

Amorim, Brunu; Sousa, Victória Evellyn Costa Moraes; Silva, Sandro Pereira

Working Paper

Perfil e padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil

Texto para Discussão, No. 3059

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Amorim, Brunu; Sousa, Victória Evellyn Costa Moraes; Silva, Sandro Pereira (2024) : Perfil e padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil, Texto para Discussão, No. 3059, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3059-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/311585>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3059

**PERFIL E PADRÕES DE
ACESSO REPETIDO AO
SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL**

**BRUNU AMORIM
VICTÓRIA EVELLYN COSTA MORAES
SOUSA
SANDRO PEREIRA SILVA**



**PERFIL E PADRÕES DE ACESSO
REPETIDO AO SEGURO-DESEMPREGO
NO BRASIL**

BRUNU AMORIM¹
VICTÓRIA EVELLYN COSTA MORAES SOUSA²
SANDRO PEREIRA SILVA³

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* brunu.amorim@ipea.gov.br.

2. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail:* victoria.sousa@ipea.gov.br.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Disoc/Ipea. *E-mail:* sandro.pereira@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Amorim, Brunu

Perfil e padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil / Brunu Amorim, Victória Evelyn Costa Moraes Sousa, Sandro Pereira Silva. – Brasília, DF: Ipea, 2024.
31 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3059).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-47651. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.

1. Seguro-desemprego. 2. Acesso Repetido. 3. Mercado de Trabalho. 4. Proteção Social. 5. Políticas Públicas. I. Sousa, Victória Evelyn Costa Moraes Sousa. II. Silva, Sandro Pereira. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 368.44

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

AMORIM, Brunu; SOUSA, Victória Evelyn Costa Moraes; SILVA, Sandro Pereira. **Perfil e padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, nov. 2024. 31 p. (Texto para Discussão, n. 3059). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3059-port>

JEL: J06; J65; J68.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3059-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO NO MUNDO	9
3 O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL.....	13
4 PERFIL E PADRÕES DE ACESSO AO SEGURO-DESEMPREGO	17
4.1 Padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil.....	17
4.2 Padrões de acesso ao seguro-desemprego de beneficiários que retornam ao mesmo empregador.....	22
4.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS	26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS	30

SINOPSE

Este estudo analisou a execução do seguro-desemprego no Brasil, com ênfase nos padrões de acesso repetido ao benefício por trabalhadores com vínculos formais de emprego. Considerou-se dois subperíodos – 2007-2012 e 2014-2019 – que, além de distintos na história recente da economia brasileira, são permeados por uma mudança institucional que alterou as regras de acesso ao benefício (Lei no 13.134/2015). Os padrões de acesso foram tabulados com base em aspectos sociodemográficos e laborais dos beneficiários. Também se investigou os padrões de acesso repetido de beneficiários que retornam ao mesmo empregador. Sobre os resultados, pode-se destacar dois pontos, conforme trazido a seguir.

- 1) Os índices de acesso repetido ao seguro-desemprego encontrados para o Brasil não foram altos em comparação com a literatura internacional, demonstrando que esse não parece ser um problema que comprometa significativamente a estrutura e a sustentabilidade do programa no país.
- 2) Os trabalhadores que recorreram mais vezes ao seguro-desemprego foram os daqueles grupos cujas características indicam maior probabilidade de estarem sujeitos a relações de empregos instáveis.

Espera-se que tal exercício analítico possa trazer subsídios para a discussão sobre o desenho do programa, em articulação com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro.

Palavras-chave: seguro-desemprego; acesso repetido; mercado de trabalho; proteção social; políticas públicas

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of unemployment insurance in Brazil, with an emphasis on the patterns of repeated access to the benefit by workers with formal employment relationships. We consider two subperiods – 2007-2012 and 2014-2019 – which, in addition to being different in the recent history of the Brazilian economy, are permeated by an institutional change that altered the rules for access to the benefit (Law No. 13,134/2015). The access patterns were tabulated based on sociodemographic and labor aspects of the beneficiaries. The repeated access patterns of beneficiaries who return to the same employer are also investigated. Regarding the results, two points can be highlighted: i) the repeated access rates to unemployment insurance found for Brazil were not high compared to the international literature, demonstrating that this does not seem to be a problem that significantly compromises the structure and sustainability of the program in the country; and ii) the workers who used unemployment insurance the most were those groups whose characteristics indicate a greater likelihood of being subject to unstable employment relationships. It is expected that this analytical exercise

can provide support for the discussion on the design of the program, in conjunction with the Brazilian Public Employment, Labor and Income System (SPETR).

Keywords: unemployment insurance; repeated access; labor market; social protection; public policies.

1 INTRODUÇÃO

As economias de mercado caracterizam-se por um processo contínuo de realocação de fatores produtivos entre empresas e setores de atividade, em busca de ganhos de produtividade e crescimento econômico. Esse processo, por sua vez, reflete diretamente sobre a criação e a destruição de postos de trabalho (Corseuil *et al.*, 2023), de modo que um dos riscos mais relevantes a ser enfrentado pelos trabalhadores é o de perderem seus vínculos de emprego.

A fim de aumentar a segurança percebida pelos trabalhadores e a eficiência do mercado de trabalho, muitos países fazem uso de programas públicos de seguro-desemprego, que se configuram como um dos principais eixos dos sistemas nacionais de bem-estar social (Amorim e Bilo, 2019; Micco e Repetto, 2011). Tais programas preveem, em suas normatizações, condições próprias de acesso, exclusão, carência, valor e duração máxima do benefício.

Contudo, a depender da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho, bem como do cenário macroeconômico, alguns trabalhadores podem seguir na condição de desemprego por um prazo mais longo do que o esperado. Caso não estejam cobertos por mecanismos de proteção adequados, essa condição pode levá-los, juntamente com suas famílias, a uma preocupante posição de vulnerabilidade social. Logo, os programas de seguro-desemprego devem estar delineados para atender a situações como essa, que demandam a reincidência de parte dos trabalhadores no acesso aos benefícios, muitas vezes integradas a outras ações governamentais.

Meyer e Rosenbaum (1996) discutem duas hipóteses para o acesso repetido ao seguro-desemprego, com implicações diferentes para a política pública: i) demissões temporárias; e ii) problemas de manutenção do emprego. A primeira explicação atribui a reincidência a alguma combinação de sazonalidade ou flutuações frequentes da demanda, além de outros fatores afins. Em muitos casos, a procura de uma empresa por força de trabalho varia ao longo do ano, resultando em pressões periódicas para despedir trabalhadores, sendo possível que eles possam conseguir emprego novamente quando a demanda se recupera. Em determinados setores, as demissões e as contratações podem não estar confinadas a períodos específicos do ano, mas, para outros, como a construção civil e a agricultura, as demissões seguem um padrão sazonal mais previsível. Segundo os referidos autores, é possível, inclusive, haver acordos que permitam aos trabalhadores regressarem aos seus antigos empregadores após essas demissões.

Quanto à segunda explicação, Meyer e Rosenbaum (1996) argumentam que há trabalhadores que podem não conseguir manter um emprego permanente e são mais

sujeitos a repetidas demissões. É sabido que há grupos sociais com mais dificuldade de manter o emprego – por exemplo, pessoas mais jovens, com menor remuneração, menor grau de instrução, não brancos etc. Além disso, pode-se dizer que esses grupos enfrentam mais dificuldades de cumprir os critérios de elegibilidade para acessarem o seguro-desemprego. Por sua vez, o acesso repetido também pode vir do “risco moral”, em que o beneficiário não esteja dedicando o esforço necessário para encontrar um novo emprego, e então se apoia no benefício recebido.¹

Ante a tal panorama, este estudo buscou analisar a execução do seguro-desemprego no Brasil, com ênfase nos padrões de acesso repetido ao benefício. A motivação da pesquisa partiu da necessidade de compreender melhor essas ocorrências, no intuito de levantar elementos para favorecer e subsidiar novas propostas em direção a um arranjo institucional programático eficaz na proteção de parcelas mais vulneráveis da população. O fato de haver escassa literatura nacional que aborde essa questão realça a necessidade de aprofundamento desse debate no país.

Os dados utilizados abrangem dois subperíodos: 2007-2012 e 2014-2019. O primeiro se caracteriza por grande aumento do número de segurados, que acompanhou a própria expansão do emprego formal no país. O segundo subperíodo coincide tanto com a promulgação da Lei nº 13.134/2015, que tornou mais rígidos os critérios de acesso ao benefício, quanto com a ocorrência de crise seguida por estagnação econômica, cujas consequências foram aumento expressivo da taxa de desemprego e de informalidade no mercado de trabalho. A escolha dos subperíodos também foi feita para que eles tivessem o mesmo número de anos, com a intenção de comparar os padrões de uso do seguro-desemprego. O limite final para o ano de 2019 foi definido em função dos fortes efeitos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho brasileiro a partir do início de 2020, o que certamente afetaria as médias do intervalo.²

Em termos metodológicos, a medida adotada de acesso ao seguro-desemprego se baseia no número de vezes em que os trabalhadores se tornaram beneficiários, que é a medida mais simples e mais clássica.³ Os dados utilizados foram extraídos da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), que é um registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de acesso restrito. Os padrões de acesso analisados para os dois subperíodos foram tabulados com base em aspectos sociodemográficos

1. Ver, por exemplo, Michaelides (2014).

2. Para mais informações sobre os impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

3. Essa definição foi adotada com algumas variações por autores como Corak (1993), Meyer e Rosenbaum (1996), Michaelides (2014), Schwartz *et. al.* (2001), Gray e Sweetman (2001).

TEXTO para DISCUSSÃO

e laborais dos beneficiários, tais como: gênero, faixa etária, grau de instrução, região, tempo trabalhado no último emprego, faixa salarial e setor de atividade. Também se investigou os padrões de acesso repetido de beneficiários que retornam ao mesmo empregador.

Espera-se que tal exercício analítico possa trazer subsídios para a discussão sobre a relevância e a efetividade do programa, em articulação com demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, que além da proteção de renda por meio do seguro-desemprego e do abono salarial, envolve ações de qualificação profissional e intermediação de emprego.⁴

O texto encontra-se organizado em cinco seções, a começar por esta introdução. A seção 2 traz breve síntese sobre programas de seguro-desemprego no mundo, enquanto a seção 3 delinea as principais características normativas e operacionais do programa no Brasil. Na seção 4, estão apresentados os principais resultados da pesquisa no que se refere aos padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego nos dois subperíodos demarcados. Por fim são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO NO MUNDO

A adoção de programas de seguro-desemprego tem se disseminado pelo mundo desde os anos iniciais do século XX, e ganhou impulso no cenário pós-Segunda Guerra mundial,⁵ com a institucionalização dos modelos de Estados de bem-estar social pelos países ocidentais.⁶ Trata-se de uma intervenção governamental que contribui para a economia de mercado tanto em nível microeconômico, ao propiciar renda para trabalhadores que se encontram involuntariamente na condição de desempregados, quanto macroeconômico, ao atuar como estabilizador do consumo, funcionando como uma compensação anticíclica da demanda agregada (Kerstenetzky, 2012).

A própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) assumiu, em sua agenda deliberativa, a defesa de diretrizes programáticas para a proteção dos trabalhadores

4. Sobre o SPETR brasileiro, ver Silva (2018; 2020).

5. “Em âmbito nacional, a primeira iniciativa de criação de um seguro-desemprego, ainda nos moldes estabelecidos pelo modelo surgido em Ghent, deu-se na França, em 1905. Ainda antes da Segunda Grande Guerra, o seguro-desemprego foi adotado na Noruega (1906), Dinamarca (1907), Finlândia (1917), Bélgica (1920), Itália (1919), Áustria (1920), Irlanda (1920), Austrália (1920), Polônia (1924), Alemanha (1927) e Nova Zelândia (1930). Nos Estados Unidos, a política se expandiu para todos os estados da Federação entre 1932 e 1937, mas somente em 1966 foi adotada uma regulamentação nacional” (Ferraz e Oliveira, 2015, p. 7).

6. Para mais informações sobre o seguro-desemprego ao redor do mundo, ver Amorim e Bilo (2019).

em seus países-membros desde o início de sua operação, em 1919. Entre suas deliberações, vale destacar algumas que trataram diretamente do seguro-desemprego, como a Convenção nº 44/1934, que “tratou sobre proteção aos desempregados, em virtude das graves implicações da crise no aumento global do desemprego involuntário” (Silva, 2020, p. 13); a Recomendação nº 44/1934, “com sugestões básicas a países que já possuíam programas de seguro-desemprego, inclusive com a proposta de assistência complementar para indivíduos em situação de desemprego involuntário mesmo após esgotado o direito ao benefício” (*op. cit.*, p. 14); e a Recomendação nº 67/1944, de que os sistemas de seguridade deveriam ser organizados “com base em um seguro social obrigatório na forma de uma assistência financeira aos trabalhadores, com prestações fixadas por lei, para o caso de situações de incapacidade de trabalho, desemprego involuntário ou de morte do chefe da família” (*op. cit.*, p. 14).

Mas as principais referências normativas internacionais dessa época vieram com as convenções nº 88/1948 e a nº 102/1952.⁷ Segundo Silva (2020, p. 14-15), elas estabeleceram “parâmetros para o enfrentamento do desemprego em um mundo em reconstrução, indicando a constituição de uma rede de instituições que intermediassem de forma eficiente a relação entre demandantes e ofertantes de força de trabalho”. As convenções também definiram um conjunto de serviços a ser garantido mediante medidas públicas, que posteriormente ficou conhecido pelo termo sistema público de emprego (SPE),⁸ cujos principais objetivos e suas respectivas ações encontram-se sintetizadas no quadro 1.

7. As convenções da OIT consistem nos principais instrumentos de regulamentação internacional das relações trabalhistas, estabelecendo padrões mínimos a serem respeitados. Elas são classificadas como tratados-leis, isto é, são comparáveis às leis nacionais nos países signatários (Silva, 2020).

8. “Um SPE pode ser caracterizado como um arcabouço normativo que engloba um conjunto de ações a serem adotadas pelos governos nacionais, em economias de mercado, com o propósito de articular benefícios financeiros e serviços públicos para ajustar a oferta nas diversas profissões com as possibilidades vigentes de emprego” (Silva, 2020, p. 7).

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 1

Objetivos e ações que compõem o conceito de sistema público de emprego

Objetivos	Ações
I – Assistência ao trabalhador durante o desemprego	a) garantir segurança econômica e nível de subsistência de forma digna àqueles involuntariamente desempregados, por meio do pagamento de um benefício monetário; b) capacitar o trabalhador a manter seu padrão de vida, repondo parcialmente o seu nível salarial; c) permitir que o trabalhador preserve sua habilidade e experiência adquirida ao longo do seu período laboral; e d) minimizar o ingresso de outros membros da família no mercado de trabalho, mantendo parte da renda familiar.
II – Organização do mercado de trabalho	a) encorajar e manter o incentivo ao trabalho; b) manter informados os desempregados sobre as oportunidades de emprego, de acordo com sua habilidade; c) incentivar a mobilidade do trabalho e as potencialidades do trabalhador, com serviços de qualificação profissional aos desempregados; d) acompanhar as necessidades da demanda de trabalho e as mudanças no perfil da oferta de trabalho; e e) acompanhar os desempregados com dificuldades de obter emprego.
III – Envolvimento do empregador na solução do desemprego	a) distribuir mais equitativamente os custos do desemprego; b) encorajar o empregador a regularizar ou estabilizar seu nível de emprego; e c) induzir o empregador a treinar e requalificar permanentemente sua força de trabalho.
IV – Estabilização do sistema econômico, político e social	a) proporcionar estabilização automática às atividades econômicas, por intermédio de seu impacto sobre a demanda agregada; b) impedir que mudanças bruscas nas políticas públicas afetem fortemente o mercado de trabalho; e c) minimizar as tensões sociais originadas nos processos recessivos de ajuste da economia.

Fonte: Chahad (2000).

Elaboração dos autores.

Mesmo com as diretrizes gerais para a adoção de programas de seguro-desemprego previstas nessas resoluções, os critérios de habilitação dos trabalhadores para o recebimento do benefício variam bastante entre os países. Ainda assim, como fundamento central, partem de uma condição de desemprego involuntário, resultante de demissão imotivada. Ou seja, exige-se uma experiência profissional mínima como forma de contribuição ao sistema compulsório de seguro, para assegurar o engajamento do solicitante na força de trabalho nacional.

O valor do benefício é comumente depositado em parcelas expressas como porcentagem do salário médio recebido em período recente. Usualmente, um teto salarial é utilizado para cálculo do benefício. Em determinados países, opta-se por um valor

fixo, sendo que este procura respeitar aspectos como idade do trabalhador ou seu *status* familiar. Há também a exigência de um período de espera para que o trabalhador comece a receber, dada a necessidade de procedimentos administrativos para processar os pedidos. A duração do pagamento de benefícios pode depender de extensão do período de contribuições ou tempo de cobertura. Ademais, todos os programas de seguro-desemprego requerem que o demandante do benefício esteja apto e disponível para o trabalho imediato. A recusa de emprego pode implicar a suspensão temporária ou permanente do pagamento de benefício.

Os gastos com esse tipo de programa estão associados tanto a regras operacionais quanto à dinâmica do mercado de trabalho nacional, conforme exemplificado a seguir.

- 1) Nível, composição e duração do próprio desemprego (prolongamento do tempo em obter uma nova ocupação).
- 2) Tamanho da força de trabalho e a parcela coberta pelas normas do seguro-desemprego.
- 3) Regras de elegibilidade da parcela coberta; valor real e as regras de reajustes dos benefícios.
- 4) Circunstâncias familiares e ganhos prévios dos trabalhadores desempregados.

Com o passar dos anos, ocorreram muitas mudanças na composição da força de trabalho, que acarretaram transformações na condução dos programas de seguro-desemprego, destacadas adiante.

- 1) Aumento substancial da participação da mulher no mercado de trabalho, bem como da participação de grupos mais jovens, que representam, de maneira geral, segmentos de maior rotatividade no emprego.
- 2) Diminuição da força de trabalho agrícola e elevação da participação do setor terciário, onde muitas vezes as condições laborais são mais complexas quanto à verificação dos requisitos de habilitação.
- 3) Crescimento de formas consideradas atípicas de vinculação entre empresas e trabalhadores, fugindo dos padrões de enquadramento dos desempregados em programas de seguro-desemprego.
- 4) Contexto de rápidas e permanentes transformações tecnológicas e produtivas (Atkinson e Micklewright, 1991; Chahad, 1994; 2000).

3 O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL

O Programa Seguro-Desemprego foi instituído no Brasil em 1986 (Decreto-Lei nº 2.284/1986 e Decreto nº 92.608/1986) após longa jornada de discussões para sua efetivação (Silva, 2020). Desde então, tem se consolidado como importante instrumento de amparo ao trabalhador desempregado⁹ a compor o sistema nacional de seguridade social.

Em 1988, o programa ganhou *status* constitucional pela primeira vez. Sua regulamentação foi dada pela Lei nº 7.998/1990, que lhe determinou os seguintes objetivos: i) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado do setor formal em virtude de dispensa sem justa causa; e ii) auxiliar os trabalhadores beneficiários na busca de novo emprego por meio de ações de qualificação profissional. A mesma lei estabeleceu que seu financiamento se daria por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que permitiu uma fonte estável de recursos orçamentários para sua cobertura em todo o território nacional (Silva, 2018; 2019; 2024).¹⁰

Para estar elegível ao benefício, o trabalhador demitido imotivadamente de uma ocupação formal (com carteira de trabalho assinada pelo empregador) precisava atender, de acordo com a Lei nº 7.998/1990, aos requisitos a seguir.

- 1) Ter recebido salários nos seis meses anteriores à data da dispensa.
- 2) Ter sido empregado formal durante pelo menos quinze meses nos últimos 24 meses.
- 3) Não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social, exceto abono de permanência em serviço, pensão por morte ou auxílio-acidente.
- 4) Não estar em gozo de auxílio-desemprego.
- 5) Não possuir renda própria para o sustento de sua família.

9. Segundo Chahad (2000, p. 562, grifos do autor), há tradicionalmente três formas de se lidar com o desemprego: “a *assistencial* permite auxiliar os desempregados a enfrentarem as vicissitudes da demissão, mormente diante da existência de despesas inadiáveis. A *preventiva* inclui os esforços públicos buscando estimular a demanda agregada, ou envolvendo os empregadores no financiamento dos benefícios. Finalmente, a *curativa* implica ações do Estado no sentido de promover o emprego e/ou reciclar a força de trabalho”.

10. O FAT é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto de forma tripartite – representantes do governo federal, de trabalhadores e de empregadores (Silva, 2019).

A Lei nº 8.900/1994 atualizou a quantidade de parcelas mensais de recebimento, sendo então: três parcelas para vínculos empregatícios de seis a onze meses; quatro parcelas para vínculos de doze a 23 meses; e cinco parcelas para vínculos a partir de 24 meses. Dessa forma, a duração do seguro ficou estabelecida entre três e cinco parcelas, a depender do tempo de vínculo do último emprego.¹¹ O valor das parcelas é variável em função do salário anterior do segurado, mas sempre tendo como piso o valor do salário-mínimo (SM) vigente no país.

Nos anos seguintes, foram criadas outras modalidades de seguro-desemprego que passaram a vigorar no país, também financiadas com recursos do FAT, conforme a seguir descrito.

- 1) Seguro pescador artesanal: atende os pescadores artesanais durante o período em que eles não podem fazer o seu trabalho, isto é, no período do defeso (Lei nº 8.287/1991).
- 2) Bolsa-qualificação: concedida quando o contrato de trabalho é suspenso, por dois a cinco meses, para a participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador (Emenda Constitucional nº 32/2001).
- 3) Seguro empregado doméstico: destinado aos trabalhadores domésticos dispensados sem justa causa (Lei nº 10.208/2001).
- 4) Seguro trabalhador resgatado: destinado ao trabalhador resgatado de condição análoga à escravidão (Lei nº 10.608/2002).

A modalidade do seguro-desemprego formal, que representa a grande maioria dos beneficiários, está diretamente relacionada à dinâmica do mercado de trabalho. Como mostra a tabela 1, complementada pelo gráfico 1, o número de beneficiários teve aumento desde 2004, especialmente até 2014, quando passou de cerca de 4,7 milhões para 8,2 milhões (crescimento de 73,7%), período marcado por uma economia em crescimento. A literatura tem mostrado que, entre os fatores por trás disso, estão: a grande elevação do número de trabalhadores formais ocorrida no mesmo período; e a alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro,¹² que geraram grande aumento do fluxo de requerentes do seguro-desemprego. Por sua vez, a despesa anual com o programa também se elevou significativamente no mesmo período, ao saltar de R\$ 15,6 bilhões em 2004

11. A Lei nº 8.900/1994 também determinou que o benefício poderia ser estendido por mais duas parcelas mensais em casos excepcionais decididos pelo Codefat (Menezes, 2024).

12. Sobre rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, ver Dieese (2014) e Corseuil *et al.* (2023).

TEXTO para DISCUSSÃO

para R\$ 43,6 bilhões em 2014 (crescimento real de 179,5%), devido tanto à mencionada elevação do total de beneficiários quanto à valorização do SM, que é a referência de valor para as parcelas do benefício (Pires e Lima Júnior, 2014; Silva, 2024).

TABELA 1

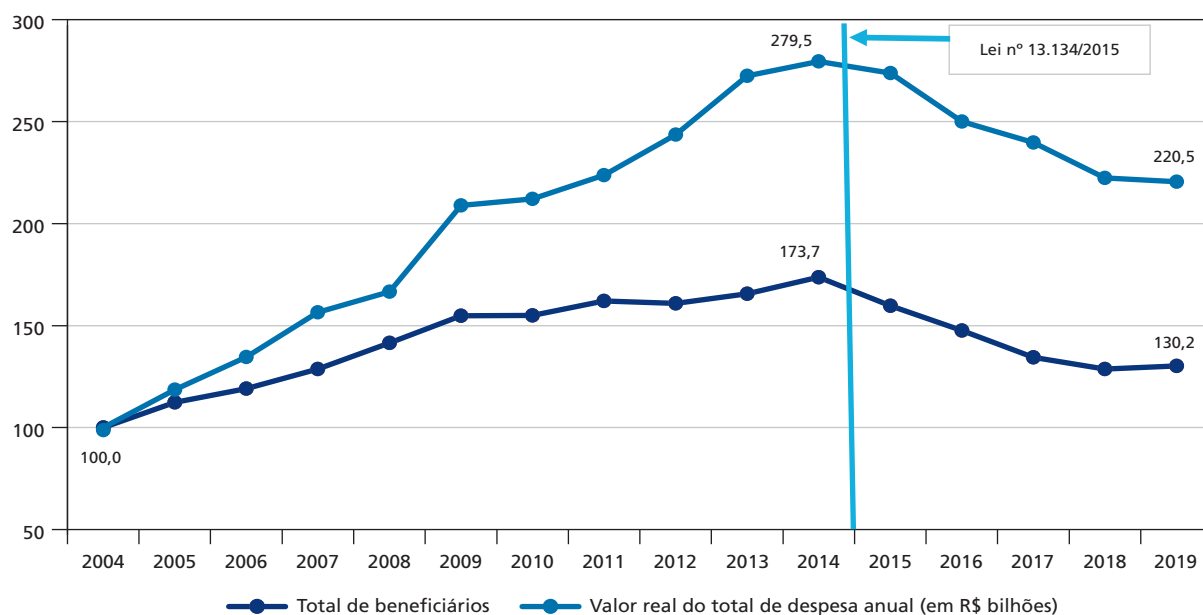
Número de beneficiários e dados sobre as parcelas do Programa Seguro-Desemprego – Brasil (2004-2019)

Ano	Total de beneficiários	Número médio de parcelas	Valor médio da parcela	Valor médio real da parcela	Valor real do total de despesa anual (em R\$ 1 bilhão)
2004	4.740.713	4,11	352,14	801,01	15,6
2005	5.323.411	4,14	390,32	838,39	18,5
2006	5.648.698	4,03	443,27	922,55	21,0
2007	6.098.567	4,16	482,02	963,68	24,4
2008	6.711.364	3,92	526,03	986,67	26,0
2009	7.336.849	4,20	591,96	1.057,91	32,6
2010	7.345.097	4,11	644,47	1.094,94	33,1
2011	7.678.730	4,07	700,27	1.116,99	34,9
2012	7.626.576	4,15	794,13	1.200,50	38,0
2013	7.851.194	4,39	868,29	1.233,85	42,5
2014	8.235.391	4,21	938,14	1.257,01	43,6
2015	7.566.668	4,48	1.025,09	1.258,39	42,7
2016	6.994.332	4,40	1.131,01	1.268,23	39,0
2017	6.374.353	4,49	1.198,16	1.305,31	37,4
2018	6.102.644	4,38	1.226,77	1.298,82	34,7
2019	6.172.907	4,32	1.265,82	1.291,71	34,4

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados deflacionados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – base: dez. 2019 = 100.

GRÁFICO 1**Evolução relativa do número de beneficiários e gastos totais com o Programa Seguro-Desemprego – Brasil (2004-2019)**

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Notas: Dados deflacionados com base no IPCA – base: dez. 2019 = 100.

No intuito de restringir despesas correntes com programas sociais, o governo federal promulgou a Lei nº 13.134/2015, que efetuou várias mudanças tanto no seguro-desemprego quanto no abono salarial.¹³ No tocante ao seguro-desemprego formal, a lei diferenciou as condições de acesso ao benefício entre a primeira, a segunda e a terceira solicitação por parte do trabalhador solicitante, com a elevação do tempo necessário de trabalho formalizado para ser elegível ao benefício. Após sua promulgação, verificou-se a redução do número de beneficiários do programa, que caiu para cerca de 7,6 milhões em 2015 e continuou diminuindo até chegar a cerca de 6,1 milhões em 2018 e 2019, retornando a números próximos aos observados em 2007. Também ocorreu diminuição considerável na despesa com o programa – de R\$ 43,6 bilhões para R\$ 34,4 bilhões no mesmo período. Portanto, essa mudança normativa teve impacto restritivo na operacionalização do programa em todo o país. No que se refere às parcelas do seguro-desemprego, o número médio manteve-se situado em torno de quatro parcelas, embora tenha havido alguma elevação a partir de 2015, uma vez que a Lei nº 13.134/2015 implicou maior restrição ao grupo de beneficiários com menos parcelas a receber (tabela 1 e gráfico 1).

13. Sobre as mudanças no abono salarial provocadas pela Lei nº 13.145/2015, ver Amorim e Silva (2022).

TEXTO para DISCUSSÃO

A partir desse quadro geral do seguro-desemprego no Brasil, buscou-se então analisar a trajetória de acesso repetido ao programa pelos trabalhadores ao longo dos últimos anos. Os resultados seguem expostos na seção seguinte.

4 PERFIL E PADRÕES DE ACESSO AO SEGURO-DESEMPREGO

Esta seção está estruturada em três partes. Primeiramente, discute-se questões gerais relacionadas ao acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil. Em seguida, a discussão centra-se nos padrões de acesso por beneficiários que retornam ao mesmo empregador. Por fim, é apresentada uma síntese analítica dessas questões. Lembrando que, conforme apresentado na introdução, os padrões de acesso ao seguro-desemprego no Brasil foram divididos em dois subperíodos: 2007-2012 e 2014-2019. Os dados analisados tiveram como base as características de cada trabalhador(a) no primeiro requerimento do subperíodo.

4.1 Padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil

As tabelas 2 e 3 demonstram os padrões de acesso ao seguro-desemprego, tendo como identificadores cada registro do trabalhador no Programa de Integração Social (PIS). Na tabela 2, para o Brasil como um todo, entre 2007 e 2012, a proporção de trabalhadores que recorreram ao seguro mais de uma vez foi de 28,9%, enquanto no período de 2014 a 2019 o referido percentual foi de 22,3%. É interessante notar que, no estudo feito por Balbinotto Neto e Zylberstajn (2002), encontrou-se uma taxa de reincidência de 34,3% para o período 1986-1998, que, por sua vez, além de representar um intervalo temporal maior, foi marcado por baixa expansão do emprego formal.

TABELA 2

Proporção de beneficiários pelo número de vezes de uso do seguro-desemprego: reincidência no mesmo PIS – Brasil
(Em %)

Período	Reincidências (nº)					Total
	0	1	2	3	> = 4	
2007-2012	71,1	24,4	4,2	0,3	0,02	100,0
2014-2019	77,7	19,4	2,7	0,2	0,01	100,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Com os dados segregados por região, a tabela 3 mostra que, para o primeiro sub-período, a proporção de beneficiários repetidos é maior do que a média nacional nas regiões Sudeste e Sul, quase igual na região Centro-Oeste, e um pouco inferior nas demais regiões. No segundo período, o resultado pouco se altera, sendo maior nas regiões Centro-Oeste e Sul, quase igual à média nacional na região Sudeste e menor nas outras regiões.

TABELA 3

Proporção de beneficiários pelo número de vezes de uso do seguro-desemprego: reincidência no mesmo PIS, por região
(Em %)

Região de demissão	Reincidências							
	2007-2012				2014-2019			
	0	1	2 ou mais	Total	0	1	2 ou mais	Total
Norte	73,6	22,8	3,6	100,0	80,1	17,6	2,3	100,0
Nordeste	71,8	23,5	4,7	100,0	78,2	18,9	2,9	100,0
Centro-Oeste	71,5	24,3	4,2	100,0	76,7	20,3	3,0	100,0
Sudeste	70,8	24,6	4,6	100,0	77,7	19,4	2,8	100,0
Sul	70,6	25,0	4,3	100,0	76,9	20,2	2,9	100,0
Total	71,1	24,4	4,5	100,0	77,7	19,4	2,9	100,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Em seguida, na tabela 4, pode-se observar padrões de uso do seguro-desemprego por atributos pessoais para ambos os períodos considerados, conforme resumido a seguir.

- 1) A proporção de homens que acessa mais vezes o seguro é maior que a de mulheres.
- 2) O acesso repetido ao seguro-desemprego é maior nas faixas etárias com trabalhadores de até 39 anos (incluindo, portanto, as pessoas que estão entrando no mercado de trabalho), e menor para as faixas etárias a partir dos 50 anos, independentemente do período analisado.
- 3) Quanto ao grau de instrução, o acesso repetido ocorreu em maior escala entre os trabalhadores com até o ensino fundamental completo, sendo menor entre

TEXTO para DISCUSSÃO

trabalhadores com ensino superior, o que possivelmente tem a ver com o fato de esse último grupo ter maior chance de conseguir empregos mais estáveis.

- 4) Na comparação entre os dois períodos, houve queda no acesso repetido para todas as categorias analisadas, mas os trabalhadores com superior completo e com 65 anos ou mais tiveram menor redução.

TABELA 4

Proporção de beneficiários pelo número de vezes de uso do seguro-desemprego: reincidência no mesmo PIS – por gênero, faixa etária e grau de instrução

(Em %)

Atributos pessoais		Reincidências							
		2007-2012				2014-2019			
		0	1	2 ou mais	Total	0	1	2 ou mais	Total
Gênero	Masculino	70,4	24,5	5,06	100,0	75,2	21,2	3,6	100,0
	Feminino	79,0	18,7	2,38	100,0	81,4	16,8	1,8	100,0
Faixa etária	Até 24 anos	71,3	24,5	4,35	100,0	74,7	22,0	3,3	100,0
	25-29 anos	71,0	24,5	4,56	100,0	74,8	21,8	3,4	100,0
	30-39 anos	73,4	22,4	4,18	100,0	77,1	19,9	3,0	100,0
	40-49 anos	76,9	19,6	3,53	100,0	80,7	17,0	2,4	100,0
	50-64 anos	82,7	14,9	2,41	100,0	86,5	12,1	1,4	100,0
	65 anos ou +	97,1	2,8	0,17	100,0	97,9	2,0	0,1	100,0
Grau de instrução	Fundamental incompleto	69,8	24,7	5,5	100,0	74,2	21,6	4,1	100,0
	Fundamental completo	71,7	23,9	4,4	100,0	74,8	21,7	3,5	100,0
	Ensino médio completo	75,9	20,9	3,2	100,0	78,9	18,8	2,4	100,0
	Superior completo	86,2	12,5	1,3	100,0	85,9	12,8	1,3	100,0
Total		71,1	24,4	4,5	100,00	100,0	19,4	2,9	100,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Quando se compara esses resultados com os encontrados por Balbinotto Neto e Zylberstajn (2002) para o período 1986-1998, percebe-se que a proporção de usuários

repetidos encontrada aqui continua sendo maior para os homens. Quanto à faixa etária, o padrão de acesso repetido nos períodos 2007-2012 e 2014-2019 apresentou alguma diferença: entre 1986-1998, a maior proporção de reincidência aconteceu nas faixas etárias de 30-39 anos e de 40-49 anos. Quanto ao grau de instrução, os referidos autores também verificaram que a proporção de pessoas que recebem o benefício mais de uma vez é maior entre aquelas com menor grau.¹⁴

Com relação aos atributos ligados ao mercado de trabalho (tabela 5), pode-se verificar que, no intervalo 2007-2012, os trabalhadores advindos do setor da construção civil e da agropecuária tenderam a recorrer mais ao seguro-desemprego, seguido pelos trabalhadores da indústria. O setor de serviços apresentou o menor percentual nesse primeiro período. Tal resultado se manteve entre 2014-2019, mas a proporção do acesso repetido caiu para todos os setores, sendo que essa queda foi menor no setor da construção civil, embora o grupo de beneficiários desse setor tenha sido o que apresentou maior queda no período 2014-2019 comparativamente aos demais setores.¹⁵ Esses são sintomas de um setor com empregos mais instáveis e, por conseguinte, no qual os trabalhadores foram mais afetados pelas modificações trazidas pela Lei nº 13.134/2015. Quanto à variável de faixa de tempo trabalhado no último emprego, a maior proporção de uso repetido veio de trabalhadores que ficaram menos de um ano no último emprego, e a menor entre os que ficaram pelo menos 24 meses no último posto de trabalho. A redução na proporção dos trabalhadores que recorreram ao benefício mais de uma vez foi mais substancial entre os trabalhadores que ficaram menos de um ano no último vínculo, provavelmente em função da elevação do tempo necessário para a primeira solicitação de seguro-desemprego com a referida lei (de seis para doze meses).

14. Em Balbinotto e Zylberstajn (2002) as proporções de uso repetido encontradas foram: i) primário incompleto, 34,4%; ii) primário completo, 35,0%; iii) primeiro grau incompleto, 36,1%; e iv) primeiro grau completo, 37,0%. Já neste trabalho, as proporções foram de 55,3% entre os trabalhadores com fundamental incompleto e de 53,7% entre aqueles com fundamental completo.

15. Os dados por grande setor do IBGE mostram que, no período 2014-2019, a maior queda do número de beneficiários foi entre aqueles advindos da construção civil (51,7%), seguida pela indústria (32,6%). A menor queda aconteceu no setor de serviços (11,4%). Isso aconteceu depois de o setor da construção civil ter apresentado, no período 2007-2012, um aumento do número de beneficiários bem maior do que o dos outros setores (82,5%).

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 5

Proporção de beneficiários pelo número de vezes de uso do seguro-desemprego: aspectos do posto de trabalho

(Em %)

Atributos do posto de trabalho		Reincidências							
		2007-2012				2014-2019			
		0	1	2 ou mais	Total	0	1	2 ou mais	Total
Grandes setores de atividade	Agropecuária	65,5	27,3	7,2	100,0	74,6	20,6	4,8	100,0
	Comércio	71,5	24,6	3,9	100,0	78,2	19,5	2,4	100,0
	Construção civil	65,5	27,5	7,1	100,0	69,5	25,0	5,5	100,0
	Indústria	69,7	25,5	4,8	100,0	77,2	19,9	2,9	100,0
	Serviços	74,2	22,3	3,5	100,0	80,6	17,3	2,2	100,0
Faixa de tempo trabalhado	Até 11,9 meses	65,5	28,1	6,4	100,0	72,7	23,4	3,9	100,0
	De 12 a 23,9 meses	71,4	24,1	4,5	100,0	74,3	22,1	3,5	100,0
	De 24 a 35,9 meses	79,1	18,1	2,8	100,0	74,5	21,9	3,6	100,0
	De 36 meses ou mais	80,0	17,9	2,1	100,0	84,9	13,8	1,3	100,0
Faixa salarial	Até 1,00 salário	74,7	21,9	3,4	100,0	80,5	17,2	2,3	100,0
	1,01 a 1,5 salário	70,3	24,8	4,8	100,0	78,7	18,9	2,4	100,0
	1,51 a 2,00 salários	69,4	24,8	5,9	100,0	76,3	20,7	3,1	100,0
	2,01 a 3,00 salários	72,5	22,2	5,2	100,0	75,4	21,0	3,5	100,0
	3,01 a 4,00 salários	75,0	20,3	4,7	100,0	76,1	20,1	3,8	100,0
	4,01 a 5,00 salários	79,7	17,0	3,3	100,0	78,0	18,5	3,5	100,0
	5,01 a 10,00 salários	81,4	16,7	1,8	100,0	81,5	15,6	2,9	100,0
	Mais de 10 salários	85,3	12,9	1,8	100,0	87,4	11,2	1,4	100,0
Total		71,1	24,4	4,5	100,0	77,7	19,4	2,9	100,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Na mesma tabela, os dados mostram ainda que, no período 2007-2012, o uso repetido do seguro-desemprego foi maior para os trabalhadores que recebem de 1,51

a 2,00 SM, seguido de perto pelo grupo entre 1,01 e 1,5 SM. No período 2014-2019, o uso repetido foi maior para a faixa de 2,01 a 3,00 SM, seguido pelos grupos das faixas de 3,01 a 4,00 SM e de 1,51 a 2,00 SM. De um período para o outro, o uso repetido também se reduziu em todas as faixas salariais, mas a redução foi superior para as faixas que recebem 3,00 SM ou menos, com a maior redução tendo sido observada na faixa de 1,51 a 2,00 SM.

Portanto, pode-se afirmar que o acesso repetido ao seguro-desemprego é um fenômeno observado no Brasil. Contudo, ao se comparar com o resto do mundo, o resultado não se mostra muito expressivo, ainda que a literatura existente seja escassa e baseada em intervalos temporais diferenciados, além de haver diferenças de desenho normativo entre os países. Nos Estados Unidos, por exemplo, o estudo de Meyer e Rosenbaum (1996) demonstrou, com base em cinco estados, que a porcentagem do total de acesso repetido foi de 41,1%, para o período entre 1979 e 1984. Michaelides (2014), também para cinco estados norte-americanos em 2003 (ano de desemprego moderado), encontrou uma proporção de 37% dos beneficiários que acessaram o programa mais de uma vez.

4.2 Padrões de acesso ao seguro-desemprego de beneficiários que retornam ao mesmo empregador

Nesta subseção foram analisados o padrão e a proporção de trabalhadores que acessam o seguro-desemprego mais de uma vez e retornam para o mesmo empregador.¹⁶ Tal verificação é relevante devido à maior probabilidade de esse tipo de ocorrência ser fruto de algum tipo de manipulação de regra de elegibilidade. Por isso, a análise da reincidência será feita para os mesmos períodos estudados anteriormente e com base na proporção de beneficiários do seguro-desemprego – dentro do conjunto de trabalhadores que recorreram ao programa mais de uma vez – que voltaram a trabalhar para o mesmo empregador de antes do recebimento do benefício.

Na tabela 6, entre 2007-2012 a proporção de acessos repetidos ao seguro-desemprego, com retorno ao mesmo empregador, foi de 14,0%. Os maiores índices foram encontrados nas regiões Nordeste e Sul (15,9% e 14,5%, respectivamente). No segundo período, o mesmo índice caiu para 13,0%, com o maior escore permanecendo na região Nordeste (14,5%), seguida por Centro-Oeste e Sul. É interessante notar que houve queda entre quem voltou para o mesmo empregador após repetir o acesso ao benefício uma

16. O retorno para o mesmo empregador é definido como o retorno ao mesmo Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) na base de dados.

TEXTO para DISCUSSÃO

vez (de 15,6% para 14,1%), mas houve aumento no grupo que voltou para o mesmo empregador após mais de um acesso (5,4% para 5,7%), devido às regiões Centro-Oeste, Sudeste e Nordeste, que tiveram seus percentuais elevados entre os períodos para esse grupo.

TABELA 6

Proporção de beneficiários que acessaram o seguro-desemprego mais de uma vez e que voltaram ao mesmo empregador (reincidência nos mesmos PIS e CNPJ), por grupos de número de vezes de uso do seguro-desemprego, por região (Em %)

Região de demissão	Reincidências					
	2007-2012			2014-2019		
	1	2 ou mais	Total	1	2 ou mais	Total
Norte	13,8	3,5	12,4	13,5	3,4	12,4
Nordeste	17,6	7,5	15,9	15,5	7,6	14,5
Centro-Oeste	15,5	4,3	13,9	14,9	4,8	13,6
Sudeste	15,0	5,0	13,4	13,5	5,6	12,5
Sul	16,1	5,4	14,5	14,3	4,6	13,1
Total	15,6	5,4	14,0	14,1	5,7	13,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Na tabela 7 constam as proporções de usuários repetidos do seguro-desemprego que retornaram ao mesmo empregador, divididos por atributos pessoais. Nota-se que os homens demonstram proporção maior do que as mulheres nos dois períodos. Em ambos os grupos, a proporção dos que voltaram ao mesmo empregador caiu, mas esse índice subiu para os homens que retornaram ao mesmo empregador após dois ou mais acessos repetidos. Quanto à faixa etária, as maiores proporções estão entre trabalhadores a partir dos 30 anos, sendo que o maior índice foi observado para aqueles com 65 anos ou mais. Além disso, as referidas proporções caíram de um período para o outro em todas as faixas etárias. O comportamento diferenciado das proporções que retornaram ao empregador uma vez e duas vezes ou mais se repetiu para os trabalhadores com até 24 anos e os com 40 a 64 anos. Quanto ao grau de instrução, a maior proporção de beneficiários que voltaram para o mesmo empregador foi encontrada nos grupos com até o ensino fundamental completo.¹⁷ Esse índice se reduz fortemente à

17. Não foi feita a análise dos analfabetos porque a participação deles no total de beneficiários é muito baixa.

medida que o grau de instrução aumenta. Os beneficiários com o ensino fundamental incompleto foram os únicos em que a referida proporção aumentou no período 2014-2019 em relação ao período anterior, e também foram os únicos em que esse aumento ocorreu tanto para quem voltou para o empregador após repetir o acesso uma vez quanto para quem fez esse movimento duas vezes ou mais.

TABELA 7

Proporção de beneficiários que acessaram o seguro-desemprego mais de uma vez e que voltaram ao mesmo empregador (reincidência nos mesmos PIS e CNPJ), por grupos de número de vezes de uso do seguro-desemprego, gênero, faixa etária e grau de instrução

(Em %)

Atributos pessoais		Reincidências					
		2007-2012			2014-2019		
		1	2 ou mais	Total	1	2 ou mais	Total
Gênero	Masculino	16,2	5,4	14,3	14,9	5,9	13,6
	Feminino	14,4	5,3	13,3	12,6	5,0	11,9
Faixa etária	Até 24 anos	11,6	3,5	10,4	11,1	3,6	10,1
	25-29 anos	14,9	4,6	13,3	12,9	4,5	11,8
	30-39 anos	17,8	6,2	16,0	14,8	5,8	13,6
	40-49 anos	19,9	8,3	18,1	17,1	8,6	16,1
	50-64 anos	22,3	10,2	20,6	20,1	11,8	19,2
	65 anos ou +	35,2	16,3	34,1	28,6	11,5	27,5
Grau de instrução	Fundamental incompleto	20,5	8,2	18,3	20,9	10,8	19,3
	Fundamental completo	15,9	4,6	14,2	15,3	5,5	13,9
	Ensino médio completo	12,2	3,1	11,0	11,9	3,4	11,0
	Superior completo	9,7	2,6	9,0	8,6	2,8	8,1
Total		15,6	5,4	14,0	14,1	5,7	13,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

Seguindo as análises, na tabela 8 estão as proporções de usuários reincidentes do seguro-desemprego que retornaram ao mesmo empregador, calculadas por atributos

TEXTO para DISCUSSÃO

de mercado de trabalho. No que tange aos setores de atividade, a agropecuária teve a maior proporção, seguida pela construção civil e a indústria. Na variação entre os dois períodos estudados, o setor de serviços teve trajetória semelhante à média nacional observada: queda na proporção dos trabalhadores que voltaram para o mesmo empregador após repetir o acesso uma vez e aumento entre aqueles que retornam após duas vezes ou mais. No setor da agropecuária, a proporção aumentou para os dois grupos. Nos setores restantes, houve queda na proporção entre os que voltaram para o mesmo empregador, independentemente do número de repetições.

Nas faixas de tempo de trabalho no emprego anterior, no período 2007-2012, a proporção de trabalhadores que voltaram para o mesmo empregador foi maior entre os que estiveram doze meses ou mais no último emprego. Contudo, em 2014-2019 chamam atenção a inversão desse quadro, devido ao grande aumento na proporção entre os que ficaram menos de doze meses no último emprego – que passou a ser a parcela mais alta –, e a queda entre os que ficaram doze meses ou mais no último posto de trabalho.

Com relação à faixa salarial do último emprego, pode-se destacar as altas porcentagens encontradas nas faixas de 1 a 4 SM – na faixa de 2 a 3 SM, a proporção chegou a quase 60% entre 2007-2012. Além disso, é notável que, entre 2014-2019, houve queda em relação ao período anterior na proporção de trabalhadores que voltaram ao mesmo empregador nessas mesmas faixas salariais, enquanto para as outras faixas houve elevação relevante.

TABELA 8

Proporção de beneficiários que acessaram o seguro-desemprego mais de uma vez e que voltaram ao mesmo empregador (reincidência nos mesmos PIS e CNPJ), por grupos de número de vezes de uso do seguro-desemprego, grande setor de atividade, faixa de tempo trabalhado e faixa salarial

(Em %)

Atributos do posto de trabalho		Reincidências					
		2007-2012			2014-2019		
		1	2 ou mais	Total	1	2 ou mais	Total
Grandes setores de atividade	Agropecuária	25,3	12,6	22,6	28,8	21,2	27,4
	Comércio	15,3	3,8	13,7	13,9	3,4	12,7
	Construção civil	17,2	4,8	14,7	16,4	4,5	14,2
	Indústria	16,1	6,3	14,6	13,7	6,1	12,7
	Serviços	12,6	3,5	11,3	11,5	3,9	10,7

(Continua)

(Continuação)

Atributos do posto de trabalho		Reincidências					
		2007-2012			2014-2019		
		1	2 ou mais	Total	1	2 ou mais	Total
Faixa de tempo trabalhado	Até 11,9 meses	14,8	6,7	13,3	16,4	8,0	15,2
	De 12 a 23,9 meses	15,8	5,1	14,1	15,2	7,3	14,1
	De 24 a 35,9 meses	16,6	4,4	15,0	14,4	5,2	13,1
	36 meses ou mais	15,8	3,0	14,4	11,6	2,4	10,8
Faixa salarial	Até 1,00 salário	3,0	0,9	2,7	15,6	7,9	14,7
	1,01 a 1,5 salário	25,6	7,7	22,7	14,5	5,7	13,5
	1,51 a 2,00 salários	22,7	5,9	19,5	14,5	5,9	13,4
	2,01 a 3,00 salários	60,0	20,1	52,4	14,1	5,8	12,9
	3,01 a 4,00 salários	43,4	14,2	38,0	12,6	4,6	11,3
	4,01 a 5,00 salários	13,1	5,2	11,8	10,7	3,2	9,5
	5,01 a 10,00 salários	2,8	1,5	2,7	8,6	2,3	7,6
	Mais de 10 salários	5,5	1,5	5,0	4,1	1,4	3,8
Total		15,6	5,4	14,0	14,1	5,7	13,0

Fonte: BGSD.

Elaboração dos autores.

4.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Diante das análises expostas, constatou-se que, primeiramente, o subperíodo 2007-2012 foi de uma significativa expansão do número de segurados, como reflexo da expansão do emprego formal no país. Em contrapartida, o subperíodo 2014-2019 foi marcado pela promulgação da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício, e por uma crise econômica nos anos 2015 e 2016, com queda substantiva no total de postos formais de emprego, seguida por um período de semiestagnação entre 2017 e 2019.

TEXTO para DISCUSSÃO

Nesse contexto, a proporção de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego que recorreu ao benefício mais de uma vez foi de 28,9% no período 2007-2012, e de 22,3% entre 2014-2019. É interessante notar que ambas estiveram abaixo da taxa de reincidência encontrada em Balbinotto Neto e Zylberstajn (2002), de 34,3% para o período 1986-1998, que, por sua vez, foi marcado por uma baixa expansão do emprego formal, além de representar um intervalo temporal maior que o considerado neste estudo.

Ao se decompor a análise em relação aos atributos pessoais, percebe-se que o acesso repetido foi maior entre os homens, nas faixas etárias de até 39 anos e para trabalhadores com menor grau de instrução. No período 2014-2019, a reincidência caiu para quase todos os grupos analisados por gênero, faixa etária e grau de instrução. As grandes exceções foram os trabalhadores com nível superior e os com 65 anos (ainda assim, em ambos a mudança foi muito pequena).

Com relação aos atributos ligados ao mercado de trabalho, os dados mostraram que, entre 2007-2012, o acesso repetido ao seguro-desemprego foi maior para os trabalhadores que recebem salários mais baixos e relativamente próximos dos menores valores pagos dos benefícios (que variam, historicamente, de 1 SM a cerca de 2,75 SM). Para 2014-2019, foi nesse mesmo grupo que se observou a maior redução no uso do seguro-desemprego, indicando uma relação inversa entre os dois períodos considerados.

Quanto à variável de faixa de tempo trabalhado no último emprego, a maior proporção de uso repetido veio de trabalhadores que ficaram menos de doze meses no último emprego, que inclui aqueles que ficaram por um tempo não muito acima do necessário no último emprego para receberem o benefício. Da mesma forma, foi exatamente nesse grupo que o uso repetido se reduziu mais no período 2014-2019.

Também se verificou a proporção de trabalhadores que utilizaram o seguro-desemprego mais de uma vez e que voltaram para o mesmo empregador depois de receber o benefício. Esta proporção foi de 14,0% em 2007-2012, com pequena queda para 13,0% entre 2014-2019. O padrão de acesso nesse caso foi parecido com o da análise anterior, mas, conforme trazido a seguir, podem ser destacadas duas diferenças entre os trabalhadores que recorreram ao programa mais de uma vez e o subgrupo que voltou para o mesmo empregador.

- 1) O retorno ao mesmo empregador aumentou com a faixa etária, enquanto o uso repetido do seguro, de forma geral, tendeu a ser menor com a idade.

- 2) No caso da faixa salarial, o uso repetido foi maior, em 2007-2012, para os salários situados entre 1,01 e 2,00 SM, enquanto que, no subgrupo que voltou ao mesmo empregador, a proporção foi maior para quem recebe de 2,01 a 4,00 SM.

Na análise por setores de atividade, a construção civil apresentou padrão de reincidência maior do que os demais, seguido pela agropecuária e pela indústria. Isso ocorre ao mesmo tempo em que os dois primeiros setores, historicamente, têm as menores participações no total de beneficiários do seguro-desemprego.¹⁸ Além disso, o grupo de beneficiários advindos da construção civil foi o que apresentou a maior queda entre 2014-2019 comparativamente ao período anterior. Esses são sintomas de um setor com empregos mais instáveis. Tais fatores demonstram que a dinâmica setorial do mercado de trabalho possui influência considerável nos padrões de acesso ao benefício do seguro-desemprego no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo traçou um perfil dos padrões de acesso repetido ao benefício do seguro-desemprego, considerando dois subperíodos – 2007-2012 e 2014-2019 – que, além de marcarem momentos distintos na história recente da economia brasileira, são permeados por uma mudança institucional que alterou as regras de acesso ao benefício (promulgação da Lei nº 13.134/2015).

O que os resultados discutidos no texto possibilitaram identificar? Primeiramente, em comparação com as evidências nacionais e internacionais na literatura, ainda que escassas, os índices de acesso repetido ao seguro-desemprego encontrados para o Brasil não se mostraram altos o suficiente para se colocarem como um problema que comprometa significativamente a estrutura e a sustentabilidade do programa no país.

Em segundo lugar, os trabalhadores que recorreram mais vezes ao benefício foram aqueles cujas características indicam maior instabilidade dos vínculos. Em termos de atributos do posto de trabalho, também estão em faixas salariais mais baixas, e por isso a taxa de reposição do benefício é maior.

A questão abordada sobre os trabalhadores que recebem o seguro-desemprego e voltam para o mesmo empregador pode suscitar a discussão sobre a existência ou não do risco moral no acesso ao benefício, isto é, grupos que usam o programa por meio da

18. Entre 2003 e 2019, a maior proporção observada de beneficiários vindos do setor agropecuário foi de 7,8% em 2005. No mesmo período, a maior proporção observada de beneficiários do setor da construção civil foi de 14% em 2010.

TEXTO para DISCUSSÃO

manipulação de regra de acesso. Contudo, deve-se ponderar que a maior parte desses retornos aconteceu uma vez apenas nos intervalos temporais considerados, e também que estão concentrados em setores com contratos menos estáveis. No entanto, não se pode ignorar o fato de que, em períodos de crescimento do emprego formal, há mais oportunidades para trabalhadores trocarem de emprego e, eventualmente, recorrerem ao benefício por meio de algum acordo. Com isso, o resultado merece uma investigação mais profunda, no intuito de realizar ajustes mais refinados nas regras de acesso ao benefício.

A respeito dos efeitos da Lei nº 13.134/2015 sobre a dinâmica operacional do seguro-desemprego, a queda após sua entrada em vigência foi nítida tanto no volume real de despesas quanto no total anual de trabalhadores beneficiados e na proporção daqueles que acessaram mais de uma vez. O principal fator que levou a essa reversão foi a restrição do acesso ao benefício que a referida lei gerou, ao elevar o tempo necessário de permanência no último emprego para que o trabalhador pudesse se habilitar à requisição. Um exemplo que ilustra essa condição está na significativa queda do percentual de segurados entre os demitidos no setor da construção civil, cujos contratos de trabalho possuem tempo médio de permanência menor.

Por fim, é importante ressaltar a necessidade de uma efetiva integração que potencialize as ações do SPETR brasileiro. A desarticulação entre os programas – de proteção financeira e de ativação do mercado de trabalho – compromete o sistema como um todo, o que torna indispensável o esforço em busca de melhores oportunidades de ocupação e geração de renda no país. Mesmo porque o seguro-desemprego possui alcance limitado, pois se restringe somente a uma parcela que consegue atender aos requisitos de elegibilidade. Ademais, não é pago em qualquer situação de desemprego, tampouco é garantido durante todo o período de desocupação, e repõem apenas parte da renda da atividade pregressa. Por isso, o esforço contínuo de geração de postos de trabalho dignos e estáveis deve seguir como meta principal para o processo de desenvolvimento econômico no país.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo**: uma visão geral. Brasília: Ipea, jul. 2019. (Nota Técnica Disoc, n. 55).
- AMORIM, B.; SILVA, S. P. **A evolução da abrangência do Programa Abono Salarial**: análise dos fluxos de entrada e saída (2011-2019). Rio de Janeiro: Ipea, set. 2022. (Texto para Discussão, n. 2794).

ATKINSON, A. B.; MICKLEWRIGHT, J. Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. **Journal of Economics Literature**, v. 29, n. 4, p. 1679-1727, dez. 1991.

BALBINOTTO NETO, G; ZYLBERSTAJN, H. Uso repetido do seguro-desemprego: teorias e evidências. *In*: CHAHAD, J. P.; FERNANDES, R. (Org.). **O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios**. São Paulo: USP, 2002.

CHAHAD, J. P. **O panorama do seguro-desemprego no cenário internacional no início dos anos noventa**. Rio de Janeiro: CEPP, 1994. (Texto para Discussão, n. 34).

CHAHAD, J. P. Z. O seguro-desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 561-587.

CORAK, M. Unemployment insurance once again: the incidence of repeat participation in Canadian UI Program. **Canadian Public Policy**, v. 19, n. 2, p. 162-176, jun. 1993.

CORSEUIL, C. H. *et al.* O comportamento de admissão e desligamentos para o ajuste do emprego nas firmas formais brasileiras. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 75, p. 33-44, abr. 2023.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.

FERRAZ, A.; OLIVEIRA, T.; Mercado de trabalho e programa seguro-desemprego. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 14., 2015, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: ABET, 2015.

GRAY, D.; SWEETMAN, A. A typology analysis of the users of Canada's Unemployment Insurance System. *In*: SCHWARTZ, S.; AYDEMIR, A. (Ed.). **Essays on the repeat use of unemployment insurance**. Ottawa: SRDC, mar. 2001. p. 15-62.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

MENEZES, V. M. O. de. História do seguro-desemprego no Brasil: regras, dinâmicas do mercado de trabalho e proteção social. **Revista Dados**, v. 67, n. 2, p. 1-48, 2024.

MEYER, B.; ROSEMBaum, D. T. **Repeat use of unemployment insurance**. Cambridge, United States: NBER, jan. 1996. (Working Paper, n. 5423).

MICCO, A.; REPETTO, A. **Sistemas de protección contra el desempleo en América Latina: ¿proteger el empleo o los ingresos?** Santiago: UAI, 2011. (Working Paper, n. 14).

TEXTO para DISCUSSÃO

MICHAELIDES, M. Repeat use in the U.S. Unemployment Insurance System. **Monthly Labor Review**, set. 2014.

PIRES, M. C. de C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do Programa Seguro-Desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 56, p. 51-66, fev. 2014.

SCHWARTZ, S. *et al.* **The frequent use of unemployment insurance in Canada**. Ottawa: SRDC, 2001.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P. **Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil**: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022). Brasília: Ipea, jun. 2024. (Texto para Discussão, n. 2978).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. S. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORAK, M. Is unemployment insurance addictive? Evidence from the benefit durations of repeat users. **Industrial Labor Relations Review**, v. 47, n. 1, p. 62-72, out. 1993.

HECKMAN, J. J.; BORJAS, G. Does unemployment causes future unemployment? Definitions, questions and ansewers from a continuous time model of heterogeneity and state dependence. **Economica**, v. 47, n. 187, p. 247-283, ago. 1980.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Souza Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.