trabalhadores contemplados.

3 O perfil do trabalhador beneficiado pelo Programa

A Tabela 2 mostra a evolução dos beneficiados pelo Programa desde sua implementação, em 1986, até 2010. É possível verificar um grande aumento no número de beneficiados, passando de 150.741 para 7.442.167 no período.

Pela Tabela 2, constata-se que o Programa possui uma trajetória de elevadas taxas de habilitação, identificando-se que a média de todo o período foi de 94,62%. Um ponto relevante é que a taxa de crescimento dos beneficiados, do início da vigência até 1992, período marcado pela forte instabilidade econômica, foi crescente, e, logo após, teve compor-

tamento oscilatório entre taxas positivas e negativas até 2004, seguindo, a partir daí, uma tendência de alta, principalmente em 2008 e 2009. A partir dessa análise, constata-se que o comportamento irregular do número de benefícios está relacionado às flutuações do mercado formal de trabalho do País.⁵

O Programa do Seguro-Desemprego, que foi criado para gerar uma renda temporária somente para os trabalhadores do setor formal vinculados à iniciativa privada, atualmente também contempla outras categorias de beneficiados, como trabalhadores da pesca artesanal e empregados domésticos, assim como proporciona algumas bolsas de qualificação para trabalhadores temporariamente afastados em função da realização de cursos de especialização. Além disso, promove o benefício a trabalhadores resgatados em regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. O volume de segurados inseridos no Programa, por modalidades, pode ser visualizado na Tabela 3.

Dentre as modalidades de seguro-desemprego, a que se destaca é a do setor formal, sendo responsável, em média, por 97,06% dos beneficiados. Já os segurados ligados à pesca artesanal corresponderam, no período analisado, em média, a 2,60%; os trabalhadores domésticos representaram, em média, 0,16%; as bolsas qualificação significaram 0,14%; e os trabalhadores resgatados contribuíram com 0,04%, em média, no período. Durante o período avaliado, a modalidade que apresentou maior taxa de crescimento foi a bolsa qualificação, 162,28% no período 2008-09. Esse fato pode estar relacionado com o aumento da procura por requalificação profissional dos trabalhadores, frente às alterações no mercado de trabalho no período pós-crise econômica.

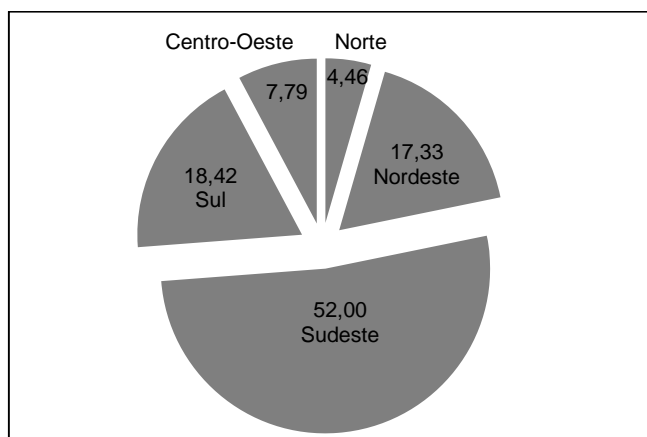
Já a modalidade de segurado por trabalhador resgatado apresentou, nos últimos dois anos, uma tendência de queda de 36,33% e 3,12% respectivamente. Essa queda no número de benefícios relacionados a essa modalidade pode estar refletindo o aumento das ações do Ministério Público do Trabalho contra o trabalho análogo às situações de trabalho escravo no País, tornando cada vez mais eficazes suas medidas contra esse tipo de situação.

⁵ Comparando-se as taxas de crescimento do número de benefícios de seguro-desemprego com as taxas de destruição de empregos formais no Brasil, no período 1991-2000, identifica-se que, no período 1994-9, houve um crescimento de 17,92% no volume de benefícios, enquanto, no mesmo período, houve uma taxa de destruição de posto de trabalho formal de 16,94% (Ribeiro *et al.*, 2006).

Em se tratando dos beneficiados em nível regional, percebe-se uma dinâmica peculiar a cada região do País. A Figura 1, a seguir, destaca a proporção média de beneficiados distribuídos regionalmente.⁶

Figura 1

Percentual de beneficiados pelo Seguro-Desemprego, por região, no Brasil — 1997-2010



FONTE: MTE (Brasil, 2012).

A Figura 1 destaca que, em média, a Região Sudeste foi a que teve o maior número de beneficiados pelo Programa ao longo do período analisado (52,00%), seguida pelas Regiões Sul (18,42%), Nordeste (17,33%), praticamente com o mesmo montante de beneficiados, Centro-Oeste (7,79%) e Norte (4,46%).

Na distribuição dos segurados por setores, verifica-se que grande parte dos beneficiários é oriunda do setor serviços (32,45%). Em seguida, destacam-se o comércio (26,50%) e a indústria (23,46%). Esses percentuais refletem o que ocorre no mercado de trabalho brasileiro, sendo os dois primeiros setores os que mais absorvem mão de obra no País, bem como os que promovem o maior nível de rotatividade no mercado de trabalho nacional (Figura 2).

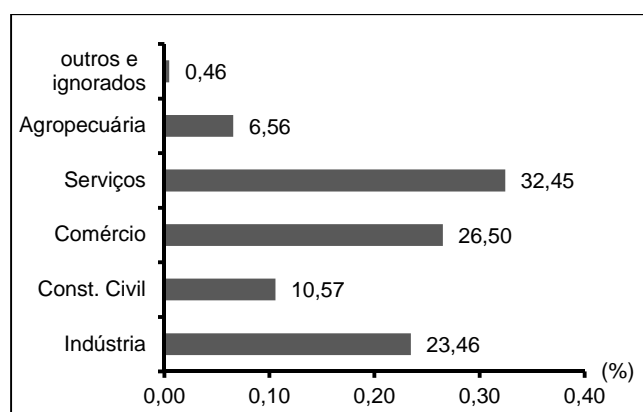
Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999) constataram que os trabalhadores da indústria e dos serviços eram os maiores beneficiados no período 1993-98, sendo que, em 1998, juntos, representavam 57% do total dos beneficiários. Esses autores também sinalizaram uma constância na participação dos trabalhadores advindos da indústria e da construção civil e uma tendência de alta na participação dos trabalhadores oriundos do comércio, dos serviços e da agropecuária.

⁶ Para a análise regional (Figura 1), até a análise por faixa salarial (Figura 5), será utilizada a base de dados com o período 1997-2010, em função da disponibilidade das informações.

ria, fato esse observado atualmente, principalmente dos setores serviços e comércio. No entanto, nos últimos três anos (2008, 2009 e 2010), o número de trabalhadores relacionados ao setor da construção civil cresceu, respectivamente, 20,03%, 21,18% e 11,20%, refletindo um aumento das demissões de trabalhadores ligados ao setor, principalmente entre os anos de 2008 e 2009, e uma queda de quase 50% em 2010.

Figura 2

Distribuição setorial dos beneficiados pelo Seguro-Desemprego no Brasil — 1997-2010



FONTE: MTE (Brasil, 2012).

Outro setor que acabou demitindo em 2008 e 2009 foi a indústria, proporcionando um crescimento de 16,72% em 2008 e de 8,37% em 2009 no número de trabalhadores beneficiados pelo Programa. Já em 2010, o crescimento do número de trabalhadores ligados à indústria foi negativo (-11,51%) em relação a 2009, identificando que o setor industrial acabou se recuperando em 2010, em função do pacote de estímulos ao setor.

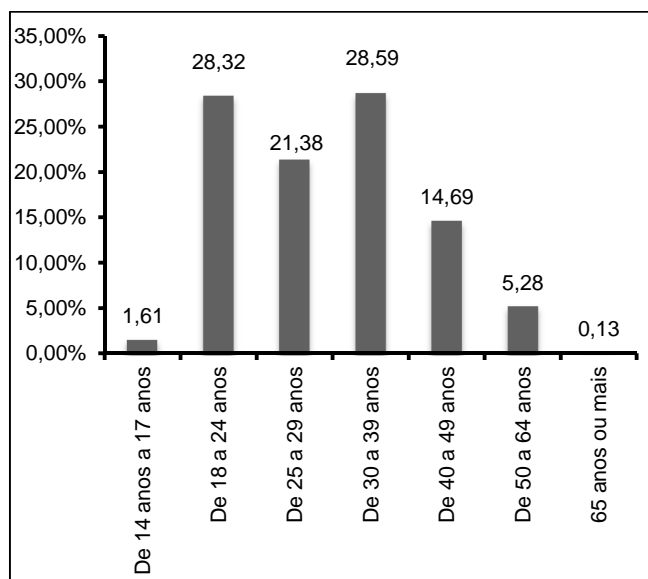
Através da Figura 3, é possível observar que, em média, 28,32% dos beneficiários se encontram na faixa dos 18 a 24 anos, seguidos por 28,53% na dos 30 a 39. Esses percentuais indicam que os jovens são os maiores beneficiados pelo Programa. Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999) encontraram resultado semelhante entre 1993 e 1998, quando, em média, 30,87% dos beneficiários eram da faixa dos 10 a 24 anos, e 28,94%, da faixa dos 30 a 39 anos.

A análise da faixa etária dos beneficiários indica que os jovens ainda são os que possuem maior rotatividade no mercado de trabalho, muitas vezes em virtude da baixa qualificação profissional e da pouca experiência. Entretanto é de se esperar que a rotatividade dessa faixa etária seja elevada justamente pelo fato de que muitos estão em período de aprendizado

e também da percepção do tipo de carreira profissional que eles irão seguir. Já o elevado desemprego no grupo dos trabalhadores entre 30 e 39 anos pode estar demonstrando um movimento constante de reestruturação e reorganização das empresas, reduzindo cargos e funções, como destacado por Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999).

Figura 3

Distribuição percentual dos beneficiários pelo Seguro-Desemprego, por faixa etária, no Brasil — 1997-2010



FONTE: MTE (Brasil, 2012).

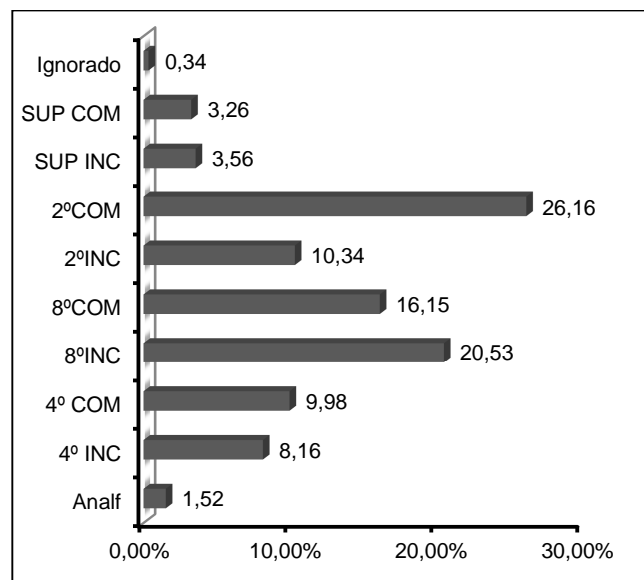
Já pela Figura 4, é possível visualizar o nível de escolaridade dos beneficiários. Em média, 54,82% deles tinham até o ensino fundamental completo, e 1,52% eram analfabetos. Já Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999) constataram, para o período de 1993-98, que, em média, 66,00% dos beneficiados tinham até o ensino fundamental completo, e a faixa dos analfabetos era de 2,65% dos segurados. Comparando as análises, verifica-se que houve uma redução no percentual tanto de segurados com até o ensino fundamental completo, quanto no de analfabetos. Em contrapartida, houve um aumento no percentual médio dos beneficiários com o ensino médio completo ou incompleto, que passou de 21,42% para 36,50%, e com o ensino superior completo ou incompleto, de 4,03% para 6,82%.

Esse tipo de análise permite avaliar que o trabalhador brasileiro, ao longo desses 13 anos, mudou seu perfil, tornando-se mais instruído, o que lhe possibilita melhores perspectivas de permanência no emprego. No entanto, ainda existe um número deles que necessita de maior apoio do Programa, que são

os de menor escolaridade e que, por sua vez, se não forem capacitados, irão permanecer com menor empregabilidade e fadados a permanecer em faixas salariais baixas e propensos a uma alta rotatividade.

Figura 4

Distribuição percentual dos beneficiários pelo Seguro-Desemprego, por escolaridade, no Brasil — 1997-2010



FONTE: MTE (Brasil, 2012).

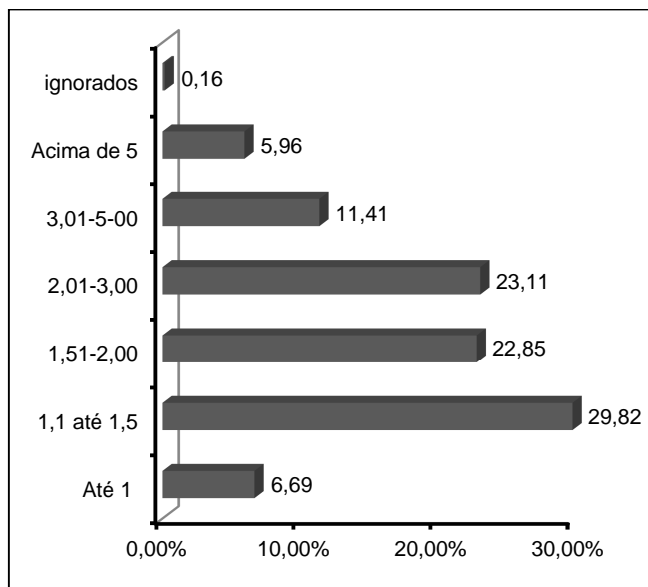
Analisando-se a distribuição dos beneficiários por faixa salarial, na Figura 5, constata-se que, em média, 59,36% dos segurados ganhavam entre um e dois salários mínimos, e 17,37% ganhavam mais do que três salários mínimos entre 1997 e 2010. Já para o período 1993-98, Balbinotto Neto e Zylberstajn (1999) perceberam que, em média, 42,85% ganhavam até dois salários mínimos, e 29,05% ganhavam mais de três salários mínimos. Os percentuais demonstram que, entre 1997 e 2010 em relação a 1993-98, houve um aumento no percentual de beneficiários que ganhavam no máximo dois salários mínimos e uma redução no percentual de beneficiários que ganhavam mais do que três salários mínimos. Esse fato sinaliza que o Programa, atualmente, está com maior direcionamento aos empregados com menores faixas salariais do que anteriormente, e isso está diretamente relacionado com a redução do rendimento dos trabalhadores medidos em termos de salários mínimos, em virtude dos reajustes anuais sofridos ao longo dos anos.

A partir desses dados, é possível avaliar que, com a política de valorização do salário mínimo, está ocorrendo que, cada vez menos, os empregados estão negociando seus reajustes ou até mesmo seus

salários em termos de salários mínimos e sim em termos de ganhos nominais sobre o salário-base. Esse fato faz com que a renda média do trabalhador caia, se medida em salários mínimos, e isso se reflete na distribuição salarial dos beneficiados pelo Programa.

Figura 5

Distribuição percentual dos beneficiados pelo Seguro-Desemprego, por faixa salarial, no Brasil — 1997-2010



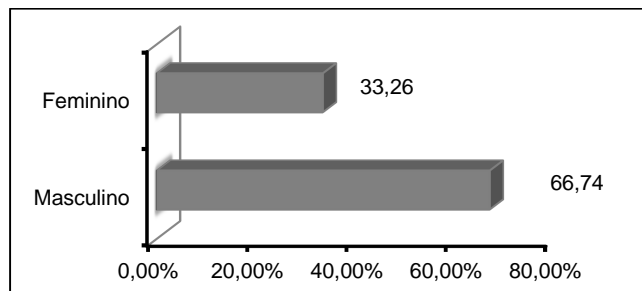
FONTE: MTE (Brasil, 2012).

Em se tratando da distribuição dos segurados por gênero⁷, percebe-se que, na média da última década, 33,26% são mulheres, e 66,74%, homens, como destaca a Figura 6. No entanto, esses percentuais devem se alterar para os próximos anos, tendendo a um aumento na participação das mulheres, em função do aumento de sua inserção em praticamente todas as carreiras profissionais do mercado de trabalho brasileiro.

Avaliando os locais de distribuição do benefício, percebe-se, pela Figura 7, um elevado percentual favorável ao Sistema Nacional de Emprego (Sine) (51,73%), seguido das Superintendências Regionais do Trabalho e do Emprego (SRTE) (35,03%), das agências da Caixa Econômica Federal (8,83%), de prefeituras (3,75%) e parcerias (0,66%).

Figura 6

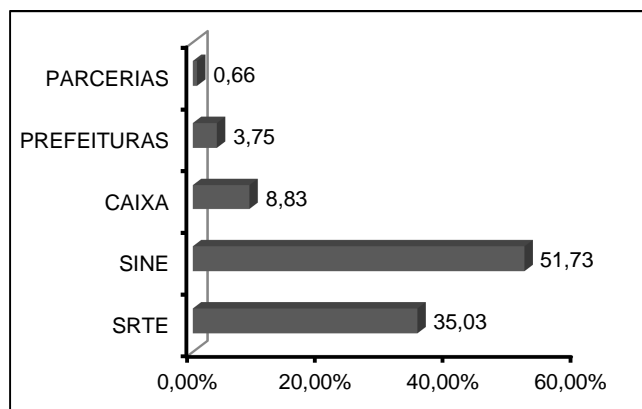
Distribuição percentual dos beneficiados pelo Seguro-Desemprego, por gênero, no Brasil — 2000-10



FONTE: MTE (Brasil, 2012).

Figura 7

Distribuição percentual dos beneficiados pelo Seguro-Desemprego, por postos de distribuição, no Brasil — 2007-10



FONTE: MTE (Brasil, 2012).

Em suma, tem-se que o Programa do Seguro-Desemprego, no período entre 1997 e 2010, teve como seus principais beneficiados trabalhadores da Região Sudeste (52,00%), remanescentes dos setores serviços e comércio (58,95%), de uma faixa etária entre 18 e 24 anos (28,32%) e de 30 a 39 anos (28,59%), com o ensino médio completo e incompleto (36,60%) e fundamental completo e/ou incompleto (36,68%), e que recebiam na faixa salarial entre um e dois salários mínimos (59,36%). Analisando-se, comparativamente, com o perfil dos segurados entre 1993 e 1998, identificam-se algumas alterações nos setores de origem dos beneficiários, reduzindo a participação da indústria e aumentando a dos serviços, com elevação do nível de escolaridade dos segurados e com redução no ganho salarial, medido em número de salários mínimos.

Essa análise indica que, ao longo dos 15 anos analisados, houve uma transformação no mercado de trabalho brasileiro, refletindo a ascensão dos setores

⁷ A análise da distribuição dos beneficiários quanto ao gênero (Figura 6) foi realizada com base no período de 2000-10, em função da limitação da base de dados. Esse esclarecimento vale também para a Figura 7, haja vista que o período utilizado foi o de 2007 a 2010.

serviços e comércio como os de maior empregabilidade, mesmo sendo os que promovem maiores níveis de rotatividade de mão de obra. Por sua vez, os trabalhadores relacionados com esses setores são os que apresentam menores níveis de empregabilidade, porque são, em sua maioria, jovens ou de meia-

-idade, com menor nível de escolaridade, o que acaba por refletir em ganhos salariais reduzidos. É justamente esse o principal público do Seguro-Desemprego, o que faz do Programa algo essencial para esses trabalhadores⁸.

Tabela 2

Evolução do número de beneficiados pelo Programa do Seguro-Desemprego no Brasil — 1986-2010

ANOS	NÚMERO DE REQUERENTES	NÚMERO DE SEGURADOS	TAXA DE HABILITAÇÃO (%)	TAXA DE CRESCIMENTO	RECURSOS (1) (R\$ milhões)	PIB (2) (%)
1986	204.324	150.741	73,78	-	167,00	0,01
1987	999.967	734.260	73,43	3,871	998,00	0,04
1988	1.322.432	1.045.534	79,06	0,4239	826,00	0,04
1989	1.912.185	1.620.543	84,75	0,5500	1.202,00	0,05
1990	3.099.910	2.806.820	90,55	0,7320	5.348,00	0,20
1991	3.724.840	3.498.235	93,92	0,2463	4.398,00	0,19
1992	4.015.225	3.895.157	97,01	0,1135	4.431,00	0,20
1993	3.828.060	3.759.623	98,21	-0,0348	3.451,00	0,15
1994	4.090.975	4.031.230	98,54	0,0722	6.993,00	0,28
1995	4.804.555	4.753.595	98,94	0,1792	10.801,00	0,42
1996	4.415.398	4.379.121	99,18	-0,0788	11.315,00	0,43
1997	4.446.640	4.420.861	99,42	0,0095	11.027,00	0,40
1998	4.430.583	4.391.951	99,13	-0,0065	12.629,00	0,46
1999	4.478.738	4.383.165	97,87	-0,0020	10.261,00	0,37
2000	4.330.424	4.248.779	98,11	-0,0307	9.753,00	0,34
2001	4.859.275	4.774.667	98,26	0,1238	10.493,00	0,36
2002	4.997.130	4.915.281	98,36	0,0295	10.170,00	0,34
2003	5.196.745	5.114.104	98,41	0,0404	10.861,00	0,36
2004	5.107.463	5.023.029	98,35	-0,0178	10.414,00	0,33
2005	5.717.313	5.617.534	98,25	0,1184	12.870,00	0,39
2006	6.204.056	6.088.482	98,14	0,0838	14.724,00	0,43
2007	6.293.447	6.185.829	98,29	0,0160	17.495,00	0,40
2008	6.967.625	6.837.330	98,13	0,1053	18.003,00	0,43
2009	7.601.287	7.467.504	98,24	0,0922	23.535,00	0,57
2010	7.577.038	7.442.167	98,22	-0,0340	23.292,00	0,52

FONTES: MTE (Brasil, 2012).

(1) Os valores foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna/Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI) com base em 01 jul.12. (2) Participação dos recursos despendidos pelo Programa do Seguro-Desemprego no Produto Interno Bruto (PIB).

⁸ Para uma discussão sobre os efeitos do Programa do Seguro-Desemprego sobre a procura por emprego, bem como sobre o salário de reinserção, conferir Teixeira (2013).

Tabela 3

Volume de beneficiários do Seguro-Desemprego, segundo a modalidade, no Brasil — 1995-2010

ANOS	FORMAL	BOLSA	PESCA (1)	DOMÉSTICO	RESGATE	TOTAL
1995	4.738.565	-	15.030	-	-	4.753.595
1996	4.357.241	-	21.880	-	-	4.379.121
1997	4.392.594	-	28.267	-	-	4.420.861
1998	4.356.751	-	35.200	-	-	4.391.951
1999	4.323.119	11.795	48.251	-	-	4.383.165
2000	4.181.857	8.801	58.121	-	-	4.248.779
2001	4.691.850	4.287	76.260	2.270	-	4.774.667
2002	4.807.638	7.394	92.197	8.052	-	4.915.281
2003	4.987.592	2.268	114.173	9.233	838	5.114.104
2004	4.817.210	2.926	191.299	9.573	2.021	5.023.029
2005	5.404.784	4.195	195.345	10.040	3.170	5.617.534
2006	5.751.720	3.764	318.960	10.889	3.149	6.088.482
2007 (2)	5.939.131	6.759	224.960	11.064	3.915	6.185.829
2008	6.564.649	7.471	248.654	12.229	4.327	6.837.330
2009	7.014.239	19.595	418.551	12.364	2.755	7.467.504
2010	6.957.316	25.075	445.218	11.889	2.669	7.442.167

FONTE: MTE (Brasil, 2012).

NOTA: O período foi escolhido em função da disponibilidade dos dados.

(1) Para uma análise detalhada sobre o seguro-desemprego direcionado à pesca artesanal, conferir Teixeira e Abdallah (2008).

(2) Os dados referentes ao período 2007-10 foram retirados do relatório da Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador 2011.

4 Considerações finais

Desde a sua implementação até o presente, o Programa do Seguro-Desemprego brasileiro vem desempenhando um relevante papel no tocante à seguridade social brasileira. Isso é demonstrado pelo seu dinamismo, abrangendo trabalhadores em todas as regiões do País e garantindo uma renda temporária para trabalhadores que, em geral, são os de maior vulnerabilidade, jovens ou trabalhadores de meia-idade com um grau de instrução mediano ou baixo e com ganhos entre um e dois salários mínimos.

No entanto, o Programa ainda vem sendo realizado de maneira passiva no tocante à reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Ainda que com muito esforço, algumas capitais vêm tentando organizar um cadastro de segurados que case com a oferta de emprego gerada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), bem como com o encaminhamento dos beneficiados à requalificação profissional, como para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), porém ainda de maneira incipiente. Essa questão da promoção da qualificação profissional com qualidade aos beneficiários do Programa é fundamental, pois só assim os trabalhadores que vivem retoricamente ingressando no Programa

terão a possibilidade de garantirem maior permanência em seus empregos.

Referências

- ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BALBINOTTO NETO, G.; ZYLBERSTAJN, H. **O Seguro-Desemprego e perfil dos segurados no Brasil**: 1986-1998. 1999. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppge/pdfdiversos>>. Acesso em: 20 jan. 2008.
- BARBOSA, A. de F. O Programa de Seguro Desemprego como parte das Políticas de Emprego no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 7, p. 93-108, maio 1997. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/o_programa_seguro_desemprego_como_parte_das_politicas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.
- BRASIL. Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. Institui o benefício Seguro-Desemprego como membro da seguridade social no Brasil. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.gov/legbras>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Decreto-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. 1990. Disponível em: <<http://www.senado.gov/legbras>>. Acesso em: 6 fev. 2008.

BRASIL. Lei complementar nº 07, de 8 de setembro de 1970. Cria o Programa de Integração Social (PIS). 1970. Disponível em: <<http://www.senado.gov/legbras>>. Acesso em: 5 fev. 2008.

BRASIL. Lei complementar nº 08, de 3 de dezembro de 1970. Cria o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP). 1970a. Disponível em: <<http://www.senado.gov/legbras>>. Acesso em: 6 fev. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Série Histórica do Programa Seguro Desemprego brasileiro**. 2012. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/seg_desemp/seguro-desemprego-dados-estatisticos-serie-historica-1>. Acesso em: 10 jan. 2012.

CHAHAD, J. P. Z. As transformações no mundo do trabalho e o futuro do seguro-desemprego no Brasil: Elementos a serem considerados num programa moderno. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6., 1999, Rio de Janeiro. [**Anais...**]. Rio de Janeiro: ABET, 1999. p. 20-35.

CHAHAD, J. P. Z. Desemprego urbano no Brasil: diagnóstico e sugestões para melhorar a assistência aos trabalhadores a partir do sistema nacional de emprego. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 1., 1993, Lisboa. [**Anais...**]. Lisboa: [s.n.], 1993. p. 5-20.

CHAHAD, J. P. Z. **Seguro-Desemprego**: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil. São Paulo: IPE-USP, 1987.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (DIEESE). **Seguro Desemprego e abono salarial anual**: algumas contribuições sobre os programas de garantia de renda no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2003. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (Brasil) (FAT). Coordenação-Geral de Recursos. **Relatório de Gestão Exercício de 2010**. Brasília, DF: FAT, 2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/fat/relatoriode%20gestão%202010.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

HAMERMESH, D. **Unemployment Insurance for Developing Countries**. Washington, DC: World Bank, 1992. (Working paper, n. 897).

LUDUVICE, R. V. **Seguro-Desemprego**: legislação, doutrina, jurisprudência e direito estrangeiro, inclusive no Mercosul. São Paulo: Atlas, 1999.

MENDONÇA, M. H. **Emergência da proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Politique de l'Emploiet Restructuration Économique em Amerique Latine et dans les Caribe**. Paris: OIT, 1991.

RIBEIRO, E. P. *et al.* **Criação, Destruição e Realocação de Empregos no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2006.

SILVA, I. F. *et al.* **Seguro desemprego e abono salarial anual**: algumas contribuições sobre os programas de garantia de renda no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2003. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

TEIXEIRA, G. S.; ABDALLAH, P. R. Política de Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal: Assistencialismo ou Incentivo? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. [**Anais eletrônicos...**]. Brasília, DF: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br:8080/bitstream/handle/1/905/POL%C3%8DTICA%20DE%20SEGURO-DESEMPREGO%20AO%20PESCADOR%20ARTESANAL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

TEIXEIRA, G. S. **Ensaio sobre o seguro desemprego no Brasil**: teorias e evidências. 2013. 146 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79110/000897645.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

VIEIRA, C.; DIAS, F.; SALDANHA, R. **Avaliação dos projetos de Lei que regulamentam o Programa Seguro-Desemprego**. Brasília, DF: Secretaria de Emprego e Salário, 1989. (Texto para discussão, n. 17).

