

TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Nesta edição, o capítulo de “Trabalho e renda” está organizado da seguinte maneira: a seção 2 resume os principais acontecimentos do mercado de trabalho em 2006, nas seis Regiões Metropolitanas (RMs) cobertas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre –, e sintetiza os fatos institucionais mais relevantes, consumados no primeiro semestre de 2007, cujos processos se desenvolveram em 2006.

A seção 3, por sua vez, realiza o acompanhamento e a análise da execução física e financeira dos principais programas finalísticos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tendo como referência as informações consolidadas de 2006. Na nova seção 4, elege-se o seguro-desemprego como Tema em destaque a ser melhor aprofundado nesta edição, este que é o principal programa do MTE, em termos de recursos envolvidos e de cobertura populacional efetiva. Por fim, a seção 5 resume o conteúdo e tece considerações prospectivas sobre esta área de trabalho e renda para o futuro imediato.

2 Fatos relevantes

Na conjuntura recente do mercado de trabalho e do ambiente institucional que o circunda, há sempre muitos aspectos de importância estratégica para esta área que precisam ser analisados. No que diz respeito à evolução das principais variáveis do mercado de trabalho, destaque deve ser dado à continuada trajetória de recuperação da ocupação e da formalização dos contratos (se bem que com queda menos intensa do desemprego aberto), recuperação também dos rendimentos do trabalho (que vêm subindo desde 2004), além da contínua melhoria da sua distribuição entre os ocupados. Já da perspectiva institucional, julgou-se imprescindível tratar dos seguintes eventos: *i*) da adoção de uma política nacional de valorização real do salário mínimo, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e *ii*) da discussão acerca da Emenda 3, que é parte integrante da Lei nº 11.457 (que criou a Super Receita) e diz respeito à fiscalização dos contratos de trabalho.

2.1 Comportamento do mercado de trabalho em 2006¹

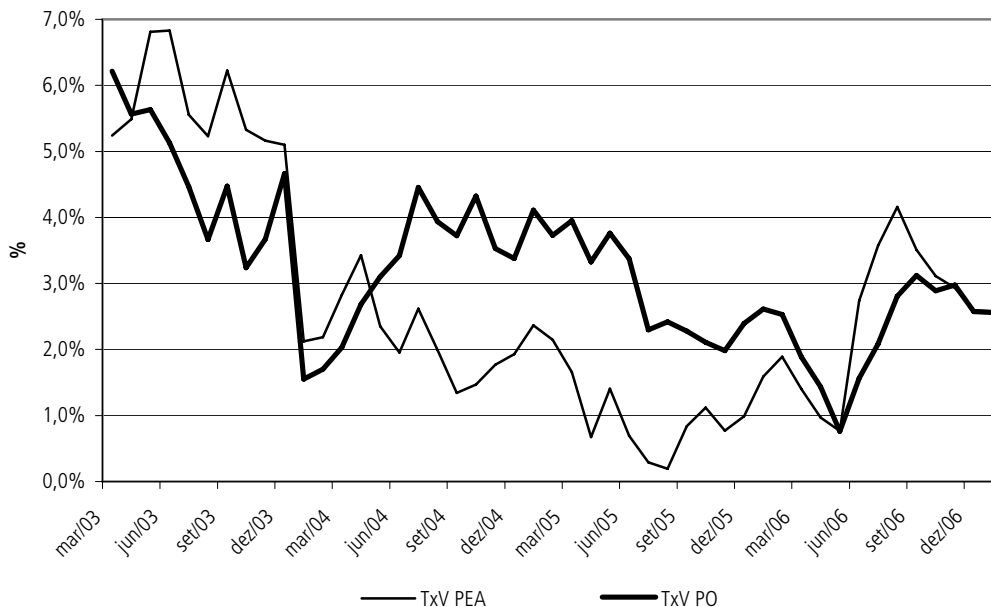
Com base em dados da PME/IBGE para seis regiões metropolitanas do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre), percebe-se pelo gráfico 1 que o mercado de trabalho metropolitano teve um desempenho bastante positivo, em termos de geração de ocupações, entre maio de 2004 e maio de 2006, período no qual, por exatos dois anos seguidos, a taxa de variação da população

1. Esta seção utilizará apenas os dados da PME/IBGE, publicados no documento intitulado *Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa*: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre – 2003 a 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

ocupada foi superior à taxa de variação da população economicamente ativa. Em outras palavras: a quantidade de ocupações geradas foi superior à quantidade de pessoas procurando trabalho; como consequência, a taxa de desemprego pôde recuar um pouco ao longo de 2005, mas não de forma a evitar uma nova subida para a casa dos 10% em 2006 (gráfico 2).

GRÁFICO 1

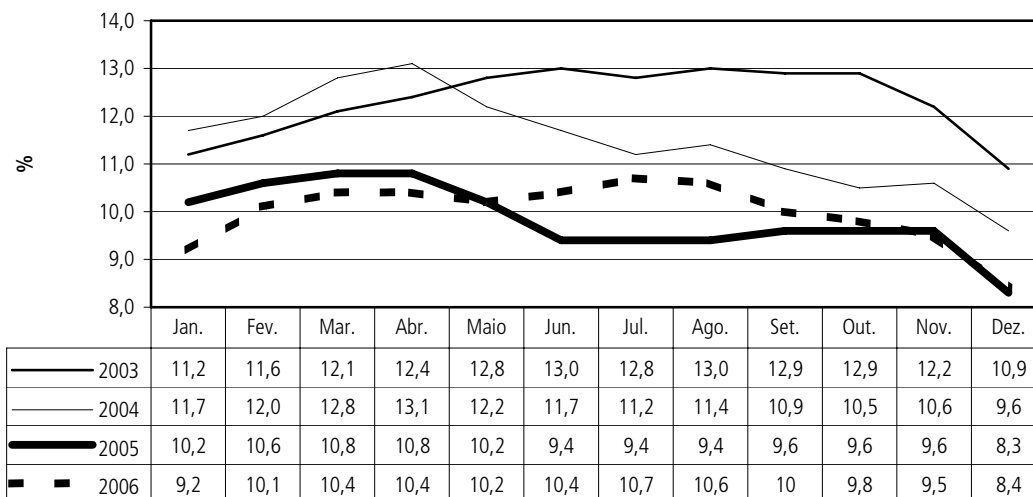
Taxa de variação em 12 meses da população ocupada e da população economicamente ativa – PME/IBGE: 10 anos ou mais de idade, 6 RMs



Fonte: PME/IBGE.
 Elaboração: Disoc/Ipea.
 Obs.: Meses indicados no gráfico contra mesmos meses do ano anterior.

GRÁFICO 2

Taxa de desocupação na semana de referência da pesquisa – PME/IBGE: 10 anos ou mais de idade, 6 RMs



Fonte: PME/IBGE.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

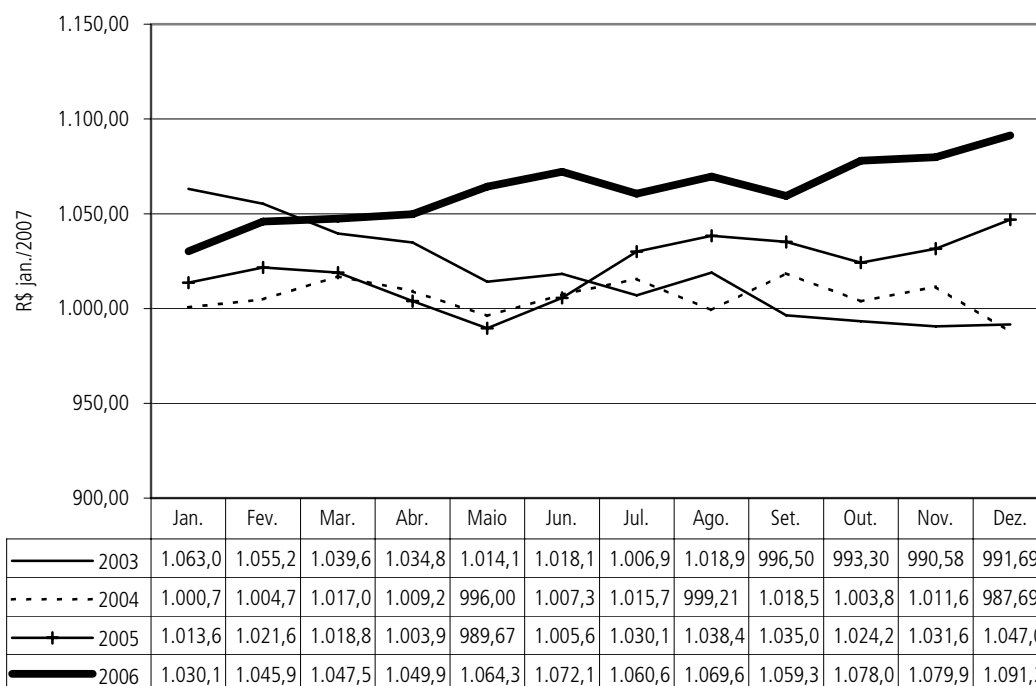
Por trás desses resultados gerais, alguns fatos merecem destaque para uma melhor caracterização do mercado laboral metropolitano em 2006. Houve, relativamente ao ano de 2003, um incremento do assalariamento com carteira no total da ocupação (de 39,7% para 41,4%) e concomitante queda de participação dos empregados sem carteira (de 15,5% para 14,8%) e dos autônomos (de 20% para 19,1%). Como conseqüência, aumentou a contribuição previdenciária total (de 61,2% para 63,1%), fato ainda mais positivo quando se constata que isso se deu em ritmo mais intenso que o próprio crescimento da ocupação. Ou seja, entre 2003 e 2006, a proporção de pessoas que contribuem para a Previdência aumentou 11,9% no Brasil metropolitano, contra uma taxa de expansão da ocupação total de 8,6% no mesmo período.

Outro conjunto interessante de resultados extraídos da comparação 2003-2006 mostra que houve, em simultâneo, um aumento do peso dos estabelecimentos de maior porte na composição total da ocupação (fazendo passar de 55,1% para 57,3% a ocupação em estabelecimentos de 11 ou mais funcionários), uma redução do número médio de horas trabalhadas na semana (de 41,3 horas para 40,5 horas) e uma elevação da remuneração média real habitualmente recebida (de R\$ 990 para R\$ 1.045 – incremento real de 5,6% entre 2003-2006, embora quase todo ele concentrado entre 2005-2006, como pode ser visto no gráfico 3). Em conjunto, essas informações sugerem estar em curso um movimento de transferência de ganhos de produtividade da economia como um todo para o conjunto de remunerações do trabalho, em que, por ordem decrescente, as categorias ocupacionais que mais teriam deles se apropriado foram: militares, funcionários públicos estatutários e empregados sem carteira no setor privado (todos com ganhos reais de 8,9% entre 2003-2006); trabalhadores por conta própria (ganho de 6,6%); e trabalhadores com carteira no setor privado (ganho real de 3,2%).

GRÁFICO 3

Rendimento médio real habitualmente recebido – PME/IBGE: 6 RMs

(Valores em R\$ jan./2007)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

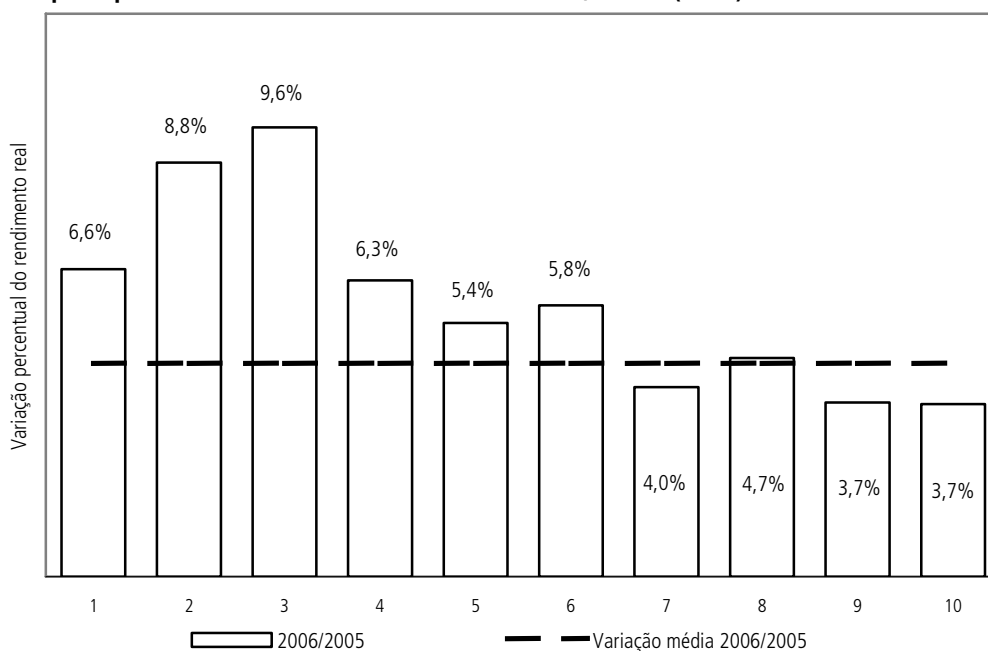
Obs.: Inflacionado pela média ponderada do INPC das seis RM's cobertas pela PME.

Por fim, cabe ainda assinalar um incremento de participação feminina no total da ocupação (de 43% para 44%), movimento este puxado pelo aumento da ocupação doméstica, cujo estoque de trabalhadoras (que somam 94% do total) teve variação positiva de 18,4% entre 2003-2006. Concomitante à feminização em curso da ocupação metropolitana, também se verificou, em 2006, certo envelhecimento da ocupação e aumento da escolaridade média dos ocupados. O percentual de pessoas com 50 anos ou mais no total passou de 46,7% para 52,1% no período, contra um rebaixamento do grupo etário de 18 a 24 anos, cuja participação caiu de 16,8% para 15,9% do total. Enquanto isso, a presença de pessoas com 11 anos ou mais de estudo passou de 46,7% para 52,1% da ocupação, contra uma queda de participação de todos os demais estratos educacionais.

Em resumo, portanto, é possível afirmar ter havido uma melhora geral das condições ocupacionais no mercado de trabalho metropolitano brasileiro em 2006, comparativamente aos anos imediatamente anteriores. Este fato se vê reforçado por meio do gráfico 4, que mostra ter havido uma queda virtuosa da desigualdade de rendimentos do trabalho em 2006.

GRÁFICO 4

Variação da renda real por decil da distribuição de rendimentos do trabalho principal – PME/IBGE: 10 anos ou mais de idade, 6 RMs (2006)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Rendimentos em reais de janeiro de 2007.

Tal qual ocorrido entre 2004-2005, também agora, entre 2005-2006, essa queda na desigualdade de rendimentos foi motivada por um aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide distributiva, num contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocam em pauta a exequibilidade de políticas de crescimento econômico que tragam perspectivas positivas tanto para processos de maior estruturação e melhor ordenamento do

mercado de trabalho, quanto para trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social.

2.2 Ambiente institucional

2.2.1 Política de valorização do salário mínimo no âmbito do PAC

Desde o início do primeiro governo Lula, havia um movimento capitaneado pelo MTE em prol de uma política nacional de valorização real e de fortalecimento institucional do salário mínimo. Mas esse movimento apenas ganhou corpo em 2005, com a criação de uma comissão quadripartite para analisar a questão e propor uma política oficial para esse instrumento de política pública. E o assunto foi ganhando força no governo e respaldo da mídia e da opinião pública em geral, à medida que surgiam resultados de pesquisas apontando a relevância do salário mínimo como instrumento eficaz de combate à pobreza e à desigualdade de rendimentos, seja para aquelas famílias beneficiárias da previdência e da assistência social, cujo valor dos benefícios está indexado ao salário mínimo, seja pelo impacto positivo que este trouxe, num contexto de crescimento econômico mesmo moderado, à elevação dos salários de base do mercado de trabalho do país.

De fato, como argumentado na edição nº 12 deste periódico:

Estando o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com alguma perspectiva de crescimento sustentado para o futuro imediato, aumentos reais do salário mínimo podem ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho e da redução das desigualdades de renda, da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais de origem federal (*Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12, p. 131).

A culminância desse processo deu-se em janeiro de 2007, mediante a adoção de uma política de valorização do salário mínimo, com duração inicial até 2023, estabelecida juntamente com outras medidas visando elevar a taxa de crescimento econômico anual da economia brasileira, no que ficou conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Concretamente, a política a vigorar entre 2008 e 2011 prevê reajustes anuais para o salário mínimo, tendo por base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano anterior, acrescido da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos antes.

Assim, em 2008, por exemplo, já se sabe que o salário mínimo terá um reajuste situado entre um piso de 3,7% (que foi a taxa de crescimento real do PIB em 2006, segundo a nova metodologia de cálculo do IBGE) e um teto de 8,2% (pois a inflação estimada para 2007 não deve alcançar a meta de 4,5% estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN). Com isso, coloca-se um fim, ao menos por enquanto, aos reajustes anuais erráticos, que prevaleceram no país desde que uma medida provisória adotada em 1997 desindexou o salário mínimo de qualquer regra ou índice de preços passado, transferindo a responsabilidade pela definição de seu valor nominal ao Poder Executivo. Na prática, aquela sistemática fazia tanto aumentar a incerteza do ambiente econômico quanto podia comprometer a sustentabilidade fiscal de outras políticas, especialmente das políticas sociais que usam o salário mínimo como piso e indexador de seus benefícios (previdência e assistência social, abono

salarial e seguro-desemprego), além das finanças públicas municipais e estaduais que utilizam o salário mínimo como piso e/ou indexador salarial local.

Por isso, diante dessa nova realidade, os agentes econômicos, os atores sociais e os entes públicos podem traçar seus planos de ação já levando em conta uma dose maior de previsibilidade e sustentabilidade temporal da política salarial e social indexada ao salário mínimo, este que é um dos preços mais importantes da política pública brasileira. Isto porque, ao regular o piso das remunerações no mercado de trabalho e o valor básico de referência da maior parte dos benefícios monetários da seguridade social (previdência e assistência social, abono salarial e seguro-desemprego), atinge, direta e indiretamente, cerca de 30% da população brasileira, algo como 70 milhões de pessoas por todo o território nacional.

2.2.2 Emenda 3: flexibilização das relações de trabalho e fiscalização governamental

Ao longo da década passada, surgiram diversos expedientes legais visando a contornar as exigências legais da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e os encargos incidentes sobre a folha de salários. Em geral, envolviam a transformação das relações empregador–empregado em relações entre “empresas”. Trata-se de uma prática de terceirização espúria, porque em geral as pessoas que trabalham nas empresas ou nas cooperativas criadas mantêm relações de subordinação com os chefes da empresa contratante e trabalham lado a lado com os demais empregados, cumprindo os mesmos horários etc. Um tipo particularmente extremo é a contratação individual de trabalhadores como “empresas prestadoras de serviços”, o que lhes tira qualquer garantia de férias, descanso remunerado, jornada máxima, entre outros direitos. Além da redução de custos daí resultante para a empresa original (ou “empresa principal”), esses mecanismos também dificultam a fiscalização e a punição do desrespeito às normas trabalhistas, porque a empresa que diretamente emprega tais trabalhadores carece de corpo diretivo e patrimônio, ou mesmo deixa de existir depois de encerrada a relação de trabalho. A resposta dos sindicatos e da Justiça do Trabalho tem sido responsabilizar a “empresa principal”, responsável pelo empreendimento ao qual o trabalhador está vinculado (ainda que seu vínculo empregatício seja com outro ente jurídico).

Em abril de 2006, durante a tramitação do projeto de lei que tratava da criação da Super-Receita, que unificou as estruturas de arrecadação dos impostos federais e da contribuição previdenciária, foi apresentada uma emenda que vedava aos auditores-fiscais da receita unificada considerar nulo “pessoa, ato ou negócio jurídico que implique reconhecimento de relação de trabalho, com ou sem vínculo empregatício”, sem decisão judicial prévia.² Na prática, isso significaria que o fiscal não poderia anular um contrato pelo qual a empresa estivesse tentando burlar a legislação trabalhista e previdenciária por meio de uma “terceirização espúria”.

A lei foi aprovada pelo Congresso com essa emenda em 13 de fevereiro de 2007; porém, o Executivo vetou, entre outros dispositivos, a Emenda 3. Logo se organizaram movimentos contra e a favor do veto: no primeiro caso, por parte de entidades empresariais e com apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e, no segundo

2. Ver PL nº 6.272/2005, da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg>. Acesso em: 9 de maio 2007. Essa emenda, originalmente apresentada pelo senador Ney Suassuna durante tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), foi referida no projeto aprovado no Senado como Emenda 3.

caso, por iniciativa dos sindicatos de trabalhadores e com apoio das entidades representativas de fiscais e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra). A alegação dos defensores da Emenda 3 é de que não caberia aos fiscais julgar sobre a validade de um contrato estabelecido legalmente.

Os defensores do veto, por sua vez, apontam que tal medida estimulará a burla das normas trabalhistas, uma vez que trabalhadores são obrigados a estabelecer essas “empresas de fachada” sob ameaça do desemprego. Ademais, a medida inviabilizaria inclusive a fiscalização de situações flagrantes de desrespeito aos direitos mínimos, como as ocorrências de trabalho escravo, uma vez que os trabalhadores são aliciados sempre por meio de intermediários (“gatos”).

A polêmica em torno da Emenda 3 expôs o *locus* em que é travada atualmente a luta em torno da flexibilização das normas e dos direitos trabalhistas: o âmbito da fiscalização e da Justiça do Trabalho. Para além das medidas legais que flexibilizaram aspectos da legislação desde meados dos anos 1990 (banco de horas, contrato por tempo determinado etc.), houve nesse período também uma proliferação de meios de contratação à margem da CLT. Foi a inobservância das normas trabalhistas nessas relações precárias de trabalho que ocasionou a enxurrada de ações na Justiça do Trabalho observada desde então. No entanto, o Judiciário tem sido incapaz de solucionar rapidamente os conflitos, o que incentiva a prática da burla da legislação por parte das empresas, com posterior negociação do pagamento de uma parte dos direitos ao trabalhador reclamante. Por essa razão, vedar ao fiscal o poder de desconstituir uma relação contratual que oculta um vínculo empregatício implica fortalecer o poder das empresas diante dos trabalhadores e estimular o não-cumprimento das normas trabalhistas, uma vez que caberia à parte lesada procurar a Justiça do Trabalho.³ Trata-se, portanto, de flexibilizar, por meios indiretos, a legislação trabalhista em favor das empresas.

Todavia, dado que a lei trata da arrecadação de tributos e contribuições, resta ainda grande incerteza sobre seus desdobramentos em termos das relações trabalhistas propriamente ditas. Não se sabe ainda qual o papel dos auditores-fiscais do trabalho, do Ministério Público e da Justiça do Trabalho nos casos em que a Receita Federal constatar a existência de vínculos empregatícios “disfarçados”. Outro problema é que até o momento nem o governo nem o Congresso sinalizaram com alguma proposta que defina melhor em que situações seria aceitável o contrato de prestação de serviços e em quais ele estaria vedado. Tudo indica que, independentemente do veto à Emenda 3 ser ou não mantido, haverá ainda uma longa série de desdobramentos no âmbito da jurisprudência e da normatização administrativa.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Durante o ano de 2006, os programas do MTE não sofreram alterações significativas no seu desenho ou no modo de implementação. Também não houve alterações substanciais na distribuição interna de recursos. Porém, percebe-se um crescimento do gasto com benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial). No entanto, alguns indicadores dos programas ligados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) pioraram, o que lança questões sobre a eficácia dos mesmos.

3. Cabe lembrar que as empresas podem recorrer da determinação do fiscal, tanto administrativa quanto judicialmente.

A tabela 1 apresenta os montantes de recursos liquidados, já em valores corrigidos pela inflação do período, e o nível de execução dos programas e das ações selecionados do PPA 2004-2007. Como esperado, o gasto está fortemente concentrado nos programas constitucionais de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial), refletindo a preponderância do pagamento de benefícios sociais no conjunto de gastos do MTE.⁴

Da perspectiva do financiamento, é importante registrar a continuação de um fenômeno que vem sendo tratado com frequência neste capítulo: tem diminuído a participação da contribuição PIS/Pasep (FAT) e crescido a participação das receitas financeiras do FAT e mesmo dos recursos ordinários no financiamento final dos principais programas do SPETR. Esse efeito é particularmente visível nos programas que ofertam serviços (Intermediação, Qualificação Profissional e Primeiro Emprego), sobre os quais prepondera a rubrica “receitas financeiras” do FAT. No caso da Qualificação Profissional, por exemplo, esta rubrica cobriu 71,6% das despesas totais do programa em 2005 e 86,6% em 2006. Já no caso dos programas que fiscalizam condições e relações de trabalho (Rede de Proteção ao Trabalho, Erradicação do Trabalho Escravo, Segurança e Saúde no Trabalho) têm preponderado a fonte “recursos ordinários”, o que na prática significa um retorno parcial dos recursos desvinculados pela Desvinculação de Recursos da União (DRU).

TABELA 1

Nível de execução orçamentário-financeira do MTE em 2005 e 2006, segundo programas e ações selecionadas do PPA 2004-2007

Programas e ações selecionadas – PPA 2004-2007 (MTE)	2005		2006		Principal fonte de financiamento
	Liquidado(*)	Nível de Execução em %	Liquidado(*)	Nível de Execução em %	
Total do Ministério do Trabalho e Emprego	23.984.541.366	74,1	27.896.545.119	79,6	FAT
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	11.767.725.534	99,5	15.007.754.421	99,4	
Pagamento do Benefício Abono Salarial	2.828.106.256	98,5	3.957.194.233	99,3	FAT
Pagamento do Seguro-Desemprego	8.618.695.171	100,0	10.601.011.791	100,0	FAT
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9.084.462	100,0	10.454.950	98,3	FAT
Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra	86.637.144	91,1	89.393.240	93,0	Receitas Financeiras
Qualificação Social e Profissional	91.224.143	68,3	85.481.072	86,1	
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	22.468.991	87,1	19.059.761	72,7	Receitas Financeiras
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do S.P.E. e de Economia Solidária	44.305.740	68,9	39.946.980	88,3	Receitas Financeiras
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	12.989.389	40,8	19.103.798	95,3	Receitas Financeiras
Primeiro Emprego	102.755.040	71,8	92.499.953	62,5	
Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego destinado a Jovens	9.018.028	44,3	4.037.550	59,7	Receitas Financeiras
Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	60.005.436	83,2	59.024.093	67,6	Receitas Financeiras
Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego em Serviço Voluntário	27.311.994	85,4	28.535.681	54,1	Receitas Financeiras
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	5.723.336	35,5	–	–	Receitas Financeiras
Economia Solidária em Desenvolvimento	10.501.573	77,4	14.027.666	97,8	
Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	7.293.283	79,3	8.698.212	98,6	Recursos Ordinários
Rede de Proteção ao Trabalho	21.417.350	64,5	19.835.213	88,7	
Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e da Arrecadação do FGTS	15.787.633	57,5	12.040.161	90,0	Recursos Ordinários
Fiscalização do Trabalho no Campo	126.043	81,9	1.715.069	91,0	Recursos Ordinários
Erradicação do Trabalho Escravo	4.975.654	92,0	7.487.526	89,3	
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	1.890.546	100,0	4.151.663	100,0	Recursos Ordinários
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo	3.009.065	95,8	3.293.687	80,8	Recursos Ordinários
Segurança e Saúde no Trabalho	38.665.591	86,0	42.680.656	94,6	
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	1.675.617	91,2	2.455.135	80,7	Recursos Ordinários

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Obs.: * Valores em reais de dezembro de 2006, atualizados pelo IPCA acumulado de janeiro a novembro de 2006, a saber 2,65%.

4. A diferença entre o montante desses programas e o total liquidado diz respeito sobretudo aos recursos transferidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por determinação constitucional (R\$ 7,6 bilhões) e ao complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – R\$ 3 bilhões. Esses recursos destinam-se a ressarcir os trabalhadores por uma parte da correção monetária que não foi aplicada ao saldo das suas contas do FGTS por conta do Plano Verão (dezembro de 1988 a fevereiro de 1989) e do Plano Collor I (abril de 1990), conforme sentença do Supremo Tribunal Federal (STF), de agosto de 2000.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está gradualmente se tornando insuficiente. A causa imediata disso é o aumento no gasto com pagamento de benefícios, que corresponde à maior parte do gasto do MTE. Isso reduz a disponibilidade de recursos do FAT para os demais programas e vai minando a intenção original da lei do FAT, que previa que a contribuição PIS/Pasep servisse para financiar não apenas os benefícios monetários, mas também os demais serviços associados ao seguro-desemprego, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, por exemplo.

Entretanto, o uso das receitas financeiras tem um limite, já que a partir de certo ponto implicaria retirar o *funding* dos programas de crédito ou então incorrer em uma perda de patrimônio do FAT. Descartada essa opção, resta apenas a possibilidade de um aporte maior de recursos dos impostos gerais, ou então uma diminuição da DRU, o que seria equivalente. O ajuste “por dentro” do gasto do MTE (cortando despesas discricionárias para lidar com o crescimento das despesas obrigatórias) corre o sério risco de implicar desmontagem de alguns programas atualmente existentes, caso o problema do financiamento não seja equacionado.

A seguir, analisamos os indicadores de cobertura e/ou efetividade em quatro grupos de programas: *i)* programas de garantia de renda; *ii)* programas que ofertam serviços de emprego; *iii)* programas que fiscalizam condições e relações de trabalho; e *iv)* programas de geração de trabalho e renda.

3.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

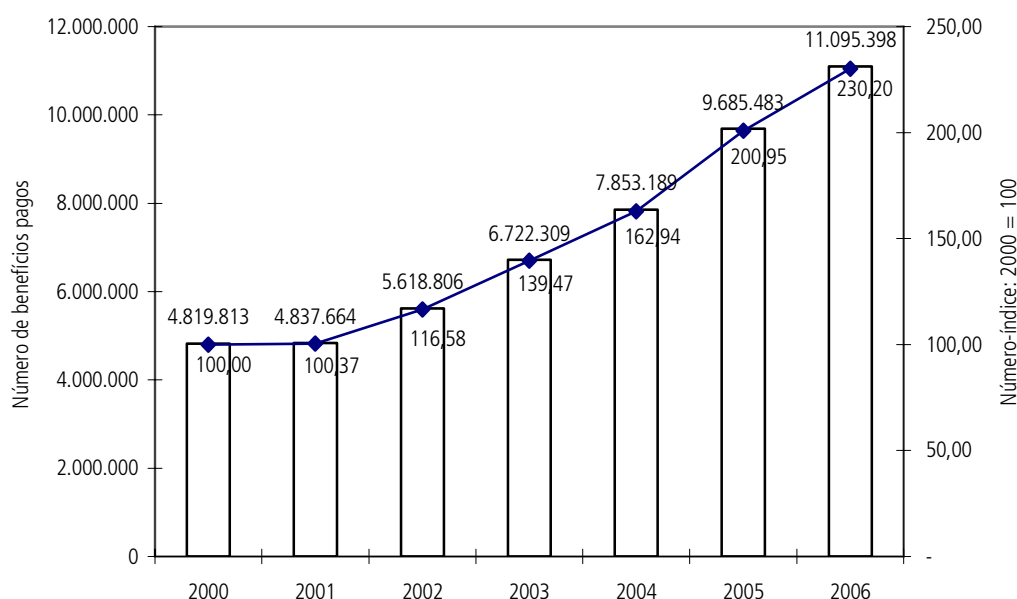
Os programas de garantia de renda têm ampliado seu gasto rapidamente nos últimos anos. Em 2006, o montante absorvido pelo pagamento dos benefícios do seguro-desemprego formal e do abono cresceu respectivamente 23% e 40%, diante do ano anterior. Esse aumento é explicado em função dos seguintes aspectos: *i)* da elevação do valor dos benefícios, referidos ao salário mínimo; e *ii)* do aumento do público atendido.

No caso do abono salarial, observa-se um crescimento vertiginoso dos benefícios nos últimos seis anos (ver gráfico 5), da ordem de 7,2 milhões de pessoas em termos absolutos, e 130% em termos relativos. Apenas em 2006, o número de benefícios pagos cresceu 14,6% em relação ao ano anterior. A título de comparação, em todo o período 1993-2000 o número de benefícios pagos cresceu apenas 22%.

Que fatores explicam uma taxa tão elevada de crescimento? Cabe ressaltar que não houve mudança nas regras para ter acesso ao abono salarial desde a Lei nº 7.998, de 1990. Segundo esta, os requisitos para receber o abono ainda são: *i)* ter tido remuneração média mensal de até 2 salários mínimos no ano anterior; *ii)* ter tido vínculo empregatício (*i.e.*, com carteira assinada) por no mínimo trinta dias no ano anterior; e *iii)* estar cadastrado no PIS/Pasep há no mínimo cinco anos.

Portanto, o crescimento dos beneficiários deve-se ao crescimento de empregos formais na faixa de um a dois salários mínimos, justamente a faixa de remuneração de cerca de 90% das novas ocupações assalariadas com carteira criadas nos últimos anos. Além disso, é preciso também considerar a própria elevação do valor real do salário mínimo, fenômeno este que faz aumentar o número de trabalhadores elegíveis, uma vez que os rendimentos superiores ao mínimo não cresceram na mesma magnitude.

GRÁFICO 5

Brasil – Evolução do abono salarial, em número de benefícios pagos (2000-2006)

Fonte: MTE e Sigplan para 2005 e 2006.
Elaboração: Disoc/Ipea.

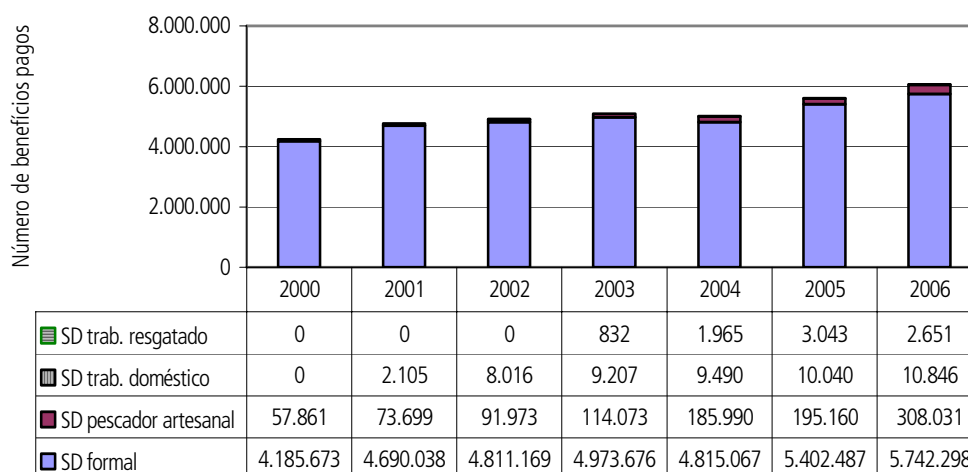
No que se refere ao seguro-desemprego, houve um crescimento também substancial do número de beneficiários, ainda que em ritmo inferior ao do abono. No gráfico 6, percebe-se que, embora em termos relativos, as modalidades de pescador artesanal e trabalhador doméstico sejam as que apresentam maior crescimento, em termos absolutos ainda é a modalidade do seguro formal que responde pela maioria dos novos beneficiários: em 2006, foram 340 mil em um total de 453 mil.

Assim como no caso do abono salarial, também não houve mudanças significativas nas normas do seguro-desemprego. Portanto, o crescimento do número de beneficiários deve ser explicado pelas mudanças no mercado de trabalho. Em virtude dos requisitos de acesso ao seguro-desemprego,⁵ o crescimento do número de segurados não é influenciado somente pela taxa de desemprego presente, mas também (e talvez preponderantemente) pela quantidade de trabalhadores que no ano anterior tiveram passagem por emprego formal e foram demitidos, isto é, pela rotatividade nos empregos formais. Uma comparação simples ilustra este ponto. Durante o período 2004-2006, o número de trabalhadores desocupados nas RMs cobertas pela PME diminuiu cerca de 9%,⁶ enquanto o número de segurados cresceu mais de 14%. Ao mesmo tempo, o volume de trabalhadores desligados cresceu 21,6%, para as mesmas localidades, e a taxa de rotatividade medida segundo os registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) para o conjunto das regiões metropolitanas variou de 2,74% para 2,93%.⁷

5. As condições para acesso ao seguro-desemprego são detalhadas na seção "Tema em destaque" deste capítulo.

6. Usou-se a média anual do número de desocupados em todas as áreas da PME (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador).

7. Além das RMs cobertas pela PME, esse indicador inclui Belém, Curitiba e Fortaleza.

Brasil – Evolução do seguro-desemprego, em número de benefícios pagos (2000-2006)

Fonte: MTE e Sigplan para 2005 e 2006.

Elaboração: Disoc/lpea.

Apesar do crescimento do número de segurados, não se observa variação na taxa de cobertura do seguro-desemprego, que permanece pouco abaixo de 62,5% desde 2004.⁸ Dado que a taxa de cobertura é calculada pela razão entre segurados e demitidos sem justa causa (registrados no Caged), isso reforça a percepção de que a evolução do seguro reflete antes a expansão do emprego formal que um aumento no desemprego. Da mesma forma, houve em 2006 um ligeiro aumento na taxa de reposição de renda, isto é, o benefício recebido pelos segurados representou uma fração maior do seu último salário, situando-se agora na faixa de 65%. Isso ocorreu porque o valor médio do benefício (reajustado em 16,67%, em 1º de abril de 2006) cresceu acima do crescimento dos salários dos trabalhadores demitidos.

3.2 Programas que ofertam serviços: intermediação, qualificação profissional e primeiro emprego

A ação de “orientação profissional e intermediação de mão-de-obra” teve um crescimento modesto tanto em termos do gasto quanto de trabalhadores beneficiados. Enquanto o total liquidado cresceu pouco mais de 3% (conforme tabela 2), o volume de trabalhadores inscritos e de vagas captadas cresceu a taxas semelhantes. Porém, o mesmo fato não ocorreu com o número de trabalhadores colocados após encaminhamento por parte das agências de emprego, que sofre uma pequena diminuição em termos absolutos. Em função disso, os indicadores de efetividade e aderência apresentaram ligeira redução em 2006. Isso significa que não apenas diminuíram as chances dos trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine) obterem um novo emprego, como uma parcela maior das vagas disponibilizadas pelas empresas deixaram de ser preenchidas.

A mesma tabela esclarece alguns possíveis fatores explicativos. O desempenho das agências estaduais, que são as executoras mais antigas da intermediação, permaneceu mais ou menos no mesmo patamar. Na verdade, desde 2004 elas mantêm o número anual de inscritos em torno de 4,4 milhões e de colocados próximo a 790

8. Ver tabela 4.8 do Anexo Estatístico para série completa.

mil. A variação mais expressiva foi na parte relativa às agências municipais e sindicais. Por conta da Resolução nº 466/05, do Codefat, que procurou reorganizar a execução de ações do SPETR,⁹ os convênios com as centrais sindicais foram encerrados em março e abril de 2006; os seus postos foram absorvidos, em sua maioria, pelos municípios. A saída das centrais não parece ter sido plenamente compensada pela crescente participação das agências municipais, pois embora estas tenham até ampliado um pouco o número de inscritos e de vagas captadas, houve diminuição no número de colocados, possivelmente em função da transição e da inexperiência de parte das prefeituras nesse tipo de serviço – das nove conveniadas, cinco começaram a operar em 2006. Isso é corroborado pela evolução dos indicadores, que em 2005 se situavam muito abaixo das agências estaduais e sindicais, mas que já apresentaram melhora expressiva em 2006. A princípio, à medida que as prefeituras consolidem suas agências, a expectativa é que seus indicadores convirjam com os apresentados pelos postos estaduais do Sine.

TABELA 2

Brasil – Evolução da intermediação de mão-de-obra (2005 e 2006)

Ano	Inscritos	Colocados	Vagas captadas	Taxa de efetividade ¹	Taxa de aderência ²
2005	5.007.752	893.655	1.718.641	17,8%	52,0%
Estados	4.355.174	789.604	1.428.701	18,1%	55,3%
Municípios	178.064	11.136	55.289	6,3%	20,1%
Sindicatos	474.514	92.915	234.651	19,6%	39,6%
2006	5.141.918	877.171	1.768.902	17,1%	49,6%
Estados	4.388.537	786.969	1.465.561	17,9%	53,7%
Municípios	629.976	69.139	230.962	11,0%	29,9%
Sindicatos	123.405	21.063	72.379	17,1%	29,1%
Var. 2006/2005	2,7%	-1,8%	2,9%	–	–
Estados	0,8%	-0,3%	2,6%	–	–
Municípios	253,8%	520,9%	317,7%	–	–
Sindicatos	-74,0%	-77,3%	-69,2%	–	–

Fonte: CGSDAS/MTE; dados para trabalhador resgatado referentes a 2005 e 2006 - extraídos do Sigplan.

Notas: ¹ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos no Sine.

² Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas pelo Sine.

O Programa Qualificação Social e Profissional, que vinha desde 2003 aumentando lentamente os recursos efetivamente à sua disposição, cresceu em 2006 seu nível de execução, mas mesmo assim teve redução nominal no volume de recursos liquidados. Em termos reais, isso significou uma queda de 6%. A carência de recursos leva inexoravelmente a uma limitação do alcance do programa, que passou de 147 mil trabalhadores qualificados, em 2004, para 118 mil em 2005 e 105 mil em 2006. Esse número não inclui os jovens que recebem qualificação profissional em programas como o ProJovem e o Primeiro Emprego (ver adiante). De toda forma, a escala do programa é claramente insuficiente para cobrir tão-somente os cerca de 5 milhões de trabalhadores que buscam o Sine e requerem o seguro-desemprego anualmente, sendo portanto totalmente incapaz de alcançar o conjunto de trabalhadores desempregados ou subocupados do país. A restrição de recursos para programas de emprego tem sido particularmente severa em relação a esse programa e levanta a questão se há ainda perspectiva de expandir a oferta pública de qualificação profissional via recursos do

9. Para uma discussão mais detalhada da reformulação dos papéis dos executores dos serviços de emprego, ver seção "Trabalho e renda" de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12.

FAT. As alternativas buscadas pelo MTE parecem privilegiar parcerias com outros programas e uma aproximação com as entidades privadas de aprendizagem já existentes (Senai, Senac, Senar e Senat).

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) expandiu em 2006 tanto o número de jovens qualificados, quanto o de jovens inseridos no mundo do trabalho, passando de 118 mil qualificados e 45,6 mil inseridos em 2005 para 136 mil qualificados e 59,6 mil inseridos em 2006. Vale notar que cerca de 2% dos jovens inseridos (cerca de 40 mil) o foram pela fiscalização do trabalho, ao impor o cumprimento, pelas empresas, da lei de aprendizagem, a qual determina a estas que contratem um certo número de aprendizes.¹⁰ Apenas 2,7 mil jovens foram contratados pela modalidade da subvenção ao empregador, que na origem do programa foi pensada para garantir uma inserção massiva jamais atingida.

O desenho do programa sofreu algumas modificações no ano de 2006. Foi extinta a ação de qualificação para o empreendedorismo e caíram para menos da metade os recursos para a ação de contratação subvencionada de jovens. As ações de qualificação de jovens e de concessão de auxílio financeiro foram renomeadas, retirando a menção ao serviço civil voluntário, embora a base legal para a concessão do auxílio ainda seja a lei do voluntariado. Esse conjunto de mudanças segue a tendência do Primeiro Emprego de tornar-se predominantemente um programa de qualificação voltado para jovens; aliás, em termos de pessoas beneficiadas e recursos empregados, o Primeiro Emprego tem dimensão equivalente à do Plano Nacional de Qualificação. A outra vertente que apresenta resultados interessantes é a contratação de jovens por meio da lei de aprendizagem, mas que depende mais da fiscalização e de parcerias empresariais que da atuação dos gerentes do programa, salvo na negociação de algumas parcerias nacionais. Esse quadro coloca em dúvida a consolidação institucional do programa, pois quanto mais o Primeiro Emprego é centrado em ações de qualificação, maior é a pressão para que seja incorporado ao Programa de Qualificação Social e Profissional ou então a outros programas voltados para a juventude.

3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO, Ecosol

O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) operam basicamente por meio de linhas de crédito cujos recursos advêm integral ou parcialmente do FAT. Por isso, a melhor medida de sua execução não é o gasto orçamentário, mas o volume de recursos não orçamentários desembolsados. Pela tabela 3, vê-se que tal volume é significativo, sendo equivalente a praticamente 90% de todo o orçamento que o MTE tem à disposição para custear os demais programas de sua pasta.

Em 2005, os programas de crédito, em especial o Proger Urbano, haviam experimentado crescimento substancial, tanto em número de operações, quanto no valor emprestado total. Já em 2006, observa-se que o número de operações diminuiu um pouco (menos de 2%), mas o volume emprestado cresceu 16%. Isso sugere que os agentes financeiros se concentraram em investimentos mais vultosos em vez de expandir

10. Discussão mais aprofundada do impacto potencial da lei da aprendizagem e das modificações introduzidas em 2005 estão no capítulo "Trabalho e renda" da edição nº 11 deste periódico.

sua rede de clientes. No entanto, percebe-se maior dinamismo nas linhas voltadas exclusivamente para o financiamento de capital de giro, bem como nas linhas criadas recentemente para inclusão digital e para insumos básicos.

De maneira geral, esse quadro confirma uma tendência de alguns anos de utilizar os depósitos especiais como uma forma de suprir a escassez de crédito em diferentes setores da economia, multiplicando-se o número de programas de crédito. Conquanto isso possa ter um efeito positivo ao favorecer o crescimento geral da produção, enfraqueceu-se gradativamente a vinculação desses programas com os objetivos de democratizar o acesso ao crédito e estimular a geração de empregos e/ou o aumento de renda nos micronegócios.

TABELA 3

Brasil – Evolução dos Programas de Geração de Emprego e Renda com recursos do FAT (2005 e 2006)

Programas	2005 ¹		2006		Variação (%)	
	Qtd. Operações	Valor em R\$	Qtd. Operações	Valor em R\$	Qtd. Operações	Valor em R\$
PROGER Urbano	2.149.083	6.108.137.835	2.227.654	7.232.268.351	3,7%	18,4%
FAT-Empreendedor Popular	6.116	31.231.075	6.648	36.757.961	8,7%	17,7%
PROGER Turismo	999	50.905.249	2.017	74.285.803	101,9%	45,9%
PROGER Bens de Consumo Duráveis	–	–	–	–	–	–
PROGER Exportação	110	6.090.360	242	9.071.523	120,0%	48,9%
Jovem Empreendedor	–	–	179	2.181.604	–	–
PROGER Rural	2.603	68.304.585	2.610	68.719.994	0,3%	0,6%
PRONAF	396.308	1.728.342.536	386.301	2.243.415.327	-2,5%	29,8%
PROEMPREGO	409	964.132.486	1.186	503.337.212	190,0%	-47,8%
PROTRABALHO	–	–	–	–	–	–
PCPP	–	–	–	–	–	–
FAT-Habituação	340	22.546.935	24	1.741.562	-92,9%	-92,3%
FAT-Material de Construção	259.886	589.599.255	114.802	245.944.853	-55,8%	-58,3%
FAT-Revitalização	2	363.800	–	–	-100,0%	-100,0%
FAT-Fomentar	2.347	2.331.557.447	7.079	2.120.213.716	201,6%	-9,1%
FAT-Integrar	788	429.903.018	2	2.069.690	-99,7%	-99,5%
FAT-Giro Rural	1.034	535.278.715	6.399	2.081.901.617	518,9%	288,9%
FAT-Giro Setorial ²	–	–	7.566	1.824.542.606	–	–
FAT-Giro Coop. Agropecuário ²	–	–	27	33.764.522	–	–
FAT-Inclusão Digital	1.290	1.517.797	10.013	11.600.028	676,2%	664,3%
IE Econômica	1.334	3.795.931.366	2.956	4.993.096.926	121,6%	31,5%
IE Insumos Básicos	610	786.607.587	607	1.489.712.456	-0,5%	89,4%
FAT-Vila Panamericana	1	189.379.602	–	–	–	–
FAT-Exportar*	208	3.186.340.507	196	1.729.575.481	-5,8%	-45,7%
Finep	66	733.337.470	48	347.992.886	-27,3%	-52,5%
Total	2.823.534	21.559.507.626	2.776.556	25.052.194.118	-1,7%	16,2%
Valor total/orçamento MTE	–	89,9%	–	89,8%	–	–

Fonte: MTE. Departamento de Programas de Geração de Emprego e Renda.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ 2005: Dados reprocessados conforme solicitação do Banco do Brasil.

² FAT-Giro Setorial e FAT-Giro Coop. Agropecuário: linhas de crédito especiais criadas em 2006.

Obs.: * Não incluem os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.

Dados preliminares. Posição em 12 de março de 2007.

O PNMPO, por sua vez, apresentou uma notável expansão em 2006. Criado em 2004, o programa passou o ano seguinte estruturando sua rede de instituições de microcrédito. Em 2006, porém, conseguiu fechar 828 mil contratos e emprestar um volume de R\$ 832 milhões. Cabe ressaltar que essa cifra foi alcançada basicamente pela ação do Crediamigo, vinculado ao Banco do Nordeste, que é uma instituição já com larga experiência na área do microcrédito. É possível que o PNMPO esteja se beneficiando da migração de alguns agentes financeiros que antes operavam com outras linhas. A título de exemplo, a linha do FAT Empreendedor Popular, que visava estimular

o microcrédito e atendia uma faixa semelhante ao PNMPO, diminuiu de 110 mil operações em 2003 para 6,6 mil em 2006. A principal razão para tal é que o PNMPO permite que, além do FAT, os agentes financeiros utilizem como *funding* os recursos da exigibilidade bancária,¹¹ cuja remuneração é bem menor. Por conta disso, no âmbito do programa praticamente não tem havido demanda pelos recursos do FAT. Isso mostra que o custo decorrente do patamar de remuneração dos depósitos do FAT constitui de fato um limite para a expansão do crédito por meio dessa fonte, conforme apontado em números anteriores deste periódico no capítulo “Trabalho e renda”.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Ecosol), ao contrário do Proger e do PNMPO, não está centrado na concessão de crédito. Abrange, grosso modo, seis linhas de ação: *i*) mapeamento dos empreendimentos de economia solidária; *ii*) apoio à consolidação de políticas públicas de economia solidária; *iii*) apoio à constituição de redes de produção e comercialização de bens e serviços; *iv*) capacitação de agentes de desenvolvimento solidário; *v*) fomento direto a empreendimentos de economia solidária; e *vi*) apoio à recuperação de empresas em crise ou situação falimentar pelos próprios trabalhadores, organizando-se em regime de autogestão.

Os resultados mais tangíveis para 2006 foram: *i*) formação de 280 agentes, contra 200 em 2005; *ii*) garantia da comercialização dos produtos de 3.331 empreendimentos por meio do apoio a feiras nos 27 estados, número que foi de aproximadamente 3,7 mil empreendimentos em 2005, em 23 estados; *iii*) financiamento direto (sem retorno) de 756 empreendimentos, contra 1.071 em 2005; e *iv*) apoio a 20 empresas recuperadas, contra 139 em 2005. Em termos de cobertura, a estimativa da Secretaria Nacional de Economia Solidária é que cerca de $\frac{1}{3}$ dos empreendimentos cadastrados no mapeamento de 2004-2005 foram beneficiados por alguma ação federal. Esses dados captam, porém, apenas uma parte das ações voltadas para a economia solidária, uma vez que grande parte delas são de articulação e mobilização dos agentes sociais (movimentos sociais, ONGs, universidades etc.), bem como de constituição de fóruns de discussão e organização política desses movimentos.

3.4 Programas que fiscalizam condições e relações de trabalho

A ação fiscal do MTE visa a enfrentar três grandes conjuntos de violações dos direitos do trabalho: *i*) o não-cumprimento das normas trabalhistas referentes à formalização da relação de trabalho, à remuneração e ao recolhimento de contribuições sociais; *ii*) o não-cumprimento de normas de saúde e segurança no trabalho; e *iii*) o desrespeito aos direitos humanos fundamentais, em particular a prática do trabalho infantil e do trabalho em condição análoga a de escravo. Dado que este último item é coberto em outros capítulos deste periódico, serão mencionadas aqui apenas as ações referentes aos dois primeiros itens.

11. Desde 2003, as instituições financeiras em geral devem por lei aplicar 2% dos depósitos à vista em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Os recursos não aplicados dessa forma são recolhidos ao Banco Central sem remuneração.

TABELA 4

Brasil – Evolução da fiscalização do trabalho (2000 a 2006)

Ano	Empresas fiscalizadas	Empregados registrados sob ação fiscal	Empresas autuadas	Autos de infração lavrados	TREF*	Empregados registrados/admitidos Caged (%)
2000	353.617	525.253	58.213	95.828	80,94	5,43
2001	296.741	516.548	56.036	93.552	82,31	4,99
2002	304.254	555.454	53.622	92.988	84,89	5,66
2003	285.241	534.125	58.589	103.308	83,62	5,45
2004	302.905	708.957	56.086	100.413	87,13	6,28
2005	375.097	746.272	59.756	107.064	88,77	6,13
2006	357.319	670.035	61.809	115.085	86,46	5,22

Fonte: Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT/Departamento de Fiscalização do Trabalho – SIT.

Obs.: * TREF – Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados – Relação percentual entre nº de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal/nº de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

Como se pode ver na tabela 4, o número de empregados registrados em 2006 ficou abaixo do ano anterior, apesar do número de empresas autuadas e de autos de infração lavrados terem crescido. Isso sugere que o número menor de empregados registrados não se deve a um “afrouxamento” da fiscalização, podendo estar ligado ao porte das empresas. Ainda assim, essa evolução negativa aponta para a necessidade de reforçar a cobertura dos auditores-fiscais do trabalho. Atualmente, são 3.085 em todo país, enquanto os parâmetros fixados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) sugerem um número ótimo em torno de 4.500. Cabe ressaltar que, em relação a 2005, o Programa Rede de Proteção ao Trabalho teve um valor liquidado 23% menor, justamente na ação de fiscalização de obrigações trabalhistas, em que se verificou a maior queda no número de empregados registrados: de 630 mil em 2005 para 560 mil em 2006.

O Programa Saúde e Segurança no Trabalho, por sua vez, teve um incremento de 10% nos seus recursos, mantendo mais ou menos a mesma abrangência em sua ação de inspeção, ou seja, ao redor de 162 mil ações em 2006. Mesmo havendo alguma melhoria na eficácia das ações, é necessário ainda expandir a capacidade de fiscalização nesse âmbito. A título de exemplo, anualmente ocorrem cerca de 380 mil acidentes de trabalho, dos quais quase 4 mil fatais. E em 2006, por exemplo, apenas 22% dos acidentes fatais chegaram a ser investigados pela fiscalização.

4 Tema em destaque

Eficácia do seguro-desemprego no mercado de trabalho metropolitano

A análise de aderência do seguro-desemprego feita aqui é parte integrante de uma pesquisa mais ampla sobre o tema da proteção/desproteção social no Brasil, que está sendo construída no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no momento. Neste texto de antecipação de resultados, serão mostradas informações sobre até que ponto as pessoas que procuram o seguro são atendidas, e se o seguro está cobrindo de forma adequada seu público. Inicialmente, tem-se no Box 1 uma caracterização geral deste programa no Brasil, em termos de: *i*) critérios de acesso; *ii*) valor do benefício; *iii*) tempo de concessão; e *iv*) modalidades de seguro-desemprego.

Caracterização geral do Programa Seguro-Desemprego, operante a partir do MTE e financiado pelo FAT

O Programa brasileiro de Seguro-Desemprego atende aos trabalhadores demitidos sem justa causa, que: *i)* receberam salário consecutivo nos últimos seis meses; *ii)* trabalharam com carteira assinada pelo menos seis meses nos últimos 36 meses; *iii)* não recebem nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e *iv)* não possuem renda própria para seu sustento e de seus familiares.

O valor do benefício é definido a partir da média salarial dos últimos três meses e varia de 1 a 1,87 salários mínimos, conforme a faixa de renda em que a média de salário do trabalhador se encaixa (Lei nº 7.998/1990). Para os trabalhadores com média salarial até 1,65 salários mínimos, o valor da parcela corresponde a 80% desta média salarial (mas nunca inferior a 1 salário mínimo). Para os trabalhadores com média salarial entre 1,65 e 2,75 salários mínimos, o valor da parcela corresponde a 50% da diferença entre a média salarial e 1,65 salários mínimos, mais um fator fixo de 1,32 salários mínimos. E finalmente para aqueles que recebem acima de 2,75 salários mínimos, o valor da parcela é fixada em 1,87 salários mínimos.

O benefício do seguro-desemprego é concedido ao trabalhador durante um período de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses, conforme o tempo em que ele permaneceu no setor formal ao longo dos últimos 36 meses. Se trabalhou com carteira de 6 a 11 meses nesse período, ele tem direito a três parcelas do seguro. Se trabalhou de 12 a 23 meses, são a ele concedidas quatro parcelas. E se trabalhou 24 meses ou mais no período de 36 meses, o trabalhador tem direito ao recebimento de cinco parcelas do seguro.

No Programa Seguro-Desemprego estão atualmente previstas três modalidades específicas de beneficiários. A primeira diz respeito ao seguro para pescadores profissionais, desde que em atividade artesanal e sem contratação de terceiros, durante o período da proibição da pesca. O seguro-desemprego ao pescador artesanal será equivalente a um salário mínimo e sua concessão terá a duração do período de defeso. A segunda modalidade diz respeito ao Programa de Bolsa de Qualificação Profissional, criado em 1998, destinado aos trabalhadores com contratos de trabalho suspensos e matriculados em Programa de Qualificação Profissional oferecido pelo empregador. A terceira modalidade, implantada pela Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001, abrange os empregados domésticos.*

Nota: *A última modalidade, adotada excepcionalmente para o exercício de 1999 pelas Resoluções nº 199 e 200, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), referia-se ao pagamento do benefício aos trabalhadores que se encontravam em situação de desemprego involuntário de longa duração. A proposta de ampliação da duração do benefício foi apresentada pela bancada dos trabalhadores no Codefat. Nesse caso, exigia-se o cumprimento dos seguintes requisitos: "Ter idade mínima de 30 anos; ter recebido ao menos uma vez seguro-desemprego; estar no período de 12 a 18 meses desde o recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego referente à última demissão; e que o domicílio do empregador, referente à última demissão que gerou o recebimento do seguro-desemprego, estivesse situado nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória e Fortaleza". Esta modalidade vigorou de janeiro a junho de 1999 e seu benefício correspondia a três parcelas no valor de R\$ 100,00 cada. Em julho de 2006, o Codefat votou a autorizar, por meio da Resolução nº 500, a concessão de duas parcelas extras do seguro-desemprego aos trabalhadores da indústria de calçados demitidos no primeiro semestre do ano.

Uma primeira aproximação ao tema revela que a taxa de habilitação do seguro, que é a razão entre os segurados e os requerentes do benefício, se situou acima de 98% ao longo do período 2000-2005, o que pode refletir um maior conhecimento por parte dos trabalhadores e das empresas sobre as condições para o acesso ao benefício e também um nível de atendimento satisfatório. Já o tempo médio dispendido entre o pedido de seguro e a emissão da primeira parcela vem caindo desde a década de 1990, chegando a menos de 25 dias em 2005. Portanto, pode-se dizer que o seguro-desemprego parece atender bem àqueles trabalhadores que se adequam aos requisitos do programa.

Há uma outra perspectiva a ser abordada: a da abrangência da cobertura do seguro-desemprego no que se refere ao universo de trabalhadores desempregados no país. O tema da abrangência evoca a discussão sobre qual a prioridade e quais as populações a serem atendidas. No caso em questão, qual vem sendo, de fato, a

importância desse mecanismo de garantia temporária de renda em um mercado de trabalho adverso para os que nele têm sua única alternativa de sobrevivência. De antemão, é importante dizer que as características básicas exigidas dos trabalhadores para terem acesso ao seguro-desemprego não são as majoritárias no mercado de trabalho brasileiro, nem nos centros urbanos de qualquer porte e tampouco se aplicam à população rural. Basta lembrar os mais de 40% de trabalhadores brasileiros que não têm carteira assinada. O fenômeno da informalidade é ainda mais forte nas Regiões Norte e Nordeste, que apresentam proporções de trabalhadores sem carteira próximas ou superiores a 50%. Já as Regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores números absolutos e relativos de trabalhadores com carteira assinada, mas mesmo assim os trabalhadores sem vínculo formal de trabalho são quase $\frac{1}{3}$ do total nessas regiões.

Uma pergunta importante é se o seguro tem uma cobertura boa no próprio mercado formal de trabalho. Para tentar respondê-la, analisa-se a cobertura do seguro entre os trabalhadores desligados do setor formal, conforme o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Os resultados mostram que a cobertura do seguro-desemprego entre os desligados sem justa causa manteve-se ao redor de 65% entre 1995 e 2005. Ou seja, algo como $\frac{2}{3}$ dos trabalhadores desempregados sem justa causa do setor formal se encontram cobertos pelo seguro-desemprego. Este é sem dúvida um resultado expressivo do programa, mas que deve ser relativizado frente à alta rotatividade dos trabalhadores brasileiros e diante da elevada duração do nosso desemprego aberto.

Em outras palavras: a perda constante do emprego mostra-se como um dos fatores mais restritivos ao acesso à proteção no desemprego, ao criar a situação paradoxal em que as demissões, além de retirarem o direito ao trabalho, também retiram a possibilidade de ingresso nos mecanismos de proteção social. Assim, as alternativas para ampliar a abrangência do seguro-desemprego passam por uma reconsideração dos critérios de acesso no que se refere à carência de tempo entre dois benefícios e à posse de carteira de trabalho assinada, particularmente. Nos últimos anos, foram tomadas medidas nesse sentido, com destaque para a criação de modalidades de seguro-desemprego para grupos específicos de trabalhadores, mas a questão da aderência do programa às especificidades dos mercados de trabalho locais continua a ser problemática.

4.1 Eficácia do seguro-desemprego em relação à duração do desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras pesquisadas pela PME/IBGE

Feita a análise da cobertura geral do seguro-desemprego, vai-se avaliar agora a adequação das regras de acessibilidade e distribuição dos benefícios em relação aos trabalhadores que constituem seu público-alvo. A pergunta que se pretende responder é: o seguro-desemprego está sendo suficientemente eficaz no seu objetivo de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado do setor formal? Para responder a esta pergunta, são analisadas estimativas de duração do desemprego deste conjunto de trabalhadores a partir dos dados da PME/IBGE. Para tanto, restringe-se a análise apenas aos trabalhadores entre 18 e 59 anos, enfatizando, sempre que necessário, aqueles trabalhadores desempregados cujo último emprego foi com carteira de trabalho assinada (exceto os trabalhadores domésticos).

Em 2006, a taxa de desemprego média das pessoas de 18 a 59 anos nas regiões metropolitanas cobertas pela PME/IBGE (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre) foi de 7,2%. Dessas pessoas que passaram pelo desemprego, cerca 19,3% haviam saído de um emprego com carteira de trabalho assinada há pelo menos um ano.

No que se refere ao tempo de emprego desses trabalhadores que saíram de um emprego com carteira assinada, observa-se que cerca de 20% deles haviam permanecido empregados, respectivamente, de 0 a 5 meses, de 6 a 11 meses e de 12 a 23 meses, e os restantes 40% haviam permanecido dois anos ou mais no emprego anterior. Em outras palavras, cerca de 80% dos trabalhadores agora desocupados estavam em tese habilitados ao recebimento do seguro-desemprego.¹²

Algumas características básicas deste grupo de desempregados eram as seguintes. No caso das diferenças por grupo etário, aproximadamente 35% dos trabalhadores de 18 a 20 anos não completaram o tempo mínimo para se habilitar ao seguro-desemprego, enquanto para os trabalhadores com mais de 30 anos este percentual foi de 15% ou menos. Em relação às regiões metropolitanas, observa-se um percentual maior de pessoas em São Paulo que conseguiria se habilitar ao seguro-desemprego. Finalmente, no que se refere aos setores de atividade, os trabalhadores da indústria, da administração pública e dos serviços sociais apresentaram taxas de habilitação maiores que os trabalhadores do comércio e da construção, setores conhecidos pela alta taxa de rotatividade dos postos de trabalho e pela conseqüente baixa duração do emprego.

No que se refere ao tempo de desemprego destes trabalhadores, as estimativas de duração obtidas a partir da PME para o conjunto das regiões metropolitanas pesquisadas mostram que a duração mediana do desemprego foi de sete meses no período 2002-2006.¹³ Esta duração foi maior para as mulheres em relação aos homens (oito meses para as mulheres em comparação a sete meses para os homens) e para os trabalhadores mais velhos em relação aos mais jovens (seis meses para quem tinha entre 18 e 20 anos de idade e nove meses para os trabalhadores entre 51 e 59 anos). No que se refere a negros e a não-negros, à escolaridade do trabalhador e ao tempo que o trabalhador permaneceu no seu último emprego, a duração mediana do desemprego não diferiu significativamente. Este último dado é particularmente importante pois mostra que, independentemente do trabalhador ter permanecido três meses ou seis anos no emprego anterior, o tempo necessário para se encontrar uma nova ocupação foi praticamente o mesmo.

12. Deve-se avisar o leitor de que como a PME não investiga se o trabalhador recebeu seguro-desemprego, os dados apresentados nesta parte referem-se apenas a uma aproximação do verdadeiro usuário do seguro-desemprego. Em particular, não se tem informação se o desligamento do trabalhador do último emprego foi por justa causa ou não (sabe-se apenas se ele foi dispensado ou pediu para sair do emprego, com ou sem acordo com o empregador) e não se sabe quantos meses o trabalhador ocupou um emprego com carteira nos últimos 36 meses (tem-se apenas a informação do último emprego, mas não dos empregos anteriores que o trabalhador porventura ocupou no período).

13. A duração mediana do desemprego é a medida estatística considerada mais adequada para estudos deste tipo. Ela representa o tempo de desemprego percorrido por pelo menos 50% dos trabalhadores desempregados em um dado instante inicial. Se o tempo mediano do desemprego é de 7 meses, por exemplo, isso significa que pelo menos 50% dos trabalhadores ficaram desempregados por 7 meses ou menos e que pelo menos 50% dos trabalhadores ficaram desempregados por 7 meses ou mais. É importante salientar que os dados de duração mostrados nesta seção representam estimativas de duração *completas* do desemprego, ou seja, consideram não apenas quanto tempo o trabalhador está desempregado, mas também quanto tempo o trabalhador *permanecerá* desempregado. Tais estimativas são obtidas por meio de métodos econométricos conhecidos como análise de sobrevivência e diferem das estimativas de duração *incompletas* obtidas diretamente a partir das respostas dos entrevistados.

O dado mais surpreendente, no entanto, é o que mostra o efeito da região metropolitana de moradia sobre o tempo de procura por um emprego e que se encontra sumarizado na tabela 5 a seguir. Enquanto em Belo Horizonte e em Porto Alegre o tempo mediano de procura por um emprego no período 2002-2006 foi de três e quatro meses respectivamente, no Rio de Janeiro e em Salvador pelo menos 50% dos desempregados permaneceram nesta condição por um período maior ou igual a um ano. Tais resultados surpreendem pois de forma alguma refletem a taxa de desemprego média dessas regiões. Tome-se como exemplo Recife e Salvador. Enquanto a taxa de desemprego média em 2006 dessas duas regiões metropolitanas foi bastante parecida (9,8% para ambas as regiões), a duração mediana do desemprego em Recife foi metade da duração observada em Salvador para o período 2002-2006.¹⁴

Isto posto, uma conclusão que se pode antecipar é que o número de parcelas do seguro-desemprego que o trabalhador com carteira de trabalho assinada tem direito de receber no momento de sua dispensa não é em geral suficiente para financiar todo o período de sua busca por emprego. Isto porque a maior parte dos trabalhadores permaneceu no desemprego por um período superior ao período máximo de cobertura do seguro, que é de seis meses (considerando-se que cinco parcelas do seguro-desemprego são suficientes para financiar a busca por emprego em até 6 meses).

Se o número de parcelas que os trabalhadores têm direito de receber é menor, em geral, ao tempo que estes trabalhadores permanecem no desemprego, cabe então indagar: quantos trabalhadores o seguro-desemprego efetivamente protege, e quantos deixa de proteger?

Conforme mostram os dados da tabela 5 para o conjunto das regiões metropolitanas, dos trabalhadores que permaneceram de 6 a 11 meses no emprego anterior (e que teriam direito, portanto, a três parcelas do seguro-desemprego), 65% permaneceram desocupados após quatro meses. Para os trabalhadores que permaneceram de 11 a 23 meses no emprego anterior (e que teriam direito, portanto, a quatro parcelas do seguro-desemprego), o percentual de trabalhadores que permaneceram desocupados após cinco meses foi de 58%. E por fim, para os trabalhadores que permaneceram 24 meses ou mais (e que teriam direito, portanto, a cinco parcelas do seguro-desemprego), o percentual de trabalhadores que permaneceram desocupados após seis meses foi de 53%.

Esses dados mostram também a grande variação que há entre as regiões metropolitanas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, por exemplo, a quantidade de parcelas do seguro-desemprego foi suficiente para financiar mais da metade dos trabalhadores habilitados, independentemente do número de parcelas a que estes trabalhadores tinham direito. No Rio de Janeiro e em Salvador, entretanto, mesmo para os trabalhadores habilitados a receber cinco parcelas do seguro, esse não foi suficiente para financiar a busca por emprego de quase 70% desses trabalhadores.

14. Apesar da aparente contradição, a taxa de desemprego e o tempo de duração do desemprego não precisam estar necessariamente correlacionadas. Se em uma determinada região metropolitana a taxa de desemprego é alta, mas a duração do emprego é baixa (por exemplo, Recife), isso significa que há um volume muito grande de trabalhadores entrando e saindo da condição de desemprego sem, contudo, permanecer muito tempo nessa condição. No entanto, quando a taxa de desemprego é alta e a duração do desemprego também é alta (caso de Salvador), a taxa de desemprego resulta de um conjunto relativamente fixo de trabalhadores que permanecem muito tempo na condição da desocupação.

TABELA 5

Duração do desemprego e eficácia do seguro-desemprego por região metropolitana

Região metropolitana	Trabalhadores que permaneceram desocupados após o término das parcelas do seguro-desemprego (em %)			Duração mediana do desemprego
	3 parcelas	4 parcelas	5 parcelas	
Recife	60,4	52,7	47,6	6
Salvador	78,5	73,5	70,0	12
Belo Horizonte	33,3	24,7	19,8	3
Rio de Janeiro	77,4	72,2	68,5	12
São Paulo	64,3	57,0	52,1	7
Porto Alegre	47,7	39,1	33,6	4
Brasil	65,3	58,2	53,4	7

Fonte: Dados estimados a partir da PME/IBGE.

Em suma, essas informações mostram que, no conjunto, o seguro-desemprego protege mais os trabalhadores que permaneceram mais tempo ocupados no último emprego, mas que esta proteção não é suficiente para financiar a busca por emprego de sequer metade dos trabalhadores com direito ao benefício do seguro-desemprego. Dito de outra forma, mais da metade dos trabalhadores têm de recorrer a reservas próprias de recursos para financiar sua busca por emprego.

5 Considerações finais

Os dados apresentados no início deste capítulo sustentam uma avaliação positiva para o comportamento recente e vindouro do mercado de trabalho nacional. A ocupação (e a formalização dos contratos) mantém-se em alta, e a taxa de desemprego ameaça ceder um pouco mais em 2007, mesmo em presença de taxas de participação elevadas. Os rendimentos do trabalho continuaram se recuperando em 2006 e prometem continuar assim também em 2007. Por fim, os índices que calculam o tamanho da desigualdade de rendimentos seguem retrocedendo de forma virtuosa, pois amparados por melhorias advindas do mercado de trabalho.

Quanto ao balanço dos programas ministeriais, cabe destaque aos programas constitucionais do MTE (abono salarial e seguro-desemprego), que são também os que agem no sentido de garantir alguma reposição de renda monetária para trabalhadores vulneráveis do mercado formal. Em relação a eles, ambos estão reagindo às mudanças recentes do mercado de trabalho, sobretudo ao aumento do número de empregos com carteira assinada nas faixas de remuneração mais baixas. No caso do abono salarial, essa tendência está empurrando o programa no sentido de uma maior cobertura, sendo necessário também atentar para o fato de que a elevação do valor real do benefício (indexado ao salário mínimo) deve estar lhe conferindo maior importância no rol de estratégias de composição da renda das pessoas que a ele têm direito. Já no caso do seguro-desemprego, embora a cobertura se mantenha no mesmo patamar, a taxa de reposição da renda laboral também tem crescido por causa da elevação média do valor do benefício. Em ambos os casos, há questões quanto ao desenho desses programas e quanto ao seu financiamento.

Quanto ao desenho, o abono salarial tem recebido críticas mais contundentes. Em geral, seus críticos apontam que se trata de uma transferência de renda que não alcança os trabalhadores mais pobres, os quais em geral não têm acesso a empregos com carteira assinada. Dada a restrição de recursos para outros programas sociais, o crescimento acelerado do gasto com abono confere mais força ao argumento. Alguns

estudiosos do assunto sugerem que os recursos destinados ao abono poderiam ser melhor utilizados para expandir o Programa Bolsa Família, ou então para incrementar o valor transferido. Na mesma linha de argumentação, seria possível sugerir o uso desses recursos para reforçar o SPETR, seja expandindo a duração do seguro-desemprego, seja aprimorando os demais serviços de emprego.

O problema é que tais perspectivas partem do princípio de que o abono não é um direito do trabalhador, apesar de previsto na Constituição Federal. Essa é uma questão totalmente normativa, cuja resposta depende de um posicionamento acerca dos princípios que devem nortear a política social, bem como as noções de justiça social subjacentes. Por exemplo, é legítimo questionar porque a expansão do Programa Bolsa Família, o fortalecimento do SPETR ou qualquer outro investimento social devem ser financiados pela retirada de um benefício destinado aos trabalhadores “menos pobres”. Uma perspectiva alternativa seria atualizar o propósito original da criação do abono salarial, isto é, garantir a participação dos trabalhadores na renda nacional. Nesse sentido, o abono salarial poderia ser visto como parte de um conjunto de medidas destinadas a garantir um patamar mínimo de renda a todos os cidadãos.

A respeito do seguro-desemprego, por sua vez, questiona-se até que ponto é capaz de oferecer proteção efetiva ao desempregado, bem como favorecer sua reinserção no mercado de trabalho. Ao se manter o atual quadro, a tendência é manter o ciclo em que os segurados esgotam rapidamente suas parcelas (em média, quatro meses) sem obter colocação nem treinamento por parte do SPETR, e acabam aceitando ocupações mal remuneradas e de curta duração. Por conta disso, o seguro-desemprego não cumpre a função anticíclica que desempenha nos países centrais: seu gasto aumenta em períodos de aceleração da atividade econômica, enquanto se mantém relativamente rígido em períodos de elevação do desemprego. Também há um certo consenso de que falta coordenação entre a concessão do auxílio e a oferta de serviços de emprego, como intermediação, requalificação etc.

As propostas de mudança do seguro-desemprego não são convergentes. Em um extremo, critica-se sua suposta sobreposição com o FGTS e há sugestões de fundi-los. Em apoio a esse argumento, alega-se que o próprio Fundo de Garantia acaba funcionando como um seguro por causa da alta rotatividade, que faz com que os saques sejam constantes, e os valores recebidos sejam bastante baixos. Essa proposta desconsidera as diferenças entre a natureza indenizatória do FGTS (um direito que não caberia condicionar à busca de emprego, por exemplo) e a natureza assistencial do seguro-desemprego (que pode ser interrompido caso haja recusa sistemática de ofertas de trabalho). Na outra ponta, já houve reivindicações das centrais sindicais para aumentar o número de parcelas do seguro em função do aumento da duração do desemprego e do crescimento dos desempregados de longa duração. O problema é que esse tipo de proposta, ao não mexer nas regras de acesso ao seguro, ampliaria a cobertura do tempo de desemprego para os que já o acessam, mas manteria inalterada a taxa de cobertura em relação aos demais trabalhadores.

No tocante ao financiamento, a fonte de recursos definida na Constituição, a contribuição do PIS/Pasep, não tem acompanhado o ritmo de crescimento do volume de recursos demandado pelo pagamento de benefícios. Esse crescimento poderia ser absorvido se o MTE se apropriasse de uma parcela maior da arrecadação; atualmente, 20% são retidos pela DRU e outros 32% são destinados ao BNDES.

Porém, em 2006, a fração disponibilizada ao MTE foi insuficiente para custear o pagamento dos benefícios e, mantidas as atuais tendências do mercado de trabalho, as despesas com os benefícios tenderão a manter seu ritmo de crescimento, e a forma de financiá-los carece de uma solução adequada.