



VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS – 2014

Tema 1. Qualidade do Gasto Público

Inscrição: 44



CLASSIFICAÇÃO: MENÇÃO HONROSA

Carlos Augusto de Oliveira Santos

Título

Seguro-Desemprego: uma análise geral do programa brasileiro e comparativa com os de outros países.

VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS

TEMA I: QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

**SEGURO-DESEMPREGO: UMA ANÁLISE GERAL DO
PROGRAMA BRASILEIRO E COMPARATIVA COM OS DE
OUTROS PAÍSES**

2014

RESUMO

O programa seguro-desemprego foi efetivamente instituído no Brasil no final da década de 1980 – o que representa uma defasagem de, aproximadamente, 50 anos em relação à instituição de programas similares nos países desenvolvidos. Desde então, o programa foi sendo modificado e sua abrangência ampliada. Só no último ano (2013), foram requeridos e concedidos mais de 8 milhões de seguros na sua modalidade formal, o que representa quase o dobro da quantidade requerida e concedida em 2004, bem como um aumento de magnitude similar nos gastos governamentais com o programa. Esses números não chamariam a atenção se durante esse período a economia brasileira não tivesse atravessado um ciclo de crescimento acompanhado de taxas declinantes de desemprego. Assim, justifica-se uma releitura do programa na busca por pontos frágeis e que mereçam mudanças ou aperfeiçoamentos. Portanto, este trabalho teve como objetivo analisar, de maneira geral e de forma comparativa à experiência desenvolvida em outros países, o programa seguro-desemprego brasileiro, incluso suas atuais quatro modalidades de benefício, bem como o abono salarial. Foi realizada uma leitura da literatura especializada (nacional e internacional) e examinadas as evoluções recentes da quantidade de requerentes ao benefício, dos gastos com as quatro modalidades do programa e com o abono salarial e das receitas e obrigações do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. A leitura do referencial teórico, a análise dessas evoluções no período pesquisado e a comparação com os modelos desenvolvidos nos países da amostra mostraram que entre os pontos a serem aperfeiçoados no programa brasileiro se destacam a taxa de reposição do seguro-desemprego, os incentivos adversos à busca por um novo emprego e a adequação e continuidade de programas de qualificação profissional. Da análise realizada, surgiram sugestões de redução da taxa de reposição do seguro-desemprego para um nível próximo de 60% da média dos últimos salários recebidos pelo beneficiário, bem como da implementação de mecanismos legais que tornem a busca ativa por trabalho e requalificação profissional requisitos obrigatórios para o recebimento do benefício. Concluiu-se que tais adaptações podem resultar em melhor uso do seguro-desemprego e, por consequência, na melhoria da qualidade do gasto público relacionado ao programa.

Palavras-Chave: Seguro-desemprego. Experiência internacional. Análise geral e comparativa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Ocupação Formal.....	9
Gráfico 2 - Evolução da Quantidade de Requerentes e de Segurados do Seguro-Desemprego	10
Gráfico 3 - Comparação evolução Requerimentos ao Seguro-Desemprego e Taxa de Ocupação Formal	34
Gráfico 4 - Gastos com Abono Salarial x Potenciais Beneficiários (% PEA).....	36
Gráfico 5 - Evolução gastos seguro-desemprego formal e pescador artesanal	37
Gráfico 6 - Evolução gastos seguro-desemprego empregado doméstico, resgatado e bolsa qualificação.	38
Gráfico 7 - Evolução das Receitas e Obrigações Totais do FAT – 2004-2013.....	41

Quadros

Quadro 1 – Características do Seguro-Desemprego em alguns países da Europa..19

Quadro 2 - Características do Seguro-Desemprego em alguns países da América.24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS – Programa de Integração Social

PME – Pesquisa Mensal de Emprego

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SUMÁRIO

Sumário

I. Introdução.....	7
1. Revisão Bibliográfica.....	14
1.1. Proteção Contra o Desemprego no Contexto Internacional.....	14
1.2. Proteção contra desemprego no Brasil.....	27
2. Situação e Desafios do Programa Seguro-Desemprego Brasileiro	33
2.1. Seguro-desemprego brasileiro no século XXI.....	33
2.2. Situação atual do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.....	40
3. Sugestões para aperfeiçoamento do programa seguro-desemprego brasileiro	43
3.1. Pontos negativos de destaque no programa seguro-desemprego brasileiro	43
3.2. Redução da taxa de reposição do seguro-desemprego	47
3.3. Incentivos à rápida reinserção no mercado de trabalho e à requalificação profissional.....	47
4. Conclusão	49
4.1. Limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras	51
5. Referências.....	53

I. Introdução

O seguro-desemprego, conforme destacam Balbinotto Neto e Zylberstajn (2002), Amorim e Gonzalez (2009), entre outros, tem sua importância relacionada, principalmente, aos seguintes fatores:

- a) Serve como um “estabilizador automático” da demanda, visto que, sendo uma compensação de renda para trabalhadores sem emprego, ajuda a sustentar a massa salarial, o que, por sua vez, mantém a demanda sem fortes variações – algo importante especialmente em períodos de recessão;
- b) Seu público-alvo é formado, principalmente, por trabalhadores demitidos nos setores mais vulneráveis à recessão, dando uma resposta direta a determinados segmentos sociais e regiões mais atingidas por onda de demissões – atuando de forma diferente de um programa de transferência geral de renda; e
- c) Subsidia a requalificação e a busca por emprego oferecendo, assim, um ambiente mais propício para que o trabalhador demitido alcance um posto de trabalho ainda melhor do que o ocupado anteriormente.

Vale destacar que o seguro-desemprego, como qualquer outra modalidade de seguro, busca atenuar uma perda material imprevista e, nesse caso em particular, compensar a perda do rendimento ocasionada por uma demissão involuntária. Portanto, o desemprego derivado da entrada no mercado de trabalho de pessoas que antes estavam inativas, como é o exemplo dos jovens que buscam o seu primeiro emprego, não é objeto de sua proteção.

Além disso, de forma geral, esse tipo de programa funciona bem nos mercados que operam com o desemprego friccional, também dito conjuntural, de

curta duração. Isso porque há evidências da existência de limites para a sustentação de tal proteção diante de crises estruturais do emprego, seja em decorrência da adversidade econômica geral – quando ocorre queda nos montantes aportados para o financiamento e, em contrapartida, cresce a demanda pelo benefício –, seja como resultado do desemprego estrutural, por mudança de base tecnológica (DIEESE, 2014).

Não obstante o fato de que a elevação da quantidade de trabalhadores formais (com carteira de trabalho assinada) se reflete no aumento do número potencial de beneficiários do seguro-desemprego, é de se esperar que a procura pelo benefício siga a lógica de mercado, isto é, cresça em épocas de alto desemprego e diminua em contextos de elevada taxa de ocupação formal. Porém, não é isso que os números dos últimos anos da taxa de ocupação formal e da quantidade de requerimentos ao seguro-desemprego mostram.

Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que entre 2003 e 2013 o número de empregados com carteira assinada (ECC) cresceram mais do que proporcionalmente à população economicamente ativa (PEA). Isso resultou no crescimento da taxa de ocupação formal (ECC/PEA), conforme pode ser visto no Gráfico 1.

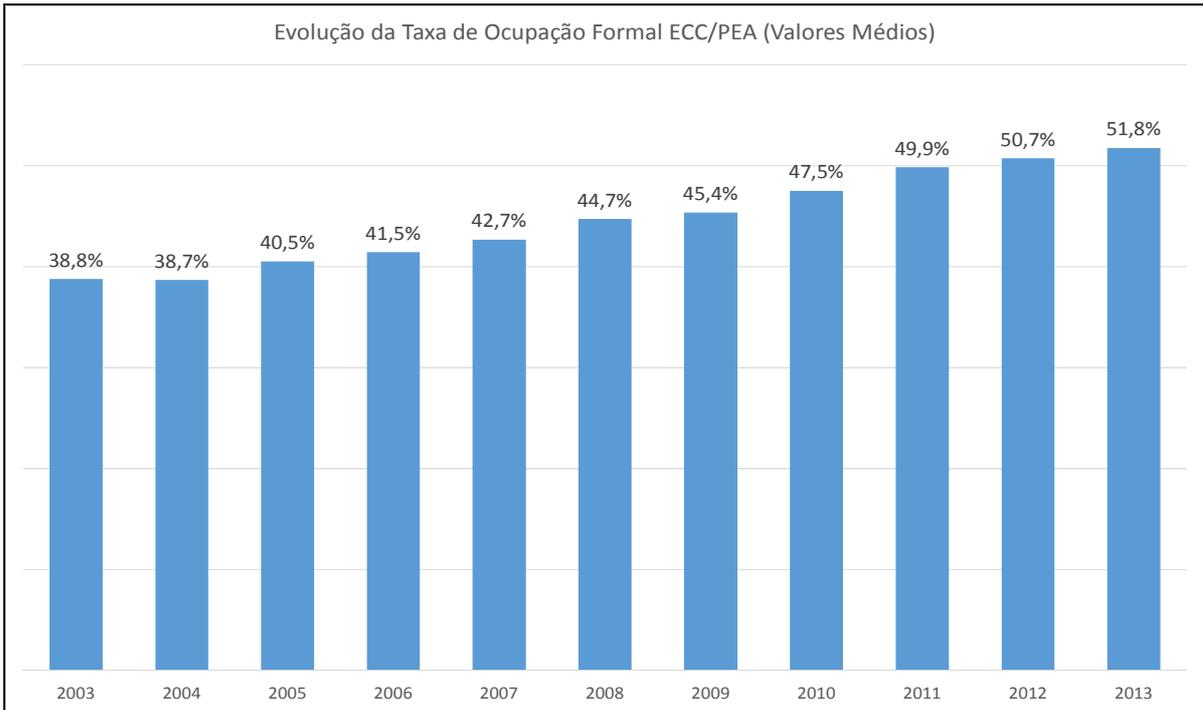


Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Ocupação Formal

Fonte: Adaptado de Pesquisa Mensal de Emprego - Janeiro 2014 (IBGE, 2014)

No que se refere ao seguro-desemprego, dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) revelam que nesse mesmo período a quantidade de requerimentos ao benefício, bem como o número de segurados apresentaram majoração crescente (Gráfico 2). Isso mostra que não só uma quantidade maior de pessoas buscou o seguro, mas, também, o número de elegíveis ao programa se elevou no período analisado. Como o principal critério para a aprovação do requerimento ao seguro-desemprego é que o trabalhador tenha sido demitido involuntariamente, a rotatividade do mercado de trabalho e o risco moral de continuar recebendo o benefício ao invés de aceitar uma oportunidade de reinserção no mercado de trabalho aparecem como possíveis causas para essa aparente contradição.

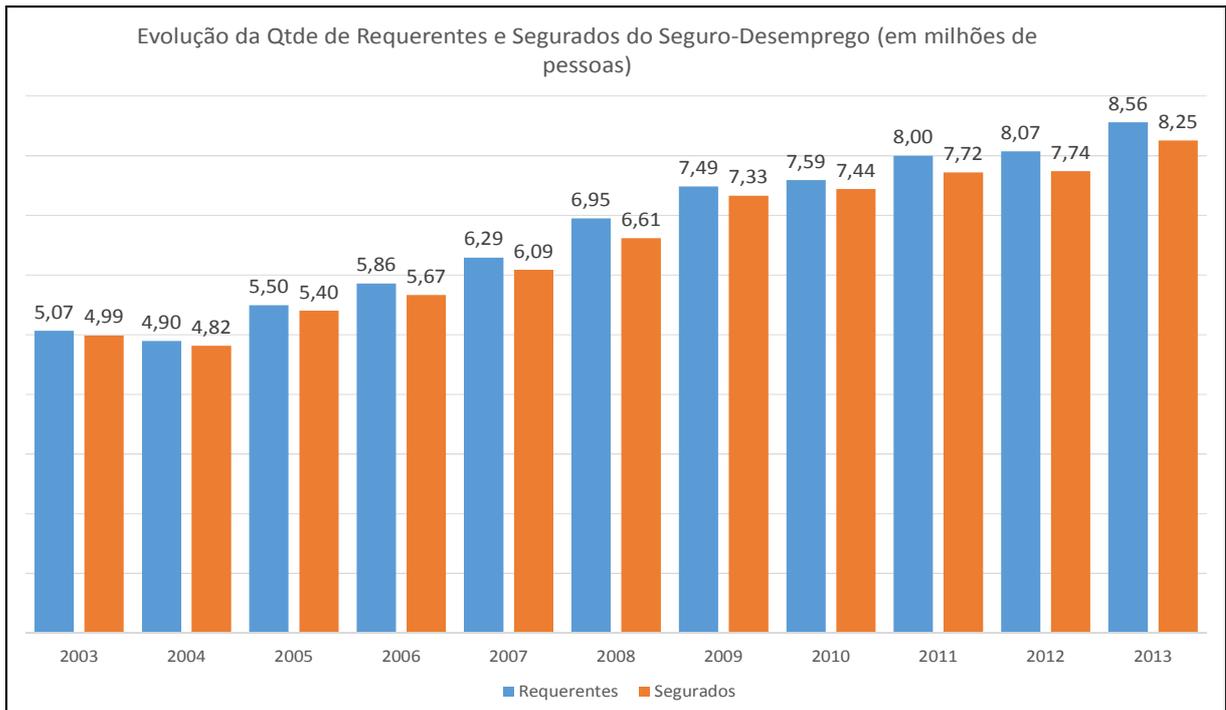


Gráfico 2 - Evolução da Quantidade de Requerentes e de Segurados do Seguro-Desemprego

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MTE (BRASIL, 2014)

Conforme pontua Rebollo-Sanz (2011), a rotatividade faz parte da dinâmica do mercado de trabalho na medida em que existe um fluxo contínuo de admissão e demissão de trabalhadores, bem como de empregados trocando um emprego por outro. O que chama a atenção no caso brasileiro é a elevada taxa de rotação anual dos postos de trabalho.

Estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (DIEESE), de 2014, mostra que a rotatividade do mercado de trabalho do país (celetistas e administração pública) apresentou as seguintes taxas¹ nos últimos cinco anos: 37,6%, em 2008; 36,0%, em 2009; 37,4% em 2010; 37,3% em 2011; e 37,4% em 2012. Tais resultados revelam significativa rotação anual dos postos de trabalho, medida em relação ao estoque médio de cada exercício

¹ Foi utilizado o que estudo chamou de taxa descontada, onde foram desconsiderados os desligamentos que não caracterizam necessariamente demissões imotivadas, ou seja, aquelas realizadas a pedido dos trabalhadores (voluntárias), os desligamentos decorrentes de morte, as aposentadorias e as originadas das transferências, as quais implicam apenas em mudança contratual (DIEESE, 2011, p.12)

analisado por meio da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (DIEESE, 2014).

Entretanto, não obstante a amplitude dos números apresentados no parágrafo anterior, Santos (2014), baseando-se em dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED e em relatórios sobre o seguro-desemprego disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, mostra que no período compreendido entre fevereiro de 2006 e dezembro de 2013 não há indícios estatisticamente significativos da existência de uma relação de causalidade entre a quantidade de requerimentos ao benefício do seguro-desemprego e a taxa de rotatividade do mercado de trabalho observada no período.

Nesse sentido, pesquisadores como Menezes Filho (2013) divergem da corrente que aponta a elevada taxa de rotatividade do mercado de trabalho no Brasil como causa da elevação dos gastos com o programa seguro-desemprego. Para o autor em epígrafe, a taxa de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro é elevada, porém, estável. Dessa forma, sua influência sobre a elevação da quantidade de acesso ao seguro-desemprego se dá de forma indireta, isto é, a quantidade de requerimentos ao benefício aumentou devido ao fato de ter aumentado a base (quantidade de empregados com carteira de trabalho assinada) sobre qual se aplica a mesma taxa, elevada, de rotatividade.

Em relação ao risco moral de se rejeitar uma oportunidade de reinserção no mercado de trabalho para se manter beneficiário do programa seguro-desemprego, autores como Hansen e Imrohoroglu (1992) afirmam que tal comportamento está diretamente relacionado com a taxa de reposição do benefício, que indica quanto o valor pago pelo seguro representa em relação ao salário que o trabalhador ganhava no vínculo no momento do desligamento. Segundo pesquisa do DIEESE (2014), a

literatura aponta para uma taxa de reposição salarial que se situa entre 40% e 80% do salário dos desligados, valores que podem variar consideravelmente dependendo dos setores produtivos que são considerados na análise.

No nível de 70%, a taxa de reposição, segundo Hansen e Imrohorglu (1992), gera incentivos para que o trabalhador que está desempregado e recebendo o seguro-desemprego recuse algumas ofertas de emprego e, no caso de não haver mecanismos no programa que possam monitorar tais atitudes, onere, indevidamente, os cofres públicos.

A questão da ausência de mecanismos de acompanhamento ou de monitoramento da procura por emprego do beneficiado durante o seu tempo de permanência no programa seguro-desemprego é também destacada por Teixeira e Balbinotto Neto (2013) como fator relevante para que tais trabalhadores sejam menos ativos para sair da situação de desemprego do que aqueles que não fazem jus ao benefício.

Considerando que, em 2013, os gastos apenas com o seguro-desemprego formal, segundo dados do MTE, foram de aproximadamente R\$ 30,7 bilhões, verifica-se a importância da pesquisa por formas de aperfeiçoamento do programa, para que ele continue atenuando os efeitos da perda de rendimento ocasionada por uma demissão involuntária, mas que não seja considerado como uma fonte de renda alternativa àquela proporcionada por um emprego formal.

Assim, com a finalidade de contribuir como subsídio para o desenvolvimento de medidas que venham aperfeiçoar o programa seguro-desemprego no Brasil e, por consequência, ser um instrumento útil para a melhoria da qualidade do gasto público, este trabalho faz uma releitura da literatura especializada, uma análise geral

da evolução recente de parâmetros relacionados ao programa brasileiro e um levantamento sucinto de modelos de proteção ao trabalhador desempregado implementados em alguns países. Com o objetivo de se tornar uma fonte de consulta relevante no debate, este estudo irá sugerir mudanças e/ou aperfeiçoamentos no programa seguro-desemprego brasileiro.

Para alcançar o objetivo estipulado, este trabalho contará, além desta breve introdução, com mais quatro capítulos. No capítulo seguinte será realizada a revisão bibliográfica sobre o tema, contextualizando historicamente o programa seguro-desemprego no Brasil e em diversos países. O segundo capítulo faz um levantamento da situação atual e dos desafios do programa seguro-desemprego brasileiro. O terceiro capítulo mostra os pontos frágeis em destaque do programa brasileiro e traz sugestões de aperfeiçoamento a partir da literatura especializada e da comparação com a experiência internacional pesquisada. O quarto e último capítulo apresenta as conclusões do estudo, trazendo, também, as limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

1. Revisão Bibliográfica

O objetivo desta seção é fazer uma breve contextualização histórica do programa seguro-desemprego no Brasil e em diversos países.

A revisão da história do seguro-desemprego mostra-se relevante pois, por meio de uma abordagem histórica, é possível contextualizar o atual formato do programa adotado em cada país pesquisado e, assim, verificar os avanços alcançados, bem como as vulnerabilidades ainda existentes. Com o resgate histórico, busca-se, também, tornar possível a comparação entre os estágios em que se encontram os programas de seguro-desemprego nos países selecionados.

1.1. Proteção Contra o Desemprego no Contexto Internacional

O seguro-desemprego é uma típica herança das políticas que integram o *Welfare-State* clássico e que se consolidou depois da Segunda Guerra nos países desenvolvidos (RAMOS, 2003).

Porém, remonta ao início do século XX as primeiras experiências de implementação de um instrumento voltado para proteção contra o desemprego involuntário que possuíam formas adequadas de financiamento. Data desse período, por exemplo, a criação das caixas de seguro-desemprego na Dinamarca e na Noruega, financiadas pelo Estado. Entretanto, foi na Inglaterra, ainda em 1911, que implementou-se o primeiro seguro compulsório contra o desemprego, na tentativa de se instalar um sistema nacional abrangente destinado a superar as dificuldades de financiamento enfrentadas anteriormente (MIRANDA, 1996; AZEREDO, 1998; KOYANAGI, 2010).

Com a criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), outros países europeus (como a Itália, em 1919, a Áustria, em 1920 e a Alemanha, em 1927) e os Estados Unidos, em 1936, começaram a adotar políticas de proteção social direcionadas ao trabalhador.

Contudo, segundo Miranda (1996), em linhas gerais, até o final da Segunda Guerra o amparo aos trabalhadores era concedido de forma dispersa e pouco integrada, dando margem a coberturas parciais e, em alguns casos, duplicadas ou concorrentes.

Para corrigir tais desvios, surge, ainda na década de 1940, o conceito de seguridade social, que representava uma tentativa de unificar e sistematizar as iniciativas de amparo à população.

Na definição dada pela OIT (1984, apud MIRANDA, 1996), seguridade social possui um significado mais amplo em determinados países do que em outros, porém, naquilo que pode ser considerado essencial, ela pode ser interpretada como a proteção que a sociedade proporciona a seus membros contra diversas privações econômicas e sociais, derivadas de uma forte redução da renda (ou até mesmo do seu desaparecimento) como consequência do desemprego, por exemplo.

Nesse contexto, conforme afirma Azeredo (1998), no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, a partir da consagração do direito ao trabalho nos textos constitucionais de diversos países europeus, abre-se um espaço institucional propício à consolidação do seguro-desemprego no âmbito dos sistemas de proteção social que estavam sendo criados.

O que explica a abertura dessa janela de oportunidade para o desenvolvimento do seguro-desemprego nesse período, de acordo com Miranda

(1996), é o fato das coberturas de proteção ao desemprego representarem inicialmente alternativa de contenção de conflitos sociais e, em seguida, resposta a reivindicações do operariado organizado em sindicatos fortes.

No seu início, o seguro-desemprego possuía um pequeno raio de cobertura, visto que ele fora organizado em meio a uma situação de prosperidade econômica, no qual o desemprego era considerado uma situação temporária ou friccional².

Com o advento da crise dos anos 1970 e a consequente perda de dinamismo das economias centrais, os programas de seguro-desemprego tiveram um significativo aumento na sua demanda, o que levou a uma elevação dos gastos sociais nesses países, sem um movimento correspondente pelo lado das receitas (AZEREDO, 1998). Assim, registra-se a partir daí uma crescente fragilidade financeira do seguro-desemprego, proveniente da pressão incessante dos gastos e da queda de arrecadação, devido à redução do nível de emprego.

A alternativa adotada pelos países centrais para combater o desemprego nesse período foi, segundo Koyanagi (2010), a adoção de medidas políticas tipicamente passivas (como a assistência financeira ao desempregado) em conjunto com instrumentos ativos (como a formação e reciclagem profissional e intermediação na busca por outro emprego).

Somado a isso, Azeredo (1998) e Chahad (2002) destacam que as mudanças promovidas ao longo da década de 1980 nos programas de seguro-desemprego foram em direção à ampliação da sua cobertura, bem como a uma ampliação do tempo de manutenção do benefício. Por meio dessas ações, buscou-se a atenuação

² O desemprego friccional resulta da mobilidade da mão de obra e ocorre durante o período de tempo em que um ou mais indivíduos se desempregam de um trabalho para procurar outro. Também poderá ocorrer quando se atravessa um período de transição, de um trabalho para outro, dentro da mesma área, como acontece na construção civil. (KOYANAGI, 2010, p.21)

dos efeitos da crescente dificuldade de reinserção no mercado de trabalho, enfrentada, principalmente, pelos indivíduos de mais idade (o que gerou, inclusive, critérios diferenciados voltados para os grupos mais vulneráveis ao desemprego). Além disso, também era objetivo almejado por essas mudanças mitigar (ou até mesmo neutralizar) os potenciais efeitos do programa na geração de desincentivos ao trabalho (AZEREDO, 1998).

Assim, como tendência geral, houve a diferenciação nos critérios utilizados tanto para a habilitação ao seguro como para o valor do benefício. Nas palavras de Azeredo (1998), a partir das modificações realizadas nos programas de seguro-desemprego de diversos países, ele:

“...além de levar em conta a renda anterior do trabalhador para efeito de cálculo do valor do benefício, outros fatores passaram a ser considerados, como o número de dependentes, a idade do segurado e as perspectivas de reemprego, de acordo com as qualificações do trabalhador e as condições do setor produtivo ao qual ele estava vinculado anteriormente” (AZEREDO, 1998, p. 19).

No que se refere aos incentivos para que o segurado buscasse de forma mais ativa a sua reinserção no mercado de trabalho, Chahad (2002) destaca o corte na taxa de reposição salarial e o aumento da rigidez dos critérios de enquadramento do beneficiário. Isso porque, para o autor: “a combinação dessa taxa de reposição com as condições de acesso e com o período de duração do seguro indica o grau de “generosidade” do seguro-desemprego, o qual tende a afetar negativamente, e sob determinadas condições, a taxa de desemprego.” (CHAHAD, 2002, p. 24)

Sempere (1998) corrobora com essa ideia ao informar que: *“El paro inducido por el seguro de desempleo va a ser una función creciente de la tasa de compensación o de reemplazo”* (SEMPERE, 1998, p. 58).

Diante desse quadro, em maior ou menor grau, os países buscaram diminuir o grau de “generosidade” dos programas de seguro-desemprego, atacando as

condições de elegibilidade e procurando deixar num segundo plano a taxa de reposição salarial (CHAHAD, 2002).

No Canadá, por exemplo, Corak (1993, apud Balbinotto Neto e Zylberstajn, 2002) destaca a preocupação com a armadilha que criava uma espécie de dependência com relação a participação do programa, o que, por sua vez, suscitou uma reforma do sistema de seguro-desemprego canadense, reorientando os seus recursos e transformando ações passivas em ativas (treinamento e ajustamento ao mercado de trabalho).

Nesse mesma direção, a Espanha, conforme aponta Rebollo-Sanz (2012), promoveu as reformas trabalhistas de 2001 e de 2006, que, entre outras mudanças, desobrigou as firmas de pagarem um salário provisório aos trabalhadores que apelavam aos tribunais de trabalho contra suas demissões, desde que essas firmas reconhecessem a demissão sem justa-causa e entregasse aos tribunais as verbas rescisórias (45 dias de salário por ano de serviço) no prazo de dois dias após a demissão; e introduziu novas restrições para o uso de contratos temporários de emprego.

O Quadro 1 mostra as principais características do programa seguro-desemprego em alguns países da Europa.

	REINO UNIDO	ESPAÑA	FRANÇA	ALEMANHA
LEGISLAÇÃO TIPO PROGRAMA	Primeira Lei: 1911 Lei atual: 1995 (job seekers) e 2009 (welfare reform) e 2013 (uprating) Tipo de programa: seguro social e sistema de assistência social	Primeira Lei: 1919 Lei atual: 1985 e 1994 Tipo de programa: sistema de seguro social.	Primeira Lei: 1905 Lei atual: 1984 Tipo de programa: Seguro-desemprego e sistema de assistência social	Primeira Lei: 1927 Lei atual: 2011 Tipo de programa: Seguro social e sistema de assistência social
COBERTURA	Todos os trabalhadores autônomos têm direito apenas ao abono direcionado àqueles que procuram emprego.	Empregados na indústria, no comércio e no setor de serviços de acordo com 11 classes ocupacionais. Cobertura voluntária para trabalhadores autônomos. Exclusões: trabalhadores domésticos. Sistema especial: empregados no setor público.	Trabalhadores assalariados que residem na França ou no Principado de Mônaco, incluindo aprendizes, trabalhadores domésticos e cuidadores de crianças. Exclusões: Funcionários públicos e autônomos	Trabalhadores assalariados, incluindo aprendizes, trabalhadores domésticos e outros grupos. Cobertura voluntária para autônomos, cuidadores e trabalhadores estrangeiros (de fora da União Europeia). Exclusões: empregos irregulares
FONTES DE RECURSOS	Segurado: 9,05% dos ganhos semanais (3,80% para certas mulheres casadas e viúvas) entre £153,00 até £805 somados a 1% dos ganhos semanais maiores do que £805. Segurado voluntário: Taxa fixa de £13,90 por semana. Autônomo: Taxa fixa de £2,75 por semana para rendimentos semanais maiores do que £5.885,00; somados a 9% da renda anual declarada entre £7.956,00 e £41.865,00; somados a 2% da renda anual declarada maior do que £41.865,00. Empregador: 11,9% dos ganhos dos empregados que recebem mais do que £153 por semana. Governo: custo total dos benefícios do sistema não-contributivo (means-tested). Também cobre qualquer déficit nos programas contributivos.	Segurado: 1,55% dos rendimentos cobertos; 1,6% dos rendimentos cobertos se o empregado estiver sob um contrato de termo fixo. Sendo, para a aplicação dos cálculos, considerado a renda mínima mensal de € 753 e a máxima de €3.597,00 (respectivas rendas diárias de €25,10 e €119,90). Autônomo: 2,2% dos rendimentos cobertos. A renda mínima considerada nesse caso é de € 875,70. A máxima é a mesma do segurado. Empregador: 5,5% da folha de pagamento; 6,7% da folha de pagamento dos empregados sob um contrato de tempo integral e termos fixos; 7,7% da folha de pagamento dos empregados sob um contrato de meio período e termo fixos ou trabalhadores temporários, contratados por meio de uma agência especial. Governo: subsídios variáveis.	Segurado: 2,4% dos rendimentos cobertos, sendo os ganhos mensais máximos considerados para o cálculo limitados em €12.516. Empregador: 4% sobre a folha de pagamento mais 0,3% sobre a folha de pagamento para financiar fundo de garantia salarial. Há pagamento adicional, sobre a folha de pagamentos, para contratos de curto prazo: 7% para contratos de até 1 mês; 5,5% para contratos de 1 a 3 meses; e 4,5% para demais contratos de curto prazo com duração de até 3 meses.	Segurado: 1,5% dos rendimentos mensais cobertos, sendo os ganhos anuais máximos considerados para o cálculo limitados em €71.400,00. Autônomo: 3% da metade do valor mensal de referência; após 2 anos, o total do valor mensal de referência. O valor mensal de referência é de € 2.765,00. Empregador: 1,5% dos rendimentos cobertos. Governo: O Governo Federal é responsável por cobrir qualquer déficit do seguro social; Governo Federal e Governo Municipal pagam os custos dos benefícios não-contributivos.
CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO	Sistema contributivo: Maior de 18 anos e desempregado ou trabalhando menos do que 16 horas semanais. As contribuições devem ter sido pagas sobre as remunerações das últimas 26 vezes que os ganhos semanais atingiram o limite mínimo (£111,00) em um dos dois anos fiscais relevantes (Abril a Março) sobre o qual o pedido é baseado. Soma-se a isso o pagamento e o crédito das contribuições das últimas 50 vezes que os ganhos semanais atingiram o limite mínimo em ambos os anos fiscais relevantes nos quais o pedido se baseia. Sistema Não-contributivo: Pago para aqueles que não se qualificam para o sistema contributivo, têm renda insuficiente para as suas necessidades, poupança menor do que £16.000 ou um parceiro que não trabalha mais de 24 horas por semana. Em ambos os casos: Registrado como desempregado; ser capaz; disponível, e procurando ativamente por emprego; ter uma declaração de desempregado atualizada (elaborada e assinada pelo candidato a emprego e pelo conselheiro do candidato a emprego, que obriga o candidato a emprego a procurar treinamento e trabalho).	Benefício do seguro-desemprego: O segurado deve ter, no mínimo, 360 dias de contribuições durante os últimos seis anos e ser registrado em uma agência de emprego. Assistência Desemprego: O segurado não tem mais direito ao benefício do seguro-desemprego contributivo ou não cumpre as condições de qualificação para o benefício do seguro-desemprego contributivo. A renda mensal da pessoa desempregada não pode ultrapassar 75% do salário mínimo mensal. O Salário mínimo mensal considerado para o cálculo é de € 645,30	Benefício do seguro-desemprego: O segurado, com idade menor do que 50 anos, deve ter, no mínimo, 122 dias de contribuições ou 610 horas de trabalho nos últimos 28 meses antes do desligamento. Se for maior do que 50 anos de idade, o prazo para cômputo das horas de trabalho sobre para 36 meses. O segurado deve ser registrado em um centro de emprego, estar capacitado e disponível para trabalho. A demissão não pode ter sido voluntária, por má conduta e não pode haver recusa de uma oferta de emprego adequada.	Benefício do seguro-desemprego: Pago a todos os candidatos a emprego carentes entre 15 e a idade normal de aposentadoria, que sejam capazes e disponíveis para o trabalho e estejam se esforçando para encontrar emprego, incluindo aqueles que buscam por um emprego mais adequado e os desempregados beneficiários do seguro social. Não pode ter suas necessidades básicas atendidas por nenhum outro benefício.
BENEFÍCIOS	Benefício do seguro-desemprego: 70% da média dos rendimentos cobertos durante os últimos 6 meses, durante um período de até 180 dias; 60% após 180 dias. O Salário mínimo mensal considerado para o cálculo é de € 753,00. O valor mínimo do benefício é de € 497,00 (€ 664,74 se o segurado possui crianças como dependentes). O valor máximo é de € 1.087,20 (€ 1.397,83 se o segurado possui duas ou mais crianças como dependentes). Duração do pagamento: mínimo de 120 dias para um tempo de contribuição de 360 dias, até 720 dias para um tempo de contribuição de 2160 dias ou mais. Assistência Desemprego: € 426,00. Se o beneficiário tem 45 anos ou mais e possui dependentes, esse valor sobe para € 708,24. O benefício é pago por seis meses e pode ser estendido por mais dois semestres, podendo, em circunstâncias especiais chegar a 30 meses. Se o beneficiário tem 55 anos ou mais, o benefício pode ser pago até a sua aposentadoria.	Benefício do seguro-desemprego: 57,4% a 75% do salário médio diário do segurado pago durante os últimos 12 meses. Duração do pagamento: tantos meses quanto o segurado tenha contribuído, limitado em 24 meses (36 meses se o segurado tiver 50 ou mais anos de idade).	Benefício do seguro-desemprego: 67% (60%, se não tiver filhos) do vencimento líquido. Duração do pagamento: de 6 a 24 meses, de acordo com a duração do período de trabalho coberto e idade do requerente. Até 24 meses para desempregados com mais de 58 anos de idade com pelo menos 48 meses de trabalho coberto.	
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	Centro de Emprego do Ministério do Trabalho e Pensões administra benefícios para pessoas em idade ativa e os auxilia na busca por trabalho. Impostos e Alfândegas é responsável pela administração do sistema de contribuição do Seguro Nacional.	Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais atua na supervisão geral. Tesouraria Geral da Segurança Social administra os recursos econômicos, registra empregadores e segurados, e recolhe contribuições. Serviço Público de Emprego Estatal, administra o programa.	Ministério do Emprego, Coesão Social e Habitação. União Nacional Interprofissional para o Emprego na Indústria e Comércio. Centro de Emprego.	Ministério Federal do Trabalho e Política Social fornece supervisão geral. Agência Federal de Emprego administra benefícios contributivos. Serviços de Emprego Locais são responsáveis por inserção profissional, orientação profissional e administração de benefícios. Comitês de agências de emprego e operadoras locais autorizadas administram benefícios não-contributivos. Fundos recolhem contribuições.

Quadro 1 – Características do Seguro-Desemprego em alguns países da Europa.

Fonte: Adaptado de United States Social Security Administration (SSA), Social Security Programs Throughout the World – Europe - 2014. Disponível em: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/index.html>.

Verifica-se, da leitura do Quadro 1, que datam do início do Século XX as primeiras leis a tratarem, nos países observados, a questão da proteção ao trabalhador involuntariamente desempregado. A abrangência do programa é maior no Reino Unido (todos os trabalhadores) e mais restrita na Espanha. Tanto na Espanha quanto na Alemanha, o valor do benefício é maior para os trabalhadores com filhos (podendo ser a guarda, no caso da Espanha, quando os pais são separados). Na Inglaterra, o Governo arca com os custos totais dos benefícios destinados ao sistema não-contributivo e os pagamentos perduram por até 26 semanas. Na Espanha, o Governo contribui com subsídios variáveis e a duração do pagamento do benefício é de no máximo 720 dias, no caso do seguro-desemprego, podendo ser pago até a aposentadoria se o beneficiário tiver 52 ou mais anos de idade, no caso da assistência desemprego. No caso da Alemanha, o Governo Federal arca com os eventuais déficits do seguro social e, junto com os Governos Municipais, paga os custos dos benefícios não-contributivos. A duração máxima do pagamento do benefício na Alemanha é de 24 meses. Já na França, não há participação direta do Governo no custeio e o pagamento se estende em até 24 meses (36 meses se o segurado tiver 50 ou mais anos de idade).

Em relação aos dados do Quadro 1, vale ainda destacar que nos quatro países pesquisados o trabalhador desempregado só terá direito ao benefício se estiver efetivamente procurando emprego, sendo obrigatório o seu registro em uma agência de emprego nos casos dos programas da Espanha e da França. Na Inglaterra o beneficiário deve ter uma declaração de desemprego atualizada, que deverá ser assinada por um conselheiro que, por sua vez, obriga o trabalhador desempregado a procurar treinamento e trabalho.

Azeredo (1998) destaca que, não obstante as críticas e do movimento de reformas nos *welfare states* ocorridos nos anos 1980, os diversos programas de seguro-desemprego permaneceram como um importante instrumento de proteção ao trabalhador.

Entretanto, conforme apontado por Miranda (1996), Azeredo (1998) e Chahad (2002), os critérios de qualificação e permanência no seguro evoluíram no sentido de forçarem o segurado a estar inscrito nos serviços de requalificação profissional e em agências de emprego, pois: “A vinculação a estes serviços, durante todo o período de manutenção do seguro, é necessária para garantir que o trabalhador esteja sendo informado das oportunidades de emprego existentes, adequadas à sua qualificação profissional” (AZEREDO, 1998, p. 31) .

Nesse sentido, Miranda (1996) informa que a não utilização por parte do segurado dos serviços de requalificação profissional e de recolocação de mão de obra provoca, em vários países, penalidades de suspensão do benefício por tempo variado ou, em alguns casos, a supressão do benefício.

Assim, a partir das reformas realizadas nos programas de seguro-desemprego, os países pertencentes à OCDE buscaram uma maior articulação entre as políticas passivas e as ativas relacionadas ao programa.

Principalmente no âmbito das políticas ativas de apoio ao trabalhador desempregado, destacam-se a multiplicidade e o caráter inovador dos instrumentos e programas adotados pelos países desenvolvidos. Entre eles, Ramos (1997, apud AZEREDO, 1998) chama a atenção para a divulgação das ofertas de emprego e a intermediação com potenciais empregadores que as agências de emprego passaram a realizar de forma integrada com o seguro-desemprego. Para o autor, estudos

mostram que essas medidas simples têm dado resultados positivos sobre as probabilidades de encontrar um emprego dos inscritos no sistema.

Diante dessa constatação, vale verificar como alguns países da América lidam com a assistência ao trabalhador involuntariamente desempregado. O Quadro 2, na mesma linha do Quadro 1, mostra as principais características do programa seguro-desemprego nos Estados Unidos, na Colômbia, na Argentina e no Chile.

	ESTADOS UNIDOS	COLÔMBIA	ARGENTINA	CHILE
LEGISLAÇÃO E TIPO DE PROGRAMA	Primeira Lei: 1935 Lei atual: 1935 (nível Federal). Entre 1932 e 1937 (nível Estadual). Tipo de programa: Sistema de seguro social	Primeira Lei: 1990 (desligamento) Lei atual: 2013 (proteção ao desemprego) Tipo de programa: Conta indenização individual e sistema de seguro-desemprego	Primeira Lei: 1967 Lei atual: 1991 (seguro-desemprego); 1999 (trabalhadores agrícolas); 2000 (trabalhadores da construção civil) Tipo de programa: Sistema de seguro social	Primeira Lei: 1937 Lei atual: 1981 (desemprego); 2001 (sistema de contas de indenização); 2009 (pagamento de indenizações obrigatórias) Tipo de programa: sistema de relação de emprego e sistema de contas de indenizações obrigatórias
COBERTURA	Trabalhadores do setor público e privado, militares, a maioria dos trabalhadores agrícolas e trabalhadores domésticos. Exclusões: Alguns empregados agrícolas, funcionários de organizações religiosas, empregados casuais, mão de obra familiar e autônomos. Sistema federal especial para os ferroviários.	Trabalhadores assalariados. Cobertura voluntária para trabalhadores autônomos.	Trabalhadores do setor privado, incluindo temporários e casuais Exclusões: Autônomos, trabalhadores domésticos, servidores públicos e professores de escolas privadas	Sistema de relação de empregos: Trabalhadores assalariados. Exclusões: autônomos Contas de indenizações individuais: Cobertura obrigatória para trabalhadores assalariados contratados em ou após 02 de outubro de 2002; Cobertura voluntária para trabalhadores assalariados contratados antes de 02 de outubro de 2002. Exclusões: trabalhadores domésticos, aprendizes, pensionistas, autônomos que entraram para a força de trabalho a partir de 02 de outubro de 2002, servidores civis e militares.
FONTES DE RECURSOS	Empregador: Programa Federal: 0,6% dos primeiros US\$ 7.000 da renda recebida pelo trabalhador por ano. Programas Estaduais: a taxa normal é de 5,4% dos primeiros US\$ 7.000,00 a US\$ 38.800,00 (varia de acordo com o Estado) da renda recebida pelo trabalhador por ano. Porém, as taxas efetivas variam de 0 a 10% ou mais (empregadores com histórico de alto custo de desemprego geralmente pagam taxas mais elevadas). Governo: receita tributária federal financia os custos administrativos do programa federal, bem como dos programas estaduais.	Empregador: 8,3% do salário anual do segurado para a conta indenização individual. Os segurados podem optar por alocar uma parcela dessa contribuição do empregador em uma conta desemprego individual, que é utilizada para complementar as parcelas de seguro-desemprego. 4% da folha de pagamento para o seguro-desemprego e abonos família. Autônomo: 8,3% dos rendimentos anuais declarados para a conta indenização individual. Podem optar por alocar uma parcela de sua contribuição para a conta indenização em uma conta desemprego individual, que é utilizada para complementar as parcelas de seguro-desemprego (seguro-social). Governo: contribui como um empregador	Empregador: 0,89% ou 1,11% da folha de pagamento bruta, de acordo com o tipo de empresa. O rendimento mensal mínimo usado para calcular as contribuições é de 753,05 pesos	Segurado: contribui para o sistema de contas individuais de indenizações com 0,6% dos rendimentos mensais cobertos mais uma taxa administrativa de aproximadamente 0,05%. Trabalhadores empregados sob um contrato de termo-fixo não contribuem Empregador: contribui para o sistema de contas individuais de indenizações mensalmente com 2,4% da folha de pagamento coberta por até 11 anos; e mensalmente 3,0% se o empregador for contratado sob um contrato de termo-fixo. Governo: custeia totalmente sistema de relação de emprego e contribui anualmente para o Fundo Solidário de Indenizações.
CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO	A maioria dos estados exige um mínimo de rendimentos no período base igual a um múltiplo do montante do benefício semanal, ou um quarto dos salários, ou um montante determinado de salários no período base. Alguns estados requerem um determinado número de semanas de trabalho (por exemplo, de 16 a 20 semanas). O beneficiário deve ser registrado no serviço de emprego, ser capaz e estar disponível para o trabalho, e estar se esforçando para encontrar trabalho. Não pode ter sido demitido por justa causa, nem por má conduta e não deve recusar uma oferta de trabalho adequada. Pode ser desclassificado do programa por participar de disputa trabalhista.	Benefício do seguro-desemprego: O segurado deve ter sido matriculado em um fundo de abono família por pelo menos um ano (há pelo menos dois, se for autônomo), nos últimos três anos anteriores a sua demissão, se inscrever em um serviço de emprego e participar de programas de treinamento e reabilitação profissional. Trabalhadores assalariados devem apresentar um certificado de demissão. Há um pagamento mensal adicional se o saldo na conta de indenização individual é pelo menos 10% da média, no último ano, do salário do segurado (para aqueles que recebem menos do que duas vezes o salário mínimo vigente) ou pelo menos 25% da média, no último ano, do salário do segurado (para aqueles que recebem, no mínimo, duas vezes o salário mínimo vigente). O salário mínimo vigente, em Janeiro/14, era de 616.000 pesos.	Benefício do seguro-desemprego: O segurado tem que ter tido pelo menos seis meses de contribuições nos três anos anteriores ao desligamento. No caso dos trabalhadores temporários, o tempo mínimo de contribuição é de 90 dias nos 12 meses anteriores ao desligamento. O desempregado tem estar registrado e disponível para empregos adequados e não estar recebendo nenhum outro benefício do seguro social.	Benefício do seguro-desemprego: - Sistema de Relação de Emprego: A demissão deve ser involuntária e o segurado deve ter, pelo menos, 12 meses ou 52 semanas de contribuições nos dois anos anteriores, registrado para emprego e ser capaz e disposto para o trabalho. O segurado não pode receber, ao mesmo tempo, o benefício no sistema de relação de emprego e no sistema de contas individuais de indenizações. - Sistema de Contas Individuais de Indenizações: A demissão deve ter sido involuntária e o segurado deve ter, pelo menos, 12 meses de contribuições. O segurado vindo de um contrato de termo-fixo deve ter pelo menos 6 meses de contribuições desde a primeira inserção no sistema ou desde o último levantamento total da conta individual. O benefício é suspenso se o segurado iniciar um novo emprego. Se o saldo da conta individual é insuficiente para pagar o benefício, o segurado é elegível para o benefício proveniente do Fundo Solidário de Indenizações, se a demissão foi involuntária e o segurado tem pelo menos um ano contínuo de contribuições nos últimos 2 anos antes de ser demitido, não foi empregado sob contrato de termo-fixo e não recusou uma oferta de emprego adequado.
BENEFÍCIOS	Benefício do seguro-desemprego: O benefício máximo é de, geralmente, 50% do salário médio semanal de cada Estado. Há, em parte dos Estados, um suplemento por dependente que varia entre US\$ 1,00 e US\$ 147 por semana para cada criança dependente do beneficiário. Duração do pagamento: 26 semanas na maioria dos Estados. Lei Federal prevê até 20 semanas adicionais de benefícios em Estados que apresentam altos índices de desemprego. Assistência Desemprego: Pago em alguns Estados para trabalhadores desempregados com períodos insuficientes de trabalho coberto pelo programa seguro-desemprego que esgotaram os direitos para os benefícios no âmbito dos programas de assistência federal e estadual e que estão participando de programas de treinamento.	Benefício do seguro-desemprego: Fundo solidário para promoção do emprego e proteção contra o desemprego paga seguro social para o desempregado, contribuições por velhice, invalidez, sobrevivência e benefícios médicos por até seis meses. A contribuição é calculada baseada sobre o salário mínimo vigente. Duração do pagamento: até 6 meses. Conta obrigatória de indenização: É pago um salário mensal por cada ano de trabalho. Para tempo de trabalho menor do que um ano, é pago uma prestação reduzida.	Benefício do seguro-desemprego: 50% do melhor salário do segurado recebido nos últimos seis meses antes do seu desligamento. Duração do pagamento: pago por 2 meses se o segurado tem entre 6 e 11 meses de contribuições; por 4 meses, se tem entre 12 e 23 meses de contribuições; por 8 meses se tem entre 24 e 35 meses de contribuições; e por 12 meses, se tem mais de 36 meses de contribuições. O benefício mensal mínimo é de 250 pesos e o máximo é de 400 pesos.	Benefício do seguro-desemprego: - Sistema de Relação de Emprego: Primeiros 90 dias: 17.338 pesos; de 91 a 180 dias: 11.560 pesos; de 181 a 360 dias: 8.669 pesos. Se o benefício cessa porque o segurado inicia um novo emprego antes dos 360 dias de pagamento do benefício, mas o segurado volta a ficar desempregado, ele poderá receber o benefício pelo tempo restante até completar os 360 dias. - Sistema de Contas Individuais de Indenizações: O valor da prestação mensal do benefício depende do saldo da conta individual e da taxa de reposição aplicada. O benefício possui uma taxa de reposição que decresce de 50% até 20%. Se o segurado é habilitado para receber um benefício do Fundo de Indenizações Solidário, o Fundo pode completar o benefício da conta individual. A primeira prestação mensal é de 50% da média dos rendimentos dos últimos 12 meses; a segunda é de 45%; a terceira é de 40%; a quarta é de 35%; e a quinta é de 30%. A prestação mensal mínima paga, no primeiro mês, a beneficiários habilitados no Fundo de Indenizações Solidário é de 108.747

				pesos, decaindo até 59.317 pesos, no quinto mês. A prestação máxima paga, no primeiro mês, é de 234.794 pesos, decaindo até 140.877 pesos, no quinto mês.
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	Ministério do Trabalho administra o programa nacional. Agências estaduais de força de trabalho são responsáveis pela administração dos programas de desemprego de cada Estado.	Ministério do Trabalho e a Superintendência para Subsídios da Família cuidam da supervisão geral. Fundo Solidário para Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego administra o fundo de abonos de família, paga o seguro social de desemprego. Fundo de pagamentos de Pensão e Indenização administra as contas individuais.	Ministério do Trabalho, Emprego e Seguro Social cuida da supervisão geral. Administração Nacional da Segurança Social administra o programa da segurança social. Registro Nacional dos Trabalhadores e Empregados da Agricultura administra o programa da segurança social na agricultura. Instituto de Registro e Estatística para a Indústria da Construção administra o seguro-desemprego para os trabalhadores da construção civil.	Sistema de Relação de Emprego: Ministério do Trabalho e Bem Estar Social, por meio da Superintendência da Segurança Social cuida da supervisão geral. Instituto de Normas de Segurança Social e Fundos de Compensação e Abono Família administram o programa. Sistema de Contas Individuais de Indenizações: Superintendência de Pensões cuida da supervisão geral. Sociedade dos Gestores dos Fundos de Indenizações administra o programa.

Quadro 2 - Características do Seguro-Desemprego em alguns países da América.

Fonte: Adaptado de United States Social Security Administration (SSA), Social Security Programs Throughout the World – The Americas - 2013. Disponível em: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/america>

A partir da leitura do Quadro 2, observa-se que, entre os países pesquisados, foram os Estados Unidos o primeiro a implementar Lei tratando do amparo ao trabalhador desempregado, ainda em 1935 (no nível Federal). O Chile implementou logo em seguida, em 1937. A Argentina tem sua primeira Lei promulgada em 1967, e a Colômbia tratou do assunto em Lei pela primeira vez apenas em 1990.

Em termos de cobertura, os programas mais abrangentes são os implementados na Colômbia e no Chile, que excluem, basicamente, apenas os trabalhadores autônomos. Já a Argentina possui o programa com a maior restrição nesse quesito, protegendo apenas os trabalhadores do setor privado, excluindo os professores de escolas privadas.

No que se refere às fontes de recursos dos programas, apenas no Chile há uma participação direta do segurado, que contribui para o sistema de contas individuais de indenizações com 0,6% dos rendimentos mensais cobertos mais uma taxa administrativa de, aproximadamente, 0,05%. Nos demais países, o financiamento do programa recai principalmente sobre o empregador, sendo que nos Estados Unidos há diferença entre o financiamento praticado no programa federal e os praticados nos programas estaduais. Apenas na Argentina não há contribuição direta do Governo.

Nos quatro países, o segurado para ter direito aos benefícios deve estar registrado em uma de agência de emprego, ser capaz e estar disponível para o trabalho. Na Colômbia é exigido, ainda, que o segurado participe de treinamentos e requalificação profissional.

Os valores dos benefícios são variados, sendo, no máximo, 50% do salário médio semanal de cada Estado, que são pagos por 26 semanas, na maioria dos

Estados nos Estados Unidos. Na Colômbia o benefício é baseado no salário mínimo vigente e é pago mensalmente por até seis meses. A Argentina paga um benefício de 50% do melhor salário que o segurado recebeu nos últimos seis meses antes do seu desligamento. A duração desse pagamento depende do tempo de contribuição prévio, sendo de, no mínimo, dois meses e indo até 12 meses. O Chile possui dois sistemas bem distintos e excludentes. No sistema de relação de emprego, o benefício máximo é de 17.338 pesos, pago nos primeiros três meses. Esse valor se reduz até 8.669 pesos, que são pagos entre o 6^o e o 12^o mês. Já no sistema de contas individuais de indenizações, o valor da prestação mensal do benefício depende do saldo da conta individual e da taxa de reposição aplicada, que decresce de 50% até 20%.

Em leitura mais abrangente dos dados expostos tanto no Quadro 1 como no Quadro 2, verifica-se que o programa seguro-desemprego, ao ser integrado a outros programas voltados para o mercado de trabalho, passou a ser um instrumento de política ativa de emprego. Isto porque, segundo Balbinotto Neto e Zylberstajn (2002), o seguro-desemprego passa a se constituir em um instrumento para o ajuste das características da força de trabalho às mudanças provocadas por transformações no ambiente econômico, tais como as inovações tecnológicas, o aumento do grau de abertura e a globalização dos mercados.

Nesse sentido, dentro do esforço que os países têm despendido para enfrentar os desafios do desemprego – principalmente no atual contexto de baixo crescimento econômico enfrentado, em particular, pelos países da comunidade europeia – a questão da formação profissional ocupa um lugar estratégico.

Pode-se concluir, assim, que os programas de seguro-desemprego praticados em grande parte dos países saíram de um patamar simplesmente assistencialista,

onde se buscava apenas repor uma parte da renda que foi perdida por causa do desemprego involuntário, e passaram a atuar conjuntamente com os demais programas voltados para o mercado de trabalho, na busca por uma melhor qualificação e adaptação do trabalhador às novas características da força de trabalho demandadas.

Além disso, a integração do programa seguro-desemprego com serviços de intermediação de mão de obra se constituiu, segundo Azeredo (1998), um mecanismo ágil e eficiente na redução dos descompassos entre oferta e demanda de trabalho, revelando alguma eficácia na tentativa de reduzir os níveis de desemprego nos países desenvolvidos.

1.2. Proteção contra desemprego no Brasil

A criação do programa seguro-desemprego no Brasil, em 1986, foi o início da ruptura com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho no País, sendo essas entendidas como um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas a partir do setor público e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho (CACCIAMALI et al., 1998).

O seguro-desemprego brasileiro, embora relativamente jovem, atinge proporções significativas. Dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do IBGE mostram que, somente em 2013, aproximadamente 8,3 milhões de trabalhadores receberam o benefício do seguro-desemprego, o que representava algo em torno de 8,0% da População Economicamente Ativa (PEA); 9,3% da população ocupada; 22,3% dos empregados formais (com carteira de trabalho assinada); e 72,7% das demissões sem justa causa daquele ano. Esses dados

mostram que o programa possui uma boa taxa de cobertura, pois mais de 70% das demissões sem justa causa, requisito principal e fato justificador do seguro, foram cobertas pelo programa.

Entretanto, foi ainda no final da década de 1960 que surgiram as primeiras iniciativas de políticas sociais voltadas para a assistência ao trabalhador. Realizadas dentro de um contexto de crescimento econômico observado na época e do novo modelo de desenvolvimento vigente, tais iniciativas, conforme aponta Miranda (1996), representaram uma opção pela criação de instrumentos de apoio ao trabalhador que puderam, pelo menos em suas origens, ser entendidos simultaneamente como mecanismo de apoio financeiro e como fórmula de aumentar a captação de poupança para financiar projetos de interesse econômico nacional. Nesse aspecto, se enquadra, por exemplo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Não obstante o caráter estratégico da formatação dessas políticas, Azeredo (1998) aponta que a fragilidade da legislação que regulamentou esses direitos ao longo desse período evidencia a pouca preocupação com a questão da assistência ao trabalhador desempregado, mostrando, por outro lado, um cuidado em tratar especificamente das regras de dispensa do trabalhador e dos direitos a ela associados. Isso em parte é fruto do vigoroso processo de crescimento pelo qual passou a economia brasileira até a década de 1980, pois, a expansão contínua do mercado de trabalho que o acompanhava não tornava necessária a colocação da questão do desemprego involuntário no mercado formal na agenda política e, muito menos, a do amparo ao trabalhador que se encontrasse nessas condições.

Porém, o problema social que se configurou a partir do agravamento da crise da década de 1980 e seus efeitos sobre o nível de emprego, somado à ausência de

instrumentos adequados para a proteção aos desempregados, fez com que o debate em torno da adoção do seguro-desemprego entrasse de vez na agenda política (AZEREDO, 1998). É nesse contexto, que, em fevereiro de 1986, por ocasião do Plano Cruzado, foi instituído um Programa de Seguro-Desemprego no país.

O Decreto-Lei nº 2.283, de 28 de fevereiro de 1986, criava o Programa do Seguro-Desemprego que, de acordo com Miranda (1996), tinha o objetivo de enfrentar uma eventual queda do nível de emprego decorrente da implantação das medidas heterodoxas da política econômica que estava sendo adotada. Entretanto, nessa primeira etapa do programa, o benefício tinha valores muito baixos quando comparados ao último salário do trabalhador, insuficiente número de parcelas do benefício (quatro), longo prazo de espera em relação à experiência internacional e cobertura bastante reduzida em relação ao número de trabalhadores demitidos (MIRANDA, 1996; AZEREDO, 1998; MELO; LAVINAS, 2002).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o amparo ao trabalhador em situação de desemprego involuntário se tornou norma constitucional, definido como um benefício previdenciário. Além disso, no *caput* do seu artigo 239, a CF/88 determina como fonte de financiamento do programa seguro-desemprego (e também do abono salarial) a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Segundo Azeredo (1998), as mudanças introduzidas pelo artigo 239 da Constituição de 1988, ao redefinir as regras de acesso ao PIS-PASEP, corrigiram as distorções na distribuição dos benefícios desses fundos e asseguraram recursos para o atendimento de um direito social básico do trabalhador, referente à proteção em caso de desemprego involuntário. Porém, foi a partir da reforma produzida pela

Lei nº 7.998, de 1990, que o programa passou a contar com uma fonte de financiamento com características claramente compensatórias face aos movimentos cíclicos da economia.

Com a publicação da referida Lei, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), integrado principalmente pela arrecadação do PIS-PASEP, da qual, de acordo com o artigo 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% dos recursos seriam transferidos ao BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Assim, segundo Azeredo (1998), o programa conseguiu fugir das receitas correntes do orçamento da seguridade social – mecanismo de financiamento consagrado na experiência internacional – e ter o faturamento das empresas como uma das principais bases de incidência.

A Lei 7.998, de 1990, ainda proporcionou a criação de um mecanismo de gestão democrática dos recursos destinados ao seguro-desemprego, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com representação tripartite e paritária, a saber: três representantes do governo (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social e BNDES); três representantes dos trabalhadores, indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores; e três representantes dos empregadores, indicados pelas respectivas confederações (BRASIL, 1990).

Nos anos seguintes, o programa sofreu algumas alterações pontuais, principalmente, relacionadas à utilização das disponibilidades financeiras do FAT. Nesse sentido, a Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, instituiu a Reserva Mínima de Liquidez do Fundo. De acordo com esse normativo, parcela das disponibilidades financeiras do FAT constitui a reserva mínima de liquidez, destinada

a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

Não obstante os avanços, principalmente, no que se refere a cobertura do seguro-desemprego trazidos pela Lei nº 8.352, de 1991 (e suas posteriores renovações), a modificação mais substancial no programa aconteceu em 1994, por meio da Lei nº 8.900, de 30 de junho. Esse dispositivo, em síntese elaborada por Azeredo (1998), alterou critérios de concessão do seguro-desemprego, atribuiu ao CODEFAT poder de alterar em até dois meses o tempo de manutenção do benefício e redefiniu a finalidade do programa, prevendo orientação, recolocação e qualificação para auxiliar os trabalhadores na busca de emprego.

Com a promulgação da Lei nº 8.900/94, a duração do benefício passou a depender do tempo de carteira de trabalho assinada – nos últimos três anos anteriores à demissão que deu origem ao pedido do seguro-desemprego – que o trabalhador possui. Os critérios de cálculo do número de parcelas passaram a ser os seguintes:

- De seis a onze meses de carteira assinada: direito a três meses do benefício;
- De doze a 23 meses de carteira assinada: direito a quatro meses do benefício;
- Acima de 24 meses de carteira assinada: direito a cinco meses do benefício (BRASIL, 1994).

Para Azeredo (1998) e Melo e Lavinias (2002), a mudança que foi feita buscou preservar o grau de cobertura alcançado pelo programa a partir da criação do seguro especial em dezembro de 1991. Além disso, promoveu uma pequena melhoria, em

termos de duração do benefício, para os trabalhadores com mais tempo no mercado formal.

Além do seguro-desemprego formal (que ampara os trabalhadores do mercado trabalho formal, que possuem carteira de trabalho assinada), foram, com o passar do tempo, incorporadas outras modalidades de seguro-desemprego de forma a abranger outras categorias de trabalhadores:

- Seguro-Desemprego Pescador Artesanal: iniciado em 1992, dirigido ao pescador profissional que exerce sua atividade de forma artesanal e que teve de interromper a pesca devido ao período de defeso (proibição de pesca para preservação da espécie);
- Bolsa Qualificação: iniciada em 1999, é uma política destinada a subvencionar os trabalhadores com contrato trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo de trabalho, devidamente matriculados em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador;
- Seguro-Desemprego Empregado Doméstico: iniciado em 2001, tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao empregado doméstico dispensado sem justa causa. O valor de cada parcela é igual a um salário mínimo, sendo que cada segurado recebe no máximo três parcelas; e
- Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado: iniciado em 2003, é um auxílio temporário concedido ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Cada beneficiário tem direito a, no máximo, três parcelas no valor de um salário mínimo, cada.

Esse formato do programa seguro-desemprego persiste até os dias atuais e, não obstante seja um benefício previdenciário, de acordo com o texto constitucional, quem paga não é a Previdência Social, mas o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que possui cadastros e condições para verificar os desempregados (KOYANAGI, 2010).

2. Situação e Desafios do Programa Seguro-Desemprego Brasileiro

Neste capítulo, serão apresentados, de forma resumida, dados recentes sobre o programa seguro-desemprego brasileiro, bem como sobre sua principal fonte de financiamento, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, e alguns desafios iminentes ao programa.

2.1. Seguro-desemprego brasileiro no século XXI

Dados do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE mostram que apenas em 2013 foram requisitados mais de 8,5 milhões de benefícios do seguro-desemprego formal, dos quais foram habilitados mais de 8,25 milhões (96,4%). Ainda de acordo com dados do MTE, os gastos com a modalidade do seguro-desemprego formal foram de aproximadamente R\$ 30,7 bilhões, o que representa mais de 65% do gasto total do programa (incluso o Abono salarial).

Ao serem somados as requisições e os gastos com as demais modalidades do programa os números anteriores se elevam para: 31,9 milhões de benefícios requeridos; 30,4 milhões de benefícios pagos; e R\$ 47 bilhões gastos com o programa (incluso o Abono salarial).

Não obstante as cifras apresentadas se mostrarem relevantes por suas próprias amplitudes (o gasto total com o programa seguro-desemprego em 2013, R\$ 47 bilhões, representa, aproximadamente, 18% do valor total das despesas discricionárias previstas no projeto de lei orçamentária do mesmo ano, que foi de R\$ 256,8 bilhões), é a evolução desses valores nos últimos anos que se mostra instigante.

Isso porque, conforme se observa da comparação dos dados apresentados nos Gráficos 1 e 2 mostrados anteriormente, há nos últimos anos uma ascendência

na quantidade de requerimentos (e de segurados) ao seguro-desemprego (Gráfico 2) que, por senso comum, não é condizente com a evolução, também ascendente, da taxa de ocupação formal do mercado de trabalho (Gráfico 1) observada no mesmo período. Independente das razões que possam explicar essa aparente contradição, o fato de existir uma elevação da quantidade de pessoas buscando o seguro-desemprego e, por consequência, uma pressão exercida nas contas públicas leva a necessidade de se verificar com mais atenção as características do programa e os possíveis incentivos existentes para o uso repetido do benefício.

O Gráfico 3 mostra, em perspectiva comparada, a evolução da quantidade de requerimentos ao seguro-desemprego, bem como da taxa de ocupação formal do mercado de trabalho brasileiro no período compreendido entre 2003 e 2013.

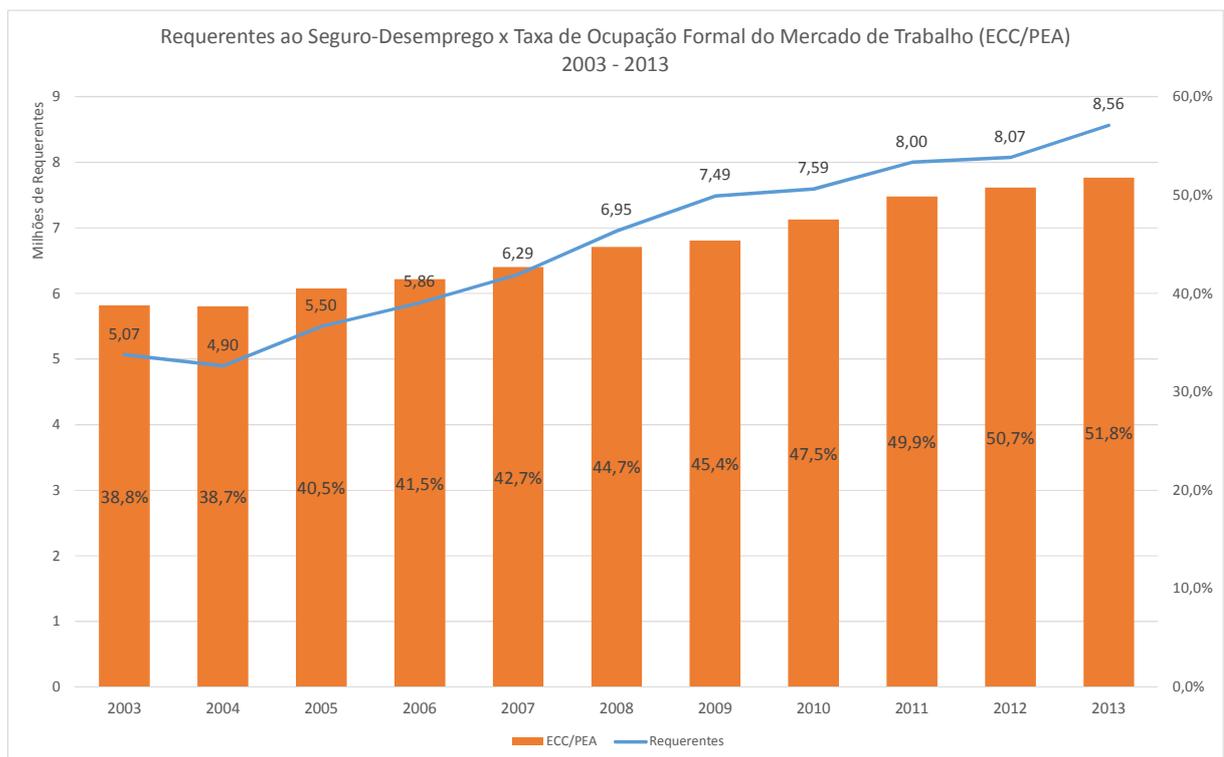


Gráfico 3- Comparação evolução Requerimentos ao Seguro-Desemprego e Taxa de Ocupação Formal

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (2014) e MTE (BRASIL, 2014)

A leitura do Gráfico 3 sugere, ao contrário do que indica o senso comum, a existência de correlação positiva entre a quantidade de requerimentos ao seguro-desemprego e a taxa de ocupação formal do mercado de trabalho brasileiro. Entre as explicações possíveis para essa aparente contradição, Menezes Filho (2013) destaca o fato de que uma maior taxa de ocupação formal, mantido um patamar elevado de taxa de rotatividade dos postos de trabalho, resultará na elevação da quantidade pessoas elegíveis ao benefício do seguro-desemprego.

Não obstante a pertinência lógica do argumento em epígrafe, o que pode sugerir a ênfase na resolução do problema da alta taxa de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro como forma de diminuir os gastos com o seguro-desemprego, este trabalho irá trilhar o caminho dos incentivos ao uso repetido do seguro-desemprego implícitos no formato do programa. Parte do aumento dos gastos, inclusive, nem depende de incentivos ao uso do benefício, surgem simplesmente devido ao crescimento da base da população que é abrangida pela política, como é o caso do abono salarial.

Nesse caso, o aumento real do salário-mínimo observado nos últimos anos fez com que a quantidade de trabalhadores recebendo até duas vezes esse valor aumentasse de forma relevante. Assim, sendo o abono salarial uma pecúnia de um salário mínimo disponível para todo trabalhador que, entre outros requisitos menores, recebeu, em média, até dois salários mínimos no ano anterior, o aumento do gasto relacionado a esse benefício se deu como efeito colateral da política de valorização do salário mínimo. O Gráfico 4 mostra as curvas de evolução da quantidade potenciais beneficiários (% da PEA) e dos gastos com o abono salarial entre 2006 e 2013.

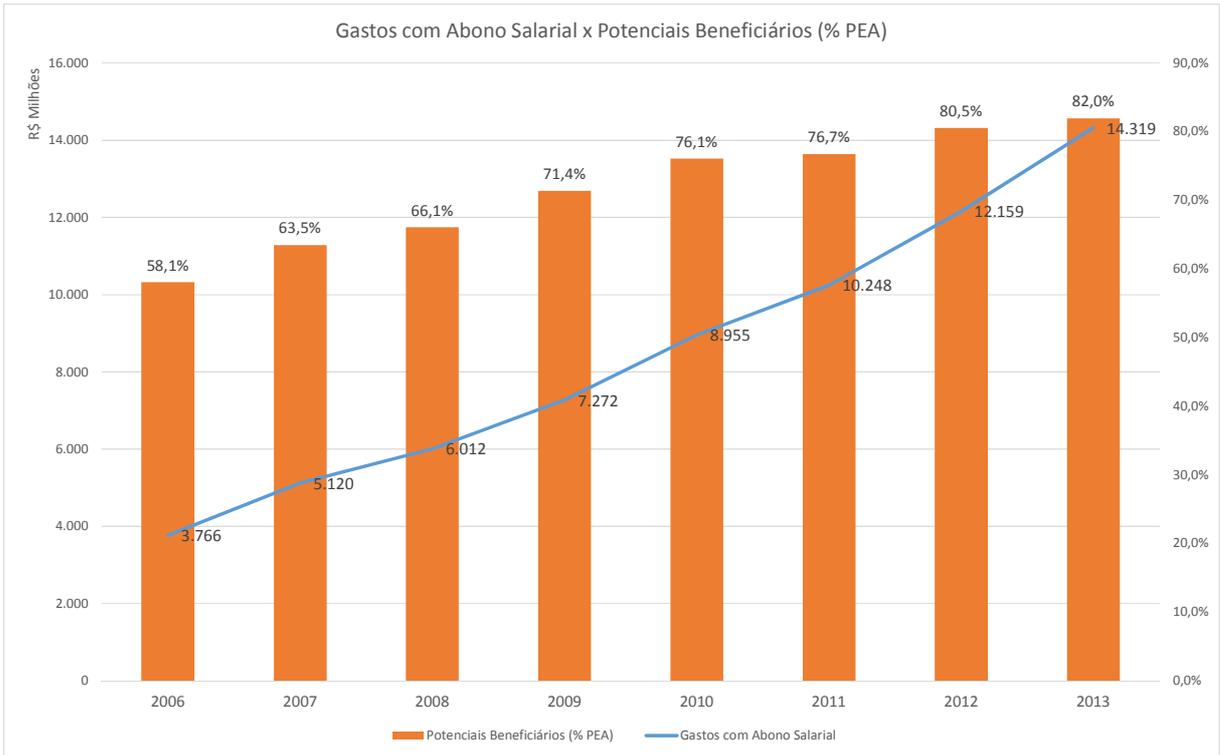


Gráfico 4 - Gastos com Abono Salarial x Potenciais Beneficiários (% PEA)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (2014) e MTE (BRASIL, 2014b)

Como era de se esperar, observa-se do Gráfico 4 uma correlação positiva entre o crescimento da quantidade de potenciais beneficiários ao abono salarial e o aumento dos gastos com o programa. Assim, a terça parte dos gastos relacionados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é basicamente explicada por uma escolha política de se valorizar o salário mínimo. A diminuição de tais gastos pode exigir decisões que venham, então, reconsiderar os limites máximos de rendimento que tornem o trabalhador eletivo ao benefício. De qualquer forma, essa questão extrapola os objetivos buscados neste estudo.

As duas partes restantes dos gastos do FAT estão diretamente ligadas ao programa seguro-desemprego, em suas quatro modalidades, mas, principalmente, à modalidade formal. Conforme foi informado anteriormente, o gasto em 2013 apenas com essa modalidade do programa atingiu R\$ 30,7 bilhões. Ao serem somados os dispêndios com as demais modalidades do seguro-desemprego, o gasto total com o

programa em 2013 atingiu R\$ 32,7 bilhões, segundos dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (BRASIL, 2014).

Os Gráfico 5 e 6 mostram a evolução dos gastos com as quatro modalidades do seguro-desemprego entre 2006 e 2013. O Gráfico 5 apresenta a evolução dos gastos com as modalidades formal e pescador artesanal (eixo da esquerda). O Gráfico 6 traz a evolução dos gastos com as modalidades empregado doméstico, resgatado de condição análoga a escravo e bolsa qualificação.

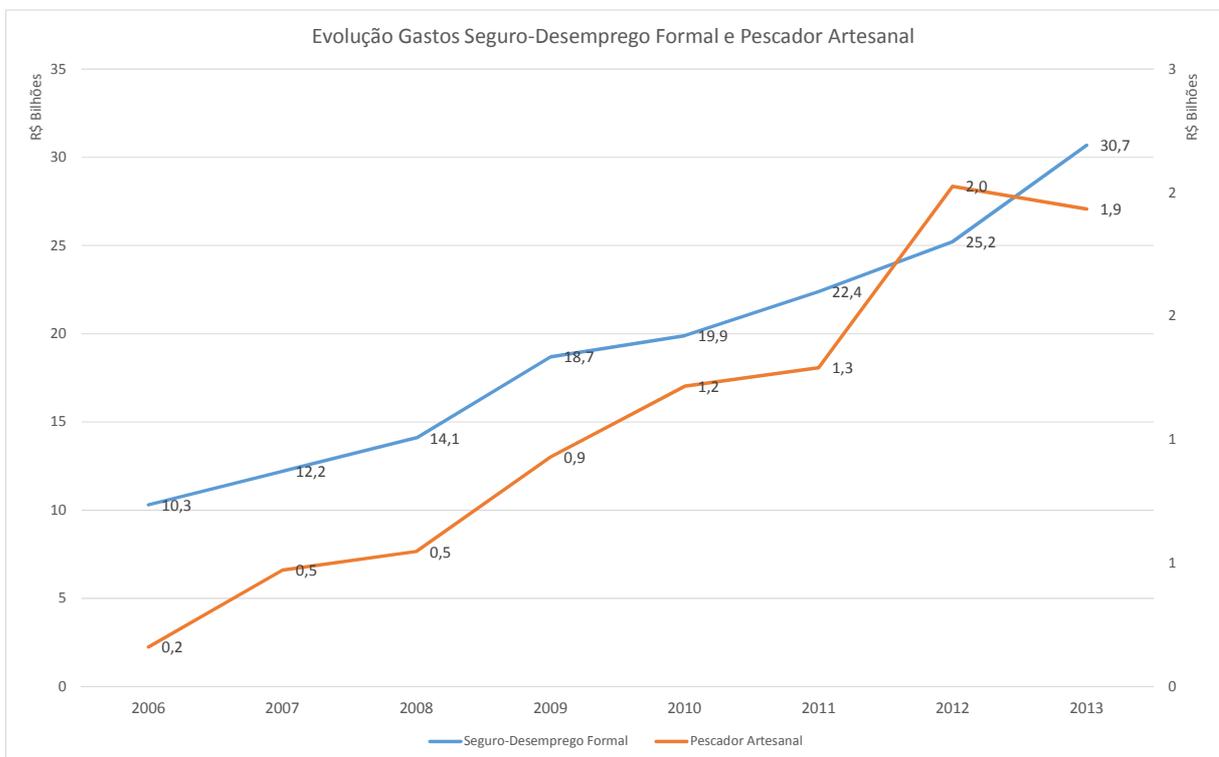


Gráfico 5 - Evolução gastos seguro-desemprego formal e pescador artesanal

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de MTE (BRASIL, 2014)

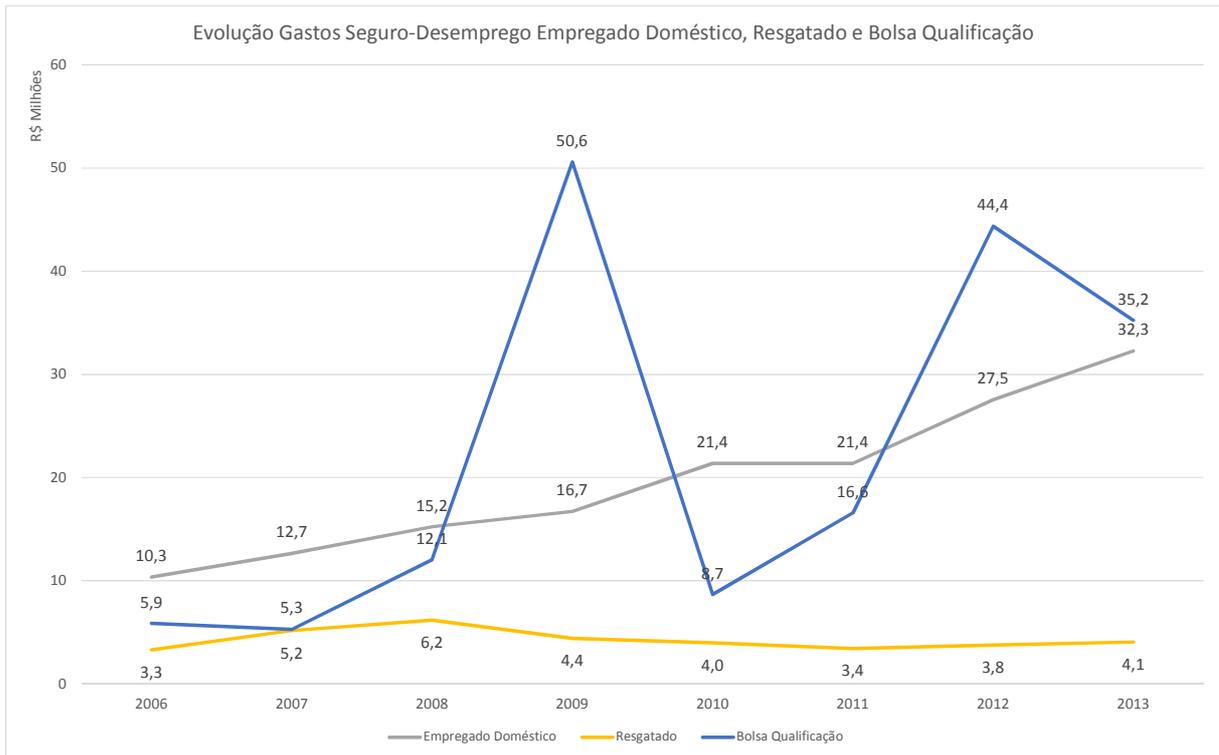


Gráfico 6 - Evolução gastos seguro-desemprego empregado doméstico, resgatado e bolsa qualificação.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de MTE (BRASIL, 2014)

Entre as várias informações que podem ser extraídas dos gráficos acima, destacam-se algumas. A primeira é a forte inclinação ascendente da curva dos gastos com a modalidade pescador artesanal (Gráfico 5). Salta aos olhos a amplitude da elevação do valor gasto anualmente com esse benefício, o qual sai, em 2006, de um patamar de R\$ 200,0 milhões e atinge um valor de aproximadamente R\$ 1,9 bilhão em 2013 (atingiu R\$ 2,0 bilhões em 2012), isto é, em sete anos, o valor dispendido com essa modalidade do seguro foi multiplicado por dez.

Conforme a Instrução Normativa nº 2, de 25 de janeiro de 2011, do Ministério da Pesca e Aquicultura (BRASIL, 2011), é considerado pescador profissional na pesca artesanal e, portanto, com direito ao benefício do seguro-desemprego modalidade pescador artesanal: “aquele que exerce a atividade de pesca profissional de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma

desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com AB menor ou igual a 20 (vinte).” Além disso, é de se esperar que com o passar do tempo, mais pessoas elegíveis ao benefício tomem conhecimento desse direito e a quantidade de beneficiários acessando o seguro aumente e, por consequência, os gastos relacionados também se elevem. Dados do MTE apontam que a quantidade de requerimentos ao seguro pescador artesanal saltou de 328 mil em 2006 para mais de 790 mil em 2013 (BRASIL, 2014), ou seja, mais do que duplicou em sete anos. Se considerarmos como *proxy* para a quantidade de pescadores profissionais artesanais existentes no Brasil a informação do Ministério da Pesca e Aquicultura³ que afirma ser pescador artesanal “um em cada 200 brasileiros”, existirão, portanto, aproximadamente, um milhão de pescadores artesanais no País. Tais números sugerem, dessa forma, uma boa taxa de cobertura do programa.

A segunda informação em destaque que pode ser retirada dos gráficos acima é a variação dos gastos com a modalidade bolsa-qualificação (Gráfico 6). Observa-se, a partir da leitura do Gráfico 6, que não há uma linearidade na evolução desse gasto, que parte, em 2006, de um patamar próximo a R\$ 6,0 milhões, atinge o pico de R\$ 50,6 milhões, em 2009, volta a cair para R\$ 8,7 milhões, em 2010, chega a R\$ 44,4 milhões, em 2012 e fecha 2013 em, aproximadamente, R\$ 35 milhões.

Essa irregularidade nos gastos com o seguro bolsa-qualificação sugere que essa importante ferramenta de reinserção do trabalhador desempregado no mercado de trabalho não está sendo utilizada em toda sua potencialidade ou, ainda, não possui uma execução de ações contínuas no tempo.

³ Informe sobre a Pesca Artesanal no Brasil. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/index.php/pesca/artesanal>. Acesso realizado em 31 de outubro de 2014.

2.2. Situação atual do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Conforme informado anteriormente, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT foi instituído por meio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, sendo integrado, principalmente, pela arrecadação do PIS-PASEP, da qual, de acordo com o artigo 239 da Constituição Federal de 1988, pelo menos 40% dos recursos seriam transferidos ao BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Também já foi mencionado que os programas e ações implementados com recursos do FAT têm suas diretrizes de gestão definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, conselho tripartite e paritário, composto por bancadas representativas dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal.

De acordo com o Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador referente ao 3º bimestre de 2014 (BRASIL, 2014b), disponibilizado pelo MTE, no bimestre maio-junho de 2014 as receitas totais do Fundo foram de R\$ 6,86 bilhões, o que representa uma redução de 9,67% em relação ao mesmo bimestre do exercício anterior. Já quando é considerado o primeiro semestre de 2014, o Fundo registrou receita de R\$ 36,79 bilhões, valor que supera em 49,4% o registrado no mesmo período do exercício anterior, fato que é devido, conforme aponta o boletim supracitado, à antecipação de receita da arrecadação PIS/PASEP ocorrida nos meses de fevereiro e março.

Em relação às obrigações do FAT, que são, notadamente, os gastos com o abono salarial e o seguro-desemprego nas suas quatro modalidades (formal, pescador artesanal, empregado doméstico, trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo) mais a bolsa-qualificação, o Boletim de Informações Financeiras do FAT do 3º bimestre de 2014 registra uma redução de 48,24% das

despesas observadas no mesmo período de 2013, passando de R\$ 8,39 bilhões para R\$ 4,05 bilhões. Entretanto, no final do primeiro semestre de 2014 o Fundo registrou despesas de R\$ 31,0 bilhões, valor este que supera em 27,34% o registrado no mesmo período do exercício anterior. O Gráfico 7 apresenta a evolução entre 2004 e 2013 das receitas e das obrigações do FAT.

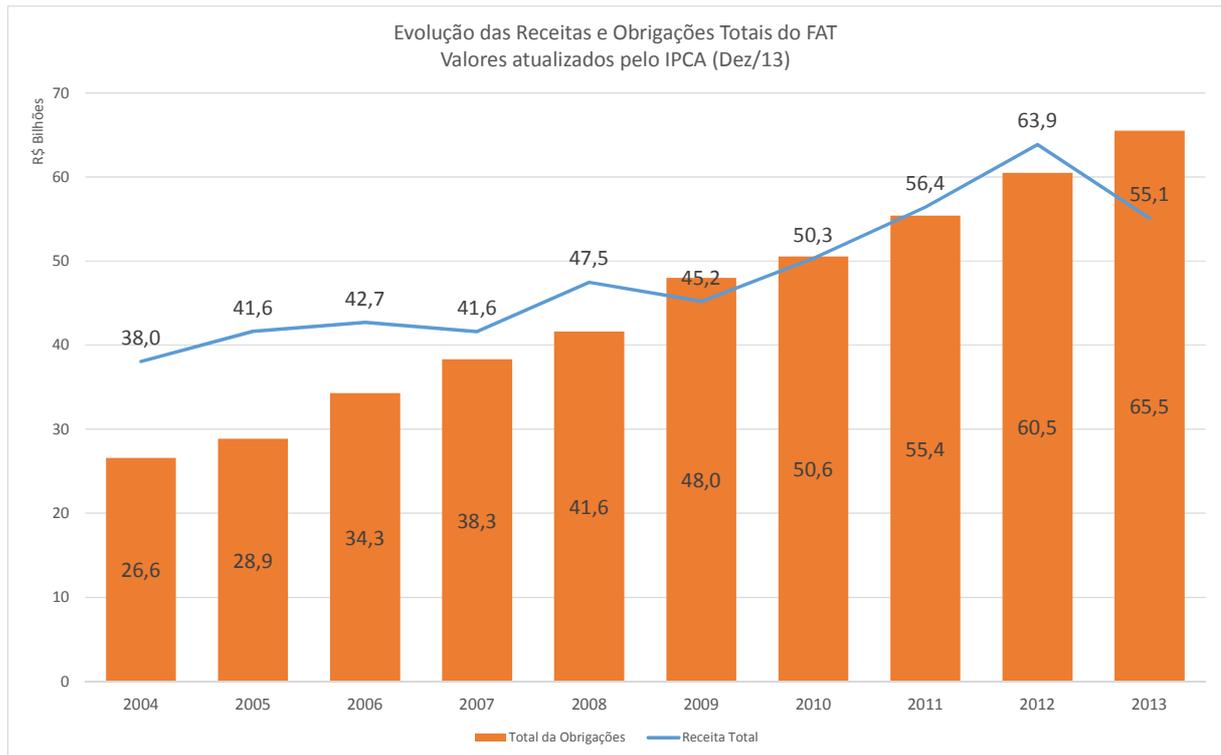


Gráfico 7 - Evolução das Receitas e Obrigações Totais do FAT – 2004-2013

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de MTE (BRASIL, 2014b)

Os valores referentes às receitas totais do FAT apresentadas no Gráfico 7 abrangem recursos além da arrecadação das contribuições PIS/PASEP, por exemplo, Recursos Ordinários do Tesouro (fonte 100)⁴ e Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados (fonte 180). Observa-se que em 2009 e 2013 os valores

⁴ A classificação de receita pública por fonte de recurso tem a finalidade de assegurar que as receitas vinculadas por lei a um objetivo específico sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem a consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal. Essa classificação é feita a partir da utilização de três dígitos, o primeiro indica o grupo da fonte de recurso; o segundo e o terceiro especificam a fonte de recurso (Manual Técnico do Orçamento – 2015).

das obrigações totais do FAT superaram a receita total do Fundo, ocasionando déficits de, respectivamente, R\$ 2,8 bilhões e R\$ 10,4 bilhões.

Mais importante do que resultados negativos em anos específicos é a tendência das duas curvas. A partir do Gráfico 7 é possível observar que há uma tendência linear crescente na curva que representa as obrigações totais do FAT, o que está de acordo com o comportamento apresentado no mesmo período pelo principal item dessas obrigações, o seguro-desemprego formal (Gráfico 5). Por outro lado, a curva de receita total do FAT, apesar de apresentar resultados crescentes na maior parte do período analisado, possui uma inclinação menos acentuada do que a curva das obrigações. Persistindo essas tendências, cada vez mais serão necessários recursos extras à arrecadação das contribuições do PIS/PASEP para fazer frente às obrigações relacionadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Dessa forma, sendo o seguro-desemprego o principal item de gasto do FAT, torna-se essencial buscar meios que aperfeiçoem o programa. Entre as formas de aperfeiçoamento, devem-se priorizar meios e/ou instrumentos que desestimulem o uso indevido do benefício.

Assim, a experiência internacional em programas de amparo ao trabalhador desempregado poderá ser útil na formatação de uma alternativa para o seguro-desemprego brasileiro. Por isso, o próximo capítulo faz o exercício de pontuar algumas características, no programa brasileiro, consideradas geradoras de incentivos adversos e, por meio da comparação com a experiência internacional dos países pesquisados, levanta algumas sugestões para o aperfeiçoamento do programa nacional, buscando, dessa forma, contribuir para o debate sobre alternativas de melhoria da qualidade do gasto público.

3. Sugestões para aperfeiçoamento do programa seguro-desemprego brasileiro

Este capítulo abordará, de forma resumida, alguns pontos considerados cruciais para o aperfeiçoamento do programa seguro-desemprego brasileiro naquilo que se refere, especialmente, a sua utilização de forma repetida e prolongada, bem como ao desestímulo que ele possa causar na procura efetiva por um novo emprego.

3.1. Pontos negativos de destaque no programa seguro-desemprego brasileiro

Conforme é defendido por diversos autores, entre eles Hansen e Imrohoroglu (1992); Sempere (1998); Chahad (2002); Amorim e Gonzalez (2009), o principal agente motivador para o uso repetido do seguro-desemprego é taxa de reposição do benefício, isto é, quanto a parcela do seguro representa do salário recebido pelo segurado imediatamente antes do desligamento. Quanto maior for essa taxa de reposição, mais incentivo tem de utilizá-lo o trabalhador elegível ao benefício.

Hansen e Imrohoroglu (1992) afirmam que uma taxa de reposição no nível de 70% gera incentivos para que o trabalhador que está desempregado e recebendo o seguro-desemprego recuse algumas ofertas de emprego. Nesse sentido, Amorim e Gonzalez (2009) apontam que o valor médio real do benefício do seguro no Brasil tem crescido desde 2004, devido, principalmente, à política de valorização do salário-mínimo – que é o patamar mínimo da parcela do seguro-desemprego. Assim, ainda de acordo com Amorim e Gonzalez (2009), observou-se uma tendência de crescimento da taxa de reposição, que alcançou um patamar relativamente elevado: em 2007, o seguro-desemprego correspondeu em média a 68,3% do último salário recebido (AMORIM; GONZALEZ, 2009).

Além disso, estudo desenvolvido por Barros, Corseuil e Foguel (2000) mostrou que grande parte dos benefícios do seguro-desemprego beneficiava trabalhadores já ocupados e vivendo em famílias não-pobres, para os quais o valor do seguro-desemprego representava apenas 36% da sua renda pessoal e 14% da renda familiar. Assim, uma taxa de reposição de aproximadamente 70% do valor da última remuneração é, especificamente para esse grupo de beneficiários, um grande incentivo para a utilização repetida e prolongada do benefício.

Somado a isso, pesquisa realizada pelo DIEESE, em 2014, revela que a maior parte dos trabalhadores que recebem o seguro-desemprego sai de empregos que a remuneração não ultrapassava a soma de dois salários-mínimos e cuja duração do vínculo não foi maior do que um ano. Nessa circunstância, a atual tabela do seguro-desemprego brasileiro garante, ao beneficiário, três parcelas que podem chegar até a R\$ 1.304,63 cada uma. Diante de tal quadro, não é nenhum absurdo pensar na diminuição da taxa de reposição do seguro-desemprego como forma de desestimular a utilização repetida e prolongada do benefício.

Outro ponto de ajuste no programa seguro-desemprego brasileiro que a literatura especializada e a experiência internacional mostram ser de fundamental importância para o melhor uso do benefício é o desincentivo a uma efetiva procura por um novo posto de trabalho. Diversos autores, entre eles Teixeira e Balbinotto Neto (2013), defendem que o formato do programa brasileiro, que não possui nenhum mecanismo de monitoramento da busca por um novo emprego por parte do segurado, incentiva a negligência do beneficiário do seguro-desemprego naquilo que se refere à reinserção no mercado de trabalho.

Teixeira e Balbinotto Neto (2013) mostraram que para um determinado grupo de trabalhadores – beneficiários do seguro-desemprego – o seguro fez com que eles

procurassem emprego por menos tempo do que aqueles que não receberam o benefício. Dessa forma, os autores comprovaram a existência do problema do risco moral⁵ no programa de seguro-desemprego brasileiro.

Não obstante o resultado encontrado pelos autores citados no parágrafo anterior está em linha com o esperado, visto que é natural o segurado possuir um pouco mais de acomodação na busca por um novo emprego do que aquele que não está recebendo o benefício, a sistematização desse processo é preocupante. Em outros termos, a ausência de consciência da verdadeira função do seguro – compensar a perda do rendimento ocasionada por uma demissão involuntária – faz com que o seu uso se dê como uma fonte de renda, pelo maior tempo possível e, dessa forma, faz com que ele se torne um fator de desestímulo à procura por um novo emprego.

Assim, é necessário que o programa seja aperfeiçoado no sentido de se manter como um apoio a uma inesperada perda da renda do trabalho, porém, com mecanismos que induzam o beneficiário a não utilizar o seguro como uma fonte de renda temporária e estimulem a busca por uma rápida reinserção no mercado de trabalho.

O último ponto negativo do programa seguro-desemprego brasileiro que será destacado neste trabalho se refere ao processo de requalificação profissional. Existe dentro do programa a modalidade Bolsa-Qualificação, que é uma política destinada a subvencionar os trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo de trabalho,

⁵ O problema do risco moral ou *moral hazard* é caracterizado pela assimetria de informação pós-contratual, ocorrendo quando, em uma relação econômica, um dos agentes detém mais informação do que os outros envolvidos (MAS-COLLEL; WHISTON; GREEN, 1995; MACHO-STANDLER; PÉREZ-CASTRILLO, 1997; LAFFONT & MARTIMORT, 2002 *apud* TEIXEIRA & BALBINOTTO NETO, 2013).

devidamente matriculados em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador.

No Gráfico 6 ficou demonstrado que a execução orçamentária-financeira dos recursos destinados a essa modalidade do programa seguro-desemprego é realizada de maneira bem irregular no tempo. Tal fato sugere, conforme destacado anteriormente, que esse instrumento não é utilizado em toda sua potencialidade ou, ainda, não existe um planejamento de médio prazo para manter a continuidade das ações relacionadas a esse benefício.

Além disso, avaliação externa do programa seguro-desemprego realizada pela Universidade de Brasília - UnB, em 2010, por solicitação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, mostrou que uma das principais falhas encontradas no programa seguro-desemprego brasileiro é, exatamente, a ausência de ações integradas de orientação e recolocação. De acordo com a pesquisa, há uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho, o que leva os trabalhadores a acumularem uma infinidade de cursos e nomenclaturas que não os ajudam a melhorar suas competências no mercado de trabalho (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

O fato de não haver uma adequação dos cursos oferecidos à realidade do mercado de trabalho pode levar ao aumento da subutilização dessa modalidade do seguro-desemprego, visto que não há uma obrigatoriedade, pelo menos no primeiro acesso, de o beneficiário do seguro-desemprego buscar uma requalificação profissional para ter direito às parcelas do benefício. Em outra perspectiva, a inadequação do bolsa-qualificação faz com que sua utilização seja dissociada do objetivo de preparar, de maneira eficaz, o segurado para uma rápida reinserção profissional.

3.2. Redução da taxa de reposição do seguro-desemprego

Entre os países pesquisados, a Espanha é o que apresenta um benefício de seguro-desemprego com a maior taxa de reposição (70% da média dos rendimentos cobertos durante os últimos seis meses, por 180 dias; após esse período, a taxa de reposição cai para 60%). Em segundo lugar aparece a Alemanha, que cobre 67% do vencimento líquido (caindo para 60% se o segurado não tiver filhos). Estados Unidos, Argentina e Chile possuem sistemas que repõem, geralmente, 50% da média dos últimos salários recebidos pelo segurado.

Considerando a taxa de reposição do seguro-desemprego brasileiro observada por Amorim e Gonzalez (2009) – em torno de 68,3% do último salário recebido pelo segurado antes do desligamento –, a redução desse valor para algo próximo a 60% do salário médio recebido pelo beneficiário nos últimos seis meses antes da demissão estará em linha com o praticado nos países pesquisados, poderá diminuir o incentivo do uso repetido e prolongado do seguro, bem como aliviaria de maneira relevante a pressão sobre os recursos do FAT. Tal adaptação pode, inclusive, ser realizada de maneira independente da política de valorização do salário-mínimo, por exemplo, desvinculando o benefício do valor do salário-mínimo e reajustando a tabela de benefícios em patamar inferior ao reajuste dado ao salário-mínimo.

3.3. Incentivos à rápida reinserção no mercado de trabalho e à requalificação profissional

Em todos os países pesquisados, para que o trabalhador tenha direito ao benefício assistencial em caso de desemprego involuntário, é necessário que ele esteja apto e buscando ativamente um trabalho. As formas de monitorar o comportamento do trabalhador beneficiário do seguro diferem apenas ligeiramente

nos países da amostra, sendo que a maioria exige o registro do desempregado em uma agência de emprego.

No Brasil, pode-se dizer que esse registro também se faz necessário, visto que, para receber o benefício na modalidade formal, o trabalhador deve apresentar a documentação necessária para a solicitação do benefício em um posto de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, como forma de se cadastrar no programa. Há, inclusive, no ato de pagamento de cada parcela, uma nova conferência da documentação do segurado para verificação dos requisitos legais, incluindo a confirmação da permanência na condição de desempregado.

Entretanto, é necessária a implementação de mecanismos legais que façam o beneficiário buscar ativamente um novo posto de trabalho durante o período em que está recebendo o benefício. Nesse sentido, também é essencial que o segurado tenha a obrigação de procurar treinamento e/ou requalificação profissional como forma de se habilitar ao recebimento do benefício. Portanto, é fundamental a estruturação de uma sólida e perene rede de intermediação de trabalho e qualificação profissional, que busque e formule soluções adequadas à realidade do mercado de trabalho no qual está inserto o beneficiário.

4. Conclusão

O presente trabalho analisou, em caráter geral, o programa seguro-desemprego brasileiro, levantando sua concepção histórica, suas principais características, bem como pontos considerados frágeis e merecedores de aperfeiçoamento. Buscou-se, por meio da comparação com sistemas sociais de assistência ao desempregado, existentes em países selecionados, elaborar sugestões para mudanças no programa brasileiro. O objetivo foi fomentar o debate sobre alternativas que mantenham o seguro-desemprego nacional como um importante instrumento de auxílio em uma situação inesperada de perda da renda do trabalho e, ao mesmo tempo, retirem os incentivos adversos que induzem à má utilização do benefício e, dessa forma, possam melhorar a qualidade do gasto público.

As evidências obtidas a partir da análise da evolução da quantidade de requerentes ao seguro-desemprego (inclusive abono salarial), das receitas e obrigações do FAT, bem como da execução orçamentário-financeira dos recursos destinados ao programa mostram comportamentos que merecem melhor atenção. Verificou-se, por exemplo, uma aparente discrepância na existência de um elevado crescimento na procura pelo seguro-desemprego em um contexto de reduzida taxa de desemprego. Observou-se, também, no último ano pesquisado (2013), a existência de elevado déficit no resultado anual do FAT. Destacaram-se, por fim, a rápida aceleração dos gastos relacionados com a modalidade pescador artesanal e a irregularidade no tempo dos gastos com o programa bolsa qualificação.

Em relação às sugestões de aperfeiçoamento do programa, este estudo destacou três pontos considerados de alta relevância. O primeiro se refere à taxa de reposição do seguro-desemprego brasileiro que, segundo a literatura especializada

e comparativamente às praticadas nos países pesquisados, está em um patamar que pode incentivar o uso repetido e prolongado do benefício. Assim, é sugestão deste trabalho a redução da taxa de reposição do seguro-desemprego para um nível próximo a 60% da média dos últimos salários recebidos pelo beneficiário, o que estaria em linha com a taxa de reposição dos programas existentes nos países da amostra e poderia retirar o incentivo do uso do seguro-desemprego como uma fonte de renda alternativa.

O segundo ponto destacado está relacionado com a ausência de mecanismos mais eficazes de incentivos à rápida reinserção no mercado trabalho. Exemplo da inexistência de instrumentos que incentivem o segurado a buscar, o mais rapidamente possível, um novo trabalho é o fato de não haver na legislação brasileira que regula a concessão do benefício do seguro-desemprego nenhum requisito que obrigue o beneficiário a procurar um novo emprego no período em que está coberto pelo seguro. Não obstante a óbvia dificuldade de se monitorar o real comportamento do segurado, em todos os países pesquisados existe a obrigatoriedade da existência de aptidão, disponibilidade e busca ativa por um novo trabalho. O programa do Reino Unido, por exemplo, determina que o desempregado tenha uma declaração atualizada, elaborada e assinada pelo conselheiro do candidato a emprego, que o obriga a procurar treinamento e trabalho.

O terceiro e último ponto negativo do programa seguro-desemprego brasileiro destacado por esta pesquisa tem estreita relação com o ponto anterior e se refere à qualificação do beneficiário. Partindo da irregularidade no tempo dos gastos com o benefício bolsa qualificação, infere-se que inexistem uma continuidade nas ações relacionadas a esta modalidade do benefício, bem como que ele não é utilizado em toda sua potencialidade. Além disso, como no caso anterior, inexistem instrumentos

legais que façam o beneficiário buscar treinamento e/ou requalificação profissional como requisito (pelo menos no primeiro acesso) de habilitação ao seguro.

É também sugestão deste trabalho, portanto, a implementação de mecanismos legais que tornem a busca ativa por trabalho e o aperfeiçoamento profissional por meio da participação em cursos e/ou treinamentos requisitos indispensáveis à habilitação ao recebimento do seguro. Assim, é fundamental a estruturação de uma sólida e perene rede de intermediação de trabalho e qualificação profissional, que busque e formule soluções adequadas à realidade do mercado de trabalho no qual está inserto o beneficiário.

4.1. Limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras

Do processo de definição do objetivo, revisão de literatura e escolha da amostra de países para esta pesquisa, surgiram limitações para a capacidade explicativa deste trabalho, bem como algumas alternativas de investigações que, apesar de se mostrarem relevantes, foram descartadas devido à escassez de tempo e por estarem além do foco definido para este estudo. Entretanto, ficam aqui registradas como sugestões de pesquisas futuras.

A principal limitação desta pesquisa está relacionada ao caráter geral da análise do programa seguro-desemprego brasileiro. Se para o objetivo proposto isso não se coloca como um obstáculo significativo, em um contexto no qual a minúcia da relação do programa com o mercado de trabalho seja importante – como, por exemplo, a avaliação da influência da idade e escolaridade do trabalhador no acesso ao programa seguro-desemprego; ou a interação dessas variáveis em um setor produtivo específico –, é provável que uma abordagem tão generalizada se mostre inadequada.

Outra limitação deste trabalho que merece ser destacada se refere ao caráter restrito da amostra dos países pesquisados e das informações sobre os programas de assistência ao desempregado desenvolvidos em cada um deles. Não obstante as fontes pesquisadas em nada suscitarem dúvidas sobre sua credibilidade, por limitação de tempo e escopo optou-se por não se buscar informações em cada órgão responsável pelo respectivo programa. Tal procedimento, por mais que possa deixar escapar detalhes mais atualizados, em nada compromete o alcance do objetivo de realizar comparações mais gerais.

Dessa forma, como sugestões para trabalhos futuros, podem-se destacar, entre outras, duas ampliações do escopo do estudo. A primeira ampliação se refere à possibilidade de se analisar o programa seguro-desemprego em nível micro, isto é, segmentando-o em classes de interesse, como idade, escolaridade, gênero, faixa de remuneração, setor produtivo etc. A segunda está relacionada aos países pesquisados. Além da ampliação do número de programas a serem utilizados para comparação, sugere-se a utilização de fontes de pesquisa específicas para cada caso.

5. Referências

I – DOCUMENTOS NÃO PUBLICADOS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Relatórios sobre o Seguro-Desemprego. Emitidos em 06 de março de 2014

II – LIVROS, ARTIGOS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS

AMORIM, Brunu; GONZALEZ, Roberto. **O Seguro-Desemprego como Resposta à Crise no Emprego: Alcance e Limites**. In: Mercado de Trabalho, n. 40, p. 43-49. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2009.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira**. Coleção Teses & Pesquisas, v.1. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, São Paulo, 1998.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, p. 92-116, Jun/Dez de 1995.

BALBINOTTO NETO, Giácomo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Uso Repetido do Seguro-Desemprego: Teorias e Evidências. In: CHAHAD, José P. Z; FERNANDES, Reynaldo (Orgs.). **O Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas, Resultados e Desafios**. MTE/ FIPE/ Depto. de Economia FEA/ USP, São Paulo, 2002.

Banco Nacional do Desenvolvimento Social – BNDES. Programa Seguro-Desemprego. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparante/Fundos/Fat/seguro_desemprego.html. Acesso realizado em: 05 de agosto de 2013.

BARROS, Ricardo Paes; CORSEUIL, Carlos Henrique; FOGUEL, Miguel. **Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 22. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/79>. Acesso em: 06 de agosto de 2013.

BRASIL. Constituição do Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso realizado em: 10 de agosto de 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso realizado em: 15 de agosto de 2013.

_____. Decreto-Lei n. 2.284, de 10 de março de 1986. Mantém a nova 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/decreto-lei/Del2284.htm#art44. Acesso realizado em: 10 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4923.htm. Acesso realizado em: 12 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm. Acesso realizado em: 11 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8352.htm. Acesso realizado em: 13 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei n. 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 realizado em: 13 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 10.208, de 23 de março de 2001. Acresce dispositivos à Lei n. 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, para facultar acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e ao seguro-desemprego. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10208.htm. Acesso realizado em: 15 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 10.608, de 20 de dezembro de 2002. Altera a Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10608.htm. Acesso realizado em: 17 de agosto de 2013.

_____. Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10779.htm. Acesso realizado em: 19 de agosto de 2013.

_____. Ministério da Pesca e Aquicultura. Instrução Normativa nº 2, de 25 de janeiro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos administrativos de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira nas categorias de Pescador Profissional e de Aprendiz de Pesca no âmbito do MPA. Disponível em:

<http://www.mpa.gov.br/index.php/pesca/seguero-defeso>. Acesso em: 21 de outubro de 2014

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador – 4º bimestre de 2014b. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>. Acesso em: 21 de outubro de 2014.

CACCIMALI, Maria Cristina et al. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CAMARGO, J. A. **Metodologia de Construção de Índices de Rotatividade de Mão-de-Obra: Ajustamento de Curto Prazo**. Tese de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976.

CHAHAD, José Paulo Z. Um Novo Desenho do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego. In: CHAHAD, José P. Z; FERNANDES, Reynaldo (Orgs.). **O Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas, Resultados e Desafios**. MTE/ FIPE/ Depto. de Economia FEA/ USP, São Paulo, 2002.

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. **Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho**. DIEESE, São Paulo: 2011.

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

DOWNING, D; CLARK, J; FARIAS, A. A (tradutor). **Estatística Aplicada**. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ENDERS, Walter. **Applied Econometric Time Series**. New York: John Wiley & Sons, Inc. 1995.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAIR JR, J. F; ANDERSON, R. E; TATHAM, R. L; BLACK, W. C. Análise Multivariada dos Dados. 5 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HANSEN, Gary D.; IMROHOROGLU, Ayse. **The Role of Unemployment Insurance in an Economy with Liquidity Constraints and Moral Hazard**. Journal of Political Economy, v. 100, n. 1, The University of Chicago Press, 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2138808?uid=2&uid=2134&uid=3&uid=381942361&uid=3737664&uid=60&uid=2&uid=70&uid=3&uid=381942351&uid=63&uid=60&sid=21104136159301>. Acesso em: 08 de setembro de 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Mensal de Emprego**, março 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

KOYANAGI, Raquel. **Programa Seguro-Desemprego: Combinação de Eficiência Econômica e Proteção Social**. Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC da Universidade de Brasília – UnB

como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Brasília, 2010.

MARINHO, Danilo Nolasco C; BALESTRO, Moisés Vilamil; WALTER, Maria Inez M. T. Políticas Públicas de Emprego no Brasil: **Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis, 2010. Disponível em: [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CC21F88FF0055/avaliacao_externa_sd\[1\].pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CC21F88FF0055/avaliacao_externa_sd[1].pdf). Acesso em: 08 de agosto de 2013.

MELO, Hildete Pereira de; LAVINAS, Lena. **O Seguro-Desemprego é Ainda uma Boa Idéia: O caso brasileiro**. Texto para Discussão, UFF 157/02. Universidade Federal Fluminense/ Faculdade de Economia, Niterói, 2002.

MIRANDA, Nair Aguiar. **A Gestão do Seguro-Desemprego e do Sistema Nacional de Emprego**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Administração da Universidade de Brasília - UnB. Brasília, 1996.

MENEZES FILHO, Naércio. O enigma do seguro-desemprego. **Valor Econômico**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3354928/o-enigma-do-seguro-desemprego>. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

POZZEBOM, Fábio R. Governo Estuda Medidas para Conter Gastos com Seguro-Desemprego, diz Mantega. Agência Brasil, Brasília, 31 out. 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeria/2013-10-31/governo-estuda-medidas-para-conter-gastos-com-seguro-desemprego-diz-mantega>. Acesso em: 31 de outubro de 2013.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira**. Série Texto para Discussão n. 277. Departamento de Economia, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2003.

RAMOS, Carlos Alberto; GALRÃO, Francisco. **Rotatividade e Instituições: Benefícios ao Trabalhador Desligado Incentivam os Afastamentos?** Série Texto para Discussão n. 503. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 1997.

REBOLLO-SANZ, Yolanda. **Unemployment Insurance and Job Turnover in Spain**. Labour Economics 19, p. 403-426. Disponível em: www.elsevier.com/locate/labeco. Acesso em: 21 de agosto de 2013.

SANTOS, Carlos Augusto de O. **Seguro-Desemprego e Rotatividade no Mercado de Trabalho Brasileiro: Uma Análise da Relação entre as Variáveis**. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em administração da Universidade de Brasília – UnB como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Brasília, 2014.

SEMPERE, Mónica Martí. **El Seguro de Desempleo en el Mercado de Trabajo Español (1984-1992)**. Alicante: Universidad, 1998.

TEIXEIRA, Aloisio; AZEREDO, Beatriz. **Impactos sobre o Emprego dos Programas apoiados pelo FAT**. In: Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no

Brasil. Organização: Anne Caroline Posthuma. 1ª Ed. Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 1999.

TEIXEIRA, Gibran da Silva; BALBINOTTO NETO, Giácomo. **Análise empírica sobre a existência do *moral hazard* no programa de Seguro Desemprego brasileiro**. Prêmio CNI de Economia 2013. Categoria Economia do Trabalho. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/04/14/241/20140109184351377053o.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2014.

United States Social Security Administration – SSA. **Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2013**. Disponível em: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/america>. Acesso realizado em: 01 de setembro de 2014.

_____. **Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014**. Disponível em: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/index.html>. Acesso realizado em: 01 de setembro de 2014.