

O SEGURO-DESEMPREGO COMO RESPOSTA À CRISE NO EMPREGO: ALCANCE E LIMITES

Brunu Amorim*
Roberto Gonzalez*

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho busca-se mostrar o alcance do programa do seguro-desemprego enquanto um instrumento de amparo ao trabalhador desempregado. Num momento de turbulência do mercado de trabalho brasileiro como o atual, vale a pena ilustrar e reiterar o papel que pode exercer o seguro-desemprego, considerados também os seus limites de atuação.

O seguro-desemprego, em tese, é importante por várias razões, conforme abaixo.

1. Serve como um “estabilizador automático”, isto é, uma compensação de renda para trabalhadores sem emprego que ajuda a sustentar a massa salarial – algo importante especialmente em períodos de recessão.
2. Tende a ser recebido por trabalhadores demitidos por setores mais atingidos pela recessão, dando uma resposta mais direta a determinados segmentos sociais e regiões mais atingidas por ondas de demissões – diferentemente de um programa de transferência geral de renda.
3. Subsídia a busca por emprego, isto é, melhora a probabilidade de o trabalhador conseguir um emprego melhor do que se não tivesse o benefício.

Deve-se pontuar que o seguro-desemprego, na verdade, age predominantemente sobre um tipo específico de transição para o desemprego, que é aquele do emprego para o desemprego. Assim, não responde ao desemprego derivado da entrada no mercado de trabalho de pessoas que antes estavam inativas, como é o caso de jovens ou mesmo de pessoas adultas (donas de casa, aposentados) que passam a procurar emprego em função da queda da renda familiar.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE) para o período de janeiro a maio de 2009 mostram um aumento do total de desligamentos do setor formal em relação ao mesmo período do ano passado – de 7,2% para o Brasil, e de 8,7% para as regiões metropolitanas (RMs).¹ É também digno de nota, no mesmo período, o aumento da participação dos demitidos sem justa causa entre os desligados, que chegou a 62% no Brasil e a 63% nas RMs. Portanto, claro está o significativo aumento do fluxo de possíveis demandantes do seguro-desemprego.

Apenas para recordar, o Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego, criado em 1986, atende aos trabalhadores formais demitidos sem justa causa que: *i*) receberam salário consecutivo nos últimos seis meses; *ii*) trabalharam com carteira assinada pelo menos seis meses

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do Ipea.

1. As RMs aqui referidas correspondem às usadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na elaboração da Pesquisa Mensal de Emprego (PME): Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo.

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.

Nesta nota, analisa-se a evolução recente do seguro-desemprego nos últimos dois anos, tanto para o Brasil quanto para as RMs. Enfatizam-se os aspectos que mais dizem respeito à capacidade do programa de atender ao desempregado. O programa tem outras três modalidades específicas (seguro do pescador artesanal, do empregado doméstico, e a bolsa-qualificação), que não serão objeto de exame neste trabalho.

2 COBERTURA DO SEGURO-DESEMPREGO

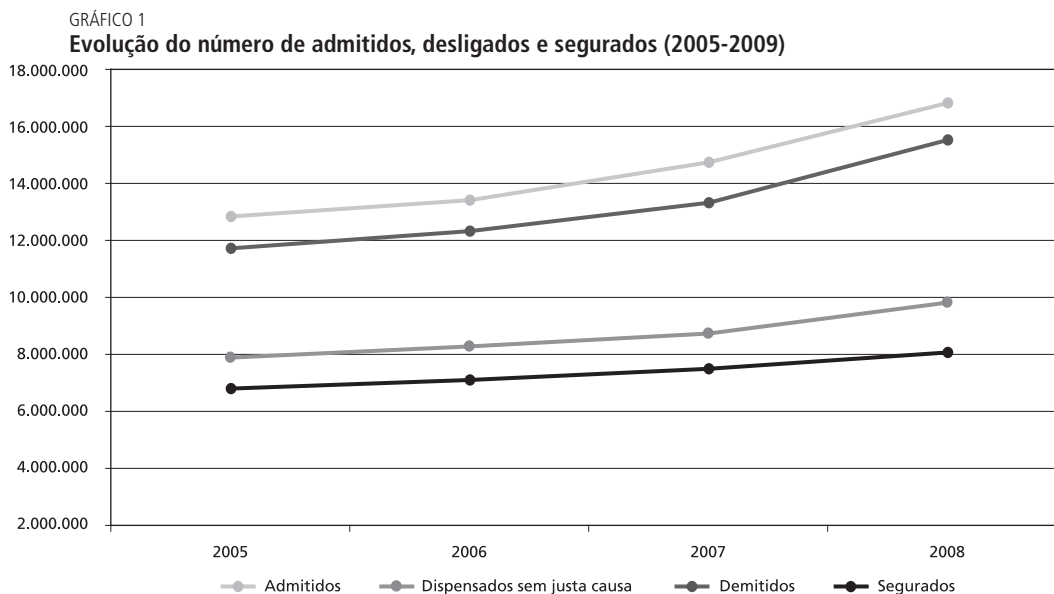
A cobertura do seguro-desemprego é aqui definida como a razão entre o número de segurados e o número de demitidos sem justa causa, o que também pode ser denominado taxa de cobertura efetiva. A razão de utilizar-se este indicador é que ele representa melhor o evento específico ao qual o seguro-desemprego se relaciona, isto é, a saída do emprego por demissão, e no momento em que ocorre. Caso se tomasse como referência o conjunto dos desempregados, este incluiria pessoas antes inativas que passaram a procurar trabalho, pessoas que antes trabalhavam na economia informal, assim como desempregados que receberam o benefício no passado, mas que já esgotaram suas parcelas. De igual maneira, também não convém tomar como referência o conjunto dos desligamentos como calculado no CAGED, pois alguns destes (aposentadoria, morte, transferência) não obrigatoriamente correspondem à passagem para uma situação de desemprego. Tendo em vista ainda que o objetivo aqui é discutir a reação do seguro-desemprego em relação à crise, julgou-se também desnecessário considerar as demissões voluntárias e os termos de contrato: estes estariam ligados mais ao movimento rotineiro das transições de emprego, o que é corroborado pelo fato de que desde a crise foram as demissões sem justa causa que cresceram frente a todos os outros tipos de desligamento.

A filiação ao seguro-desemprego é condicionada pela situação prévia do mercado de trabalho: em um período de expansão de emprego, geram-se as condições para que o trabalhador reivindique o seguro-desemprego no momento de crise. Alternativamente, da maneira que o programa é concebido, se o mercado de trabalho estiver em um momento de queda do tempo de permanência no emprego do trabalhador, isto tende a repercutir negativamente na sua probabilidade de cumprir os requisitos do programa.

O número de segurados, de acordo com o SAEG,² expandiu-se consideravelmente no período anterior à crise. Entre 2005 e 2008, o patamar de segurados elevou-se em 1,4 milhão – uma variação relativa de 26,1%. Nas regiões metropolitanas, por sua vez, registrou-se uma elevação de 473,7 mil – aumento de 27,6%. Quanto à cobertura do seguro, porém, o que se nota é uma trajetória de estabilidade. Mais especificamente, de janeiro de 2005 até maio de 2009, esta cobertura tem sido de cerca de 81% entre os demitidos sem justa causa no Brasil e de algo como 78% nas RMs. Entre o total de desligados, o percentual tem se situado em torno de 48% nas duas áreas mencionadas, resultado ligeiramente inferior ao do período antes de 2005, quando chegava a passar de 50%.

2. O SAEG (Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Programa Seguro-Desemprego) reúne os dados do programa desde 1986. Nesta nota, como não se pôde ter acesso aos microdados, utilizam-se os dados disponíveis no sítio do Ministério do Trabalho e Emprego.

A razão para a estabilidade do patamar da taxa de cobertura é que a expansão do nível de emprego formal é acompanhada por altos níveis de rotatividade e realocação do emprego. Os dados do CAGED mostram, particularmente desde 2005, um aumento dos números tanto de admitidos quanto de desligados, os quais cresceram quase no mesmo ritmo – enquanto ambos cresceram num ritmo maior do que o das demissões sem justa causa. O seguro-desemprego, por seu turno, acompanha, *grosso modo*, a evolução das demissões sem justa causa. Portanto, a expansão do número de segurados no período respondeu mais a um alargamento do mercado de trabalho formal, tendo sido mantida a mesma frequência de demissões.



No momento atual é óbvio que o número de demissões e, por conseguinte, dos segurados, está predominantemente ligado à situação corrente do mercado de trabalho. Deste modo, já se faz sentir a repercussão do aumento das demissões anteriormente mencionado. O número de segurados, de janeiro até maio de 2009, cresceu, em relação ao mesmo período do ano passado, mais de 18% no Brasil e mais de 20% nas RMs.

Considerada a evolução passada, pode-se dizer que a cobertura do seguro-desemprego entre os demitidos sem justa causa é bastante razoável: o crescimento do número de segurados é uma resposta efetiva à crise. Porém, esta resposta encontra um limite tanto na taxa de cobertura do programa, que dificilmente crescerá além do patamar atual, quanto na evolução do número de desempregados que se encontram fora de sua abrangência, especialmente os oriundos de ocupações informais.³

3 TAXA DE REPOSIÇÃO

O valor do benefício do seguro-desemprego é definido a partir da média salarial dos últimos três meses e varia de 1 a 1,87 salário mínimo (SM), conforme a faixa de renda em que a média de salário do trabalhador se ajustar (Lei nº 7.998/1990). Para os trabalhadores com média salarial até 1,65 SM, o valor da parcela corresponde a 80% desta média salarial – com

3. A criação do seguro-desemprego para o pescador artesanal em 1991, e do seguro para o trabalhador doméstico em 2001, são, na realidade, duas pequenas ações na direção de alcançar trabalhadores fora do setor formal da economia. Se isto deveria ser estendido a mais grupos ou não, é uma importante discussão que, contudo, foge ao escopo desta nota.

piso mínimo de 1 SM. Para os trabalhadores com média salarial entre 1,65 e 2,75 SMs, o valor da parcela corresponde a 50% da diferença entre a média salarial e 1,65 SM, mais um fator fixo de 1,32 SM. E, finalmente, para aqueles que recebem acima de 2,75 SMs, o valor da parcela é fixada em 1,87 SM. Portanto, a taxa de reposição do seguro será tanto mais alta quanto mais próxima a média dos últimos salários estiver do salário mínimo.

O valor médio real do benefício do seguro no Brasil tem crescido desde 2004. Em 2009, este valor, de janeiro a maio, está 7% superior ao valor médio de 2008, chegando, em termos reais, a cerca de R\$ 587,00 no período mencionado. A política de valorização do salário mínimo – que é o patamar mínimo da parcela do seguro-desemprego – tem muito a ver com este comportamento positivo. Dado que os aumentos reais do salário mínimo são transmitidos a toda a tabela, não se eleva apenas o valor do piso, mas também os valores dos benefícios acima dele.

Nos últimos anos, observou-se uma tendência de crescimento da taxa de reposição, que alcançou um patamar relativamente elevado: em 2007, o seguro-desemprego correspondeu em média a 68,3% do último salário recebido. Porém, há indicações de que esta tendência pode estar se revertendo, pois nos últimos 18 meses os salários dos demitidos sem justa causa cresceram mais do que o valor do benefício.⁴ Uma hipótese seria que as demissões estejam se concentrando em trabalhadores de rendimentos maiores – empregados da indústria, por exemplo –, o que faria com que a reposição da renda para eles seja menor. É isto, por sua vez, pressionaria a taxa média de reposição para baixo.

TABELA 1

Evolução do salário médio dos demitidos sem justa causa e do valor médio do benefício do seguro-desemprego (jan./2008 - jun./2009)

	Salário médio demitidos sem justa causa	No índice	Valor médio benefício	No índice
Jan./08	742,38	100,00	497,18	100,00
Fev./08	761,69	102,60	499,02	100,37
Mar./08	761,14	102,53	524,15	105,43
Abr./08	795,29	107,13	522,77	105,15
Mai./08	791,65	106,64	522,47	105,09
Jun./08	819,64	110,41	523,29	105,25
Jul./08	814,25	109,68	524,56	105,51
Ago./08	829,69	111,76	527,42	106,08
Set./08	894,93	112,47	530,62	106,73
Out./08	831,76	112,04	533,55	107,32
Nov./08	846,81	114,07	537,36	108,08
Dez./08	849,23	114,39	541,60	108,93
Jan./09	873,45	117,66	554,66	111,56
Fev./09	919,81	123,90	587,13	118,09
Mar./09	888,08	119,63	588,92	118,45
Abr./09	908,60	122,39	590,38	118,75
Mai./09	902,97	121,63	591,56	118,98
Jun./09	933,11	125,69	n/d	n/d

Fontes: MTE, CAGED e SAEG.

4 TEMPO DE DESEMPREGO

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.

4. Cf. IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Anexo Estatístico, n. 16, tabela 4.15, 2008.

Se trabalhou com carteira de 6 a 11 meses no 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. O período de recebimento do seguro pode ser estendido por até dois meses, para alguns grupos específicos escolhidos pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que é o responsável por gerir e deliberar sobre as normas do programa.

Em geral, o período do recebimento do seguro é visto como uma limitação do programa. Não por acaso, em alguns momentos difíceis do mercado de trabalho, o CODEFAT costuma estender o período de recebimento do seguro para parcelas da população consideradas as mais prejudicadas pelas demissões. Exemplo mais recente disso veio após a eclosão da crise mundial ano passado. Por meio da Resolução nº 592, de fevereiro deste ano, o CODEFAT criou critérios para a escolha dos setores cujos trabalhadores demitidos podem ser beneficiados por aumentos transitórios no número de parcelas recebidas. Com base nestes critérios, editou a Resolução nº 595, que beneficiou trabalhadores demitidos em dezembro de 2008 em determinados setores e em Unidades da Federação (UFs) específicas, com a prorrogação do recebimento do seguro por mais dois meses. A Resolução nº 606 estendeu a prorrogação estabelecida pela Resolução nº 595 para demitidos em mais setores e mais UFs. A Resolução nº 607, por fim, estendeu por dois meses o recebimento do seguro para os trabalhadores demitidos no mês de janeiro de 2009, em determinados setores e UFs.

Dados do SAEG mostram que 55% dos beneficiários do seguro, no ano de 2007, receberam até quatro parcelas.⁵ A questão é saber se este período consegue cobrir a maior parte do tempo de procura por emprego do trabalhador. Para verificá-lo, foram retirados alguns dados de distribuição do tempo de desemprego por classes de faixa etária, grau de instrução e por RM, para o período de janeiro de 2005 a maio de 2009, da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE. Porém, haverá a limitação de que eles foram calculados para todo o universo de desempregados, e não exclusivamente para aqueles que têm direito a receber o seguro.

Ao longo do período 2005-2009, manteve-se certo padrão. Para o total das RMs, mais de 60% dos desocupados estão nessa condição há menos de seis meses. A análise por atributos indica uma proporção maior de pessoas desempregadas por mais de seis meses na faixa etária de 50 a 59 anos, comparativamente à faixa de 18 a 24 anos. Ao mesmo tempo, não houve grandes diferenças em termos de educação. Estas vêm da análise das RMs, onde é perceptível que uma alta taxa de desemprego não corresponde necessariamente a um alto tempo de desemprego. À guisa de exemplo, o Rio de Janeiro, apesar de ter a menor taxa média de desemprego, teve a maior proporção de desempregados por tempo superior a seis meses. Já Belo Horizonte, outra RM com uma das menores taxas de desemprego, teve sempre mais de 84% dos desempregados que permaneceram assim por, no máximo, seis meses.

5. Este dado foi retirado de: DIEESE. **Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, livro III, 2008.

TABELA 2
Distribuição dos desempregados por faixas de tempo de desemprego
 (Média anual, 2006-2009)

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

Fonte: PME/IBGE.

Nota: 1. Os dados do ano de 2009 referem-se ao período de janeiro a maio.

Uma estimativa feita, com base na PME,⁶ para o período 2002-2006, calculou o tempo de desemprego restringindo-se a análise aos trabalhadores entre 18 e 59 anos demitidos de empregos com carteira assinada. Encontrou-se uma mediana para o tempo de desemprego de sete meses. Esta mediana foi maior para as mulheres (oito meses) e para os trabalhadores mais velhos relativamente aos mais jovens. Nos grupos de raça, de escolaridade do trabalhador e de tempo em que ele permaneceu no último emprego, não houve diferenças significativas. Novamente, observaram-se diferenças mais notáveis entre as regiões metropolitanas. Enquanto em Belo Horizonte e em Porto Alegre o tempo mediano de procura por um emprego no período 2002-2006 foi de três e quatro meses, respectivamente, no Rio de Janeiro e em Salvador pelo menos 50% dos desempregados permaneceram nesta condição por um período maior ou igual a um ano. De novo, verifica-se aqui a divergência entre taxa de desemprego e tempo de desemprego. Tomem-se como exemplos Recife e Salvador. Enquanto a taxa de desemprego média em 2006 destas duas RMs foi bastante parecida (9,8% para ambas as regiões), a duração mediana do desemprego em Recife foi metade da duração registrada em Salvador para o período 2002-2006.

A conclusão a que se pode chegar é que o número de parcelas do seguro-desemprego, para uma grande proporção de trabalhadores demitidos com carteira, não é suficiente para cobrir o seu período de busca por emprego. Mesmo as medidas de extensão do período de recebimento do benefício, que pode chegar no máximo a sete meses, provavelmente deixam de atender uma grande proporção de desempregados de longa duração. Outra evidência forte destes resultados diz respeito aos diferentes comportamentos do tempo de desemprego entre as regiões, algo ao qual se deve estar sempre atento no momento da seleção das áreas que devem ser priorizadas para aumentos temporários do tempo de recebimento do benefício.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das três dimensões do seguro-desemprego aponta que o benefício atua como mecanismo de estabilização eficaz, mas apenas por um período relativamente curto. Há duas razões para isto.

1. À medida que o tempo de desemprego se prolonga, os trabalhadores que estão cobertos pelo seguro esgotam suas parcelas, e aumenta o tempo em que estes ficam sem renda – o que pode levar os desempregados a procurar ocupação na economia informal.

6. Cf. IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. n. 14, 2007,

2. Em um cenário de aprofundamento da crise, o desaquecimento do mercado interno pode gerar uma queda de renda não apenas em função das demissões, mas também da diminuição dos rendimentos da economia informal.

Assim, se o seguro-desemprego é importante para amenizar o primeiro efeito da crise, que foi a escalada das demissões, sua capacidade para substituir a renda do trabalho é limitada – para trabalhadores de rendimentos médios e altos, e, o que é mais preocupante, para alguns segmentos mais vulneráveis (mulheres, trabalhadores acima de 50 anos) e nas regiões em que a geração de emprego for retomada mais lentamente. A extensão emergencial do seguro não reduziu significativamente esta limitação, cuja gravidade será tanto maior quanto mais demorar a retomada da geração de emprego.

REFERÊNCIAS

IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Anexo Estatístico, n. 16, tabela 4.15, 2008.

DIEESE. **Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda.** Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, livro III, 2008.

IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. N. 14, 2007.