



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

JAQUELINE SOARES NASCIMENTO

**UMA ANÁLISE DO SEGURO-DESEMPREGO COMO INSTRUMENTO DE
PROTEÇÃO SOCIAL E DE POLÍTICA PÚBLICA NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR DE 2005 - 2009.**

SALVADOR

2009

JAQUELINE SOARES NASCIMENTO

**UMA ANÁLISE DO SEGURO-DESEMPREGO COMO INSTRUMENTO DE
PROTEÇÃO SOCIAL E DE POLÍTICA PÚBLICA NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR DE 2005 - 2009.**

Versão Final da Monografia do Curso de Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como Requisito Parcial à obtenção do grau de bacharela em Ciências Econômicas.

Professor orientador: Antônio Wilson Ferreira Menezes.

SALVADOR

2009

JAQUELINE SOARES NASCIMENTO

UMA ANÁLISE DO SEGURO-DESEMPREGO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE POLÍTICA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR DE 2005 - 2009

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 15 de Dezembro de 2009.

Orientador: _____

Prof. Antônio Wilson Ferreira Menezes
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

Henrique Tomé da Costa Mata
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

Gustavo Tonheiro Palmeira
Bacharel em Ciências Econômicas

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos especiais a todos que contribuíram para a concretização dos meus objetivos. Ao carinho, dedicação e zelo da minha amada “fofa”, uma mãe realmente especial; à preocupação e conselhos do meu querido pai e ao seu sensível “boa noite” que me estimulava a seguir em frente nas madrugadas insones; ao meu irmão João Victor e a extraordinária atenção dos meus avôs: Delzuita e José. Uma família que se fez presente me apoiando e me guiando quando necessário.

Agradeço a minha família escolhida, os verdadeiros amigos que colaboraram para o meu crescimento, os amigos adquiridos ao longo dessa caminhada e os que me acompanham desde a infância.

Ao meu admirável orientador pelo incentivo, acompanhamento e por acreditar em mim.
A todos que colaboraram direta ou indiretamente para a concretização deste trabalho.
Para vocês, ofereço esta página...

Muito obrigada a todos!

RESUMO

Este estudo pretende examinar o papel do seguro-desemprego como instrumento de proteção social na Região Metropolitana de Salvador, particularmente no período de 2005 à 2009, a partir da análise do comportamento do mercado de trabalho na referida região, fundamentando-se nos aspectos históricos e no embasamento estatístico para subsidiar a compreensão das condições atuais. Assim, propõe-se avaliar o cumprimento do papel do benefício como instrumento de proteção social na medida em que tem sido defendido que o pagamento do seguro-desemprego desvinculado de outras políticas públicas acarreta no prolongamento do tempo de desemprego. Visto que o desemprego é afetado não só por fatores individuais, como também pelo comportamento da atividade econômica, como afirmado pelos modelos de busca de emprego. A partir das discussões com os distintos autores relacionados, percebe-se que os altos índices de desemprego da capital baiana são decorrentes de um processo histórico – econômico, de concentração produtiva em regiões mais industrializadas, baixo crescimento e desenvolvimento econômico local que levam a concentração de vagas em determinados setores. O baixo nível de escolaridade, a alta informalidade e desigualdades de renda são conseqüências desse processo centralizador. As hipóteses trabalhadas nesta análise são que as mudanças que ocorreram no mercado de trabalho, diante de elevadas taxas de desemprego, reduziram o poder de proteção ao trabalhador que o seguro objetivava, tornando-o mais dependente das ações públicas para o emprego.

Palavras-chave: Seguro-desemprego. Proteção social. Estado de Bem Estar Social. Duração do desemprego. Políticas públicas. Emprego e Desemprego.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – “JOB SEARCH”	13
Tabela 1 - Estimativa do Número de Pessoas de 10 anos e mais, segundo condição de Atividade - RMS: Outubro/2008-Outubro/2009	17
Tabela 2 - Estimativa do Número de Pessoas de 10 anos e mais, segundo condição de Atividade - RMS: 2005-Outubro/2009	17
Gráfico 1 – Evolução da Taxa de Desemprego (%) na RMS: 1999 – 2009/Outubro	18
Quadro 1 – Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda Atualmente Operantes.	22
Quadro 2 – Composição das Fontes de Financiamento do FAT	23
Quadro 3 – Características Gerais do Sistema Público de Emprego no Brasil	24
Gráfico 2 – Evolução do número de admitidos e segurados: 2005 -2008	30
Gráfico 3 – Evolução de Benefícios Emitidos pelo MTE: Seguro-Desemprego e Abono Salarial	31
Gráfico 4 – Evolução do Total de Segurados na RMS 2005-2009/Outubro	31
Gráfico 5 – Evolução do Total de Segurados notificados por Reemprego na RMS 2005-2009/Outubro	32
Tabela 3 – Distribuição dos desempregados por faixas de tempo de desemprego - Brasil: 2006 – 2009	34

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
RMS	Região Metropolitana de Salvador
PEA	População Economicamente Ativa
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao trabalhador
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CESIT	Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
SAEG	Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Programa Seguro-Desemprego
RMs	Regiões Metropolitanas
SM	Salário Mínimo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A TEORIA DO “JOB SEARCH”	11
3 UMA BREVE ANÁLISE DO DESEMPREGO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR	15
4 O SEGURO-DESEMPREGO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL	20
5 UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA AO PROGRAMA DE SEGURO - DESEMPREGO E OS DESEMPREGADOS NA RMS	30
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

Apesar das dimensões globais das crises financeiras de caráter cíclico, contraindo o crescimento e aumentando o desemprego em regiões de todo o mundo; o desemprego é um problema estrutural, causado pela deficiência do mercado de trabalho em absorver todas as pessoas aptas a trabalhar; e não um problema conjuntural, provocado por uma situação momentânea no mercado de trabalho, tal como a recente crise do século XXI.

Os fatores que levam ao desemprego frequentemente são os mesmos nos mais variados países. Porém, os seus impactos, a configuração dos ajustes no mercado de trabalho, como também a definição das políticas públicas em resposta ao problema são diferenciadas.

As políticas públicas de trabalho e emprego são comumente classificadas em passivas ou reativas e ativas. As políticas passivas consideram o nível de desemprego como dado e objetivam assistir financeiramente ao trabalhador desempregado, ao passo que as políticas públicas ativas visam aumentar a oferta de emprego. Este estudo busca analisar uma política pública passiva em particular: o seguro-desemprego.

A criação e desenvolvimento do seguro-desemprego no período pós 2ª Guerra Mundial foi um elemento importante para a construção do Estado de Bem Estar Social. O seguro-desemprego cumpria duas funções: fornecer renda ao trabalhador para que pudesse manter sua qualidade de vida, e de sua família, no período em que estivesse sem emprego e evitar uma queda nos níveis de consumo que pudesse comprometer a política de pleno emprego.

Apesar dos avanços do seguro-desemprego enquanto instrumento de proteção social ao trabalhador, muitas críticas têm surgido quanto a seu papel como instrumento de política pública e um dos principais argumentos é de que esta ferramenta pode levar a fraude ou acomodação. Nesta perspectiva o trabalhador conseguiria uma relação de trabalho não formalizada e continuaria recebendo o benefício, ou seria desestimulado a buscar um emprego formal até o fim do período segurado.

O estudo busca analisar o papel do seguro-desemprego como instrumento de proteção social na Região Metropolitana de Salvador, particularmente no período de 2005 à 2009, embasando-se nos aspectos históricos e estatísticos para defender a hipótese de que o benefício não têm cumprido seu papel como instrumento de política pública e estimula o trabalhador a obter uma nova ocupação informal, conseqüentemente fraudando a arrecadação das contribuições.

Logo, com o objetivo de fornecer subsídio a defesa desses argumentos, o presente estudo consta desta introdução, mais três partes e uma conclusão. Na primeira parte, identificam-se as teorias de desemprego, com enfoque a teoria do “Job Search” e as políticas públicas alternativas, as quais contribuirão para embasar a fundamentação teórica do trabalho. Em seguida, apresenta-se uma breve análise dos indicadores do desemprego da Região Metropolitana de Salvador, no período estudado, visando proporcionar um panorama da situação no período analisado. No terceiro capítulo, os conceitos referentes ao seguro-desemprego são aprofundados e são apresentadas as análises referentes a experiência internacional; no quinto capítulo, a avaliação do seguro-desemprego segundo o perfil da população economicamente ativa da RMS que é beneficiada e são apresentadas as ações públicas utilizadas como alternativa de minimização do desemprego, as políticas públicas passivas e ativas, no intuito de contribuir para o aprimoramento das mesmas, a partir da análise da eficiência. Na conclusão foram abordados os resultados obtidos com a pesquisa monográfica.

2 A TEORIA DO “JOB SEARCH”

As teorias do desemprego objetivam estudar as causas do problema e indicar as medidas de política econômica que reduziriam o desemprego. É importante salientar que não existe uma teoria dominante, ou consenso entre os economistas sobre qual a melhor teoria explicativa das causas do desemprego. O que se tem é um conjunto de teorias que explicam certos aspectos do desemprego. O desemprego é um fenômeno que dada a sua complexidade não tem apenas uma única causa, existem diversas abordagens que procuram explicar ou propor políticas para minimizar o problema.

Para o presente trabalho, foi particularmente escolhida a análise da Teoria do “Job Search”, com honras a coerência e relevância dos argumentos defendidos na teoria para o cumprimento dos objetivos da pesquisa monográfica.

A teoria do “Job Search”, também conhecida como teoria da busca de emprego explica o desemprego num ambiente de assimetria de informações, um mercado de trabalho competitivo, onde trabalhadores e firmas tem informações incompletas sobre o mercado de trabalho.

A partir dos anos sessenta, a hipótese de informação perfeita no mercado de trabalho passou a ser bastante criticada pelos que consideravam as informações inacessíveis a todos os agentes, em virtude, na maioria das vezes, dos custos necessários para obtê-la. O fato de a informação não ser livre faria com que o mercado não funcionasse em moldes de concorrência perfeita. Com base nesse pressuposto, um novo arcabouço teórico foi desenvolvido, apoiado no modelo neoclássico da oferta de trabalho, com a incorporação de variáveis relacionadas à informação. Esse novo modelo, chamado na literatura “Job Search”, tornou-se uma das principais ferramentas teóricas e empíricas para compreender o funcionamento do mercado de trabalho. (MONTE, 2009, p.3).

Partindo do pressuposto que os trabalhadores procuram vagas e ofertas salariais e que as firmas buscam uma mão de obra cuja produtividade é variada e desconhecida, o modelo destaca a importância dos órgãos de intermediação de mão de obra para a disseminação das informações, combate ao tempo de desemprego e redução do desemprego.

Os modelos de busca por emprego apresentam grande relevância, tendo sido muito utilizados em estudos empíricos. Esses modelos consideram que o desemprego não é afetado somente pelo comportamento da atividade econômica, mas também por atributos pessoais daqueles que buscam por ocupação. Ou seja, tais modelos procuram fornecer microfundamentos para o desemprego, enfatizando as condições de busca e as características pessoais do desempregado, na tentativa de explicar o desemprego. (ANTIGO, 2006, p.378).

Dentre os principais pressupostos do modelo destacam-se:

- Os trabalhadores buscam vagas e ofertas salariais e as firmas buscam trabalhadores cuja produtividade é variada e desconhecida, num mercado onde a informação é imperfeita;
- Há diversas firmas no mercado que oferece diferentes oportunidades de empregos e ofertas de salário e o trabalhador não tem informação sobre a melhor vaga para ele e leva algum tempo para encontrá-la;
- A busca por emprego tende a prolongar a duração do desemprego e despender recursos do trabalhador que procura pela vaga desejada.

Na realidade, o trabalhador enfrenta o dilema de escolher entre os benefícios decorrentes de uma busca mais prolongada (que implica um salário mais elevado) e os custos de procura (decorrentes do período que ele permanece desempregado e não obtém renda). Neste contexto, o “Job search” é uma forma de investimento em capital humano, na medida em que os custos decorrentes da procura se refletirão num fluxo de renda mais elevado no futuro. (BALBINOTTO NETO, 1998, p.135).

O modelo destaca o aspecto da duração do desemprego e dos custos e benefícios envolvidos na obtenção de informações sobre o mercado de trabalho.

Quanto maior o tempo de busca de um emprego, maior a probabilidade de obter um salário elevado, mas quanto mais longa for a sua busca, mais caro será encontrar tal emprego.

Nessa efetividade de busca, são considerados quaisquer fatores que afetem a velocidade com a qual o desempregado encontra emprego, como a eficiência da transmissão de informação com relação a vagas, ao tempo e ao esforço dedicado pelo desempregado para buscar emprego, sua preferência com relação a vagas e empregos oferecidos e às práticas de recrutamento dos empregadores. (ANTIGO, 2006, p.378).

Um trabalhador pode obter um emprego que pague qualquer salário entre o mínimo (W_{\min}) e o máximo (W_{\max}).

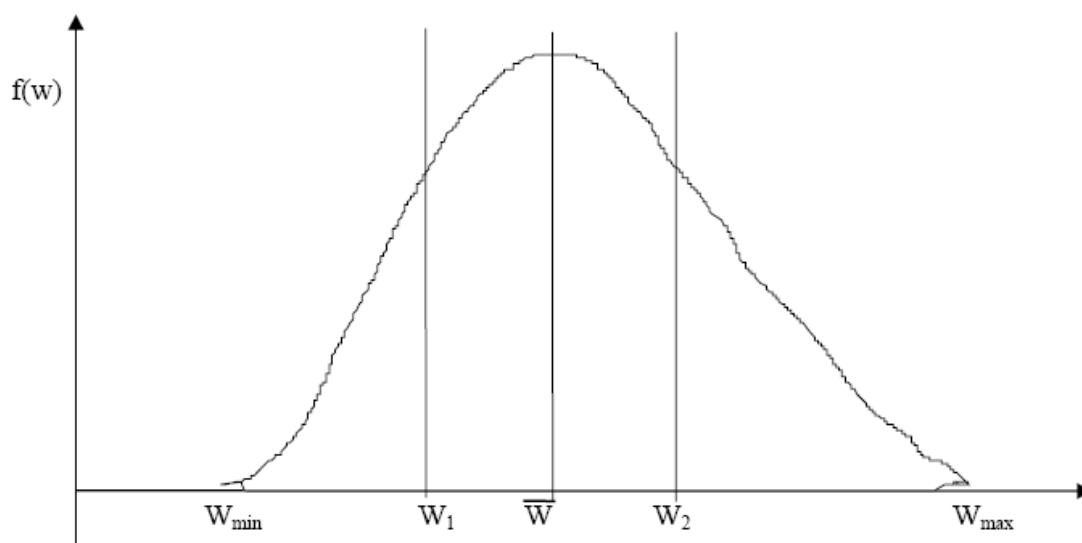


Figura 1 – “Job Search”

Fonte: BALBINOTTO NETO, 1998, p. 137.

No eixo das abscissas, temos os salários e no eixo das ordenadas a distribuição de frequências. A curva mostra a distribuição dos salários neste mercado. A teoria “job search” propõe a solução que é encontrar o tempo ótimo de busca, em outras palavras o “stopping rule”, o momento em que o trabalhador deve parar sua busca e aceitar o emprego.

Duas alternativas são propostas a “stopping rule”. A primeira é a estratégia de buscar emprego em um número x de firmas no mercado e aceitar o emprego que pagar o salário mais elevado que não será, necessariamente, o mais elevado existente no mercado (W_{\max}). A outra estratégia implica na decisão do indivíduo sobre qual oferta de emprego

está disposto a aceitar e interromper a procura imediatamente se encontrar o salário W_{max} .

Outro conceito importante na teoria é o de salário de reserva ou “reservation wage” que é a taxa de salário mínima exigida pelo indivíduo desempregado para abandonar essa condição. O seguro-desemprego é um dos determinantes que afeta a busca de um novo emprego, pois o salário de reserva indica a renda para qual o indivíduo é indiferente entre continuar a buscar e aceitar a oferta que lhe pague o “reservation wage”.

O recebimento do seguro-desemprego reduz o custo marginal da busca de emprego, conseqüentemente elevando o salário de reserva. Os indivíduos que tem um “reservation wage” elevado tendem a levar mais tempo para encontrar um salário satisfatório, aumentando o tempo de desemprego.

Há vários mecanismos mediante os quais os benefícios do seguro-desemprego aumentariam a taxa de desemprego: (i) os benefícios do seguro-desemprego estendem a duração da busca de um novo emprego. Quanto maiores forem os benefícios, maior tende a ser o período que ele pode suportar estando desempregado antes de aceitar um novo emprego. (BALBINOTTO NETO, 1998 p.138).

A redução do valor e do prazo do seguro-desemprego, o aprimoramento dos sistemas de informação sobre vagas no mercado e o aconselhamento para melhorar as estratégias de busca são as políticas propostas a essa teoria.

Logo, a partir da análise dessas informações, a vinculação do pagamento dos benefícios do seguro desemprego à participação em programas de intermediação de mão de obra é notavelmente um diagnóstico interessante. Bem como a ênfase em programas de treinamento e reciclagem visando o acompanhamento especial e melhor qualificar a mão de obra na competitiva busca por emprego.

3 UMA BREVE ANÁLISE DO DESEMPREGO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

O conceito de desemprego advém da força de trabalho disponível que se encontra sem emprego. Neste trabalho será considerada a taxa de desemprego total, com base nos conceitos da PED, que engloba o desemprego oculto e aberto. Sendo que o desemprego oculto considera duas circunstâncias: com trabalho precário ou por desalento.

O trabalho precário engloba pessoas que realizam algum trabalho de forma irregular ou não remunerado (trabalham para parentes), já o desemprego oculto por desalento são as pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias por desestímulos do mercado de trabalho ou por situações inevitáveis.

Uma breve análise dos indicadores do desemprego soteropolitano é essencial para o cumprimento dos objetivos deste trabalho, tendo em vista que apesar do crescimento significativo da população ocupada da Região Metropolitana de Salvador, esta ainda apresenta a segunda maior taxa de desemprego dentre as Regiões Metropolitanas analisadas, por não conseguir absorver grande parte do contingente de desempregados.

Os dados da PME são informações que podem ser qualitativas e quantitativas. As informações qualitativas referem-se a sexo, condição na família, ramo de atividade anterior, posição na ocupação anterior, posse de carteira assinada, se o indivíduo era remunerado na ocupação anterior, recebimento do FGTS, motivo pelo qual entrou no estado de desemprego e medidas tomadas para encontrar novo emprego. Já as informações quantitativas são: idade, nível de escolaridade, tempo de busca de emprego e tempo do último emprego.

O índice de desemprego total registrado em Outubro de 2009 na Região Metropolitana de Salvador (RMS) ficou em 18,7% da PEA, apresentou modificação em relação ao mês de Outubro de 2008, quando o desemprego total registrado foi de 20,4% da PEA, um decréscimo de 1,7%. Porém o índice ainda é muito alto e seu resultado refletiu no

desempenho das taxas de desemprego aberto, que recuou de 12% para 11,4%, e de desemprego oculto de 7,4% para 7,3% em relação ao mês anterior do ano de 2009. Foi uma das mais altas taxas de desemprego entre as capitais componentes da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O índice representa cerca de 345 mil pessoas fora do mercado de trabalho no período.

O coordenador de disseminação de informações do IBGE na Bahia, Joilson Rodrigues, avalia que o desemprego na capital baiana e região é mais cruel com os jovens:

A maior incidência de desemprego entre os jovens é vinculada a pouca qualificação. Portanto ainda que a economia esteja aquecida ocorre um desencontro entre as necessidades do mercado e a qualidade da mão de obra. (RODRIGUES, 2008, p.15).

Dentre os motivos que mantém a capital e região como líderes no ranking do desemprego, Rodrigues aponta a grande quantidade de jovens associada à vocação do setor de serviços. “Este setor é mais influenciado pelas oscilações da economia”, explica.

Salvador é hoje considerada uma cidade de serviços, setor que mais emprega atualmente, segundo dados da PED, a cidade precisa investir nos chamados serviços superiores, como serviços empresariais intensivos em conhecimento, turismo, lazer e de negócio, além dos serviços sociais de consumo coletivo, como ensino superior e saúde; para geração de mais emprego.

Segundo Menezes, outra mola propulsora do desemprego soteropolitano é a pouca quantidade de empresas intensivas em mão de obra em Salvador e nos outros dez municípios componentes da RMS: “A indústria intensiva em mão de obra, como calçados e vestuário, prefere investir em países como a China, onde os salários são menores. Este é um problema mundial.” (MENEZES, 2008, p.15).

Em 2009, dentre o total da PEA (1.846 mil pessoas), 1.501 mil pessoas estavam ocupados (aproximadamente 81,3% da PEA), enquanto 345 mil pessoas estavam na situação de desempregados (aproximadamente 18,7% da PEA), conforme tabela 1.

Tabela 1 - Estimativa do Número de Pessoas de 10 anos e mais, segundo condição de Atividade
- RMS: Outubro/2008-Outubro/2009.

Tabela 1
Estimativas do Número de Pessoas de 10 anos e mais, segundo Condição de Atividade (Em 1.000 pessoas)
Região Metropolitana de Salvador
Outubro/2008-Outubro/2009

Condição de Atividade	Anos			Variações			
	out/08	set/09	out/09	Absoluta		Relativa(%)	
	out/08	set/09	out/09	out/09 set/09	out/09 out/08	out/09 set/09	out/09 out/08
População em Idade Ativa	3.078	3.154	3.161	7	83	0,2	2,7
População Economicamente Ativa	1.862	1.836	1.846	10	-16	0,5	-0,9
Ocupados	1.482	1.480	1.501	21	19	1,4	1,3
Desempregados	380	356	345	-11	-35	-3,1	-9,2
Desemprego Aberto	235	220	210	-10	-25	-4,5	-10,6
Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário	108	94	94	0	-14	0,0	-13,0
Desemprego Oculto pelo Desalento	37	42	41	-1	4	-2,4	10,8
Inativos com 10 anos e mais	1.216	1.318	1.315	-3	99	-0,2	8,1

Fonte: PED/DIEESE.Elaboração Própria.

Nota: Os dados do ano de 2009 referem-se ao mês de Outubro

O desemprego na RMS apresentou uma redução de 19,6% até Outubro de 2009 com relação à 2005. A taxa para a população ocupada apresentou um crescimento de 15,5% até Outubro de 2009 frente a 2005, o que nos aponta uma melhora significativa levando-se em conta o número de ocupados de mais de um milhão comparativamente aos 345 mil desempregados, conforme dados da PED expressos na tabela 2.

Tabela 2 - Estimativa do Número de Pessoas de 10 anos e mais, segundo condição de Atividade
- RMS: 2005 - Outubro /2009.

Tabela 2
Estimativas do Número de Pessoas de 10 anos e mais, segundo Condição de Atividade (Em 1.000 pessoas)
Região Metropolitana de Salvador
2005-Outubro/2009

Condição de Atividade	Anos				Variação (2009/2008)		Relativa (%)	
	2005	2006	2007	2008	2009 Absoluta	Relativa(%)	2009/2005	
População em Idade Ativa	2.814	2.891	2.970	3.052	3.161	109	4	12
População Economicamente Ativa	1.720	1.752	1.817	1.834	1.846	12	1	7
Desempregados	429	413	394	372	345	-27	-7	-20
Ocupados	1.300	1.339	1.423	1.462	1.501	39	3	15
Inativos	1.094	1.139	1.153	1.218	1.315	97	8	20

Fonte: PED/DIEESE.Elaboração Própria.

Nota: Os dados do ano de 2009 referem-se ao mês de Outubro

Depois de Recife que ultrapassou Salvador pela segunda vez consecutiva no ano, no mês de Outubro de 2009 com 19,2%, aparecem no ranking do desemprego, em Outubro de 2009 após Salvador, Distrito Federal (15,1%) e São Paulo (13,2%).

Segundo relatório anual publicado pela PED com relação ao desempenho do mercado de trabalho da RMS em Outubro de 2009, esta região vem apresentando uma taxa média de desemprego abaixo do nível de 1999 (em 2009 registrou-se mais baixo para o período de 1999-2009/Outubro), o que representaria um salto positivo para o mercado de trabalho da região no ano em questão, conforme pode ser verificado no gráfico 1 abaixo. De um modo geral, percebe-se ao visualizar a evolução das taxas de desemprego anuais da RMS que desde 2003 essa taxa vem apresentando um comportamento declinante, o que se revela extremamente favorável à RMS.

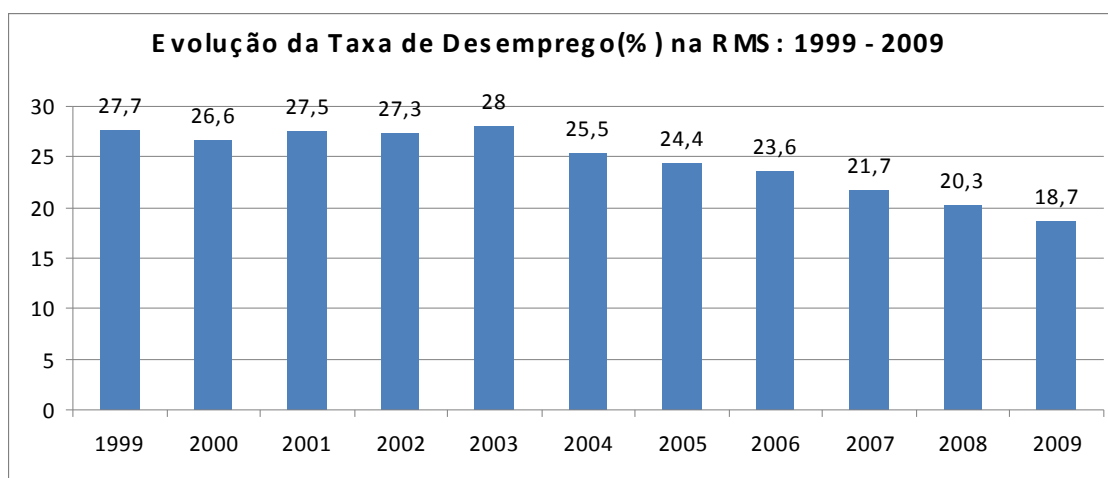


Gráfico 1 – Evolução da Taxa de desemprego (%) na RMS: 1999-2009/Outubro.
Fonte: PED/DIEESE. Elaboração Própria.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE) para o período de Janeiro a Outubro de 2009 demonstram pouca alteração do total de desligamentos do setor formal em relação ao mesmo período do ano passado – uma redução de 1% na Região Metropolitana de Salvador. É também notável, no mesmo período, a participação dos demitidos sem justa causa entre os desligados, que chegou a 74% na Região Metropolitana de Salvador. Logo, significativo é o número de possíveis demandantes do seguro-desemprego. E até o presente momento, a RMS não conseguiu alterar sua posição de uma das campeãs do desemprego dentre as Regiões Metropolitanas consideradas nas pesquisas.

4 O SEGURO-DESEMPREGO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL

O seguro-desemprego é um benefício previdenciário temporário, que tem por objetivo proporcionar assistência financeira ao trabalhador involuntariamente privado do emprego. Outra finalidade do programa é auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Embora de extrema importância, essas ações não são efetivamente desenvolvidas e integradas ao programa.

Sem essa articulação, o programa não adquire o caráter de uma política ativa para o emprego, como previsto na legislação. Este fato constitui-se num equívoco por parte dos formuladores do programa e que até hoje não foi corrigido, pois coloca a intermediação da mão de obra, o reemprego e a reciclagem profissional num plano secundário. O benefício é visto como uma indenização, um direito adquirido que não exige uma contrapartida em termos de busca de um novo emprego ou de procura de aprimoramento profissional.

Não é objetivo dessa pesquisa monográfica acompanhar a evolução histórica dos meios de assistência aos desempregados no Brasil, mas é válido ressaltar que ocorreram muitas alterações nos modelos de assistência aos desempregados adotados no Brasil no período de 1937 até 1986.

No Brasil, mecanismos de proteção ao trabalhador figuram como preceitos constitucionais desde 1934 ressaltando pontos como a indenização por dispensa sem justa-causa. Uma menção direta à assistência financeira no momento do desemprego é um instituto previsto na constituição de 1946. Em 1967 o termo seguro-desemprego aparece explicitamente no texto constitucional. No ano de 1965 foi criado o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e instituído um Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, visando a estabelecer medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados. (RAMOS, 2006, p.38).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu algumas alterações ao benefício. A principal delas foi a diversificação das fontes de custeio que anteriormente dependia quase que exclusivamente do Tesouro Nacional.

Após a Carta Magna, um passo considerável que foi dado ao benefício em 11 de Janeiro de 1990 foi a deliberação sobre a fonte de custeio que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e as alterações para o cálculo dos valores do seguro que anteriormente pagava 50% do último salário e passou a pagar até 80% da média dos três últimos salários aos trabalhadores que recebem até três salários mínimos.

Possivelmente devido a ausência de uma fonte de financiamento específica para o seguro-desemprego, os critérios de pagamento e de acesso ao benefício eram bastante restritivos. O trabalhador tinha o dever de comprovar a condição de assalariado formal durante os últimos seis meses, ter contribuído para a previdência social durante pelo menos 36 (trinta e seis) meses nos últimos quatro anos. O tempo de duração do benefício não poderia ultrapassar quatro meses e havia um período de carência de 18 (dezoito) meses para o recebimento de um novo seguro-desemprego.

Aqueles que tinham baixos valores a sacar do FGTS e menores alternativas de auto-sustento nos períodos de desocupação eram justamente os trabalhadores com maiores dificuldades para cumprir os requisitos de acesso ao seguro. Além disso, na regulamentação do programa feita pelo Ministério do Trabalho, estabeleceu-se que os trabalhadores teriam que estar desempregados há no mínimo 60 dias para requerer o benefício. Esse prazo, somado à demora para o processamento do pedido e para a liberação do primeiro pagamento, obrigava o trabalhador a ficar um longo período sem proteção, contrariando os objetivos formais do programa. (IPEA, 2006, p.402).

As atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro – desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação).

De modo geral, a existência de uma fonte de financiamento específica permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, além da mera concessão temporária de benefício monetário contra o desemprego. Conforme Quadro 1.

Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de 1 SM anual, assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: <ul style="list-style-type: none"> • três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; • quatro parcelas, se trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses; • cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses. 	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para microempreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para a juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Quadro 1 – Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda Atualmente Operantes.

Fonte: IPEA, 2006, p. 404.

A lei 8.352/91 flexibilizou o acesso ao benefício. Ela dispensou a comprovação de trabalho com carteira durante quinze meses nos últimos dois anos, comprovar carteira assinada nos últimos seis meses. Além de definir que as disponibilidades financeiras do fundo formassem uma reserva mínima de liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Essa lei definiu que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da reserva mínima de liquidez poderia ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais. É importante ressaltar que essas alterações foram muito importantes para desvincular as medidas provisórias enviadas pelo governo ao Congresso Nacional com o objetivo de captar parte dos

recursos do FAT, a título de empréstimo para custear safra agrícola e pagar unidades prestadoras de serviço como o Sistema único de Saúde (SUS), por exemplo.

As fontes de financiamento do FAT são compostas basicamente conforme o Quadro 2:

Principais fontes (receitas)	Principais usos (despesas)
1. Receita primária	1. Desvinculações de Recursos do PIS/Pasep
1.1 Arrecadação PIS/Pasep	1.1 FSE (EC 01: 01/04/94 a 31/12/95)
1.2 Cota-parte da contribuição sindical	1.2 FEF (ECs 10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99)
2. Receitas financeiras	1.3 DRU (EC 27: desde 21/03/2000)
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo 2.2 BNDES sobre os repasses constitucionais (BNDES 40%)	2. Repasse constitucional ao BNDES (BNDES 40%)
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos agentes executores (BNDES, BB, Caixa, BNB, Finep e Basa) sobre os depósitos especiais	2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado)	3. Depósitos especiais remunerados
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não-desembolsados	3.1 BNDES
3. Outras receitas	3.2 BB
3.1 Restituição de benefícios não-desembolsados	3.3 Caixa
3.2 Restituição de convênios	3.4 BNB
3.3 Multas e juros devidos ao FAT	3.5 Basa
3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de recursos de exercícios anteriores + multas judiciais	3.6 Finep
	4. Reserva mínima de liquidez
	5. Despesas correntes de natureza constitucional
	5.1 Seguro-desemprego
	5.2 Abono salarial
	6. Outras despesas correntes no MTE e outros órgãos
	6.1 Intermediação de mão-de-obra (Sine)
	6.2 Qualificação profissional
	6.3 Fiscalização laboral
	6.4 Segurança no trabalho
	6.5 Erradicação do trabalho escravo
	6.6 Erradicação do trabalho infantil
	6.7 Outras despesas correntes: operações especiais (sentenças judiciais e encargos especiais), pagamento de tarifas às instituições financeiras, transferências às Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), variação do saldo de recursos aplicados no BB e Caixa, outros programas não-finalísticos

Quadro 2 – Composição das Fontes de Financiamento do FAT

Fonte: MTE/ Coordenadoria- Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT)
In: IPEA, 2006, p. 414.

A Lei 8.900/94 tornou permanente essa regra de acesso e promoveu aumento do número de parcelas.

Regulado pelas Leis 7.998/90, 8.900/94 e por diversas portarias do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), este vinculado ao Ministério do Trabalho, o financiamento do sistema do seguro-desemprego é feito pela arrecadação das contribuições para o PIS-PASEP, conforme determina o art. 239 da Constituição. Há inclusive previsão constitucional de contribuição adicional a ser paga

pela empresa que tenha índice de rotatividade de empregados superior ao índice das empresas do mesmo setor (§4º, do art. 239).

O Quadro 3 denota as características gerais do Seguro-desemprego e sua estrutura organizacional que tem como origem de recursos o FAT, gestão pública, administração centralizada e pagamento realizado pelo MTE.

Estrutura organizacional		Gestão administrativa	
Diretrizes	Implementação	Conselho	Atribuições
Centralizadas	Descentralizada	Tripartite	Hierarquia
Atividades de intermediação-capacitação			
Intermediação-capacitação		Relação público/privado	
Recursos	Cobertura		
FAT	Desempregados	Intermediação = pública Capacitação = público/privado	
Programa de seguro-desemprego			
Origem dos recursos		Gestão	Cobertura
PIS/Pasep (FAT)		Administração = pública Pagamento = centralizado	Desemprego sem justa causa

Quadro 3 – Características Gerais do Sistema Público de Emprego no Brasil
Fonte: MTE In: IPEA, 2006, p. 411.

São beneficiários do seguro-desemprego:

- a) trabalhadores urbanos ou rurais, dispensados sem justa causa ou através de rescisão indireta do contrato de trabalho, bem como aqueles trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo;
- b) empregados domésticos, mas somente na hipótese de o empregador anotar a CTPS e efetuar os depósitos do FGTS (alteração trazida pela Lei 10.208/2001 ao texto da Lei 5859/72, que regula o trabalho doméstico);
- c) pescador artesanal, no período de defeso, desde que atendidos os requisitos legais;
- d) trabalhadores que se enquadrem nas condições para percepção do chamado “seguro-desemprego especial”.

O seguro desemprego especial será devido ao trabalhador que, além dos requisitos exigidos para a concessão do seguro-desemprego, apresente as seguintes condições:

- a) situação de desemprego involuntário, pelo período de 12 a 18 meses, ininterruptos;
- b) já ter sido beneficiado pelo seguro-desemprego;

- c) ter idade igual ou superior a 30 anos;
- d) o último empregador deve ter domicílio nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória e Fortaleza.

A criação e desenvolvimento do seguro-desemprego no período pós 2ª Guerra Mundial foi um elemento importante para a construção do Estado de Bem Estar Social.

O seguro-desemprego tem por objetivo principal prover ao trabalhador uma assistência enquanto está involuntariamente desempregado, de maneira digna, não paternalística, automática, através de um benefício monetário. Permite que mantenha seu padrão de vida num certo mínimo, e que preserve a sua habilidade e experiência adquiridas sem sujeita-lo a choques destrutivos de sua personalidade. Ajuda a organizar o mercado de trabalho, com a melhor coleta e divulgação das oportunidades de emprego, incentivando a mobilidade quando no interesse e de acordo com a potencialidade do trabalhador, possibilitando o seu retreinamento. Envolve o empregador na solução do desemprego, distribuindo mais equitativamente os seus custos, encorajando-o a regularizar o seu nível de emprego. (SUPLICY apud CHAHAD, 1988, p.153).

Segundo o Relatório Seguro-Desemprego do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do trabalho (CESIT) o bom desempenho do benefício foi devido a disseminação do trabalho assalariado, dinamismo econômico e a forte presença do Estado como organizador e executor de uma política cuja a meta era propiciar emprego a todos que quisessem trabalhar. Além dos contratos de trabalho regulares que proporcionavam estabilidade no emprego e bons salários aos trabalhadores, concomitantemente ao crescimento da economia.

O seguro-desemprego cumpria duas funções: fornecer renda ao trabalhador para que pudesse manter sua qualidade de vida, e de sua família, no período em que estivesse sem emprego e evitar uma queda nos níveis de consumo que pudesse comprometer a política de pleno emprego.

A crise dos países avançados, em meados dos anos 70, fragilizou os mecanismos de financiamento do Estado de Bem Estar Social, tanto pelo aumento do número de pessoas a ser atendida, como pela queda na arrecadação.

O seguro-desemprego sobreviveu. Porém, sua eficácia, diante de elevadas taxas de desemprego, diminuiu em relação ao período anterior. As mudanças que ocorreram no mercado de trabalho reduziram o poder de proteção ao trabalhador que o seguro-desemprego tinha, mas não o tornou inútil. (FECAMP-CESIT, 2009, p.3).

O seguro-desemprego foi implementado no país na segunda metade da década de 1980, durante o plano cruzado no ano de 1986. Inicialmente as regras para o trabalhador habilitar-se a receber o benefício eram bastantes restritivas, devido a falta de uma fonte de financiamento permanente e da dependência dos recursos do caixa do tesouro.

A Constituição de 1988 consagrou o direito à proteção social do trabalhador em situação de desemprego involuntário e definiu em suas disposições transitórias os recursos da arrecadação do PIS-PASEP, criou-se então o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o benefício e os critérios para concessão foram afrouxados. Em 1992, 66% do total de demitidos sem justa causa do setor formal (cerca de 4,5 milhões de trabalhadores) foram cobertos pelo seguro.

Em certos países industrializados, o desenvolvimento do Welfare State foi tamanho que a ele é atribuída grande parte do desemprego. Os países em desenvolvimento apresentam situações heterogêneas no que diz respeito à seguridade social. Grande parte não possui sistemas abrangentes de aposentadorias e pensões e não cogitam a implantação do seguro-desemprego.

Outros países, os de renda média como o Brasil, possuem sistemas de seguridade social relativamente desenvolvidos, cuja abrangência é geralmente restrita aos servidores públicos e aos trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho.

É comum, em países que não possuem seguro-desemprego, que as aposentadorias por invalidez ou (nos poucos países em que existe) por tempo de serviço sejam utilizadas como substituto do seguro-desemprego em situações de desemprego de longa duração.

Algumas legislações e falhas nos sistemas de controle administrativo estimulam esse comportamento, ao permitirem que o indivíduo retorne ao mercado de trabalho como empregado, mesmo em gozo de aposentadoria.

Uma das principais dificuldades operacionais do sistema de seguro-desemprego de países em desenvolvimento é controlar se o trabalhador tecnicamente desempregado está utilizando o benefício do seguro-desemprego como complementação de sua renda de atividade que passou a executar no segmento informal do mercado de trabalho. A vinculação do pagamento de benefícios a ações de recolocação e formação profissional pode ser um mecanismo eficaz para reduzir esses desvios.

Adolfo Furtado em seu Estudo sobre o desemprego apresenta uma proposta interessante:

O trabalhador poderia escolher entre receber sua indenização em uma única prestação, eventualmente a ser usada como garantia de empréstimo para abertura do próprio negócio, ou de forma parcelada, como prolongamento do seguro-desemprego, em situações de desemprego de longa duração. (FURTADO, 1997, p.37).

Em Massachusetts e Washington nos Estados Unidos, relaxaram-se as regras de concessão do seguro-desemprego e criaram-se programas de assistência a segurados interessados em abrir seu próprio negócio. Apesar de menos de 5% dos desempregados terem optado por essa vertente do programa do seguro-desemprego, estudos demonstraram que as firmas abertas por desempregados tiveram índices de mortalidade semelhantes aos do grupo de controle, e que elevaram-se o tempo de emprego e as remunerações.

O programa de estabelecimento de perfil dos beneficiários do seguro-desemprego (Profiling Unemployment Insurance Beneficiaries) desenvolvido no Estado de Michigan, EUA tem o objetivo de priorizar os beneficiários do seguro-desemprego que tenham maior probabilidade de utilizar todas as parcelas do benefício. Identificados estes beneficiários, eles passam a ter prioridade no atendimento dos serviços de colocação e recebem atenção e orientação deste. Com a execução desse programa, a duração do desemprego e os custos do seguro-desemprego foram reduzidos.

A abordagem com base no perfil dos beneficiários tem sido adotada em vários países europeus também. Na Alemanha, Espanha e Inglaterra relaciona-se o valor do seguro-

desemprego à situação da família do desempregado, se tem filhos ou não. Na Espanha, depende também da sua guarda, no caso de pais separados.

Em outros países como Irlanda e Áustria, bem como a Espanha também, vincula-se o valor e período de recebimento do benefício ao fato do cônjuge estar trabalhando.

E França e Suécia concedem benefícios maiores levando em conta a idade do trabalhador, trabalhadores entre 55 e 64 anos e a duração do emprego anterior.

Davidson Ramos resume simplificada a experiência internacional:

Resumindo, a experiência internacional aponta para o fato de que um programa de seguro-desemprego para ser bem sucedido e efetivamente amparar o trabalhador deve estar integrado a uma série ampla de outras medidas que constituiriam um Sistema público de Emprego que além de assistência financeira também auxiliaria o trabalhador a manter e/ou buscar novos empregos, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Entretanto, mesmo após a instituição do FAT o seguro desemprego no Brasil nunca conseguiu se articular com outros programas e iniciativas ficando restrito apenas à concessão de um auxílio financeiro de valor extremamente baixo para poucas pessoas e por um tempo muito curto. (RAMOS, 2006, p.42).

O modelo brasileiro de proteção ao desemprego não acompanhou, desde a sua estruturação recente, as mudanças que se operaram no interior do mercado de trabalho.

Pastore defende que “Um seguro eficiente e eficaz é aquele que tem uma boa ‘pontaria’ e que ajuda a quem mais precisa”. O autor destaca também que algumas mudanças no mercado de trabalho devem ser levadas em conta para o aperfeiçoamento do benefício, a fim de torná-lo uma política ativa para o emprego. (BALBINOTTO NETO apud CHAHAD,2009,p.16)

Dentre as mudanças destacam-se: a redução do tempo médio das famílias, aumento do número de pessoas trabalhando em tempo parcial, surgimento de outras formas de contratação (subcontratação, contratação por projeto).

O seguro-desemprego, em todos os países em que foi instituído é uma instituição que não possui caminho de volta (...) apesar de suas limitações, trata-se de algo que veio para ficar e ser aperfeiçoado. (SUPLICY apud CHAHAD, 1988, p.153).

O desemprego afeta os indivíduos de modo diferenciado e tem conseqüências sociais diversas a depender da condição do indivíduo e de como ele está inserido no mercado de trabalho. Fatores como se o indivíduo é casado, se tem filhos, se o seu cônjuge trabalha ou não são de extrema relevância e deveriam ser levado em conta no programa nacional, tal como já é avaliado em outros países, embora exigisse mudanças administrativas e gerenciais, tal reformulação traria benefícios ao trabalhador que busca por um novo emprego e ao governo que reduziria gastos públicos na sustentação do Estado de Bem Estar Social.

5 UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA AO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO E OS SEGURADOS NA RMS

A razão entre o número de segurados e o número de demitidos sem justa causa é o que se denomina de cobertura do seguro-desemprego ou taxa de cobertura efetiva.

O SAEG (Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Programa Seguro-Desemprego) afirma que o número de segurados no período de 2005 a 2008 elevou-se ao patamar de 1,4 milhões. Nas Regiões Metropolitanas (RMs), uma elevação de 473,7 mil, aumento de 27,6%. Porém, quanto a cobertura do seguro, nota-se uma trajetória de estabilidade, de 78% nas RMs para o mesmo período.

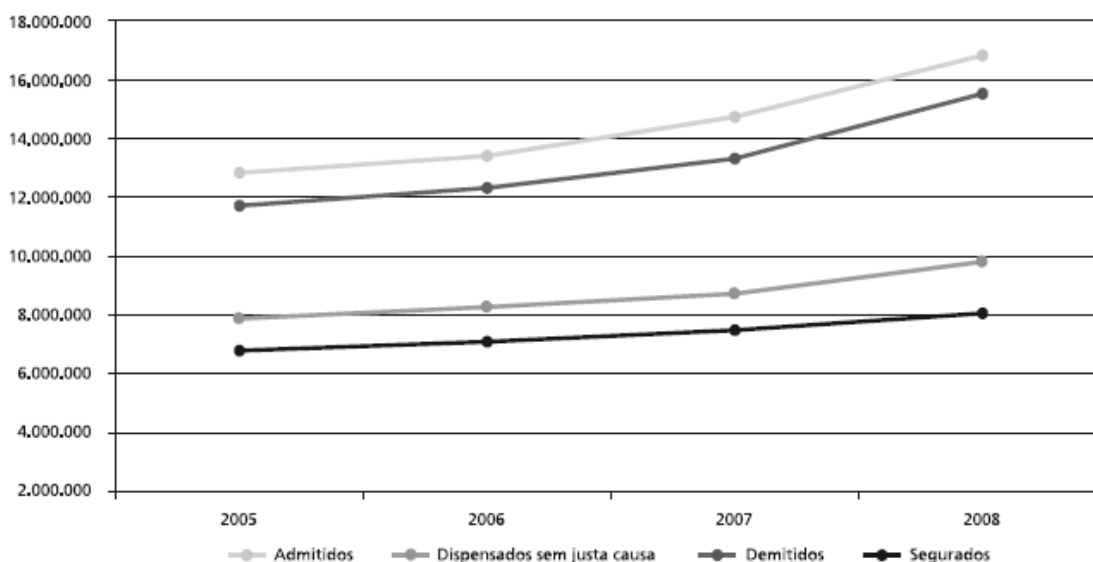


Gráfico 2 – Evolução do número de admitidos e segurados: 2005 -2008

Fonte: CAGED Trabalhador e SAEG In: AMORIM, 2009, p. 45.

No que se refere a evolução do número de benefícios até 2005 nota-se um salto de 4 milhões no período entre 1993 e 2002 para 5,5 milhões em 2005. Conforme Gráfico 3.

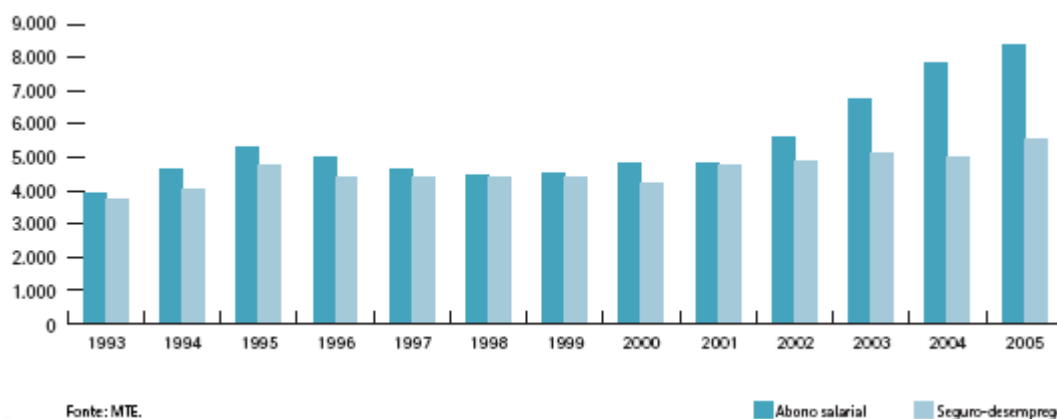


Gráfico 3 – Evolução de Benefícios Emitidos pelo MTE: Seguro-Desemprego e Abono Salarial (Benefícios emitidos em milhares)

Fonte: MTE In: Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, 2006, p. 428.

Na Região Metropolitana de Salvador o número de segurados vem crescendo significativamente nos últimos anos, registrando 138.308 segurados até Outubro de 2009, o que já supera o mesmo período do ano anterior, que registrou 122.506 segurados em Outubro de 2008.

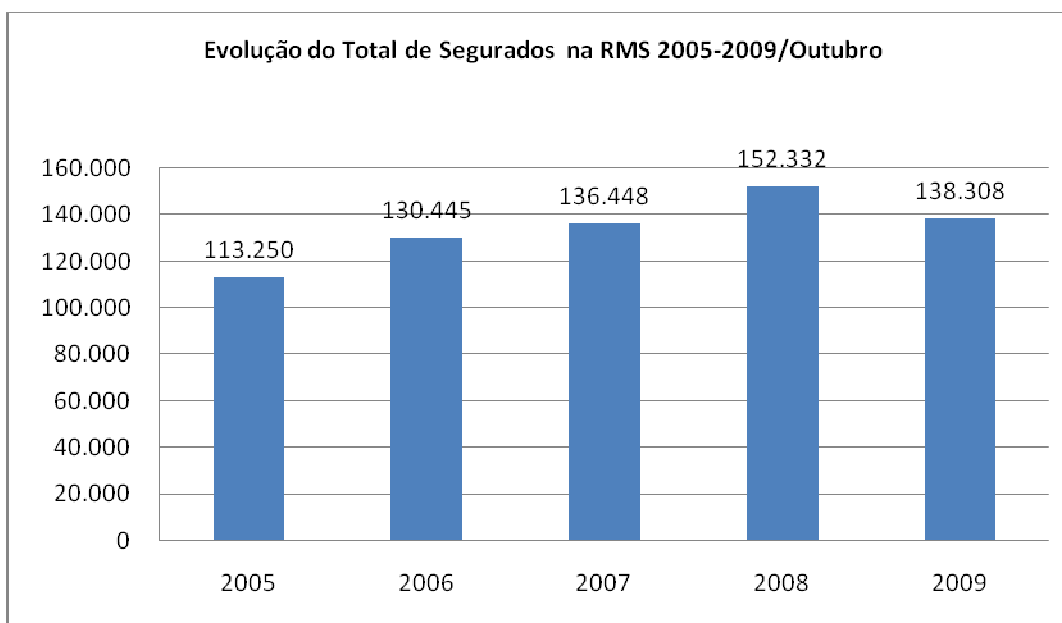


Gráfico 4 – Evolução do Total de Segurados na RMS 2005-2009/Outubro

Fonte: SAEG/MTE

Elaboração Própria

O número de segurados notificados por reemprego reduziu em relação ao mesmo período do ano anterior, até Outubro de 2008 já haviam 12.612 segurados notificados. Conforme representa o gráfico 4.

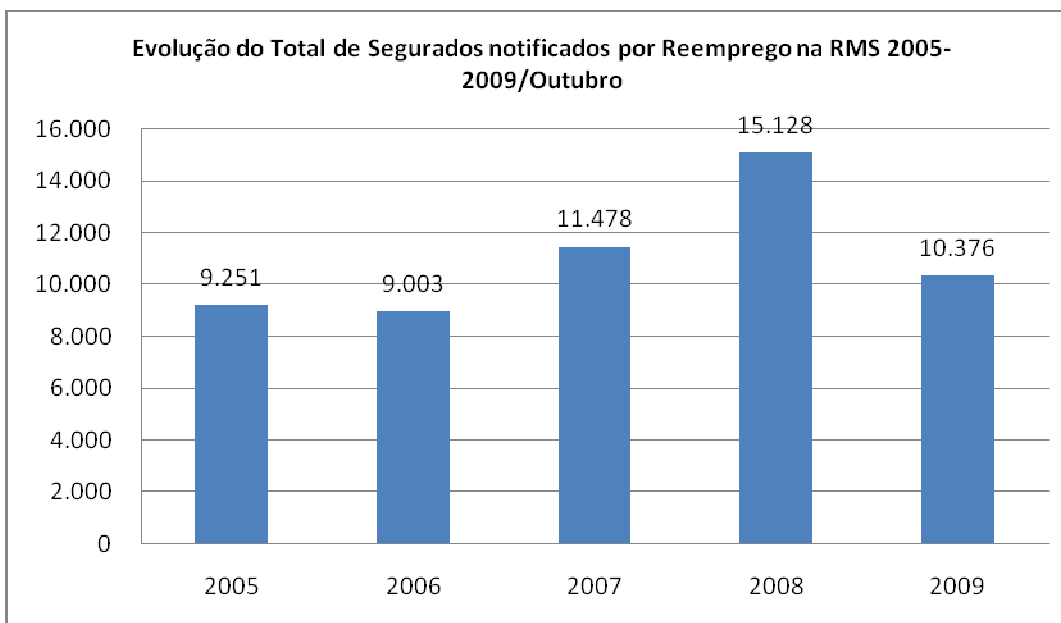


Gráfico 5 – Evolução do Total de Segurados notificados por Reemprego na RMS 2005-2009/Octubro

Fonte: SAEG/MTE

Elaboração Própria

O valor do benefício do seguro-desemprego é definido a partir da média salarial dos últimos três meses e varia de 1 a 1,87 salário mínimo(SM), conforme a faixa de renda em que a média de salário do trabalhador se ajustar (Lei nº 7.998/1990).

Um estudo sobre a evolução dos gastos com Seguro Desemprego aponta que o gasto real com o programa cresceu consideravelmente entre 2002 e 2006, acima do ganho real do salário mínimo, o benefício corrigido pelo salário mínimo cresceu 6% neste período. No ano de 2007, em apenas oito meses foram gastos R\$ 8,7 bilhões com a assistência, que é mais que o dobro do que foi investido no PAC neste mesmo ano (R\$ 3,5 bilhões em valores pagos).

Em períodos recessivos, os benefícios pagos na forma de seguro desemprego tendem a ser maiores do que os tributos recolhidos para essa finalidade, o que, através do efeito multiplicador dos gastos decorrentes resulta numa pressão, favorável à manutenção do nível de emprego. Já no período de boom, com a diferença entre benefícios e tributos se estreitando, ou mesmo tendendo para o lado dos tributos, o seguro pode ser interpretado como contribuindo para prevenir tensões inflacionárias. (SUPLICY apud CHAHAD, 1988, p.154).

Chahad procurou refutar cada um dos argumentos que foram utilizados para retardar a adoção do seguro-desemprego no Brasil através dos resultados apresentados pela

experiência internacional. Porém, as disparidades da experiência nacional com o programa de assistência dos países que obtiveram sucesso é ainda muito grande e a visão do benefício como um direito adquirido enfraquece a necessidade do dever de busca de um emprego, causando um desestímulo ao trabalho, devido as dificuldades já enfrentadas na inserção ocupacional.

O benefício do seguro-desemprego é concedido ao trabalhador durante um período de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses, conforme o tempo em que ele permaneceu no setor formal ao longo dos últimos 36 meses.

Da forma como está construído, o programa de seguro desemprego brasileiro seria um excelente instrumento para amenizar os efeitos do desemprego friccional ou temporário em um contexto de relações de trabalho institucionalizadas ou regulamentadas. Mas tem pouca efetividade em um contexto de relações de trabalho informais e de desemprego estrutural. (RAMOS, 2006, p.41).

O Programa de seguro desemprego brasileiro abrange um período muito curto comparativamente ao tempo de desemprego, ele é concedido de 03 (três) a 05 (cinco) parcelas de forma contínua ou alternada a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses. Em um contexto marcado por um desemprego estrutural de longa duração esse número não consegue cumprir a função de amparar o trabalhador desempregado.

O bem estar do trabalhador está mais associado ao tempo de permanência no estado de desemprego, seu tempo de sobrevivência do que pelo fato de ser um desempregado. A literatura econômica tem se dedicado a entender o fenômeno do desemprego em termos de sua duração e a importância reside no entendimento do comportamento do indivíduo ao longo do seu estado de desemprego.

Tabela 3 – Distribuição dos desempregados por faixas de tempo de desemprego - Brasil: 2006 - 2009. (Média Anual 2006 – 2009)

Tempo de procura x RMs	2006	2007	2008	2009 ¹
	Média	Média	Média	Média
Total das RMs				
De 0 a menos de 3 meses	40,4	40,7	41,3	41,8
De 3 a menos de 6 meses	20,7	20,8	20,7	20,7
De 6 a menos de 12 meses	16,2	16,2	16,1	16,1
De 12 a menos de 24 meses	12,4	12,4	12,3	12,1
De 24 a menos de 36 meses	6,2	6,1	6,0	5,9
36 meses ou mais	4,0	3,9	3,6	3,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PME/IBGE In: AMORIM, 2009, p. 48.

Nota: Os dados do ano de 2009 referem-se ao período de Janeiro à Maio.

Foi feita uma estimativa com base na PME, para o período 2002 – 2006 onde calcularam o tempo de desemprego restringindo-se a análise aos trabalhadores entre 18 e 59 anos demitidos de empregos com carteira assinada. Encontrou-se uma mediana para o tempo de desemprego de sete meses. Esta mediana foi maior para as mulheres (oito meses) e para os trabalhadores mais velhos.

Observaram-se diferenças mais notáveis entre as regiões metropolitanas; enquanto em Belo Horizonte e em Porto Alegre o tempo mediano de procura por um emprego no período 2002 – 2006 foi de três e quatro meses, respectivamente, no Rio de Janeiro e em Salvador pelo menos 50% dos desempregados permaneceram nesta condição por um período maior ou igual a um ano. Verifica-se aqui a divergência entre taxa de desemprego e tempo de desemprego. Tomando como exemplo Recife e Salvador, a taxa de desemprego média em 2006 dessas duas regiões metropolitanas foi metade da duração registrada em Salvador para o período 2002-2006.

Uma alta taxa de desemprego não corresponde necessariamente a um alto tempo de desemprego. Como exemplo deve-se mencionar o Rio de Janeiro, apesar de ter a menor taxa média de desemprego, teve a maior proporção de desempregados por tempo superior a seis meses. Já Salvador, uma Região Metropolitana com uma das maiores taxas de desemprego, tem também os maiores índices de tempo de desemprego. Há aqui uma forte evidência de que o número de parcelas do seguro-desemprego, para uma grande proporção de trabalhadores demitidos com carteira, apesar de poder ser

estendido até sete parcelas não é suficiente para cobrir o tempo de desemprego, o que pode levar a busca de renda através do trabalho informal.

A atual estrutura do programa de seguro desemprego nacional não dispõe de um mecanismo efetivo para monitorar se o beneficiado tem um emprego informal ou quais medidas está tomando para obter um novo emprego durante o período de recebimento do benefício. No artigo de Giacomo Balbinotto e Hélio Zylberstajn. O estudioso, Camargo vai mais a fundo:

Visto que não existem mecanismos e instrumentos efetivos de checagem da real situação do trabalhador desempregado, que ele negocie com o seu patrão atual para que ele seja demitido do emprego com carteira assinada e readmitido, de modo ilegal, pela mesma empresa. Alternativamente, o trabalhador desempregado pode obter um novo emprego sem, contudo, assinar a carteira de trabalho durante o período que ainda estiver recebendo os benefícios. Neste caso, ele recebe tanto o benefício do seguro-desemprego como o salário pago pelo empregador, sendo que os ganhos desta situação dependerão do poder de barganha de ambas as partes. Nestas condições, o empregado se exime de pagar as contribuições previdenciárias. O trabalhador recebe um salário maior do que o empregador poderia pagar e a empresa tem um custo menor do que estaria disposta a incorrer, dadas as regras legais e trabalhistas vigentes. (BALBINOTTO NETO apud CAMARGO, 2009, p.9).

Logo, a falta de integração do programa com as políticas de intermediação de mão de obra, bem como programas de qualificação tende a gerar incentivos para o mercado informal. A exemplo da Região Metropolitana de Salvador, uma constatação óbvia diante da média de tempo de desemprego que é de pouco mais de um ano, a busca de outras fontes de renda, após ou durante o tempo de recebimento do benefício.

Outro argumento defendido por muitos estudiosos é que as firmas contratam primeiro o trabalhador que se encontra desempregado há pouco tempo. Assumindo que os desempregados de longo prazo estão menos propensos a ser contratados do que os de curto prazo.

Há deterioração das habilidades dos trabalhadores com a duração do desemprego, de forma que, enquanto os trabalhadores são contratáveis, a firma prefere aqueles que estão desempregados por um tempo menor. Mediante um modelo de busca, tem-se que longa duração no desemprego desencoraja a abertura de novas vagas pelas firmas, dado que implica menor qualidade do pool de desempregados. A ocorrência de um choque negativo no

emprego em um dado período reduz a contratação e, assim, prolonga a duração do desemprego, levando à perda de alguma qualificação dos trabalhadores desempregados e, por conseqüência, estes se tornam menos atraentes para as firmas, contribuindo para reduzir a oferta de postos de trabalho no próximo período e, conseqüentemente, ampliando a duração do desemprego. (ANTIGO, 2006, p.380)

Para a defesa desses argumentos, leva-se em conta que aqueles que se encontram no estado de desemprego há muito tempo perdem tanto a capacidade de se manter atualizado sobre tais informações quanto a possibilidade de encontrar vagas de melhor qualidade do que os demais, devido também a falta de conexão com a situação real do mercado de trabalho.

Em seu artigo sobre a duração do desemprego, Machado e Antigo concluem:

De forma geral, pôde-se constatar que as mulheres, os indivíduos mais velhos, com nível educacional mais elevado, que foram demitidos da última ocupação, com maior tempo de trabalho, que receberam FGTS na última ocupação, aqueles há mais tempo sem trabalhar e aqueles que recebem benefícios apresentam maior duração do desemprego, ao passo que os chefes de família, os casados e os indivíduos com experiência de trabalho anterior tendem a apresentar maior probabilidade de encontrar um posto de trabalho. (ANTIGO, 2006, p.385)

Características pessoais certamente exercem papel fundamental nas chances de inserção ocupacional ou de permanência de um indivíduo na situação de desemprego.

Nos últimos anos a questão do desemprego tem se tornado um dos principais problemas econômicos no Brasil devido, principalmente ao baixo dinamismo econômico e o elevado crescimento da População Economicamente Ativa. Num contexto de acirramento da disputa pela inserção ocupacional torna-se cada vez mais intenso o processo de busca por emprego por parte dos indivíduos e seus atributos pessoais assumem uma dimensão cada vez maior, influenciando na sua permanência no estado de desemprego e na sua inserção ocupacional num ambiente onde as informações são imperfeitas.

Conforme constatado até o presente momento, a Região Metropolitana de Salvador possui uma das maiores taxas de desemprego e também um dos maiores índices de

tempo de desemprego do Brasil. Pelo menos 50% dos desempregados permaneceram nesta condição por um período maior ou igual a um ano. É notório também ressaltar o aumento do número de segurados ao longo dos últimos anos, apesar da redução do número de desempregados a nível nacional.

As evidências empíricas apontam para um nítido distanciamento entre a execução das ações governamentais, com medidas que tem ampliado o grau de cobertura do benefício e a eficácia dessas medidas no intuito de proporcionar a recolocação no mercado de trabalho e a proteção social a que se propõe como instrumento de política pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento das ocupações vinculadas ao setor informal, as altas taxas de desemprego e o prolongamento do tempo de desemprego valorizam progressivamente as políticas públicas de emprego.

O seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda constituem os eixos em torno dos quais estas se organizam.

Ainda se faz necessário um conjunto de políticas ativas por parte do governo no sentido de obter ganhos estruturais para o mercado de trabalho da RMS e romper com essa liderança desfavorável à sua população, no que tange às elevadas taxas de desemprego, garantindo melhores oportunidades aos seus habitantes com consecutiva melhora em suas condições sociais.

Ao analisarmos os números do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Salvador, ou mesmo a produção de um modo geral, é necessário que tenhamos em mente que esta análise deve ser sempre relativa a um período, no estudo realizado foi escolhido o período de 2005-2009.

Este trabalho se propôs a analisar o seguro-desemprego como instrumento de proteção social e avaliar seu papel como instrumento de política pública, partindo dos aspectos históricos para subsidiar a compreensão das condições atuais e do embasamento estatístico para comprovar que o seguro-desemprego apesar de estar relativamente estruturado, de ter uma ampla rede de atendimento, de ser conhecido pelos trabalhadores, não está cumprindo seu papel como instrumento de proteção social, devido a relevante variável tempo de desemprego que não tem sido levada em conta nas diferentes RMs e a sua função como instrumento de política pública, de auxiliar o trabalhador na busca de emprego acaba incentivando o emprego informal.

De modo geral, os indicadores apontam para um distanciamento entre a efetividade e eficácia das ações governamentais. Embora o programa de seguro-desemprego consiga

cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional, que visa atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia, ele é pouco eficaz no que concerne as dimensões do problema atual do desemprego. As evidências empíricas reforçam a tese de que um tempo de desemprego de pouco mais de um ano como o da Região Metropolitana de Salvador é decorrente dentre outros fatores do desestímulo a procura de um novo emprego formal.

Os altos índices de desemprego da capital baiana são decorrentes de um processo histórico-econômico, de concentração produtiva em regiões mais industrializadas, baixo crescimento e desenvolvimento econômico local que levam a concentração de vagas em determinados setores.

O baixo nível de escolaridade, a alta informalidade e desigualdades de renda são conseqüências desse processo centralizador.

As políticas públicas seja com respeito à qualificação de mão de obra, mecanismos de intermédio ou auxílios pecuniários, a exemplo do seguro desemprego, apesar de tímidas, devem ser apontadas como incentivos para uma relativa melhora que vem sendo observada nos últimos anos.

Com base nas informações aqui sinalizadas, nota-se que o sistema de seguro-desemprego não apenas na Região Metropolitana de Salvador, mas no Brasil, apesar de ter uma ampla rede de atendimento, estar estruturado e ser conhecido entre os trabalhadores, não têm cumprido com uma de suas funções básicas que é de auxiliar o beneficiário na busca de emprego e assim ter um papel ativo nas políticas de emprego e acaba incentivando o mercado de trabalho informal.

Uma alternativa que vem sendo adotada em vários países europeus e nos Estados Unidos, com um relativo sucesso e é uma estratégia que deveria ser considerada para o caso é que no momento em que se cadastram os potenciais beneficiários, deveria ser identificado um conjunto de características para aqueles que têm maiores chances de permanecerem desempregados por um longo tempo e devotar um acompanhamento prioritário e aliado a intermediação de mão de obra.

Assim, este trabalho visa contribuir para a discussão a respeito do tema, espera-se que os objetivos iniciais de compreensão das condições do mercado de trabalho, sejam satisfeitos. Para que a partir do entendimento da realidade torne-se aplicável a elaboração de políticas públicas mais eficazes e eficientes.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Brunu; GONZALEZ, Roberto. **O Seguro-Desemprego como resposta a crise no Emprego: Alcance e Limites**. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt40/06_NT_seguro.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2009.
- ANTIGO, Mariângela Furlan; MACHADO, Ana Flávia. **Transições e duração do desemprego: uma revisão da literatura com novas evidências para Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300001&lng=pt&nrm=iso> . Acesso em: 09 de Dez. 2009.
- BALBINOTTO NETO, Giácomo; ZYLBERSTAJN, Hélio. **As Teorias de Desemprego e as Políticas Públicas de Emprego**. São Paulo, 1998, p. 129 – 149. Disponível em: <http://www.usp.br/estecon/index.php/estecon/article/view/PDFInterstitial/498/209> Acesso em: 10 de Set.2008.
- BALBINOTTO NETO, Giácomo; ZYLBERSTAJN, Hélio. **O Seguro-Desemprego e o perfil dos Segurados no Brasil: 1986-1998**. Disponível em: www.usp.br/feaecon/incs/download> Acesso em: 25 de Set.2009.
- CAGED/MTE – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Disponível em: <http://cagedestabelecimento.caged.gov.br/resultado_6.asp> . Acesso em: 05 Dez 2009.
- DIEESE/PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/ped/dados>> . Acesso em: 01 Dez. 2009.
- FECAMP - Fundação Economia de Campinas. **Relatório: Seguro Desemprego do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho - CESIT**. Disponível em: <www.emploi.sp.gov.br/downloads/.../seguro_desemprego.doc> . Acesso em: 19 Nov. 2009.
- FURTADO, Adolfo Costa Araújo Rocha. **Estudo sobre o desemprego**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos deputados, 1997. Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema8/pdf/709014.pdf> . Acesso em: 19 nov. 2009.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Públicas para o emprego, Trabalho e Renda no Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/estadonacao2006/cap7_politicas.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.
- MENEZES, Wilson; RODRIGUES, Joilson. Desemprego volta a subir em Salvador. **A Tarde**, Salvador, 25 jul. 2008, p. 15.
- MONTE, Paulo Aguiar do; LIMA, Roberto Alves de; ARAÚJO, Tarcisio Patrício de. **Inserção Ocupacional e duração do desemprego nas Regiões metropolitanas de Salvador e Recife: Primeiro Emprego e Reemprego**. Recife. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa8_texto1.pdf> Acesso em: 09 dez. 2009.

RAMOS, Davidson Afonso de. **Políticas Públicas Ativas de Emprego**: estudo de Caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR. Belo Horizonte, 2006, p. 36 – 43. Disponível: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/VCSA-6XYNKX/1/disserta__o_davidson_afonso_ramos.pdf> . Acesso em: 09 dez. 2009.

SAEG/MTE - Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego. Disponível em: <<http://saeg.datamec.com.br/OpcoesGeoSet.asp>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

SUPLICY, Eduardo. O seguro desemprego; lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 1, jan./mar.1988. (Resenha). Disponível em: <<http://www.rep.org.br/resenhas/resenhas-29.pdf>>. Acesso em: 09 Dez. 2009.