UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO ACADÊMICO DO AGRESTE

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LUCAS SOUZA DOS SANTOS

ANÁLISE COMPARATIVA DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE ANTES E DURANTE A VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 665/14

CARUARU

2016

LUCAS SOUZA DOS SANTOS

ANÁLISE COMPARATIVA DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE ANTES E DURANTE A VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 665/14

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, no Centro Acadêmico do Agreste desta Universidade, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho.

CARUARU

2016

Catalogação na fonte:
Bibliotecária – Simone Xavier CRB/4 - 1242

S237a Santos, Lucas Souza dos.
Análise comparativa do Programa seguro-desemprego na região metropolitana do Recife antes e durante a vigência da medida provisória Nº665/14. / Lucas Souza dos Santos. – 2016.
52f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Economia, 2016.
Inclui Referências.

1. Seguro desemprego. 2. Mercado de trabalho. 3. Medidas provisórias. I. Amorim Filho, Carlos Alberto Gomes de (Orientador). II. Título.

330 CDD (23. ed.) UFPE (CAA 2016-077)

Universidade Federal de Pernambuco
Centro Acadêmico do Agreste
Departamento de Economia

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DA MONOGRAFIA EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE

LUCAS SOUZA DOS SANTOS

A comissão examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera o candidato Lucas Souza dos Santos **APROVADO**.

Caruaru-PE, 05 de Abril de 2016.

Prof. Dr. Carlos Alberto Gomes de Amorim Filho

Orientador

Profª. Drª. Lucilena Ferraz Castanheira Corrêa

UFPE/CAA

Profª. Drª. Lidia Maria Alves Rodella

UFPE/CAA

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder a oportunidade de utilizar minha sabedoria e discernimento nesta Universidade. Agradeço aos meus pais, Maria da Conceição e José Izídio, e ao meu irmão, Francisco de Assis, pelo apoio incomensurável e por construírem uma sólida base de estudos para comigo desde os meus primeiros anos de vida, e à minha família como um todo, pelo apoio e reconhecimento de minhas conquistas ao longo do tempo.

Agradeço aos meus amigos e colegas de turma, em especial a Renata, Elvis, Leonildo, Naedja, Larine, Letícia e Breno, por compartilharem comigo experiências e ensinamentos dos quais contribuíram para meu engrandecimento pessoal e profissional, pelas equipes formadas entre nós e por estarem sempre dispostos a ajudar em períodos difíceis do curso.

Aos professores que fazem parte do Corpo Docente da UFPE, que compartilham de seu conhecimento da melhor forma possível, que, lecionando, conseguem expor o melhor deles, na medida em que exercitam diariamente seu dom de ensinar para com os alunos. Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Carlos Alberto Gomes Amorim Filho, pelo apoio acadêmico na construção deste trabalho, e pela pessoa atenciosa que demonstrou ser ao longo da pesquisa.

Na elaboração específica deste trabalho, agradeço a Vicente Paiva, Viviane Barbalho e demais servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Pernambuco, pelo apoio e disponibilidade em contribuir para obtenção de manuais e de forma indireta na obtenção dos dados.

Por fim, agradeço imensamente a Raigner Rezende, servidor do Ministério do Trabalho e Emprego, pela disponibilidade em me ajudar na obtenção dos dados para o presente estudo, respondendo com rapidez, clareza e objetividade às minhas solicitações, pois sem tal apoio a presente pesquisa não alcançaria os resultados obtidos.

"É bom ter um fim para a jornada, mas é a jornada que importa no fim."

(Usula K. LeGuin)

RESUMO

O Programa Seguro-Desemprego, destinado a prover assistência financeira ao recém desempregado cujo vínculo se encerrou involuntariamente, foi oficialmente implantado no Brasil em 1986 e passou a ser regulamentado pela Lei Nº 7.998/90, que, ao longo dos anos posteriores passou a sofrer algumas alterações promovidas por outras leis e medidas provisórias. No final de 2014, com a tentativa de organizar as contas públicas, tendo em vista que os gastos com o programa apresentavam expressivo crescimento nos anos anteriores, o governo publicou a Medida Provisória Nº 665/14, que alterou de forma significativa os requisitos exigidos para a percepção do benefício por parte dos desempregados, tornando-os mais rígidos. Sendo assim, este trabalho teve por objetivo analisar, de forma comparativa, o comportamento do benefício seguro-desemprego antes e durante alterações promovidas pela Medida Provisória Nº 665/14. Ainda sobre o estudo, o mesmo dedicou-se brevemente a observar o comportamento do programa em paralelo com o mercado de trabalho, tendo em vista que estão diretamente relacionados. Da análise realizada, inferiu-se sobre como as novas regras afetaram a população negativamente, pois, de forma geral, muitos dos que solicitaram o benefício tiveram resposta negativa a respeito da percepção do mesmo. Concluiu-se que o aumento do número de pedidos negados estava de fato relacionado às novas regras, com base em dados diretamente ligados às mesmas. Sobre o mercado de trabalho, observou-se uma contradição nos dados coletados, mas chegando-se a conclusão que o aumento no quantitativo de requerentes do benefício ao longo dos anos se deu não apenas pelo desemprego em si, mas por características particulares do mercado de trabalho, como a rotatividade e o aumento da massa populacional com carteira de trabalho assinada, sobre a qual a taxa de rotatividade incide.

Palavras-Chave: Seguro-Desemprego. Medida Provisória Nº 665/14. Mercado de trabalho.

ABSTRACT

The Unemployment Insurance Program, designed to provide financial assistance to newly unemployed whose relationship ended involuntarily, was officially introduced in Brazil in 1986 and became regulated by Law No. 7,998 / 90, which, over the following years began to suffer some changes introduced by other laws and provisional measures. At the end of 2014, with the attempt to organize public accounts, given that spending on the program showed significant growth in previous years, the government published Provisional Measure No. 665/14, which significantly altered the requirements for the perceived benefit of the unemployed, making them more rigid. Thus, this study aimed to analyze, in a comparative way, the behavior of unemployment insurance benefits before and during changes introduced by Provisional Measure No. 665/14. While on the study, it was dedicated briefly to observe program behavior in parallel with the labor market, considering that are directly related. Of the analysis, it was inferred on how the new rules affect the people negatively because, in general, many of which requested the benefit had negative responses regarding the perception of it. It was concluded that the increased number of denied requests was indeed related to the new rules, based on data directly connected to them. On the labor market, a contradiction in the data collected was observed, but coming to the conclusion that the increase in the benefit of applicants for quantitative over the years was not only by unemployment itself, but by particular characteristics of the market work, such as turnover and the increase in mass population with a formal contract, on which the turnover rate falls.

Keywords : Unemployment Insurance. Provisional Measure No. 665/14. Job market.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Quantidade de Requerentes e Segurados do Seguro-Desemprego 30
Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Habilitação Mensal 32
Gráfico 3 - Evolução da Taxa de Habilitação na RMR nos meses de Março a Junho de 2006 a 2015 33
Gráfico 4 - Evolução da Taxa de Habilitação na RMR nos meses de Março a Junho de 2006 a 2015 (discriminado por Posto de Recepção) 35
Gráfico 5 - Evolução quantitativa mensal de Requerimentos notificados na RMR 38
Gráfico 6 - Evolução quantitativa Mensal de Requerimentos notificados por "quantidade de salários e meses trabalhados insuficientes para habilitação do trabalhador" 39
Gráfico 7 - Evolução quantitativa Mensal de Recursos Deferidos e Indeferidos 40
Gráfico 8 - Evolução da Quantidade de Requerentes do Seguro-Desemprego na RMR 42
Gráfico 9 - Evolução da Taxa de Ocupação da RMR 43
Gráfico 10 - Evolução da Taxa de Rotatividade da RMR 44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de Habilitação por Posto de Recepção.....34
Tabela 2 - Comportamento da Taxa de Habilitação por Posto de Recepção.....36

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Principais Modificações na conceituação e regulamentação do Seguro-Desemprego Formal (ordem cronológica) 18

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição das variáveis relacionadas ao benefício Seguro-Desemprego 25
Quadro 2 – Definições das notificações observadas no presente estudo.....26
Quadro 3 – Descrição das variáveis relacionadas ao Mercado de Trabalho 28

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BTN - Bônus do Tesouro Nacional

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CGSAP - Coordenação Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional

Codefat - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS - Programa de Integração Social

PME - Pesquisa Mensal de Emprego

RMR - Região Metropolitana do Recife

SEPTER - Seção de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14
2. PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO BRASILEIRO 16
2.1 HISTÓRICO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO BENEFÍCIO 17
2.2 ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 665/14 22
3. METODOLOGIA 25
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS 30
4.1 PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO 30
4.2 SEGURO-DESEMPREGO X MERCADO DE TRABALHO 41
5. CONCLUSÕES 46
5.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS 47
REFERÊNCIAS 49

1. INTRODUÇÃO

Apesar das economias desenvolvidas terem estruturado seus sistemas públicos de emprego desde o final da Segunda Guerra Mundial, a experiência brasileira nessa área ocorreu mais recentemente. Pode-se alegar que as primeiras políticas públicas de proteção ao trabalhador começaram a surgir no país a partir da década de 1960[1]. Isso aconteceu de forma tardia, em comparação com outros países, por que no Brasil acreditava-se que a melhoria nas condições de vida da população seria resultado direto do crescimento econômico, segundo esta concepção, o desemprego existente era uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país, ou seja, acreditava-se que se tratava de algo temporário e erradicado através do desenvolvimento (IPEA, 2006).

Na atual década, segundo Dedecca e Lopreato (2013), as condições sociais e de trabalho no Brasil ainda são precárias, o que requer esforço institucional e dos atores sociais na delimitação e condução das políticas públicas, sejam setoriais, de infraestrutura, sociais e de trabalho.

Segundo dados do DIEESE (2011), o Brasil avançou com relação às políticas de trabalho, emprego e renda, e na proteção e criação de mais e melhores postos de trabalho. O Seguro-Desemprego e a intermediação de mão de obra ampliaram-se, e a educação profissional alcançou novos patamares. O país adotou uma agenda de promoção e melhoria das condições do trabalho, entretanto, o déficit social presente no Brasil ainda é muito grande e, no mercado de trabalho, existem diversos desafios a serem superados. De acordo com Mourão *et al.* (2011), os altos índices de informalidade, de rotatividade e de desemprego verificados no país, parâmetros fundamentais na abordagem do mercado de trabalho brasileiro, constituem um desafio não apenas para a economia, como também para o avanço das políticas de proteção social.

Sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, Nascimento (2009) afirma que as mesmas são tradicionalmente classificadas em passivas e ativas. As políticas ativas visam aumentar diretamente a oferta de emprego, ao passo que as políticas públicas passivas, a exemplo do Programa Seguro-Desemprego, consideram o nível de desemprego como dado e objetivam auxiliar financeiramente o trabalhador desempregado.

[1] A rigor, o texto jurídico que regula as condições e relações de trabalho começou a ser implantado no Brasil na década de 1940, por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), de 01 de maio de 1943. No entanto, políticas públicas como as evidenciadas neste trabalho só entraram na pauta governamental a partir da década de 1960 (IPEA, 2006).

Geralmente o Programa Seguro-Desemprego funciona melhor nos mercados de trabalho deparados com o desemprego friccional, também chamado conjuntural, de curta duração. Isso ocorre porque há evidências de que existam limites para a sustentação do programa diante de crises estruturais no mercado de trabalho, seja ocasionado pelo desemprego estrutural ou por adversidade econômica geral que contribua para uma elevação repentina na demanda pelo benefício (DIEESE, 2014, apud SANTOS, 2014).

Nos últimos anos, os gastos com seguro-desemprego no Brasil têm apresentado um expressivo crescimento, tornando-se um problema para as contas públicas e, por isso, o governo com o objetivo de ajustá-las, anunciou mudanças na concessão e regulamentação do Benefício no fim de 2014, tal ato foi formalizado e publicado no Diário Oficial da União por meio da Medida Provisória nº 665, de 30 de Dezembro de 2014. A Medida Provisória nº 665/14 não alterou apenas as regras de concessão do Seguro-Desemprego, outros programas também sofreram mudanças.

Neste contexto, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o comportamento do Benefício Seguro-Desemprego Formal na Região Metropolitana do Recife antes e durante alterações promovidas no fim de 2014 – por meio da Medida Provisória nº 665/14 – bem como analisar a relação desse benefício com características do mercado de trabalho, servindo assim como uma fonte relevante para a análise dos impactos sociais da política de Seguro-Desemprego ao longo dos anos.

Para alcançar o objetivo estipulado, este trabalho, além desta introdução, está dividido em mais quatro capítulos. No capítulo seguinte é contextualizado historicamente o Programa Seguro-Desemprego no Brasil e são apresentadas as principais mudanças propostas pela Medida Provisória nº 665/14. O terceiro capítulo trata da metodologia escolhida para a análise dos dados da pesquisa, bem como a apresentação das variáveis utilizadas no estudo. O quarto capítulo mostra o tratamento e a análise dos dados. O quinto e último capítulo apresenta as conclusões do estudo, trazendo, também, as limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

2. PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO BRASILEIRO

O Seguro-Desemprego é um benefício destinado aos demitidos involuntariamente, sendo que tal auxílio não envolve custos ao empregador que gerou a demissão. A criação do programa foi direcionada na possibilidade de que o trabalhador desempregado fosse mais seletivo na busca por emprego, já que se ampliaria o tempo de procura, o que poderia colaborar para uma melhoria na qualidade de vida do trabalhador no novo emprego. Em termos gerais, o trabalhador deixa de receber o benefício no momento que se reinsere no mercado de trabalho (BARROS et al., 2000, apud MOURÃO et al., 2011).

O benefício permite que o trabalhador mantenha seu padrão de vida em um certo mínimo, podendo preservar a sua habilidade e experiência adquiridas, sem que se sujeite de imediato a choques destrutivos de sua personalidade. Também ajuda a organizar o mercado de trabalho, auxiliando na coleta e divulgação das oportunidades de emprego, incentivando e possibilitando a reiteração do trabalhador (CHAHAD, 1987, apud MENEZES, 1988).

A importância do Seguro-Desemprego, segundo Amorim e Gonzalez (2009), é observada através das seguintes razões: a) serve como uma compensação de renda para trabalhadores recentemente demitidos, o que ajuda a sustentar a massa salarial, importante em períodos de recessão, em outras palavras, serve como estabilizador automático; b) geralmente é recebido por trabalhadores demitidos pelos setores mais atingidos pela recessão, respondendo diretamente aos segmentos sociais e regiões mais atingidas por demissões em massa; e c) auxilia na procura por emprego, ou seja, aumenta a chance do trabalhador conseguir um emprego melhor do que se não tivesse a ajuda do programa.

Apesar dos avanços do benefício enquanto instrumento de proteção social, algumas críticas têm surgido a respeito do seu papel como política pública, sendo que um dos principais argumentos está relacionado ao fato de que o programa pode levar a fraude ou acomodação. Por este ângulo, o trabalhador conseguiria um vínculo de trabalho informal e continuaria recebendo o benefício, ou poderia até ser desestimulado a buscar um novo emprego formal até o fim do período segurado (NASCIMENTO, 2009).

A política do Seguro-Desemprego foi elaborada centrando-se em um contexto histórico de bem-estar social, na época posterior à Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos, na tentativa de alcançar o pleno emprego. Para o mesmo, portanto, o desemprego era resultante de problemas particulares ou circunstanciais. No Brasil, o benefício foi introduzido na segunda metade da década de 80 e possui limitações, já que foi

originalmente criado e destinado às sociedades com baixos níveis de informalidade e desemprego (RAMOS, 2003, apud MOURÃO *et al*., 2001).

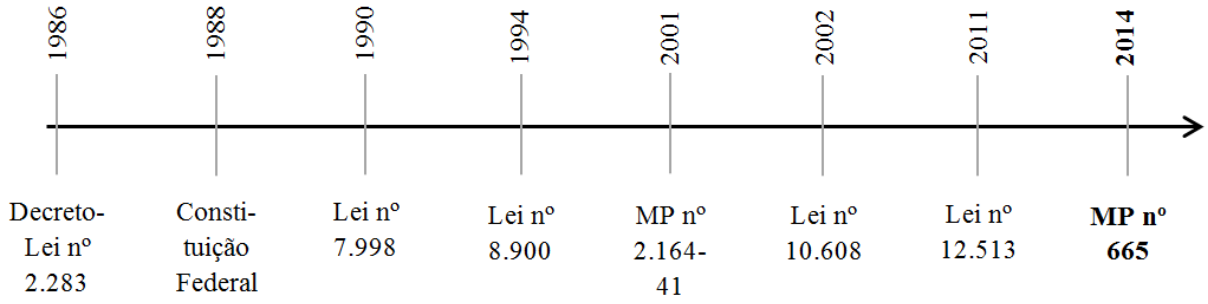
O Programa Seguro-Desemprego foi oficialmente inserido no Brasil na década de 1980, mas desde então passou por mudanças em suas regras, assim como inovações e aperfeiçoamentos no que diz respeito a sua abrangência e modo de amparar o trabalhador. Neste capítulo é apresentado um histórico do programa e suas principais modificações regulamentares nas últimas décadas – com ênfase na Medida Provisória nº 665/14.

2.1 HISTÓRICO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO BENEFÍCIO

No Brasil, o Programa Seguro-Desemprego só foi oficialmente instituído no ano de 1986, tardio quando comparado a outros países. Segundo Azeredo (1998), citado por Santos (2014), a falta da legislação que regulamentasse direitos a algum tipo de assistência pós-demissão sem justa causa evidencia a pouca preocupação com essa questão até então, mostrando, por outro lado, um cuidado em tratar detalhadamente das regras de dispensa do trabalhador e dos direitos relacionados a ela. Isso em parte é justificado pelo notável crescimento pelo qual passou a economia brasileira até a década de 1980, já que a expansão contínua do mercado de trabalho atrelada a esse crescimento não tornava necessária a preocupação da questão do desemprego involuntário no mercado formal na agenda política. Entretanto, o problema social relacionado ao mercado de trabalho se consolidou a partir da crise da década de 1980, com relação a seus efeitos sobre o nível de emprego, atrelado à ausência de instrumentos direcionados a proteção dos desempregados, isso fez com que o debate sobre a adoção do benefício Seguro-Desemprego entrasse de vez na pauta política. É nesse contexto político-econômico, que, em fevereiro de 1986, foi implantado um Programa Seguro-Desemprego no país.

Antes de detalhar cada regulamento do Programa e alterações que o mesmo sofreu ao longo dos anos, vale destacar a Figura 1, elaborada para melhor identificação temporal das normas jurídicas relacionadas ao Seguro-Desemprego Formal, salientando as normas e os respectivos anos em que foram publicadas, e, como foco do estudo, destacando a publicação da Medida Provisória nº 665, no ano de 2014:

Figura 1 - Principais Modificações na conceituação e regulamentação do Seguro-Desemprego Formal (ordem cronológica)



Fonte: BRASIL (1986, 1988, 1990, 1994, 2001, 2002, 2011, 2014). Elaboração própria.

Como mostra a Figura 1, o Programa Seguro-Desemprego foi originalmente criado pelo Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, no qual, em seu Art. 26, descreve o benefício com a finalidade de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, por motivo de dispensa sem justa causa, ou por paralisação total ou parcial das atividades do empregador. O mencionado Decreto-Lei exigia três requisitos básicos para a percepção do benefício, eram eles: i) haver contribuído para a Previdência Social durante pelo menos trinta e seis meses nos últimos quatro anos; ii) ter sido assalariado junto à pessoa jurídica nos últimos seis meses, comprovado mediante registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social; e iii) ter sido dispensado a mais de 30 dias (BRASIL, 1986).

O trabalhador que, à luz do Decreto-Lei nº 2.283/86, comprovasse o preenchimento dos requisitos, faria jus a, no máximo, quatro parcelas, cujo valor variava de acordo com o valor médio dos três últimos salários recebidos – 50% (cinquenta por cento) do salário, para os que recebiam até três salários mínimos mensais, mas ainda enfatizando que o valor da parcela não poderia ser inferior a 70% (setenta por cento) do salário mínimo; e 1,5 (um e meio) salário mínimo, para os que recebiam acima de três salários mínimos mensais. Vale lembrar que o trabalhador que comprovasse direito de recebimento não poderia receber um novo benefício seguro-desemprego por um período de dezoito meses. O Decreto-Lei ainda destacava em seu § 2º do Art. 28 a possibilidade de cancelamento do benefício, caso o desempregado recusasse outro emprego que lhe viesse a ser oferecido.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o benefício Seguro-Desemprego passou a integrar a seguridade social, como um dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais. Conforme o inciso II do art. 7º da Constituição de

1988, “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário”.

Desta forma, objetivando dar corpo a essa garantia, o programa passou a ser regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, com regras que efetivam a garantia do mencionado direito aos trabalhadores brasileiros, visando assim mitigar a situação do desemprego (CGSAP, 2015). Com relação à finalidade do Programa, o mencionado texto jurídico indica dois objetivos gerais, onde prevê assistência financeira temporária para o trabalhador demitido sem justa causa e auxílio aos mesmos na busca de novo emprego, promovendo a sua reciclagem profissional (BRASIL, 1990).

Segundo Moretto (2010), o benefício possui uma duração menor quando comparado ao concedido pelos países desenvolvidos e não possui um mecanismo de assistência social para aqueles que continuam desempregados após o término do mesmo. O programa de seguro-desemprego brasileiro foi desenhado baseando-se na experiência dos países desenvolvidos, tendo como parâmetro um mercado de trabalho estruturado, onde grande parte dos trabalhadores é assalariada e registrada, e cujo benefício atenderia, em sua maioria, ao desemprego friccional, de curta duração. Apesar dos avanços na ampliação de sua cobertura, o seguro-desemprego no Brasil é incapaz de atender a todos os trabalhadores desempregados, dadas as características do mercado de trabalho brasileiro, onde a oferta abundante de mão-de-obra e a facilidade na contratação e demissão do trabalhador permitem uma alta rotatividade. Além destas características distintas do mercado de trabalho brasileiro, as mudanças ao longo da década de 1990 tornaram o mesmo bastante restritivo, com a elevação do desemprego e a ampliação de atividades classificadas como informais.

O seguro-desemprego atendia apenas os trabalhadores que preenchiam os requisitos legais exigidos no texto jurídico da Lei nº 7.998/90, sendo eles: i) dispensado involuntariamente; ii) ter recebido salários de pessoa jurídica ou física a ela equiparada nos últimos seis meses anteriores à dispensa; iii) com registro em carteira pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses; iv) não estar recebendo nenhum benefício de prestação continuada, exceto o auxílio-acidente e o auxílio suplementar, bem como o abono permanência em serviço; v) não receber auxílio-desemprego; e vi) não possuir renda própria de qualquer natureza. Para aqueles que preenchessem os requisitos, o benefício seria concedido por no máximo quatro meses, ficando o trabalhador impossibilitado de solicitar um novo benefício pelos próximos

dezesseis meses, o chamado período aquisitivo, contado da data de dispensa do vínculo que chegou a receber o último seguro-desemprego (BRASIL, 1990).

A respeito da dispensa involuntária, vale salientar os casos em que isso ocorre, gerando assim o preenchimento do primeiro requisito legal para habilitação no seguro-desemprego, são eles: i) dispensa sem justa causa, quando ocorre contra a vontade do trabalhador; ii) dispensa indireta, quando o empregado requer judicialmente a dispensa do trabalho, alegando descumprimento das disposições do contrato por parte do empregador; iii) dispensa por força maior, nos casos de calamidade pública; iv) extinção da empresa; e v) falência da empresa decretada pela justiça (MTE, [200-]).

O valor das parcelas mensais do benefício, segundo a Lei nº 7.998/90, seria fixado em Bônus do Tesouro Nacional (BTN), e seria calculado levando-se em consideração a média salarial dos três últimos salários do trabalhador. Tal índice de cálculo não é mais utilizado, sendo que, atualmente, segundo a Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) nº 707, de 10 de janeiro de 2013, os reajustes salariais observam a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Ministério do Trabalho e Emprego divulga anualmente a tabela de cálculo para o benefício no ano vigente, variando entre três faixas salariais, e não podendo o valor da parcela ser inferior ao salário mínimo (MTE_3, 2015).

Sobre as hipóteses de suspensão ou cancelamento do benefício da categoria trabalhador formal, o seguro-desemprego será suspenso por ocasião de novo emprego, por início de recebimento de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto auxílio-acidente, auxílio suplementar e abono permanência em serviço, e por início de percepção de auxílio-desemprego. Já os casos de cancelamento estão relacionados à recusa, por parte do desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior, por falsidade na prestação de informações, por fraude visando a percepção do benefício, ou por morte do segurado (BRASIL, 1990).

A Lei nº 7.998/90 passou por algumas modificações em seu texto jurídico desde sua publicação, através de Leis – como foi o caso da Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, a Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002 e a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 – e Medidas Provisórias – como a Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001 e a

Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014 (tratada com detalhes em tópico posterior).

Centrando-se nas modificações propostas que visam alterar as regras e comportamento do benefício, a Lei nº 8.900/94, contextualizou a finalidade do programa e inseriu a possibilidade de recebimento do seguro-desemprego por um período variável de três a cinco meses – três parcelas para o trabalhador formal que comprove vínculo de no mínimo seis meses e no máximo onze meses no período de referência (últimos trinta e seis meses); quatro parcelas o que comprovasse vínculo formal de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses no período de referência; e cinco parcelas o trabalhador formal com vínculo acima de vinte e quatro meses no período de referência (BRASIL, 1994).

A Medida Provisória nº 2.164-41/01, instituiu e regulamentou o Seguro-Desemprego na modalidade Bolsa Qualificação Profissional. Ainda em tempo, adicionou a possibilidade de, em caráter excepcional, e pelo prazo de seis meses, que os trabalhadores desempregados involuntariamente pelo período de doze a dezoito meses ininterrupto, e que tenham recebido o benefício seguro-desemprego, poderiam receber três parcelas do benefício, no valor fixo de R$ 100,00 (cem reais) cada (BRASIL, 2001).

A Lei nº 10.608/02, adicionou a possibilidade de recebimento do benefício para o trabalhador resgatado do regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. O texto jurídico menciona a possibilidade de recebimento pelo trabalhador de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, além de prever ações do Ministério do Trabalho e Emprego em prol da sua qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho (BRASIL, 2002).

Por fim, a Lei nº 12.513/11, possibilitou à União condicionar o recebimento do benefício seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação profissional ou de formação inicial ou continuada, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas, considerando critérios, como a capacidade de oferta dos cursos, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador. A mencionada Lei também contextualizou a respeito das possibilidades de cancelamento do benefício seguro-desemprego (BRASIL, 2011).

Atualmente, o seguro-desemprego possui cinco modalidades distintas, sendo elas: a) Seguro-Desemprego Trabalhador Formal: com a finalidade de prover assistência financeira

temporária a desempregados dispensados sem justa causa de vínculos formais, com pessoas jurídicas ou pessoas físicas a elas equiparadas; b) Seguro-Desemprego Pescador Artesanal: destinado ao pescador profissional que exerce a pesca de forma artesanal, individual ou em regime de economia familiar, que teve que interromper sua atividade devido ao defeso (período de proibição da pesca para preservação da espécie); c) Bolsa Qualificação Profissional: visa possibilitar que trabalhadores que tiveram contrato de trabalho suspenso por convenção ou acordo coletivo elevem seus níveis de qualificação profissional mediante matrícula em curso ou programa de qualificação oferecido pelo empregador; d) Seguro-Desemprego Empregado Doméstico: fornecer assistência financeira temporária ao empregado doméstico, em virtude de dispensa sem justa causa; e) Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado: destinado ao trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo (MTE_6, 2015).

Recentemente, foi publicada a Medida Provisória n. 665/14, de 30 de dezembro de 2014, que modificou as regras e requisitos exigidos para fazer jus ao Programa Seguro-Desemprego. Considerando todos os normativos legais que tratam do benefício seguro-desemprego no Brasil, apresentados e dispostos em ordem cronológica na Figura 1, a presente pesquisa analisou a modalidade Seguro-Desemprego Trabalhador Formal – instituído pela Lei nº 7.998/90 – e como a Medida Provisória nº 665/14 impactou no comportamento do mesmo.

2.2 ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 665/14

A Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, alterou consideravelmente as regras e requisitos para que os recém-desempregados possam ter direito a receber as parcelas oferecidas pelo programa. Dentre as alterações, destaca-se a exigência quantitativa de salários e meses trabalhados para que o trabalhador possa receber o benefício Seguro-Desemprego.

O mencionado texto jurídico, oficialmente publicado em dezembro de 2014, altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 – alterada em seus artigos 3º, 4º e 9º e revogados o art. 2º B, o inciso II do caput do art. 3º e o parágrafo único do art. 9º –, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 – modificados os artigos 1º e 2º, e revogado o parágrafo único do art. 2º –, além de revogar a Lei nº 7.859, de 25 de outubro de 1989 e a Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, modificando assim as normas jurídicas com relação ao Programa Seguro-Desemprego na modalidade Formal, Bolsa de Qualificação Profissional e Pescador Artesanal, e ao Abono

Salarial (BRASIL, 2014). No que tange a pesquisa, o estudo é centrado no Programa Seguro-Desemprego na modalidade Formal, cujo regulamento está originalmente presente na Lei nº 7.998/90.

Segundo a medida provisória, as novas regras passam a vigorar 60 (sessenta) dias a partir da data de publicação da mesma, ou seja, as mesmas vigoram efetivamente a partir de 28 de fevereiro de 2015 (MTE_1, 2015). Vale destacar que o ato jurídico mencionado foi alterado com a publicação da Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, que exige um quantitativo menor de salários e meses trabalhados, e que passou a vigorar a partir de sua publicação – 17 de junho de 2015. Portanto, a Medida Provisória nº 665/14 vigora para os casos de trabalhadores dispensados involuntariamente de 28 de fevereiro a 16 de junho do ano de 2015 (MTE_2, 2015).

A Medida Provisória nº 665/14 criou uma diferenciação de requisitos legais para a concessão do seguro-desemprego, variando de acordo com a quantidade de solicitações por parte do trabalhador, já que as três primeiras solicitações do benefício passam a ter, cada uma, um tratamento específico. Em outras palavras, se o trabalhador solicita o benefício pela primeira vez, exige-se uma quantidade específica de salários e meses trabalhados, mas se ele solicita o benefício pela segunda vez, exige-se outro valor quantitativo de salários e meses – também respeitando este padrão na terceira solicitação e posteriores (MTE_4, 2015).

Para o caso do trabalhador que solicita o benefício pela primeira vez, exige-se, como nova regra, que o mesmo tenha recebido de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, o mínimo de 18 (dezoito) salários nos últimos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data da dispensa, além de 18 (dezoito) meses trabalhados nos últimos 36 (trinta e seis) meses. No caso da segunda solicitação, como novo requisito legal, o trabalhador deve comprovar recebimento de pelo menos 12 (doze) salários nos últimos 16 (dezesseis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa por parte de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada. Ainda em tempo, também deve ter trabalhado 12 (doze) meses nos últimos 36 (trinta e seis) meses. E, por fim, na terceira solicitação e solicitações posteriores do benefício seguro-desemprego, basicamente mantêm-se a regra anterior prevista pela Lei nº 7.998/90, onde o trabalhador deve comprovar recebimento de salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada em cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa, e ter trabalhado 6 (seis) meses nos últimos 36 (trinta e seis)

meses. Os demais requisitos legais previstos na Lei nº 7.998/90, no que tange o seguro-desemprego formal, foram mantidos (BRASIL, 2014).

Com relação a primeira e segunda solicitações, o quantitativo de salários e meses trabalhados não precisam ser necessariamente consecutivos dentro de cada período, por exemplo, no caso da primeira solicitação, o trabalhador deve comprovar recebimento de dezoito salários nos últimos vinte e quatro meses, mas esses dezoito salários não precisam ser consecutivos e nem do mesmo empregador, o mesmo ocorre para os meses trabalhados nos últimos trinta e seis meses. A partir da terceira solicitação o trabalhador deve comprovar, de forma consecutiva, o recebimento dos seis últimos salários anteriores a dispensa, não necessariamente do mesmo empregador, mas contanto que seja o recebimento ininterrupto de salários nos últimos seis meses, entretanto o mesmo não ocorre na exigência de meses trabalhados, no qual se exige a comprovação de pelo menos seis nos últimos trinta e seis meses, mas não de forma contínua (MTE_5, 2015).

Por fim, introduzindo maiores detalhes a respeito das novas exigências, é válido destacar que somente é computado como "solicitação" o requerimento gerador de parcela(s) do benefício, os que não originam novas parcelas não são computados a título de solicitação, como o caso de requerimentos que visam apenas buscar algum saldo de parcelas suspensas de benefícios anteriores, ou requerimentos em que se comprove o não preenchimento legal dos requisitos e, consequentemente, a não liberação de parcelas. Vale salientar que, para o cômputo de meses trabalhados, é contado como mês a fração igual ou superior a 15 (quinze) dias trabalhados. Também foi adicionada a impossibilidade de utilização de vínculos empregatícios já contados em outras solicitações, em outras palavras, os vínculos já utilizados para o cômputo de meses trabalhados em solicitações anteriores não podem ser novamente considerados em uma nova solicitação, mesmo que dentro do período 36 (trinta e seis) meses (MTE_5, 2015).

3. METODOLOGIA

O estudo, que tem por finalidade descrever variáveis e examiná-las, é classificado como método de investigação quantitativo. Sobre a abordagem quantitativa, a pesquisa é de caráter descritiva e comparativa. De acordo com definição de Fortin (1999), citado por Pereira (2012), esta abordagem faz parte de um processo sistemático de coleta de dados observáveis e quantificáveis, que se baseiam na análise de fenômenos e acontecimentos existentes independente do investigador.

Para o desenvolvimento do presente estudo foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o assunto e uma análise de dados secundários. Foram feitas consultas diretas a textos de leis e outros atos legislativos, bem como a publicações científicas da área de políticas públicas de trabalho, emprego e renda, mais focadas na área do Programa Seguro-Desemprego – vale salientar que publicações dos órgãos oficiais de controle e acompanhamento também foram utilizadas na pesquisa.

Com relação aos dados utilizados, os mesmos foram obtidos através da Coordenação Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (CGSAP) – departamento interno pertencente ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), situado na cidade de Brasília/DF – do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED/MTE).

Da CGSAP foram obtidas informações de variáveis referentes ao benefício Seguro-Desemprego, conforme descrição no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Descrição das variáveis relacionadas ao benefício Seguro-Desemprego

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO
Quantidade de Requerentes	Quantidade de pessoas que solicitaram o benefício.
Quantidade de Segurados	Quantidade de requerentes que comprovaram ter direito ao benefício.
Taxa de Habilitação do Benefício	Taxa percentual entre a quantidade de requerentes e quantidade de segurados, ou seja, o número de segurados dividido pelo

	número de requerentes.
Taxa de Habilitação do Benefício por Posto de Recepção	Taxa de habilitação de acordo com os postos de recepção espalhados pela Região Metropolitana do Recife.
Quantidade de Requerimentos Notificados[2]	Quantidade de requerimentos dos quais foram notificados que o trabalhador não preenche algum requisito legal para recebimento do benefício.
Quantidade de Recursos Administrativos Deferidos sobre Notificação de Insuficiência de Salários e Meses Trabalhados	Quantidade de recursos deferidos (ocorre a retirada da notificação que impede o recebimento do benefício e, consequentemente, a autorização para percepção do mesmo).
Quantidade de Recursos Administrativos Indeferidos sobre Notificação de Insuficiência de Salários e Meses Trabalhados	Quantidade de recursos indeferidos (quando a notificação é confirmada e a mesma é mantida para impedimento de recebimento indevido do benefício).

Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração Própria.

Com relação a variável Quantidade de Requerimentos Notificados, são apresentadas no Quadro 2 as notificações consideradas no presente estudo.

Quadro 2 – Definições das notificações observadas no presente estudo

NOTIFICAÇÃO	DEFINIÇÃO
Quantidade insuficiente de salários e meses trabalhados[3]	Requerimentos dos quais foram notificados que o trabalhador não possui a quantidade de salários e meses trabalhados exigidos para

[2] Vale destacar que tais notificações originam-se do próprio sistema, quando o mesmo identifica algum impedimento ou não preenchimento de requisito na Inscrição do Programa de Integração Social (PIS) ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) do trabalhador, no entanto estas notificações ainda podem ser contestadas através de Recursos Administrativos, onde o mesmo procura alegar direito de recebimento do benefício.

[3] Esta notificação recebeu destaque durante obtenção dos dados pois corresponde ao principal requisito legal modificado pela Medida Provisória Nº 665/14.

	habilitação, que passou a ser introduzido no sistema a partir de abril de 2011.
Outro Emprego	Identificado que trabalhador possui outro vínculo empregatício no ato da demissão do vínculo que solicita o benefício, seja formal ou informal, fato que o impede de receber o Seguro-Desemprego.
Percepção de Renda Própria	Trabalhador possui alguma fonte de renda, geralmente identificado como autônomo, não assumindo, portanto, papel de desempregado.
Fora do Prazo de 120 dias	O trabalhador formal tem o prazo de 7 (sete) a 120 (cento e vinte) dias contados da demissão, homologação ou decisão judicial para dar entrada no Seguro-Desemprego, a mencionada notificação surge caso o trabalhador solicite o benefício além deste prazo legal.
Recebendo Benefício da Previdência Social	Constatado recebimento de benefício de prestação continuada da Previdência Social, com exceção do auxílio-acidente, auxílio suplementar e abono permanência em serviço.
Trabalhador Aposentado	Trabalhador recebendo aposentadoria, fonte de renda necessária a sua sobrevivência, não podendo receber o Seguro-Desemprego.
Falecimento do Trabalhador	Trabalhador identificado como falecido na base de dados.

Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração Própria.

Através do DIEESE, do IBGE e da CAGED/MTE foram coletados dados referentes ao mercado de trabalho da Região Metropolitana do Recife (RMR). Essas informações eram importantes uma vez que o comportamento do mercado de trabalho repercute direta e/ou

indiretamente no quantitativo de requerentes do benefício na RMR. As variáveis utilizadas estão expostas no Quadro 3.

Quadro 3 – Descrição das variáveis relacionadas ao Mercado de Trabalho

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO
Taxa de Ocupação	Representa a relação entre o número de pessoas ocupadas e a população com 10 (dez) ou mais anos de idade.
Taxa de Rotatividade	Corresponde a razão do mínimo existente entre admissões e desligamentos no período de referência e o número total de pessoas ocupadas no mês anterior, multiplicado por 100. Em outras palavras, trata-se da porcentagem do número de trabalhadores substituídos por outros no total de trabalhadores.

Fonte: IBGE$_1$ (2015). Elaboração Própria.

Ainda com relação aos dados, é importante destacar que os mesmos foram obtidos para um período de dez anos, na busca de identificar o comportamento das variáveis de forma mais abrangente e observar como as novas regras do benefício afetaram a trajetória dos dados ao longo dos anos, sendo tal período de 2006 a 2015, para os meses de março, abril, maio e junho[4]. Sobre a região analisada, trata-se da Região Metropolitana do Recife, que compreende quatorze municípios, sendo que nove possuem postos de recepção coletores de dados e ligados ao MTE – Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata – e cinco não possuem – Abreu

[4] Como a pesquisa visa identificar o impacto das novas regras no que diz respeito à concessão do Benefício Seguro-Desemprego Formal na Região Metropolitana de Recife, os dados utilizados são apresentados visando identificar seu comportamento variável antes de vigorar a Medida Provisória nº 665/14, e seu comportamento durante a vigência da mesma. Vale lembrar que as regras da mencionada medida vigoram para as demissões involuntárias de 28 de fevereiro a 16 de junho do ano de 2015, portanto, o foco da análise está relacionado, em sua maioria, nos meses de março, abril, maio e junho dos anos analisados, podendo estender um pouco mais o período a depender das condições da variável em estudo.

e Lima, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Itapissuma e Moreno –, cuja demanda desses cinco é suprida pelas outras nove cidades.

Os dados obtidos pelas entidades e órgãos públicos foram trabalhados e inseridos em gráficos e tabelas, para melhor visualização dos resultados e variações temporais. Totalizaram dez ilustrações gráficas, sendo as oito primeiras tratando do comportamento do benefício e as duas finais a respeito do mercado de trabalho da RMR, ilustrando em sua maioria os dez anos (2006 a 2015), sendo que três deles foram elaborados com dados a partir de maio do ano de 2011, decorrente de problemas na obtenção de tais dados no órgão responsável. Sobre as tabelas utilizadas no estudo, que no total são duas, ambas foram destinadas à disponibilização detalhada de dados anuais de acordo com o posto de recepção, que corresponde à localidade onde o trabalhador solicitou o benefício.

Com a definição dos termos gerais a respeito do benefício, somada aos dados obtidos das variáveis anteriormente citadas, comparou-se tais informações para então, a partir do estudo detalhado do comportamento dos dados ao longo do tempo, chegar às conclusões do estudo.

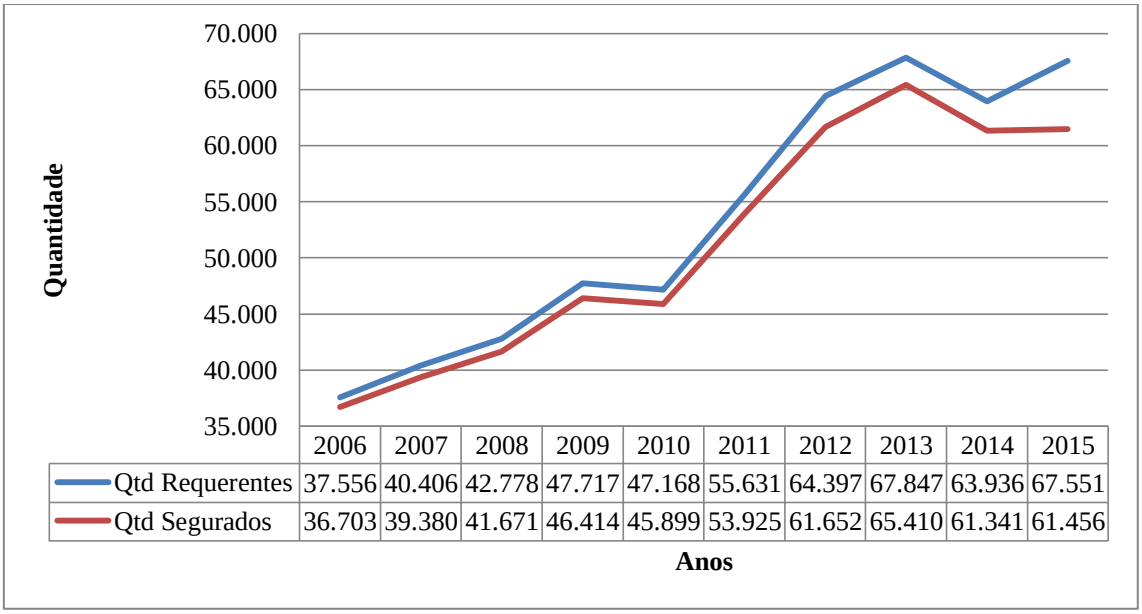
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo buscou-se identificar o comportamento das principais variáveis condizentes com o Programa Seguro-Desemprego e um breve estudo de como se comportou paralelamente o mercado de trabalho. Para uma melhor compreensão da análise, o capítulo foi dividido em dois tópicos: Programa Seguro-Desemprego; e Seguro-Desemprego X Mercado de Trabalho.

4.1 PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

As primeiras variáveis analisadas sobre a concessão do benefício seguro-desemprego encontram-se no Gráfico 1, representando a quantidade de requerentes – que solicitaram o benefício – e quantidade de segurados – requerentes que comprovam ter direito ao benefício. O período exposto no gráfico corresponde aos meses de março a junho, dos anos de 2006 a 2015, com dados da RMR.

Gráfico 1 - Evolução da Quantidade de Requerentes e Segurados do Seguro-Desemprego



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Qtd Requerentes	37.556	40.406	42.778	47.717	47.168	55.631	64.397	67.847	63.936	67.551
Qtd Segurados	36.703	39.380	41.671	46.414	45.899	53.925	61.652	65.410	61.341	61.456

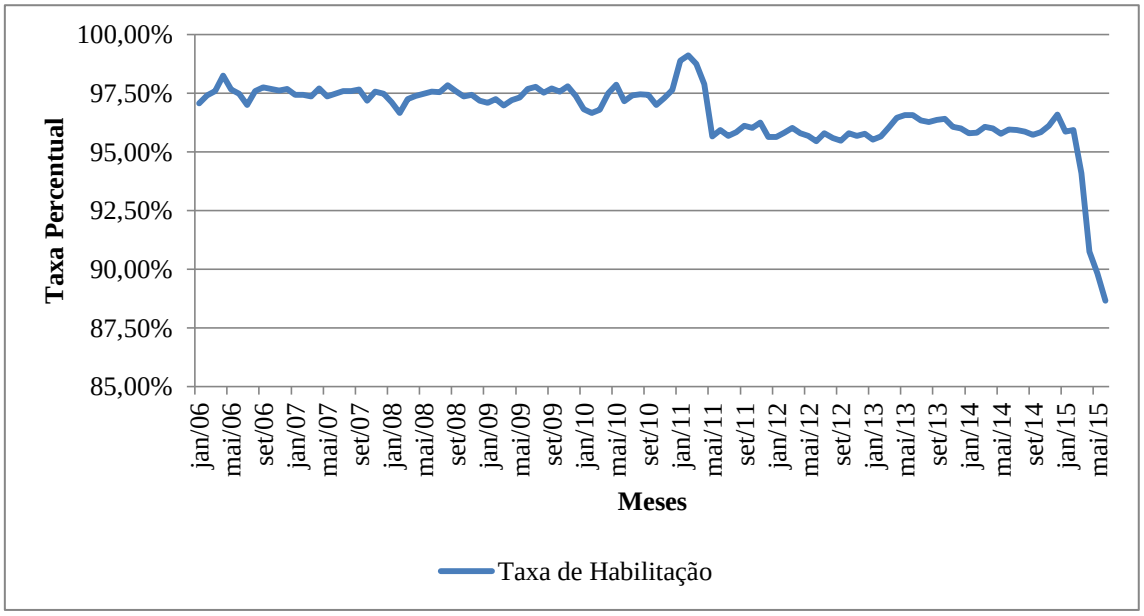
Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

Pôde-se perceber que, no Gráfico 1, a quantidade de requerentes, desde 2006, aumenta consideravelmente, com um leve declínio nos anos de 2010 e 2014 – o aumento no número

das solicitações do benefício, que pode estar relacionado as características do mercado de trabalho, será brevemente analisado em tópico posterior – e é acompanhada quase que proporcionalmente pela quantidade de segurados, apresentando um pequeno distanciamento a partir do ano de 2012. Já no ano de 2015 percebeu-se uma mudança no comportamento da trajetória quantitativa de segurados, que não mais acompanhou o aumento da quantidade de requerentes. Em outras palavras, menos trabalhadores, daqueles que solicitaram o benefício, conseguiram comprovar o preenchimento dos requisitos exigidos em 2015, quando proporcionalmente comparado com os demais anos, por exemplo: no ano de 2014, dos 63.936 que solicitaram o benefício, 61.341 trabalhadores comprovaram ter direito ao mesmo, ficando 2.595 sem participar do programa, o que corresponde a 4,05% dos que solicitaram; já em 2015, dos 67.551 que solicitaram, apenas 61.456 tinham direito, restando 6.095 trabalhadores, 9,02%, que deram entrada no seguro-desemprego, mas que, de acordo com as regras em vigor, não preencheram os requisitos.

O Gráfico 2 apresenta a relação requerente – trabalhador que solicita o Benefício Seguro-Desemprego – e segurado – requerente que comprova preencher os requisitos legais para recebimento do benefício – através da Taxa de Habilitação do Benefício, de janeiro de 2006 a junho de 2015, que corresponde a taxa percentual entre a quantidade de requerentes e de segurados na RMR, obtido através da divisão do número de segurados pelo número de requerentes, ou seja, em termos percentuais, quanto dos que solicitaram o benefício conseguiram comprovar o preenchimento legal dos requisitos para recebê-lo.

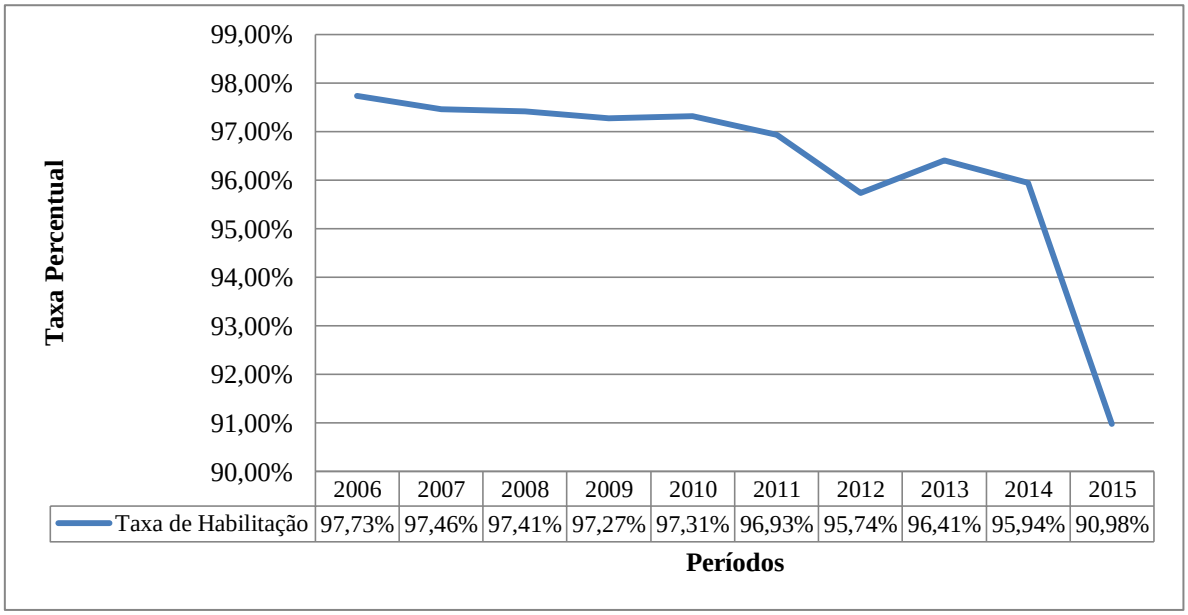
Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Habilitação Mensal



Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

A variação da Taxa de Habilitação apresentada no Gráfico 2 expõe um notável declínio no primeiro semestre de 2015. O mencionado gráfico foi elaborado com dados mensais contínuos a partir de janeiro de 2006, buscando ressaltar que, de todos os meses dos últimos dez anos analisados, os primeiros meses do ano de 2015, na vigência da Medida Provisória nº 665/14, representaram o maior declínio da taxa. Importante destacar que o Gráfico 1 foi elaborado com dados dos meses de Março a Junho dos anos analisados, dessa forma, foi elaborado o Gráfico 3 mostrando a Taxa de Habilitação média da região para esses meses dos últimos dez anos. Observando o referido gráfico, se tem a mesma interpretação dos resultados obtidos da análise do Gráfico 2.

Gráfico 3 - Evolução da Taxa de Habilitação na RMR nos meses de Março a Junho de 2006 a 2015



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa de Habilitação	97,73%	97,46%	97,41%	97,27%	97,31%	96,93%	95,74%	96,41%	95,94%	90,98%

Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

Observando o Gráfico 3 percebe-se que, nos nove anos anteriores (2006 a 2014) a taxa de habilitação apresentou uma média de 96,91% nos meses de março a junho, enquanto que no mesmo período de 2015, com as novas exigências para concessão do benefício, a taxa caiu para 90,98%, uma queda de aproximadamente 6 pontos percentuais.

Ao se avaliar individualmente o comportamento da taxa de habilitação para cada posto de recepção existente na RMR, para os meses de março a junho dos anos de 2006[5] a 2015, observou-se que a queda desta taxa se acentuou em algumas cidades em comparação com outras para o ano de 2015, apresentando ainda um comportamento praticamente constante em uma delas, que é o caso de São Lourenço da Mata. Na Tabela 1 são apresentadas as taxas de habilitação para cada posto de recepção da RMR.

[5] Alguns Postos de Recepção foram inaugurados em anos posteriores a 2006, por isso alguns dados só foram obtidos para anos posteriores, como o caso de Igarassu (2007), Ipojuca (2007), Jaboatão dos Guararapes (2013) e São Lourenço da Mata (2012).

Tabela 1 - Taxa de Habilitação por Posto de Recepção

Taxa de Habilitação (%) do Benefício Seguro-Desemprego Modalidade Formal

Meses de março a junho

Cidades (Postos de Recepção)	Anos									
	2006	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***
Cabo de Santo Agostinho	98,6	99,0	98,8	98,8	97,3	95,9	92,6	94,5	95,5	91,2
Camaragibe	98,1	97,7	98,5	98,3	98,0	97,3	96,7	96,5	96,7	92,2
Igarassu	-	98,9	98,8	98,3	98,0	97,1	95,4	96,8	95,2	89,8
Ipojuca	-	97,6	98,0	96,6	96,2	96,8	94,6	96,0	93,8	90,8
Jaboatão dos Guararapes	-	-	-	-	-	-	-	96,6	96,6	90,6
Olinda	98,6	98,7	98,9	98,7	97,2	97,7	96,7	96,6	95,8	89,4
Paulista	98,6	97,7	98,4	98,4	98,0	97,6	95,3	96,7	96,4	93,5
Recife	97,6	97,5	97,3	97,2	97,6	97,0	96,4	96,4	95,8	90,9
São Lourenço da Mata	-	-	-	-	-	-	94,4	98,0	97,7	98,0

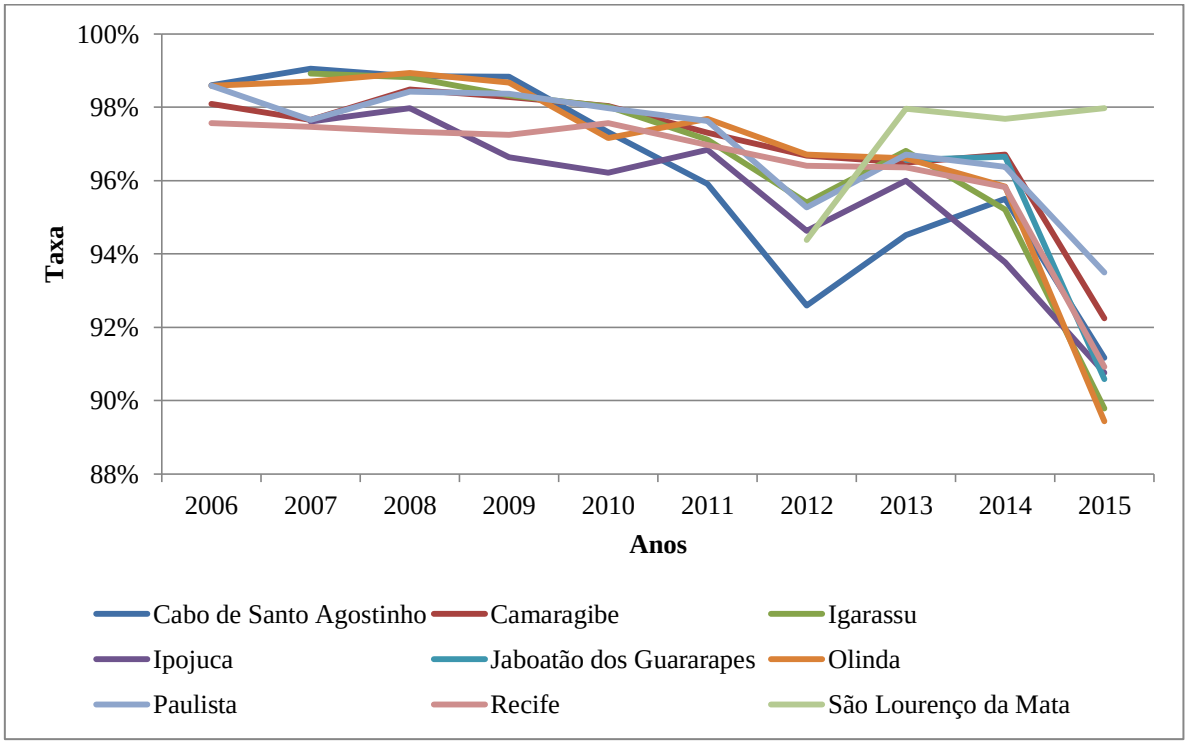
Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

De acordo com os dados da Tabela 1, todas as cidades avaliadas apresentavam taxa de habilitação semelhante até 2014, mas com resultados um pouco diferenciados quanto ao comportamento da taxa em resposta às mudanças ocorridas em 2015, o que pode ter sido provocado tanto pelo comportamento interno do mercado de trabalho de cada uma delas como também pelo perfil do trabalhador que cada uma possui. Dentre as cidades, Olinda apresentou a maior queda da taxa de 2014 para 2015, passando de 96% para 89%, que corresponde a aproximadamente -7 pontos percentuais. Já ao se observar São Lourenço da Mata, para o mesmo período (2014 a 2015), a taxa de habilitação na cidade praticamente manteve-se constante, a única cidade da lista com este comportamento para esse período, mas que não foi suficiente para suprir o decréscimo das demais e inverter o comportamento do Gráfico 3 analisado anteriormente, tendo em vista que, das cidades observadas, São Lourenço da Mata apresentou o menor quantitativo total de requerentes – por exemplo, quando somados os requerimentos de 2014 e 2015 para os meses de março a junho, São Lourenço da Mata representa 2,5% do total da RMR, face a 44,4% de Recife e 20,2% em Jaboatão dos Guararapes, que são as cidades com maior representatividade na quantidade de requerentes na Região Metropolitana do Recife.

Os dados da Tabela 1 são representados no Gráfico 4, que apresentando a evolução da taxa de habilitação de forma discriminada de acordo com a cidade (posto de recepção), mostra que, de forma geral, a taxa apresenta trajetória condizente com o comportamento do Gráfico

3, com uma leve queda de 2006 a 2014, seguido de uma repentina diminuição da taxa de habilitação para os meses de março junho de 2015 – com exceção de São Lourenço da Mata.

Gráfico 4 - Evolução da Taxa de Habilitação na RMR nos meses de Março a Junho de 2006 a 2015 (discriminado por Posto de Recepção)



Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

De 2011 para 2012, ainda no Gráfico 4, pode-se perceber um declínio na taxa de habilitação em alguns dos postos de recepção, com destaque para o Cabo de Santo Agostinho. Tal queda também apareceu no Gráfico 3, mas talvez não tão visível quanto no gráfico atual. Não se trata unicamente de uma mudança legislativa que tenha acontecido na época, pois vale lembrar que a Lei nº 12.513/11 possibilitou que a União condicionasse o recebimento do benefício à comprovação de matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação, a depender de sua reincidência no programa. No entanto, aparentemente este comportamento também está relacionado à identificação de fraudes e novos bloqueios que visam impedir as mesmas no sistema. Informações da CGSAP/MTE relatam que em meados de 2011 o sistema de monitoramento do programa Seguro-Desemprego passou por aperfeiçoamentos, buscando identificar de forma mais detalhada possíveis fraudes na obtenção do benefício. O resultado dessa mudança no sistema passou a ser percebido ainda

nas solicitações do benefício para o ano de 2011, mas a partir do mês de maio, período que não foi totalmente considerado na elaboração do gráfico (considerado apenas maio e junho), já que foi elaborado com dados dos meses de março a junho, respeitando o objetivo do estudo já mencionado anteriormente. Entretanto, mesmo dentre os quatro meses avaliados e apenas dois sendo impactados pelas mudanças, ainda pode-se perceber um leve declínio da taxa de habilitação em alguns postos de recepção ainda sobre o ano de 2011 quando comparado a 2010. Identificando então nessas mudanças a provável explicação para o declínio da taxa de habilitação observada para os meses de março a junho do ano de 2012, que foram os primeiros dados observados de forma completa no gráfico após a Lei nº 12.513/11 e as alterações promovidas no sistema no ano anterior.

Ainda com relação ao comportamento da taxa de habilitação para o período de análise, a Tabela 2 mostra o comportamento da taxa de habilitação dos meses de março a junho de cada ano, com relação ao ano anterior[6], ainda de acordo com o posto de recepção.

Tabela 2 - Comportamento da Taxa de Habilitação por Posto de Recepção

Comportamento da Taxa de Habilitação (%) do Benefício Seguro-Desemprego Modalidade Formal

Meses de março a junho

Cidades (Postos de Recepção)	**Anos**									
	2006	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***
Cabo de Santo Agostinho	-	0,45	-0,20	-0,01	-1,51	-1,42	-3,32	1,93	0,99	-4,34
Camaragibe	-	-0,43	0,82	-0,19	-0,25	-0,73	-0,63	-0,18	0,22	-4,47
Igarassu	-	-	-0,09	-0,49	-0,30	-0,91	-1,72	1,42	-1,61	-5,42
Ipojuca	-	-	0,36	-1,34	-0,42	0,62	-2,20	1,36	-2,22	-3,02
Jaboatão dos Guararapes	-	-	-	-	-	-	-	-	0,08	-6,07
Olinda	-	0,12	0,23	-0,26	-1,51	0,52	-0,97	-0,10	-0,77	-6,40
Paulista	-	-0,93	0,76	-0,06	-0,39	-0,35	-2,36	1,44	-0,33	-2,88
Recife	-	-0,10	-0,13	-0,09	0,32	-0,59	-0,57	-0,05	-0,54	-4,90
São Lourenço da Mata	-	-	-	-	-	-	-	3,57	-0,27	0,28

Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

Analisando a Tabela 2, observa-se que a maioria dos dados apresentados ao longo dos anos anteriores a 2015 (2006 a 2014), sejam representando aumento ou diminuição da taxa de habilitação, não ultrapassam 1 ponto percentual de um ano para o outro. Entretanto, para algumas cidades, em alguns anos, tem-se uma variação maior. Por exemplo, para a cidade de

[6] Obtida através da subtração: Taxa de Hab.^{t} - Taxa de Hab.$^{t-1}$

Cabo de Santo Agostinho, foi observado entre os anos de 2011 e 2012 uma queda da taxa de habilitação de 3,32 pontos percentuais, enquanto que para a cidade de São Lourenço da Mata de 2012 a 2013, foi observado um amento de 3,57 pontos percentuais

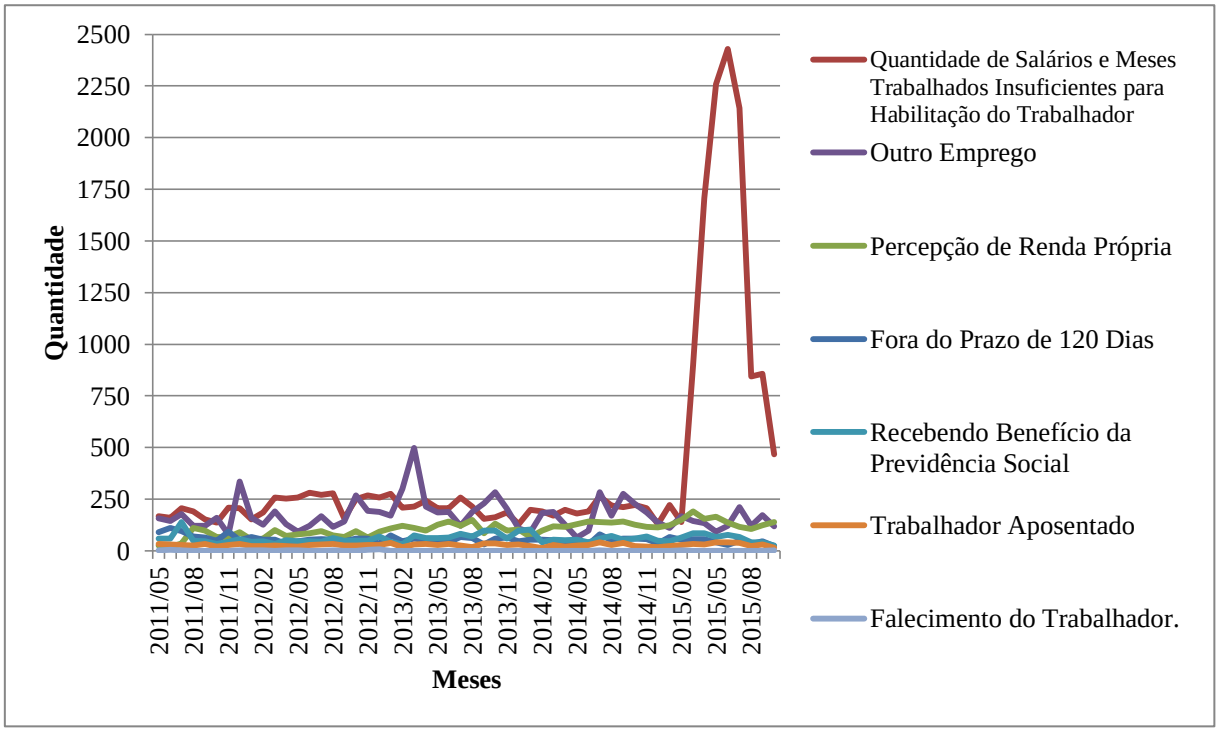
O comportamento da taxa de habilitação entre os anos de 2014 e 2015 apresenta queda em oito das nove cidades avaliadas, com apenas uma variação positiva de 0,28 pontos percentuais em São Lourenço da Mata, mas chegando a alcançar -6,4 e -6,07 pontos para as cidades de Olinda e Jaboatão dos Guararapes, respectivamente. A cidade central da Região Metropolitana, Recife, aparece em 4º (quarto) lugar, dentre as maiores mudanças negativas da taxa de habilitação (-4,9 pontos percentuais).

Vale salientar que as cidades de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Olinda são as principais responsáveis pela queda acentuada da taxa de habilitação visível no Gráfico 3 para o ano de 2015. Ao se observar a variação da taxa de habilitação de 2014 para 2015, percebeu-se que, juntas, estas três cidades representaram 48,08% do total na queda da taxa.

Esta diminuição da taxa de habilitação em 2015 aparentemente pode estar atrelada à diversos fatores, mas, objetivando encontrar a principal justificativa desta queda, buscou-se identificar os principais impedimentos notificados pelo sistema de monitoramento do benefício no que diz respeito aos requisitos para habilitação no programa.

O Gráfico 5 foi elaborado diante do quantitativo de solicitações notificadas com os seguintes impedimentos: a) Quantidade de Salários e Meses Trabalhados Insuficientes para Habilitação do Trabalhador; b) Outro Emprego; c) Percepção de Renda Própria; d) Fora do Prazo de 120 dias; e) Recebendo Benefício da Previdência Social; f) Trabalhador Aposentado; e g) Falecimento do Trabalhador. Os dados foram obtidos para a RMR, mas somente a partir de maio de 2011, isso porque o próprio sistema interno de monitoramento do Benefício no MTE passou a monitorar os requerimentos sobre insuficiência de salários e meses trabalhados (foco da análise) a partir de maio do mesmo ano, de acordo com a CGSAP/MTE. Então, o Gráfico 5 apresenta dados mensais de maio de 2011 até o mês de outubro de 2015, com o objetivo de destacar os principais impedimentos nas solicitações. Importante destacar que diferentemente dos gráficos anteriores em que os dados são apresentados anualmente para o período de março a junho, o Gráfico 5 foi construído com dados mensais porque, caso contrário, só se teria dados para quatro anos.

Gráfico 5 - Evolução quantitativa mensal de Requerimentos notificados na RMR

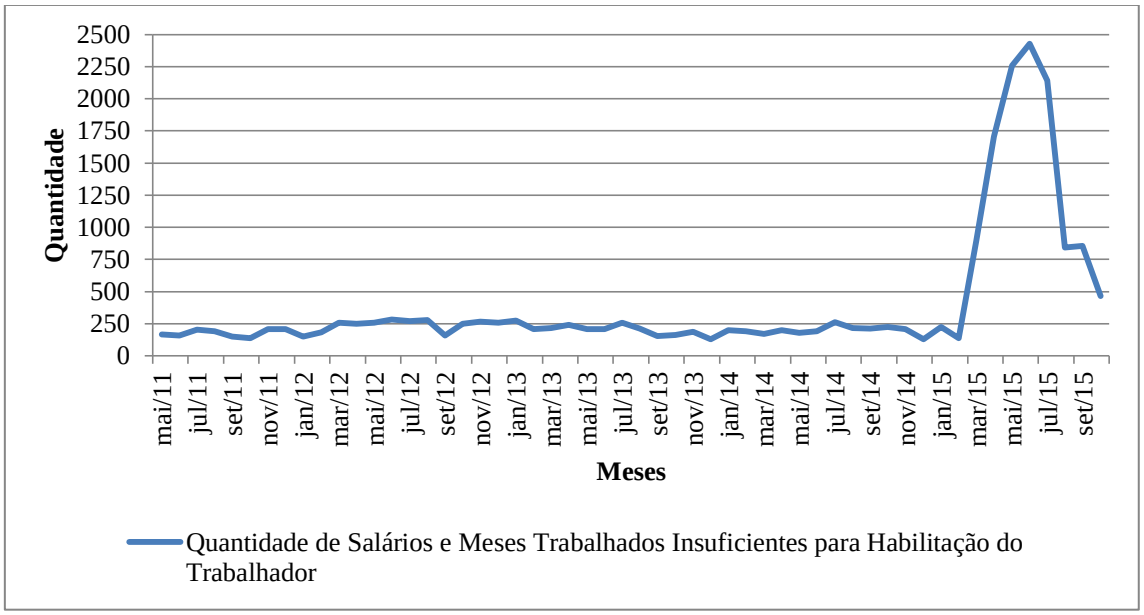


Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

O comportamento variável dos dados apresentados no Gráfico 5 mostra pequenas oscilações em alguns períodos, quando observado o gráfico de maio de 2011 a fevereiro de 2015, sendo as notificações mais comuns as que tratam de outro emprego e sobre insuficiência de meses e salários. Entretanto, apesar destas oscilações, nada se compara ao repentino aumento das notificações sobre insuficiência de salários e meses a partir de março de 2015.

O Gráfico 6 apresenta especificamente a quantidade de requerimentos notificados por "quantidade de salários insuficientes para habilitação do trabalhador" e "quantidade de meses trabalhados insuficientes para habilitação do trabalhador", sendo estes os principais requisitos modificados pela Medida Provisória nº 665/14.

Gráfico 6 - Evolução quantitativa Mensal de Requerimentos notificados por "quantidade de salários e meses trabalhados insuficientes para habilitação do trabalhador"

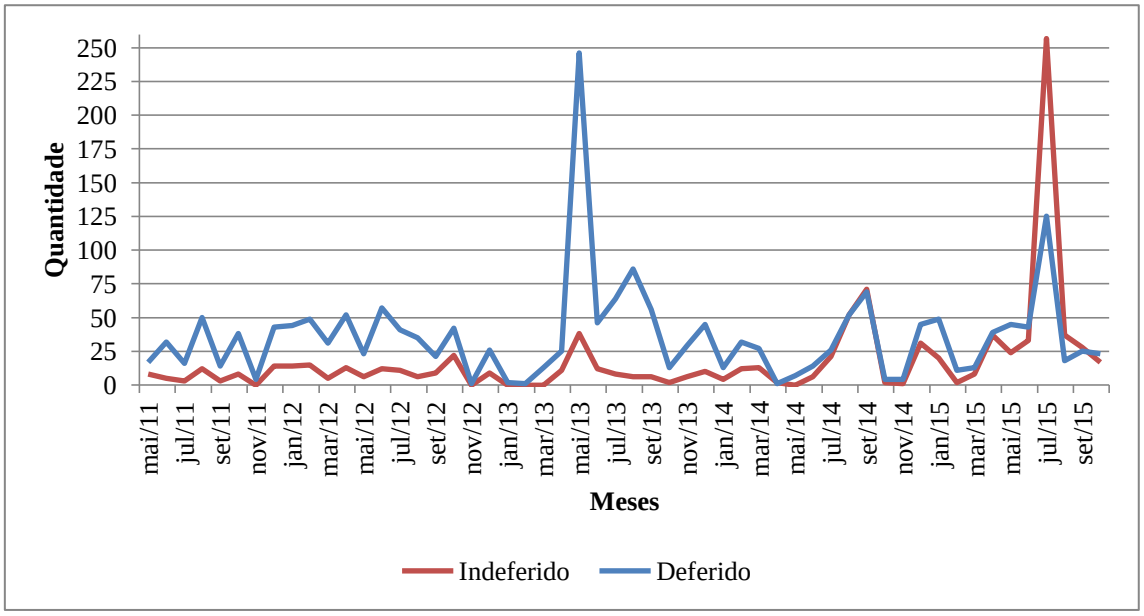


Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

Ao se observar o Gráfico 6, percebe-se uma enorme variação no quantitativo de notificações durante o primeiro semestre de 2015, quando vigorou a Medida Provisória Nº 665/14. Enquanto que nos meses anteriores a março de 2015 a quantidade de notificações mensais por requerimento não ultrapassava 300, em março chega a aproximadamente 900, atingindo seu ápice em junho do mesmo ano, com 2.429 notificações de salários e/ou meses trabalhados insuficientes, e apresentando um declínio a partir de julho, caindo para 2.143, e continuando a queda para 845 em agosto.

As notificações que surgem impedindo a liberação do benefício podem ser contestadas administrativamente no MTE, por meio de abertura de Recurso Administrativo. O Recurso pode ser deferido, no qual a notificação é liberada e, não havendo outro impedimento, passaria então o trabalhador a receber as parcelas que teria direito, assumindo diante do órgão a condição de segurado. Caso o recurso seja indeferido a notificação é mantida, pois na análise se confirmou o impedimento, ou seja, foi confirmado que o trabalhador de fato não possui os requisitos legais exigidos. Sobre a notificação expressa no Gráfico 6, diretamente relacionada às novas regras da Medida Provisória nº 665/14, segue o Gráfico 7, para o mesmo período e região, sobre a quantidade de deferimentos e indeferimentos dos recursos oriundos desta notificação.

Gráfico 7 - Evolução quantitativa Mensal de Recursos Deferidos e Indeferidos



Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

Analisando o Gráfico 7, pode-se notar que, a título de deferimento e indeferimento dos recursos que contestam a notificação de quantidade de salários e meses trabalhados insuficientes, a quantidade de deferimentos esteve maior que a quantidade de indeferimentos em grande parte do período analisado, ficando bem próximas em alguns casos, como por exemplo, de julho a dezembro de 2014.

Ainda de acordo com o Gráfico 7, dois meses se destacam nitidamente, são os meses de maio de 2013 e julho de 2015, quando a quantidade de recursos analisados fica superior à média dos demais meses. Segundo a Seção de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda (SEPTER/MTE), alguns recursos passam por mutirões em determinadas épocas, quando uma quantidade elevada de servidores públicos do órgão se dedica exclusivamente à análise dos mesmos, o que justifica essa variação atípica para estes dois meses. O SEPTER/MTE informou que, a exemplo do mês de julho de 2015, quatro dias (13, 14, 27 e 28 de julho) foram dedicados exclusivamente à análise deste tipo de recurso, acumulado no primeiro semestre do ano.

Apesar de muitos trabalhadores solicitarem recurso administrativo por parte do órgão sobre notificação de quantidade de salários e/ou meses trabalhados insuficientes em 2015, após análise foi confirmado que grande parte destas notificações estavam corretas, ou seja, que de fato a maioria dos requerentes notificados por não preencherem este requisito legal

realmente não tinham direito ao Benefício Seguro-Desemprego, dadas as regras em vigor no ato de sua demissão – provavelmente os trabalhadores, habituados com as regras anteriores de concessão do benefício, não conheciam em detalhes a nova legislação em vigor no ato de sua demissão, já que o Recurso Administrativo caracteriza-se por contestar a notificação do sistema, mas mostrou-se que grande parte dos recursos foram "desnecessários", pois foi comprovada a existência do impedimento legal em sua maioria. A exemplo dos dois meses em destaque no Gráfico 7, dos 284 Recursos Administrativos analisados em maio de 2013, 246 foram deferidos (86,62%) e 38 foram indeferidos (13,38%), enquanto que em julho de 2015 dos 382 Recursos Administrativos, 125 foram deferidos (32,72%) e 257 foram indeferidos (67,28%).

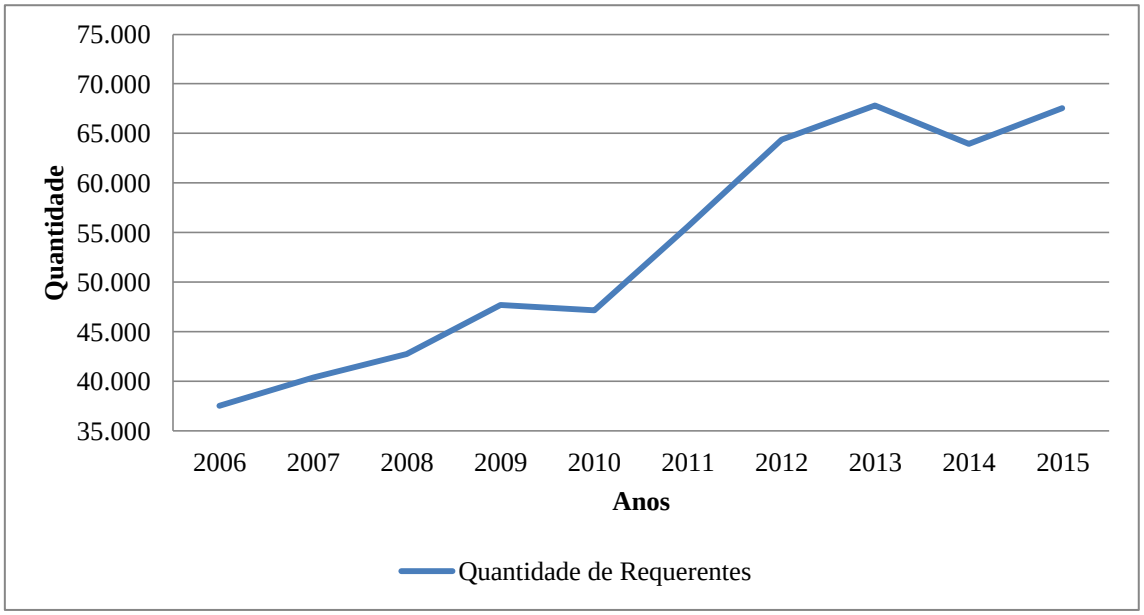
Diante dos resultados obtidos percebe-se que os impactos da Medida Provisória Nº 665/14 foram praticamente imediatos, repercutindo no comportamento do benefício assim que entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2015, e apresentando uma suavização deste impacto a medida em que se observa os meses posteriores a sua vigência (após junho de 2015). Vale lembrar que os requisitos que foram alterados pela Medida Provisória Nº 665/14 no que tange o Seguro-Desemprego Formal tiveram seus efeitos limitados em decorrência da publicação de uma nova lei em 17 de junho de 2015 (Lei Nº 13.134/15) com novos regulamentos para o benefício, que são menos exigentes, quando comparados aos presentes no texto da Medida Provisória Nº 665/14.

4.2 SEGURO-DESEMPREGO X MERCADO DE TRABALHO

O Programa Seguro-Desemprego está diretamente relacionado ao mercado de trabalho da região analisada, e é de se esperar que quanto maior a taxa de ocupação, menor seja o número de pessoas solicitando o seguro-desemprego. No entanto, não foi isso que se observou nos últimos anos, pelo menos até 2015, conforme pode ser visto nos próximos gráficos.

O Gráfico 8, semelhante ao Gráfico 1 citado anteriormente, contém a quantidade de requerentes do benefício Seguro-Desemprego Formal nos meses de março a junho para cada ano – de 2006 a 2015 – da RMR.

Gráfico 8 - Evolução da Quantidade de Requerentes do Seguro-Desemprego na RMR

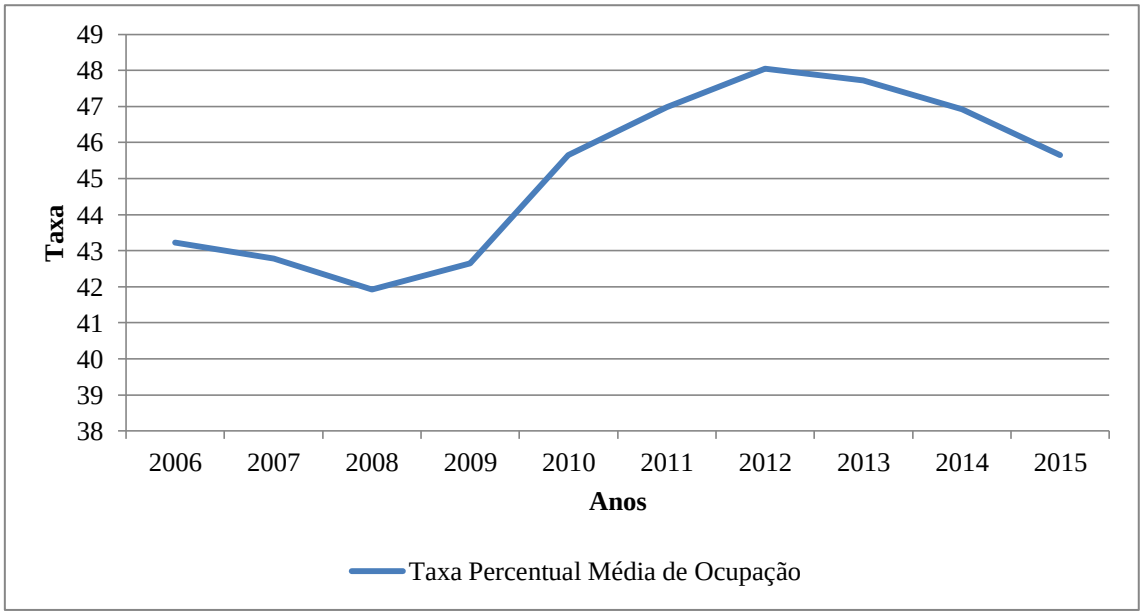


Fonte: CGSAP/MTE. Elaboração própria.

Assim como observado em momento anterior, o Gráfico 8 mostra que a quantidade de requerimentos aumenta no período analisado, com um leve declínio entre 2009 a 2010 e de 2013 para 2014, mas com tendência de aumento para os demais anos. O número de solicitações do benefício totalizou 37.556 de março a junho de 2006, para os mesmos meses observados em 2010 a quantidade de requerentes chegou a 47.168, e alcançou 67.551 em 2015.

Com esse aumento considerável das solicitações ao longo do tempo era de se esperar um provável aumento do desemprego durante esse período. No entanto, ao se observar o Gráfico 9, percebe-se uma contradição, a taxa média de ocupação – quantidade da população ocupada dividida pela população economicamente ativa – também apresenta, em termos gerais, uma aparente elevação ao longo do tempo, ou seja, uma diminuição do nível de desemprego.

Gráfico 9 - Evolução da Taxa de Ocupação da RMR



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME) - Outubro 2015 (IBGE, 2015). Elaboração própria.

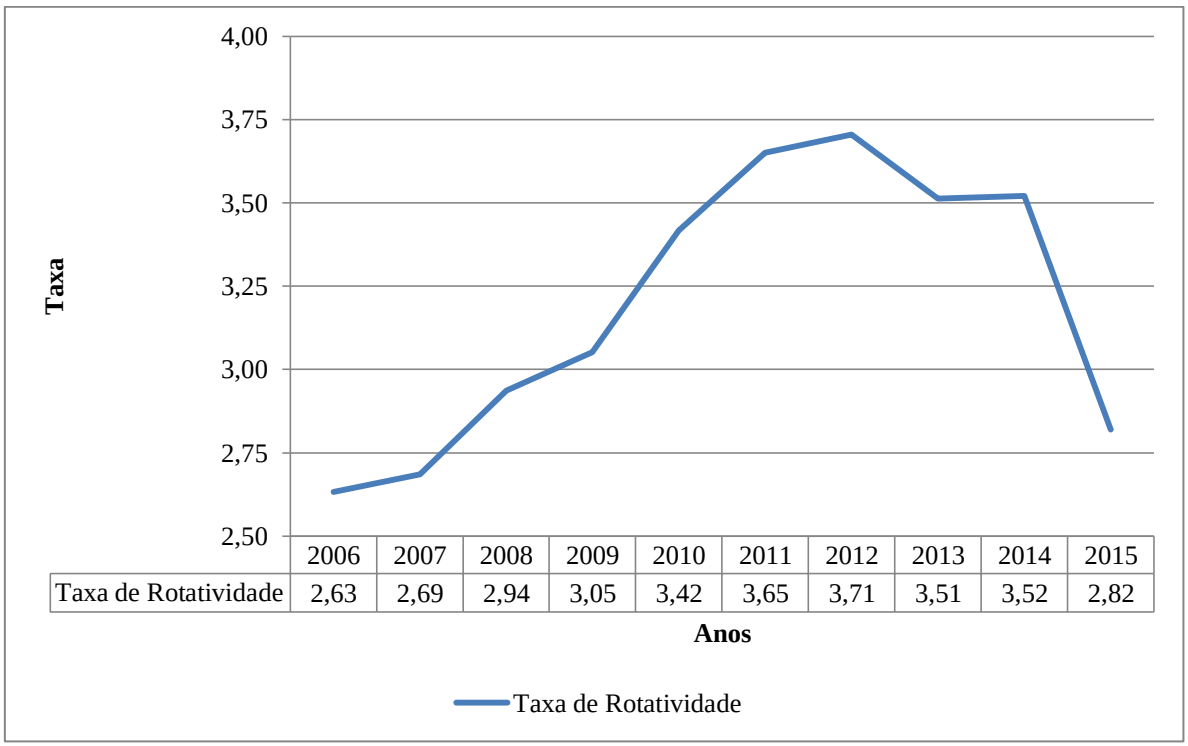
O Gráfico 9 demonstra oscilações no comportamento da taxa de ocupação para o período analisado, entretanto, com tendências de aumento ao longo do tempo, iniciando em 2006 com aproximadamente 43%, chegando a 48% em 2012, e terminando o período com aproximadamente 46%. Pode-se destacar que, em alguns anos (2006 a 2008; e 2012 a 2015) o número de requerentes aumenta e a taxa de ocupação diminui, entretanto, nos demais anos (de 2008 a 2012) ocorre uma contradição, pois, enquanto a quantidade de requerentes se eleva ao longo do tempo, a taxa de ocupação também apresenta um caminho semelhante – para o mesmo período e região analisados.

Uma variável relacionada ao mercado de trabalho e que pode ser uma provável causa dessa contradição diz respeito à rotatividade, que, segundo Gonzaga (1998), faz parte do mercado de trabalho, pois existe um fluxo contínuo de admissão e demissão de trabalhadores, assim como de empregados trocando de emprego. Observando especificamente o comportamento médio da Taxa de Rotatividade[7] total da RMR para os meses de março a junho dos anos de 2006 a 2015, no Gráfico 10, percebe-se que a mesma apresenta uma elevação de 2006 a 2012, caindo em 2013 e mantendo-se praticamente constante de 2013 para 2014, apresentando um considerável declínio no ano de 2015 – caindo para 2,82%. A taxa

[7] Corresponde à razão do mínimo entre admissões e desligamentos do período de referência e o total de ocupados assalariados no período anterior, multiplicado por 100. Em outras palavras, é o percentual do número de trabalhadores que foram substituídos por outros, em face do total de trabalhadores.

atinge seu maior percentual para o período analisado no ano de 2012, com 3,71%, em face de seu valor inicial em 2006, que era de apenas 2,63%.

Gráfico 10 - Evolução da Taxa de Rotatividade da RMR



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa de Rotatividade	2,63	2,69	2,94	3,05	3,42	3,65	3,71	3,51	3,52	2,82

Fonte: CAGED/MTE. Elaboração própria.

O aumento da taxa de rotatividade de 2006 a 2012 pode, em parte, justificar o aumento na quantidade de requerentes do benefício de 2008 a 2012, mesmo tendo sido observado nesse período um aumento da taxa de ocupação. Através de um estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2014, onde se verifica o comportamento da taxa de rotação anual dos postos de trabalho a nível nacional de 2003 a 2013, concluiu-se que a taxa de rotatividade descontada[8] no mercado de trabalho celetista brasileiro é considerada alta, onde cerca de 45%[9] dos desligamentos celetistas ocorreram com menos de seis meses de contrato de trabalho. Para Menezes Filho (2013), citado por Santos (2014), apesar da elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, a mesma é estável e

[8] Excluindo-se os desligamentos por falecimento, aposentadoria, transferência, e demissão a pedido do trabalhador.
[9] Segundo o DIEESE, a taxa de rotatividade no mercado formal, onde se considera os vínculos celetistas e estatutários é bem inferior à taxa de rotatividade calculada especificamente para o mercado celetista, já que a dinâmica de admissão e desligamento no setor público diverge do setor privado.

representa causa indireta para este comportamento do benefício. Segundo ele, ao observar controvérsia semelhante entre os gastos com o Programa Seguro-Desemprego e o Mercado de Trabalho a nível nacional – onde os gastos com o benefício se elevam enquanto a taxa de desemprego declina –, alega que a relação existente entre a rotatividade nos postos de trabalho e a quantidade de solicitações do seguro-desemprego se dá de forma indireta, justifica que a quantidade de requerimentos ao benefício apresenta aumento pelo fato de ter aumentado a quantidade de empregados com carteira assinada, base sobre a qual se aplica a mesma taxa, elevada, de rotatividade.

Ainda analisando o Gráfico 10, observa-se uma queda na taxa de rotatividade a partir de 2012, o que afetaria, segundo as pesquisas mencionadas no parágrafo anterior, negativamente o quantitativo de requerentes. No entanto, durante esse período, o número de solicitantes do benefício aumentou. Pode-se argumentar então que apesar da diminuição da rotatividade ter influenciado negativamente a quantidade de requerentes, esse efeito não foi grande o suficiente para superar o efeito positivo sobre as solicitações, causado pela diminuição da taxa de ocupação durante o mesmo período.

5. CONCLUSÕES

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como o Programa do Seguro-Desemprego se comportou durante a vigência da Medida Provisória Nº 665/14, uma reflexão acerca do benefício e de como as novas regras afetaram a liberação do mesmo na Região Metropolitana do Recife, além disso, também permitiu avaliar brevemente como se comportou o benefício da região analisada no decorrer dos últimos anos em comparação com o mercado de trabalho.

De um modo geral, a população foi afetada negativamente no que diz respeito à concessão do seguro-desemprego, tendo em vista que as regras que passaram a vigorar possuíam maior rigidez, exigindo maior tempo trabalhado para poder receber o mesmo. Todos os dados observados durante a pesquisa demonstram um comportamento distinto do programa no período analisado com significativa redução da Taxa de Habilitação, quando comparado com períodos anteriores, caindo de uma média de 96,91% (entre 2006 e 2014) para 90,98% em 2015, mostrando o grau de impacto que os novos requisitos geraram para os que solicitaram o benefício.

Os dados obtidos através da Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (CGSAP/MTE) retrataram o ambiente no qual se encontrou o Programa Seguro-Desemprego à luz das novas regras, com variações mensais e por períodos pôde-se perceber como a população foi afetada durante a vigência dos novos requisitos para a concessão do benefício.

A população demonstrou certo grau de desconhecimento a respeito das novas regras do programa, pois, mesmo quando muitos trabalhadores não preenchiam os novos requisitos, realizavam a entrada no seguro-desemprego e aguardavam o resultado de recurso administrativo, que, segundo os dados expostos na pesquisa, grande parte foi indeferida (67,28%). Provavelmente por falta de esclarecimento na sociedade sobre os novos requisitos ou por estar familiarizada com a antiga regra, que sofreu poucas alterações ao longo dos vinte e quatro anos anteriores à publicação da Medida Provisória Nº 665/14. Praticamente cada posto de recepção da região analisada apresentou comportamento condizente com a Região Metropolitana como um todo, com apenas uma exceção (São Lourenço da Mata), como mencionado nos resultados da pesquisa.

Durante o estudo, buscou-se identificar e analisar dados que comprovariam a participação ativa das novas regras no comportamento diferenciado do programa no ano de

2015, o que se mostrou condizente quando observados antes e durante a vigência da Medida Provisória Nº 665/14. Alguns dos dados que foram obtidos durante a pesquisa fortaleceram este argumento – de que as mudanças no comportamento da liberação do benefício estão diretamente ligadas aos novos requisitos exigidos. Os demitidos sem justa causa que solicitaram o benefício precisavam comprovar que preenchiam os requisitos, pois, caso contrário, o seguro-desemprego seria negado.

A pesquisa demonstrou como e em que intensidade ocorreu a negação do benefício por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com as regras previstas na Medida Provisória Nº 665/14. Como o novo texto jurídico alterou a exigência quantitativa de salários e meses trabalhados, buscou-se identificar no sistema de monitoramento do programa como a notificação relacionada a esta exigência se comportou, mostrando que o quantitativo mensal de notificações deste tipo não chegavam a ultrapassar 300, observados de 2011 até fevereiro de 2015, mas chegando a 900 em março de 2015 e atingindo 2.429 em junho do mesmo ano.

Ainda em tempo, a pesquisa foi auxiliada por dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, quando comparados com os da CGSAP/MTE e com as informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED/MTE), inferiu-se sobre a relação do benefício com as características do mercado de trabalho da Região Metropolitana do Recife. Percebeu-se a existência de algumas contradições entre os dados do programa e o comportamento do mercado de trabalho – como o aumento do quantitativo de requerentes do benefício em paralelo ao aumento da taxa de ocupação da região –, partiu-se então na busca por razões que justificassem o aumento de requerimentos, o que levou a conclusão de que o quantitativo de solicitações também estava indiretamente ligado à variáveis relacionadas ao perfil do mercado de trabalho, como a taxa de rotatividade da região.

5.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A principal limitação da pesquisa está relacionada ao tratamento dos dados por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo sistema de monitoramento passou uma grande modificação no ano de 2011, segundo a CGSAP/MTE. Tal alteração no tratamento dos dados impossibilitou a utilização de forma confiável de alguns dados anteriores a este ano – algumas das informações apresentavam lacunas ou nem sequer existiam antes de 2011.

Outra modificação ocorreu de 2012 para 2013, de forma mais simples, quando comparada com a anteriormente comentada, mas que impediu o aprofundamento do estudo sobre o perfil do trabalhador, pois, a subdivisão entre faixas etárias, setores de atividade, dentre outras, sofreu modificações nesse período. Como o tratamento desses dados somente se padronizou a partir de 2013, não foi utilizado no estudo, pois apenas se teriam dados de três anos para avaliar. Entretanto, dado o objetivo proposto no trabalho, isso não se materializou como um obstáculo significante para a conclusão do estudo.

Dada à importância do tema, originaram-se sugestões para trabalhos futuros, podendo-se destacar, entre outras, duas ampliações para o estudo. A primeira se refere a possibilidade de se avaliar o antes, durante "e após" as alterações promovidas pela Medida Provisória Nº 665/14, buscando-se analisar o comportamento do benefício também à luz da Lei Nº 13.134/15, que passou a vigorar para as demissões posteriores a 17 de junho de 2015. A segunda está relacionada à região analisada, podendo-se estudar o impacto das novas regras do programa em outras regiões metropolitanas, cidades ou até mesmo expandir a nível nacional a pesquisa.

REFERÊNCIAS

I – DOCUMENTOS NÃO PUBLICADOS

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE_1. Circular Nº 35, de 3 de julho de 2015. Orienta as Unidades Regionais e Postos acerca da aplicação temporal da Lei Nº 13.134, de 16 de junho de 2015 e da Medida Provisória Nº 665/2014. Brasília, 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE_2. Circular Nº 36, de 8 de julho de 2015. Retifica o Item II do parágrafo 4 da Circular Nº 65, de 3 de julho de 2015. Brasília, 2015.

II – DOCUMENTOS PUBLICADOS

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986. Dispõe sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2283.htm>. Acesso em: 06 Dez. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 12 de Out. 2015.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em 12 de Out. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8900.htm>. Acesso em 08 de Dez. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nºs 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 ago. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2164-41.htm#art8>. Acesso em 08 de Dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10608.htm#art2>. Acesso em 08 de Dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm#art14>. Acesso em 08 de Dez. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm#art4>.
Acesso em 12 de Out. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e nº 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2164-41.htm#art8>. Acesso em 08 de Dez. 2015.

CGSAP – Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional. **Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Novas Regras do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial - Perguntas e Respostas.** MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2015.

DEDECCA, Claudio Salvadori. LOPREATO, Francisco Luiz C. **Brasil: perspectivas do crescimento e desafios do mercado de trabalho.** Texto para Discussão, n 225. IE/UNICAMP. Campinas, 2013.

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. **Os números da Rotatividade no Brasil: Um olhar sobre os dados da Rais. 2002 - 2013**. DIEESE, 2014. Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/notaaimprensa/2014/numerosRotatividadeBrasil.pdf>. Acesso em 06 Dez. 2015.

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. **Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho**. DIEESE, São Paulo, 2011. Disponível em: < http://www.dieese.org.br/livro/2011/livroRotatividade11.pdf>. Acesso em 06 Dez. 2015.

GONZAGA, Gustavo. **Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil.** Revista de Economia Política, vol. 18, nº 1 (69), janeiro-março/1998. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: < http://www.rep.org.br/pdf/69-8.pdf>. Acesso em 05 Jan. 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – $IBGE_1$. **Pesquisa Mensal de Emprego, março 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201503pubCompleta.pdf>. Acesso em 15 Dez. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – $IBGE_2$. **Pesquisa Mensal de Emprego, abril 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201504pubCompleta.pdf>. Acesso em 15 Dez. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – $IBGE_3$. **Pesquisa Mensal de Emprego, maio 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201505pubCompleta.pdf>. Acesso em 15 Dez. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – $IBGE_4$. **Pesquisa Mensal de Emprego, junho 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201506pubCompleta.pdf>. Acesso em 15 Dez. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – $IBGE_5$. **Pesquisa Mensal de Emprego, outubro 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201510pubCompleta.pdf>. Acesso em 15 Dez. 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Políticas Públicas para o Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.** 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap7_politicas.pdf>. Acesso em 28 Ago. 2015.

MENEZES, Solival Silva e. **O Seguro-Desemprego: Lições da História, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil.** Resenha. Revista de Economia Política, vol. 8, nº 1, São Paulo, janeiro/março 1988.. Disponível em: < http://www.rep.org.br/resenhas/resenhas-29.pdf>. Acesso em 20 Dez. 2015.

MORETTO, Amilton José. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente.** Série: Trabalho Decente no Brasil. Documento de Trabalho n. 1. OIT. Brasília, 2010.

MOURÃO, Aline Nogueira Menezes, *et al.* **Seguro-Desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro.** Minas Gerais, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v30n1/v30n1a12.pdf>. Acesso em 28 Ago. 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. **Manual de atendimento. Programa Seguro-Desemprego.** Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Brasília, [200-]. Disponível em: <http://www.borgmanninformatica.com.br/downloads/manualsegurodesemprego.pdf>. Acesso em 08 Dez. 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE_3. **MTE divulga nova tabela do Seguro-Desemprego**. Assessoria de Imprensa/MTE. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/index.php/srteam/noticias/523-mte-divulga-nova-tabela-do-seguro-desemprego>. Acesso em 06 Dez. 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE_4. **Manual de atendimento. Novas Regras do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.** Alterações da Medida Provisória 665/14. Brasília, 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE_5. **Seguro-Desemprego**. **Novas Regras do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial – Perguntas e Respostas.** Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional. Brasília, 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE_6. **Seguro-Desemprego.** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/seguro-desemprego>. Acesso em 20 de Dez. 2015.

NASCIMENTO, Jaqueline Soares. **Uma análise do Seguro-Desemprego como instrumento de proteção social e de política pública na Região Metropolitana de Salvador de 2005 - 2009.** Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

PEREIRA, Tiago Filipe de Sousa. **O conceito do cuidar na perspectiva dos alunos do 2º ano do CLE da UFP-Porto.** Universidade Fernando Pessoa. Faculdade Ciências da Saúde. Porto, Portugal, 2012. Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/3196/3/TG_18337.pdf>. Acesso em 15 Dez. 2015.

SANTOS, Calos Augusto de Oliveira. **Seguro-Desemprego: uma análise geral do programa brasileiro e comparativa com os de outros países.** VII Prêmio SOF de Monografias, Tema 1. Qualidade do Gasto Público. Inscrição: 44, 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/vii-premio/tema-1-mh-carlos-augusto-de-oliveira-santos.pdf>. Acesso em 06 Dez. 2015.