

## **SEGURO-DESEMPREGO: PRESSUPOSTOS E PERSPECTIVAS PARA ESTA DEFASADA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO**

**Marcos Paulo Dhein Griebeler<sup>1</sup>**  
**Dieter Rugard Siedenberg<sup>2</sup>**

RESUMO: O artigo busca problematizar sobre a eficácia das políticas públicas passivas de emprego que subsidiam temporariamente os trabalhadores no Brasil. De maneira sucinta, abordar-se-á o crescente e preocupante aporte de recursos e número de benefícios concedidos à população desempregada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Ao expor tal cenário, o artigo procura também discutir e comparar, na seqüência, a própria sistemática de concessão do seguro-desemprego vigente no Brasil e compará-la com aquela praticada em outros países, dado o crescente aporte de recursos financeiros que a mesma demanda. Por fim, aponta algumas possíveis sugestões para a reformulação desta política pública passiva de emprego, que permanece praticamente inalterada desde sua implantação, na década de 1980.

Palavras-chave: Seguro-Desemprego; Políticas Públicas; Emprego; Benefício; Desemprego.

### **O DESEMPREGO E O BENEFÍCIO QUE BUSCA TEMPORARIAMENTE SUBSIDIÁ-LO**

O desemprego é uma questão preocupante, tanto no Brasil como em qualquer outro país inserido no sistema capitalista de produção (por sua parte, poupador de mão-de-obra). Com sensíveis taxas de desemprego<sup>3</sup> (IBGE, 2009), a dinâmica do mercado de trabalho se mostra rápida e exigente em diferentes locais, onde os recursos disponíveis se distribuem social e geograficamente, o que resulta em trabalho e desocupação, por sua parte, desdobramentos paradoxais. Com a predominância do capitalismo, este requer a existência de um “exército de reserva”, ou seja, um grande contingente de pessoas em busca de trabalho (SANTOS, 2006; WEBER, 2005).

Nessa linha, De Masi (2001) observa que no mercado de trabalho existem aqueles que estão desocupados, à procura de um emprego, ao passo que os postos de trabalho disponíveis vão sendo reduzidos. A falta de uma perspectiva melhor na zona rural intensifica o êxodo, enquanto que os jovens constituem mais da metade dos desempregados no caso do Brasil,

---

<sup>1</sup>Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS – UNISC. Professor do Curso de Administração da Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Rua do Comércio, 3000, Bairro Universitário - Ijuí/RS - Brasil - CEP 98700-000. Correio Eletrônico: [marcos.dhein@unijui.edu.br](mailto:marcos.dhein@unijui.edu.br)

<sup>2</sup>Professor do Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado – em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS. Rua do Comércio, 3000, Bairro Universitário - Ijuí/RS - Brasil - CEP 98700-000. Correio Eletrônico: [dieter@unijui.edu.br](mailto:dieter@unijui.edu.br)

<sup>3</sup>No mês de junho de 2009 a taxa de desocupação foi estimada em 8,1% da População Economicamente Ativa (PEA) para o conjunto das seis regiões brasileiras abrangidas pela pesquisa (IBGE, 2009).

somado aos mais idosos, que também buscam sua (re)inserção no mercado de trabalho (IPEA, 2008).

Apesar do desemprego ocorrer de maneira diferenciada, dado o dinamismo econômico e social da população de determinado país ou região, várias são as teorias que tentam explicar como ele acontece além dos distintos motivos para uma pessoa estar (ou se declarar) como desempregado. Isto porque ela pode estar entrando pela primeira vez no mercado de trabalho ou por ter pedido demissão de um emprego, como também, ser incluso em uma redução de efetivo da empresa no qual trabalhava (ZYLBERSTAJN E BALBINOTTO NETO, 1999). Consoante a isso, está o fato de o Brasil possuir uma alta carga tributária para se manter um empregado, que gira em torno de 103,46% (férias, 13º salário, etc.), impostas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (PASTORE, 2006).

Outrossim, como o desemprego é um fenômeno complexo, onde parece não haver uma única causa que o justifique, é visível, porém, que uma nação com altas taxas de desemprego terá uma população com menor poder econômico, gerando um desaquecimento da economia. Por isso, a devida compreensão destes fatos é de fundamental importância a fim de identificar suas causas, o que permite indicar quais as medidas em termos de políticas econômicas a serem adotadas para minimizar o desemprego (ZYLBERSTAJN E BALBINOTTO NETO, 1999).

Entretanto, com o intuito de minimizar o desemprego, existem as chamadas políticas públicas passivas que consideram o nível de emprego (ou desemprego) como real e seu objetivo visa assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o "excesso de oferta de trabalho", tendo-se como o instrumento mais importante nessas alternativas, historicamente, o seguro-desemprego<sup>4</sup>.

Sobre tal benefício, no decorrer dos anos 80, junto ao desequilíbrio financeiro existente no Brasil, estabeleceu-se uma disputa tanto teórica como política: o seguro-desemprego estaria contribuindo para manter taxas de desemprego elevadas ao diminuir o custo da procura ou aumentando a duração do desemprego (AZEREDO E RAMOS, 1995)?

Nessa linha, o artigo expõe a seguinte notícia:

---

<sup>4</sup>Apesar deste benefício ser ofertado tanto para o trabalhador formal quanto para o doméstico e para aquele que realiza trabalhos informais, como no caso de pescadores, o presente artigo busca trabalhar com maior profundidade na modalidade predominante, ou seja, no caso do trabalhador formal dispensado sem justa causa. Entretanto, entende-se desde logo que não se anula a possibilidade de serem aglutinadas às demais modalidades, as sugestões de reformulação presentes no final deste artigo.

“O gasto com o pagamento de seguro-desemprego subiu este ano por causa do agravamento da crise financeira mundial a partir setembro do ano passado e do maior número de demissões formais no final do ano passado, que se refletiram em mais concessão de benefícios no início de 2009 (SOBRAL, 2009)”.

Apesar de ser uma informação que requer maiores aprofundamentos, o presente artigo intenta discorrer a seguir sobre os (possíveis) motivos que geram a monta dos crescentes valores pagos e sua concessão, como a própria sistemática de obtenção do benefício do seguro-desemprego. Isto porque, parte-se do pressuposto de que o mesmo é detentor de inúmeras falhas tanto em seu processo de pedido como de concessão, e que tanto oneram gradativamente os cofres públicos em razão de crescentes aportes para sua manutenção. Outrossim, entende-se que ele também abre caminhos para que pedidos desnecessários do benefício sejam praticados neste sistema, aqui, entendido como frágil e ineficaz em certos aspectos complementares ao seu fim.

## **BREVE HISTÓRICO E OS NÚMEROS SOBRE O BENEFÍCIO DO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL**

Criado no Brasil em 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.284, o seguro-desemprego é um benefício “garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal e tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente (MTE, 2010)”.

Após a Constituição de 1988, foi integrado ao Programa do Seguro-Desemprego e possui como fonte de custeio o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Sua finalidade consiste em prover uma assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado por iniciativa da empresa, bem como auxiliá-lo em sua manutenção e busca por um novo emprego, por meio de ações integradas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

Em 1994, a Lei nº 8.900 estabeleceu novos critérios diferenciados para a concessão de parcelas do benefício, com (a) três (3) parcelas ao trabalhador que comprovar vínculo empregatício de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, (b) quatro (4) parcelas para o empregado que trabalhou no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, e (c) cinco (5) parcelas para aquele que comprovar um vínculo, de mínimo, vinte e quatro meses.

Em contrapartida, segundo o MTE, o pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso quando houver a admissão do trabalhador em novo emprego, ou dê início à percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-

acidente e a pensão por morte. Entretanto, existe também a possibilidade de cancelamento do benefício, quando o trabalhador (a) recusá-lo, ou for (b) comprovada a falsidade na prestação das informações necessárias para sua obtenção. Igual ação será feita quando (c) constatada a fraude visando à percepção indevida do benefício ou ainda por (d) morte do segurado (MTE, 2010). No que tange os termos monetários, os valores correspondentes ao benefício estão descritos a seguir.

#### **Quadro 1 – Cálculo do seguro-desemprego**

Faixas de Salário Médio	Valor da Parcela
Até R\$ R\$ 841,88	Multiplica-se salário médio por 0.8 (80%)
De R\$ 841,89 até R\$ 1.403,28	O que exceder a 767,60 multiplica-se por 0.5 (50%) e soma-se a 673,51.
Acima de R\$ 1.403,28	O valor da parcela será de R\$ 954,21 invariavelmente.

Fonte: MTE, 2010.

Pelo quadro 1, observa-se que os valores do seguro-desemprego oferecem condições possíveis de manutenção temporária para aquele que necessita de uma subsistência financeira, uma vez que tal valor não pode ser menor de um salário mínimo vigente no País (R\$ 510,00). Entretanto, não é possível atentar apenas para os valores condizentes às parcelas ora mencionadas, mas principalmente, deve-se também observar os valores pagos aos beneficiados e seus respectivos números em termos de segurados.

Como forma de ilustrar melhor esta situação, o quadro a seguir traz como informação tanto importante como preocupante, o vertiginoso aumento ano a ano dos recursos para o uso do seguro-desemprego.

#### **Quadro 2 – Valores das parcelas pagas por ano no Brasil**

Ano	Valor Pago – R\$	Nº Segurados
2000	3.865.134.041,64	3.844,33
2001	4.609.995.593,99	7.183,62
2002	5.492.261.440,52	6.235,19
2003	6.435.011.131,22	4.987,58
2004	6.858.499.504,08	4.817,21
2005	8.600.895.423,03	5.404,78
2006	10.106.993.146,45	5.745,50
2007	12.245.905.669,79	8.567,49
2008	13.858.617.217,36	12.614,82
2009	18.263.760.317,89	7.171,05

Fonte: MTE, 2010.

Como se pode observar, o crescente aporte de recursos para o pagamento do seguro-desemprego cresceu consideravelmente se comparados os anos de 2000 até 2009. Nesse sentido, no ano de 2007, dos 7,5 milhões de trabalhadores demitidos sem justa causa no Brasil, 8.567,49 milhões tornaram-se beneficiários do seguro-desemprego e aproximadamente 53% (4.541,51 milhões) permaneceram por mais de um mês fora do mercado formal (MTE, 2010).

Em 2008, o seguro-desemprego demandou R\$ 13.858 bilhões, beneficiando 12.614,82 milhões de trabalhadores. Em contrapartida, no ano de 2009, foram R\$ 12.245 bilhões de reais em pagamento de benefícios do seguro-desemprego. Em termos de números, foram 7.171,05 milhões de trabalhadores beneficiados, o que fez com que o FAT apresentasse nesse ano, seu primeiro déficit, no valor de R\$ 1,81 bilhão (MTE, 2010). Um cenário extremamente preocupante e oneroso tanto para a economia como para a população que precisa de uma atividade remunerada para sua subsistência.

Se analisada comparativamente, a população total do Brasil, em 2000 era de 169.799.170 pessoas, enquanto que em 2009 a estimativa era de 191,5 milhões de habitantes (IBGE, 2009). Apesar deste resultado, esperava-se o mesmo resultado para a população com emprego, ou seja, a chamada População Ocupada (PO). Entretanto, a relação de crescimento/ano do seguro-desemprego foi predominantemente maior, como se pode perceber no quadro 2.

Todavia, vale lembrar que o vigente sistema capitalista de produção, por vezes, faz com que as máquinas substituam em certos (e crescentes) casos o homem. Desta forma, a “massificação mecânica” denota a idéia de que postos de trabalho estão sendo destruídos (RIFKIN, 1996). Todavia, entende-se que além desta premissa, outros são os (possíveis) fatores que, no decorrer do artigo, serão explicitados a fim de ilustrar o real aumento do número de concessão de benefícios do seguro-desemprego.

Outro ponto que deve ser verificado diz respeito ao número de desempregados no Brasil. Segundo dados do IBGE, até outubro de 2009, o contingente de desocupados era de 1,9 milhão de pessoas. Entretanto, é oportuno lembrar que a pesquisa realizada por tal Órgão leva em consideração somente 6 capitais<sup>5</sup> do país. Em contrapartida, dados do MTE (2010) informam que no mesmo período de 2009, 5.759.151 pessoas receberam o auxílio-desemprego.

Com tais dados, a seguir buscar-se-á melhor clarificar o (des)conhecimento que pode gerar o resultado de uma sensível demanda dos pedidos de seguro-desemprego que, contabilizados ao longo dos anos, geram inúmeras notícias que se limitam apenas aos números absolutos. Entretanto, os mesmos não são aprofundados em termos de origem, tendo por igual situação a falta de uma discussão acerca de sua própria (e defasada) sistemática de concessão.

### **MERCADO DO DESEMPREGO: A CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO – ALGUMAS (POSSÍVEIS) CAUSAS QUE GERAM PROBLEMAS (TÃO ANTIGOS QUANTO POUCO) APARENTES**

Ao se pensar em mercado de trabalho, intenta-se em muitos casos, primordialmente, a geração de emprego e renda, secundarizando assim a dinâmica do desemprego. Esta, por sua vez, para alguns, pode ser “amenizada” ao se adotar medidas paliativas, tal como o mero aumento de parcelas de SD, ao invés da desoneração da carga tributária trabalhista (PASTORE, 2006) para o empregador. Contudo, a primeira observação acerca deste mercado (o do desemprego) reside na discrepância de números relativos à população que compõe essa condição. Isto porque ao passo em que um Órgão (IBGE) aponta (apenas) uma amostra da população (das seis capitais pesquisadas que) está desempregada, em contrapartida, o MTE realiza outra pesquisa, com diferentes capitais<sup>6</sup>, restringindo-se apenas aos desocupados (sem trabalho). Desta forma, acaba desconsiderando aqueles que compõem praticamente o dobro (e integram o real cenário) da vigente parcela de pessoas dependentes do Erário, via auxílio-desemprego.

Consoante a isso, como segunda observação, entende-se que é preciso levar em conta a questão acerca da usualidade do benefício, ou seja, o número de vezes que o favorecido se vale do seguro-desemprego. Isto porque, dada a extrema precariedade de controle de concessão, isto proporciona ao segurado que não se esforce na busca por um novo emprego,

---

<sup>5</sup> São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Recife, Rio de Janeiro e Curitiba.

<sup>6</sup> São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belo Horizonte e Distrito Federal.

muito embora, durante o pagamento de tal benefício, este não é computado para fins de aposentadoria (AZEREDO E RAMOS, 1995). Somado a isso, tem-se ainda a problemática da oferta de cursos de qualificação para o emprego, que mesmo prevista na lei e necessária em certas atividades, carece de maiores atenções. Nesse sentido, entende-se que é mais proveitoso para o segurado permanecer no seguro-desemprego, uma vez que não existe nenhum controle de fiscalização em termos de frequência para cursos afins a sua atividade profissional (PASTORE, 2006).

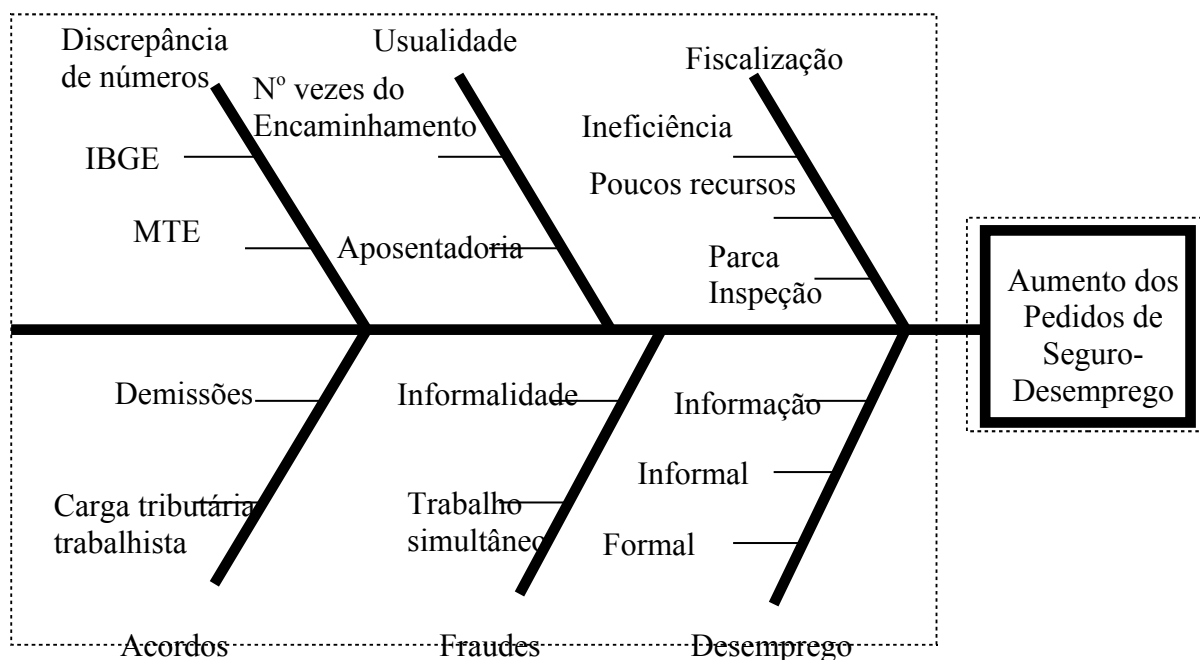
A terceira variável em questão diz respeito à falta (ou então, precária) ação de fiscalizar como se processam as demissões dentro das empresas. Isto porque, apesar de ser pregada a necessidade de serem contratados mais fiscais para reforçarem o quadro de profissionais atualmente com 3 mil auditores (RICHARD, 2008), mesmo assim é incipiente a própria ação por parte dos agentes do Órgão no que concerne a coibição de possíveis fraudes nas demissões, comumente ocorridas (O GLOBO, 2008).

Como quarta questão está a própria ação de comum acordo que pode ocorrer entre patrões e empregados no que se refere às demissões que ocorrem no país, ou seja, os chamados “acordos”. Apesar do conhecido desemprego vigente no país, deve-se também considerar a existência de uma alta carga tributária trabalhista (mencionada anteriormente). Nessa linha, é sabido que nem toda empresa possui condições de demitir um empregado e capacitar outro em pouco tempo dada a dinâmica do cenário econômico atual, como ocorre em certas profissões, a exemplo daqueles dedicados à Tecnologia da Informação (MAÑAS E OLIVEIRA, 2004).

Por isso, como quinto elemento, no que tange a concessão do benefício, não se deve ignorar a possibilidade de ocorrerem as chamadas “fraudes” nas rescisões, ou seja, cria subterfúgios para que o desempregado consiga receber o benefício e permaneça trabalhando tanto no mercado formal como no informal, este último que atualmente compreende 60% da População Economicamente Ativa – PEA (VIANNA, 2004; AZEREDO E RAMOS, 1995; PASTORE, 2006). Consoante a isso, Chahad (1999) aponta que a própria legislação tem sido benemerente quanto aos critérios de percepção do benefício, o que acarreta em fáceis condições de habilitação e acesso, aumentando a permanência dos beneficiados na fila do auxílio-desemprego.

Como forma de melhor ilustrar o que foi brevemente exposto, a seguir, tem-se uma figura que intenta demonstrar no entendimento dos autores, quais são as causas que decantam em um crescente número de pedidos de seguro-desemprego.

**Figura 1 – Causas que geram a elevada demanda de pedidos de seguro-desemprego**



Fonte: Próprios autores, 2010.

A figura 1 busca reunir alguns elementos aqui entendidos como geradores dos crescentes pedidos de seguro-desemprego no Brasil. Como se percebe, existem fatores que vão desde a própria falta de comunicação para uma maior e mais precisa taxa de desemprego e que notoriamente não corresponde com a realidade nacional, uma vez que ambas (IBGE e MTE) focam-se apenas em determinadas aglomerações urbanas. Somado a isso, existe a precária ação dos auditores fiscais do MTE, que vale lembrar, na maioria dos casos, apenas realizam visitas às empresas mediante denúncia. Na mesma linha de discordância, está a relação Usualidade x Acordos e Fraudes, o que desde logo, entende-se como crível e urgente uma maior interação com os principais mecanismos de relação trabalhista (Sindicatos, Federações, Associações, etc.) para que juntos consigam auxiliar o MTE a executar uma fiscalização mais rígida sobre os pedidos de seguro-desemprego.

Outrossim, a própria dinâmica do mercado do desemprego, visível pela população em geral como sendo composta apenas pela modalidade formal. Desta maneira, não se identifica sua parte informal que (mesmo declarando-se como desempregado, mantém um vínculo “frio” com a empresa e mesmo sem direito) se vale do auxílio-desemprego ante esta tão defasada sistemática de concessão. Portanto, a seguir o artigo busca expor a seguir, a maneira como outros países estendem seus auxílios financeiros aos segurados, e que poderão, futuramente, servirem de modelo ao sistema de política passiva de emprego vigente no Brasil.

## A CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO EM OUTROS PAÍSES: EXEMPLOS E (A POSSÍVEL ADOÇÃO DE NOVAS) PRÁTICAS

Dentre de uma economia global, o desemprego também afeta outros países<sup>7</sup>, que por sua parte, possuem políticas públicas passivas de emprego com vista a dar assistência financeira temporária, porém, com distintas diretrizes, contrariamente ao “figurino único” oferecido no Brasil, como exposto na síntese a seguir, segundo informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2009).

Quadro 3 – Tipo de beneficiado e a sistemática de concessão de seguro-desemprego em outros países

País	Tipo de Beneficiado	Sistema de Concessão
------	---------------------	----------------------

<sup>7</sup>Foram selecionados 9 países com diferentes sistemáticas, porém, vale dizer que não se restringe tão somente a eles, a possibilidade de comparação e futura adoção de suas práticas no sistema brasileiro.

Estados Unidos	Empregados de firmas de indústria e comércio. Empregados de organizações não-lucrativas com quatro ou mais empregados durante 20 semanas por ano. Quase todos os trabalhadores dos governos estaduais e locais, trabalhadores domésticos e 40% dos trabalhadores das fazendas são cobertos.	Cerca de 50% dos rendimentos, de acordo com as fórmulas de cada estado. Benefício mínimo básico semanal: US\$ 5 a 68 (em metade dos estados, US\$ 30 ou mais) de acordo com o estado. Suplemento para dependentes: cerca de 25% dos estados pagam US\$ 1 a 95 por semana por criança e às vezes para outros dependentes. O benefício é pago após uma semana de espera, na maioria dos estados, por até 26 semanas (de acordo com o estado). A Lei Federal garante até 13 semanas adicionais em estados com altas taxas de desemprego. A assistência é disponível em alguns estados para trabalhadores inelegíveis devido à cobertura de emprego insuficiente e para trabalhadores necessitados que tenham exaurido os direitos a benefícios nos programas de assistência federal e estaduais.
Japão	Empregados em todas as empresas não incluindo aqueles com cobertura voluntária ou participantes dos sistemas especiais. Excluídos os trabalhadores idosos com 65 anos ou mais e os trabalhadores sazonais com tempo de emprego de quatro meses ou menos.	60% a 80% dos salários (maiores percentuais para aqueles que ganham menos). Mínimo 3.160 ienes – US\$ 30,00 (2.390 ienes – US\$ 22,50 para trabalhadores sazonais) por dia; máximo 9.040 ienes – US\$ 85,50. Pagável após sete dias de espera.
Itália	Trabalhadores ocasionais, sazonais e de algumas categorias especiais. Trabalhadores de indústria e da construção.	15% do salário, pagos após sete dias de espera. Duração máxima: 180 dias.
França	Pessoas empregadas. Excluídos os trabalhadores de construção e cais, marinheiros mercantes e aviadores.	Pessoa segurada: 2,91 % do salário mensal
Alemanha	Pessoas empregadas: trabalhadores agrícolas e domésticos, aprendizes e <i>trainees</i> . Excluídos os trabalhadores casuais e familiares.	2,15% do salário (ou nada se este for inferior a 10% do teto).
Argentina	Apenas trabalhadores de construção.	Ocorrendo demissão ou aposentadoria, os empregadores devem pagar indenização, por rompimento de contrato, de um mês de salário por ano de serviço (até 10 anos); máximo por mês = três vezes o salário mínimo legal.
Espanha	Empregados dos setores de indústria e serviços, empregados das ferrovias, mineiros, marinheiros, presidiários em liberdade condicional.	1,1% do salário coberto, de acordo com 11 classes de ocupação.
México	Todos os trabalhadores remunerados	A lei trabalhista determina que o empregador pague ao empregado demitido uma quantia igual a três meses de salários mais 20 dias por cada ano de serviço.
Chile	Pessoas empregadas	Nos primeiros 90 dias, 6.000 pesos por mês; entre o 91° e 180° dia, 4.000 pesos por mês; entre 181° e 360° dia, 3.000 pesos por mês.

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, 2009.

Pelo quadro 3 é possível verificar as diferentes situações de concessão do benefício do seguro-desemprego em cada um dos países acima mencionados. Em países como os Estados Unidos, por exemplo, percebe-se que a legislação não é extensiva a todos os 53 Estados desta

Federação. Outro ponto diferente praticado nos Estados Unidos diz respeito ao valor do benefício ser maior ou menor, dependendo da taxa de desemprego de cada Estado. A parte que abrange os tipos de beneficiários também é ampla no sistema norte-americano, assemelhando-se ao brasileiro, exceto no caso de trabalhadores com funções públicas, regidos por estatuto.

No caso do Japão, observa-se que o tipo de beneficiado limita-se aqueles que possuem até 65 anos. Em termos de valor do benefício, tal monta é proporcionalmente maior para aqueles que percebiam menos valores enquanto empregados, acompanhado do fator de cálculo, semelhante ao praticado no Brasil (vide quadro 1).

Em países como a Itália, verifica-se que a concessão do auxílio-desemprego é estendida tanto a trabalhadores sazonais e ocasionais. Entretanto, o cálculo do valor do benefício (15%) é bem menor do que o praticado no Brasil (vide quadro 1), porém, possui duração semelhante (com 180 dias).

No caso da França, apesar de atender a todos os trabalhadores empregados, estão excluídos os trabalhadores de construção e portuários, além de marinheiros mercantes e aviadores. Contudo, para aqueles atendidos, estes recebem até 2,91 % de seu último salário mensal.

A Alemanha estende seu benefício de seguridade financeira aos trabalhadores agrícolas e domésticos, aprendizes e *trainees* de empresas, recebendo até 2,15% de seu último salário (ou sem direito ao benefício, caso o salário seja inferior a 10% do teto). Porém, vale lembrar que o seguro-desemprego não é disponibilizado aos trabalhadores casuais e familiares daquele país.

No caso da Espanha, este país disponibiliza o seguro-desemprego a uma ampla gama de trabalhadores que abrange desde aqueles empregados na indústria e nos serviços até os presidiários em liberdade condicional, recebendo até 1,1% do salário, sempre de acordo com as 11 classes de ocupação definidas pelo seu Governo.

Em contrapartida, no México, apesar de oferecê-lo a todos os trabalhadores que percebem alguma remuneração, a lei trabalhista desse país realiza um cálculo baseado no tempo de serviço do ex-empregado. Nessa sistemática, é o empregador (e não o Governo) que se vê obrigado a pagar a ele três meses de salários acompanhado de vinte dias remunerados, proporcional ao seu tempo de empresa.

Como último país ora exposto e com adoção de diferentes sistemáticas de concessão de seguro-desemprego, está o Chile, que concede o benefício a toda e qualquer pessoa empregada. Porém, o valor disponibilizado (até 6.000 pesos chilenos, equivalente a R\$ 22,00)

conforme a elasticidade do tempo de seguridade (de 90 a 360 dias), ou seja, quanto mais tempo percebendo o benefício menor será seu valor.

Como se pode perceber, todos os países possuem diferentes sistemáticas para a concessão do seguro-desemprego. É bem verdade que existem algumas semelhanças em certos casos (como o período de concessão) e outras (muitas) diferenças (restrição à idade, responsabilidade por parte do empregador, benefício variável conforme taxa de desemprego do Estado e número de dependentes).

Contudo, entende-se que urge a necessidade de ser iniciado um processo de estudo voltado para uma reformulação nesta política pública passiva de emprego dado o dinamismo do vigente mercado de trabalho. Para tanto, ao final deste artigo, são elencadas algumas (possíveis) sugestões para que um processo de concessão do seguro-desemprego no Brasil se torne mais rigoroso, eficaz e (principalmente) menos oneroso aos cofres públicos.

### **PROPOSTAS PARA UMA NOVA CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL: (AÇÃO DE) URGÊNCIA OU (DE) UTOPIA?**

Conforme discutido anteriormente, que buscava abrir caminho para as sugestões propostas a seguir, onde se acredita serem, no mínimo, consideradas como o início de uma aprofundada e necessária discussão acerca de um tema contíguo ao desemprego, como é o caso do benefício que busca acalantar financeiramente aquele que se encontra nesta situação.

Desta forma, no primeiro plano estaria o campo preventivo visando a (1) desoneração da carga tributária trabalhista – atualmente em 103,46% (PASTORE, 2006) – em especial sobre as contribuições aos chamados sistemas “S” (Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI).

Além disso, discutir a possibilidade de uma (2) ampliação dos recursos de infra-estrutura (computador, material de expediente, etc.) estendidos aos Fiscais do Trabalho, além de (3) um maior número destes. Com um maior número de profissionais, estes, por sua parte, atuariam não apenas mediante denúncia de fraudes e descumprimentos da lei, mas também em (4) parceria com as demais entidades (Sindicatos patronal e de classe) ligadas aos diferentes setores empregatícios.

Outro ponto entendido como salutar para a diminuição dos pedidos de seguridade financeira seria (5) comprometer todos os Estados do País em informarem suas taxas de desemprego, sempre em parceria com o MTE e outras entidades (como, por exemplo, o

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA), uma vez que sabidamente, o desemprego é diferente em diferentes Estados do Brasil.

No que tange o campo concessivo, primeiramente entende-se que é falha a ação por parte do sistema regulatório quando da ação de controlar onde se encontra o beneficiário que percebe o seguro-desemprego. Isto porque, após encaminhar a documentação, este deve esperar até trinta (30) dias para receber a primeira do benefício (VIANNA, 2004).

Desta forma, entende-se que (1) o próprio prazo para encaminhamento do seguro-desemprego (que atualmente é de até 120 dias após a demissão) deveria ser reduzido, resultando em uma maior preocupação por parte do beneficiado em postular seu auxílio. Outrossim, se a necessidade de receber o valor que visa custear sua subsistência é urgente, não pode ser considerado como positivo o alargamento deste prazo.

Consoante a esta situação, (2) a participação dos beneficiados nos cursos de qualificação é praticamente nula, uma vez que estes, até o quanto se sabe, não ocorrem. Portanto, entende-se que caberia ao MTE (3) destinar maiores recursos para tais cursos, respeitando sempre o dinamismo de cada município, ao invés de estender o número de parcelas a determinadas categorias de trabalho (SOBRAL, 2009) e que diretamente, contribuem para o aumento das taxas de desemprego.

Como forma de impedir a desobrigação do segurado em aceitar um novo emprego caso esteja percebendo o seguro-desemprego ou então quando chamado a realizar um determinado curso de capacitação, dever-se-ia (4) estabelecer convênios com agências de empregos, sejam elas particulares ou aquelas pertencentes ao Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Desta maneira, com um sistema *on line* de informações, isto (5) condicionaria o segurado a receber o benefício mediante prévia verificação de uma vaga condizente as suas aptidões profissionais acompanhada do (6) envio mensal de uma relação dos empregados das empresas às Delegacias do MTE em seus respectivos municípios de composição no País, para fins de controle de concessão de benefícios.

Como outra tentativa de diminuir a crescente demanda de benefícios do seguro-desemprego, poder-se-ia reformular a própria política de valores *versus* tempo sem emprego, propondo assim a (7) diminuição proporcional do benefício, como praticado em países como o Chile (vide quadro 3).

Consoante a essa possibilidade, observa-se também a (8) restrição de concessão deste benefício mediante o estado civil (casado, solteiro, etc.) e respectiva situação familiar e estrutural (número de filhos, casa própria ou aluguel) e despesas de manutenção (água e luz) arcadas pelo requerente.

Como última e momentânea possibilidade de reformulação nessa política pública passiva de emprego, sugere-se a (9) a adaptação do existente Cartão do Cidadão, ou em uma perspectiva mais ampla, que seja inserida a concessão de tal benefício no chamado “cartão único”, que conforme a Lei n.9.454/97 ainda espera pela sua regulamentação (PASTORE, 2006). Por sua parte, este cartão seria um passaporte para todo e qualquer cidadão, onde sua principal função seria a de aglutinar o maior número de informações possíveis (sexo, idade, CTPS, histórico de empregos e número de pedido de encaminhamento do SD) sobre o beneficiário, bem como a redução da informalidade.

Apesar destes apontamentos, vale lembrar que existem também, na atualidade, algumas tentativas advindas por parte do Governo Federal em modernizar sua concessão do benefício, como, por exemplo, informatizar o pedido de encaminhamento do seguro-desemprego a fim de desburocratizar e minimizar o risco de fraudes (SOBRAL, 2009).

Desta maneira, entende-se que a criação deste cartão de controle viabilizará um maior controle sobre o perfil do solicitante como uma maior precisão de sua usualidade, sugerindo-se como sendo obrigatória a contra apresentação do número do cartão desse segurado em toda e qualquer aquisição de produtos ou serviços durante o período de percepção do benefício.

Na tentativa de melhor ilustrar tais possibilidades ora propostas, tem-se o quadro a seguir, que aponta as respectivas mudanças entendidas como viáveis e eficazes para uma melhor (e mais precisa) concessão do seguro-desemprego.

Quadro 4 – Propostas preventivas e concessivas para a vigente política de concessão do seguro-desemprego

Propostas		
Nº	Preventivas	Concessivas

1	Desoneração da carga tributária trabalhista em especial sobre as contribuições aos chamados sistemas “S” (SESC, SENAC, SENAI).	Redução no prazo de encaminhamento do seguro-desemprego (atualmente – 120 dias após a demissão), resultando em uma maior preocupação por parte do beneficiado em postular seu auxílio.
2	Ampliação dos recursos de infra-estrutura (computador, material de expediente, etc.) aos Fiscais do Trabalho.	Maior fiscalização na participação dos beneficiados nos cursos de qualificação quando ocorrerem.
3	Maior número de Fiscais do Trabalho.	Maior aporte de recursos para cursos de qualificação respeitando o dinamismo de cada município, ao invés de estender o número de parcelas a determinadas categorias de trabalho.
4	parceria TEM com as demais entidades (Sindicatos patronal e de classe) ligadas aos diferentes setores empregatícios.	Estabelecer convênios com agências de empregos particulares ou as pertencentes ao Sistema Nacional de Emprego – SINE.
5	Comprometer todos os Estados a informarem suas taxas de desemprego, sempre em parceria com o MTE e outras entidades como o IPEA .	Criação de um sistema <i>on line</i> de informações, condicionando o segurado a receber o benefício mediante prévia verificação de uma vaga condizente as suas aptidões profissionais.
6		Envio mensal de relação dos empregados das empresas às Delegacias do MTE em seus respectivos municípios para fins de controle de concessão de benefícios.
7		Diminuição proporcional do benefício, como praticado em países como o Chile (vide quadro 3).
8		Restrição de concessão deste benefício mediante o estado civil (casado, solteiro, etc.) e respectiva situação familiar e estrutural (número de filhos, casa própria ou aluguel) e despesas de manutenção (água e luz) arcadas pelo requerente.
9		Criação ou adoção do “cartão único” conforme a Lei n.9.454/97. Sua principal função seria a de aglutinar o maior número de informações possíveis (sexo, idade, CTPS, histórico de empregos e número de pedido de encaminhamento do SD) sobre o beneficiário, bem como a redução da informalidade.

Fonte: Elaborado pelos próprios autores, 2010.

Apesar das alternativas ora propostas, vale ressaltar que o aprofundamento de estudos de viabilidade para uma possível adoção de outro modelo de concessão do auxílio-desemprego (com os moldes aqui explanados ou não), antes de ser intensificado, sobretudo, estará condicionado a uma gradativa e experimental implementação.

Isto porque, independente dessa mudança estar baseada em modelos de outros países (brevemente expostos) ou calcada em uma reformulação interna (porém, isenta de uma modernização conservadora), entende-se que algumas vantagens poderiam ser geradas. Dentre elas estariam a possibilidade de melhor observar como se porta a demanda dos benefícios,

além de uma clarificação mais próxima da realidade, no que condiz o perfil do postulante do seguro-desemprego, além do número real de desempregados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A POLÍTICA DE CONCESSÃO DO SEGURO-DESEMPREGO**

No decorrer do presente artigo, buscou-se melhor caracterizar a maneira como são estabelecidos os referenciais que formam as (desencontradas) taxas de desemprego no Brasil. Somado a isso, verificar se procede e é concedido o benefício do Seguro-Desemprego, a mais conhecida medida que intenta minimizar esta preocupante situação (ZYLBERSTAJN E BALBINOTTO NETO, 1999), oferecida atualmente em um “figurino único”.

Logo a seguir, buscou-se apontar algumas causas que geram problemas a toda a sociedade, tanto em termos de regulação (política de concessão, usualidade do benefício, parca fiscalização) quanto econômicos (mercado – formal e informal – de desemprego, fraudes, “acordos”, etc.) e sociais (dependência delongada do Erário, aumento do período de desemprego, precarização do trabalho) (PASTORE, 2006; AZEREDO e RAMOS, 1995).

Todavia, no que tange a temática do desemprego, é visível que ele também acontece em diferentes países que, por sua parte, possuem ações com aspectos semelhantes e outros (muito) mais criteriosos em termos de política de concessão do seguro-desemprego, e que serviram de base para algumas sugestões de mudança interna nesta política pública passiva de emprego vigente no Brasil.

Desta maneira, frente ao cenário brevemente exposto, o intuito final deste artigo residiu em propor uma maneira mais eficiente para a concessão deste benefício no Brasil, adotando-se diferentes critérios (vide quadro 4) dos atuais, com vista a iniciar um processo mais rigoroso e eficaz no que se refere a sua concessão.

Entretanto, apesar de tais proposições, a sugestão de mudança não se restringe apenas ao campo de concessão do benefício, mas também em conhecer de maneira generalizada sua nova sistemática de concessão. Para tanto, sugere-se começar, por exemplo, pelas principais aglomerações urbanas em diferentes Estados do País, exclusas as comumente pesquisadas (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, etc).

Apesar de haverem ainda poucos estudos (ZYLBERSTAJN e BALBINOTTO NETO, 1999) preocupados com os números e fatores que geram o seguro-desemprego no Brasil, acredita-se que é preciso urgentemente reformular sua política de concessão. Isto porque, seja

a dinâmica ou o perfil de cada Estado, ambos se depreendem de maneira diferenciada quando comparadas com as regiões-base de pesquisa vigente.

Contudo, apesar das inúmeras contestações que poderão vir a se manifestar, contrárias às mudanças na concessão do auxílio-desemprego, entende-se que elas são, além de críveis, necessárias para uma possível reformulação. De pronto, acredita-se que tal mudança pode propiciar não apenas um maior controle e eficácia, como principalmente, a certeza de que este benefício não significa uma vantagem momentânea, mas sim, um direito sem subterfúgios.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios*. In: Planejamento e políticas públicas nº 12 – Jun/dez 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte5.pdf>. Acesso em: 20 de Setembro de 2008.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. *As bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego*. São Paulo: Convênio Fipe/MTE, abr. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdadepobrezabrazil/capitulo20.pdf> Acesso em: 20 Outubro de 2008.

DE MASI, Domenico. *O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial*. 1 ed. Tradução de Yadyr A. Figueiredo. Rio de Janeiro: José Olympio. 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE (São Paulo). *Tipos de seguro-desemprego no mundo*. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/segdes/segdesb.xml#ALE>. Acesso em: 23 de Julho de 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Rio de Janeiro). Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1419&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1419&id_pagina=1). Acesso em: 23 de Julho 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (Brasília). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=4621](http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=4621). Acesso em: 23 de Maio de 2009.

MAÑAS, A. C.; OLIVEIRA, J. F. *Tecnologia, trabalho e desemprego: Um Conflito Social*. 1 ed. São Paulo: Érica, 2004.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE (Brasília). *Seguro-Desemprego*. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/seg\\_desemp/default.asp](http://www.mte.gov.br/seg_desemp/default.asp). Acesso em: 01 de Janeiro de 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. (Brasília). Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/geral/mpf-rs-apura-fraudes-no-seguro-defeso-para-pescadores/>. Acesso em: 23 de Julho de 2009.

**O Globo.** *PF prende sete suspeitos de fraude no seguro-desemprego.* Publicada em 01/04/2008. (São Paulo). Disponível em: [http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/04/01/pf\\_prende\\_sete\\_suspeitos\\_de\\_fraude\\_no\\_seguro-desemprego-426627845.asp](http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/04/01/pf_prende_sete_suspeitos_de_fraude_no_seguro-desemprego-426627845.asp). Acesso em: 23 de Julho de 2009.

PASTORE José. *As mudanças no mundo do trabalho: leituras de sociologia do trabalho.* São Paulo: LTr: 2006

RICHARD, Ivan. *Lupi reclama do baixo número de auditores fiscais do trabalho.* Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/08/07/materia.2008-08-07.6815542921/view>. Acesso em: 23 de Julho de 2009.

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos – o declínio inevitável dos níveis de emprego e da redução da força de trabalho.* Markon Books: São Paulo, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção.* São Paulo: Hucitec, 2006.

SOBRAL, Isabel. *Gasto com seguro-desemprego é o mais alto desde 2003.* Agencia Estado. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,gasto-com-seguro-desemprego-e-o-mais-alto-desde-2003,407244,0.htm>. Acesso em: 23 de Julho de 2009.

\_\_\_\_\_. *DF vai testar informatização do seguro-desemprego.* Agencia Estado – 23 mai. 2009. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/economia/not\\_eco377916,0.htm](http://www.estadao.com.br/economia/not_eco377916,0.htm) Acesso em: 23 de Julho de 2009.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Manual prático das relações trabalhistas.* 6 ed. LTr, São Paulo, 2004.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo.* 3 ed. Schwarcz, São Paulo, 2005.

ZYLBERSTAJN, Hélio; BALBINOTTO NETO, Giacomio. *As Teorias de Desemprego e as Políticas Públicas de Emprego.* São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.estecon.fea.usp.br/index.php/estecon/article/viewFile/498/209>. Acesso em: 19 de Junho de 2008.