

AUMENTO DE PARCELA DO SEGURO-DESEMPREGO OU POLÍTICA ATIVA DE MERCADO DE TRABALHO?

ABRIL/2003

Leonardo Ferreira Neves Junior*

O mercado de trabalho no Brasil, especialmente nas áreas metropolitanas, encontra-se numa situação bastante delicada: por um lado, as taxas de desemprego têm alcançado patamares elevados (12,4% de desemprego aberto, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE¹, e 20,6% de desemprego total, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do DIEESE e Fundação SEADE²); por outro lado, as taxas de atividade (percentual das pessoas em idade de trabalhar que estão ofertando sua força de trabalho) encontram-se em patamares historicamente baixos, de acordo com a PME.

Isto significa que, se não houver geração de novas ocupações, a taxa de desemprego tende a se elevar, pois não há “espaço” para redução da taxa de atividade (o que aliviaria a “pressão de oferta” no mercado de trabalho). Por outro lado, se a economia voltar a crescer e, conseqüentemente, gerar novas ocupações, o resultado pode ser também um aumento da taxa de desemprego, nesse caso, em decorrência de uma maior “pressão de oferta” (mais pessoas passam a se incorporar na força de trabalho – população economicamente ativa, dado o maior dinamismo do mercado de trabalho). Portanto, para que a expansão da economia e das ocupações geradas atue diretamente na taxa de desemprego, faz-se necessário um processo de crescimento econômico sustentado (e acelerado).

Tendo em vista que o cenário para 2003 é de crescimento reduzido do PIB (entre 1,5 a 2%), a pressão sobre a taxa de desemprego será grande. A orientação atual da política econômica é de “arrumar a casa” (entenda-se: combate à inflação e reformas estruturais que reduza a necessidade de financiamento do setor público) para gerar as condições para a economia crescer em bases sustentáveis e com maior justiça social. Nesse contexto de transição econômica, políticas ativas de mercado de trabalho assumem grande importância para reduzir o desemprego (ou pelo menos evitar que o desemprego se eleve ainda mais).

Ante ao exposto, parece bastante oportuno efetuar uma reflexão sobre opções de política de mercado de trabalho a se adotar: elevar o número de parcelas do seguro-desemprego, portanto, ampliar a extensão de uma política passiva, ou promover medidas ativas de mercado de trabalho, destinadas à criação de empregos (por exemplo, programas de trabalho comunitário de interesse público, subsídios ao emprego, etc.)?

O contexto é de elevada austeridade fiscal. Portanto, políticas de mercado de trabalho que representem gastos adicionais (ou mesmo a realocação de recursos) devem ser avaliadas a luz dos benefícios que podem trazer. A opção em elevar-se a quantidade de parcelas do seguro-desemprego apresenta expressivo impacto fiscal. Senão vejamos, o volume de segurados em 2002 alcançou a marca de 4,8 milhões de trabalhadores, representando um dispêndio de

* Mestre em Economia, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenador do Observatório do Mercado de Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego.

¹ Média das seis áreas metropolitanas da PME para o mês de abril de 2003: Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e São Paulo.

² Resultado do mês de abril de 2003, para a região metropolitana de São Paulo. A pesquisa considera como desempregado total a soma do desemprego aberto e do desemprego oculto (por trabalho precário e por desalento).

aproximadamente R\$ 5,7 bilhões. Para o conjunto das áreas metropolitanas³, o número de beneficiários em 2002 atingiu o patamar de 2,04 milhões de trabalhadores.

Portanto, a eventual concessão de uma parcela extra do seguro-desemprego poderia representar os seguintes gastos adicionais com o pagamento do benefício: caso a concessão da parcela-extra venha a beneficiar o total dos segurados no Brasil, considerando o segundo semestre de 2003, estima-se um gasto adicional de aproximadamente R\$ 800 milhões, e de algo em torno de R\$ 340 milhões, no caso de se conceder uma parcela extra apenas para os segurados nas regiões metropolitanas do país.

Concessão de uma “parcela extra” – 2º semestre de 2003

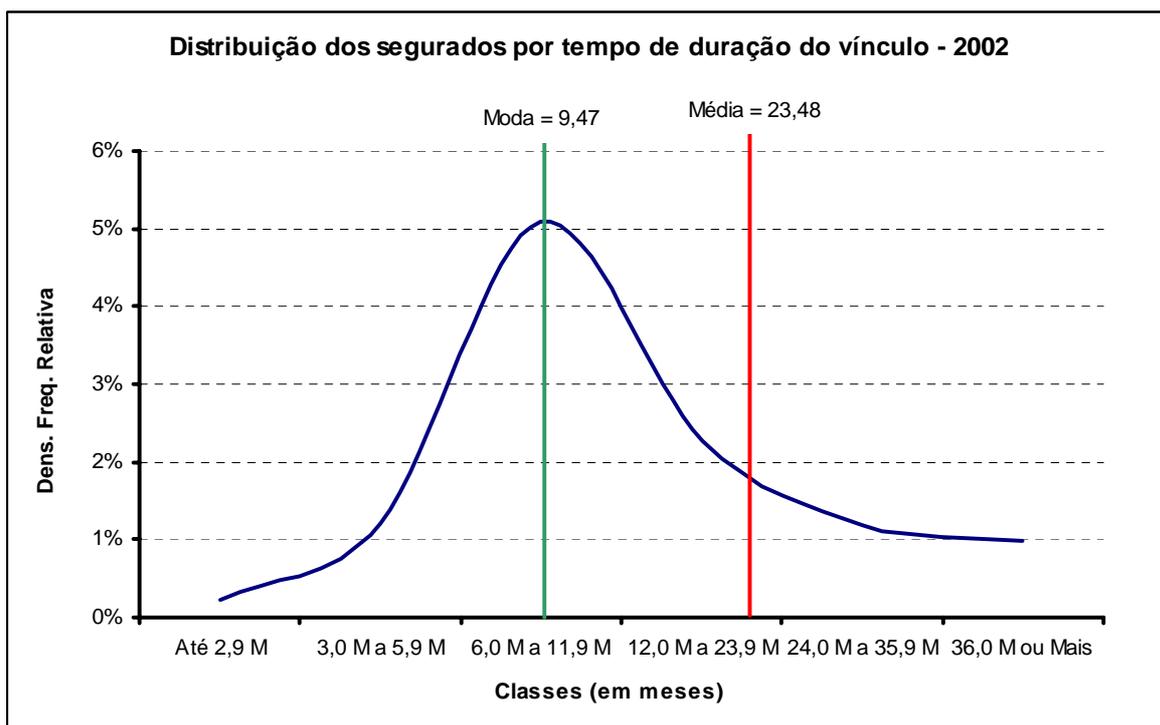
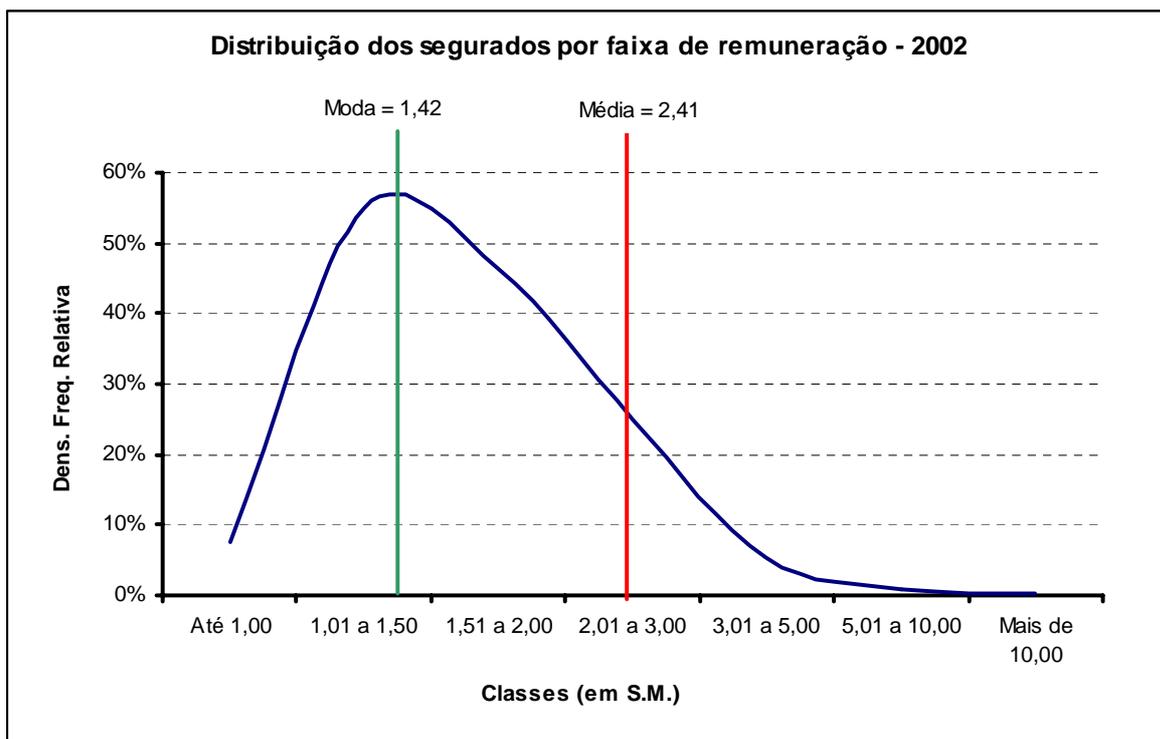
Abrangência Geográfica	Número de Beneficiários	Valor Médio das Parcelas (S.M.)	Dispêndio c/ Benefício (R\$)
Total Brasil	2.324.307	1,44	803.280.499
Áreas Metropolitanas	988.319	1,44	341.563.163

Dessa forma, a opção por uma medida compensatória dessa natureza é contrária à orientação de maior disciplina fiscal, com melhor alocação dos recursos públicos. E, ainda pior, a extensão pura e simples do benefício consiste numa medida assistencialista com nenhum efeito direto em termos de redução da taxa de desemprego, podendo inclusive ampliá-la (caso os trabalhadores contemplados com esta medida ampliem sua seletividade na busca por uma ocupação, estendendo seu período de procura por trabalho).

Outra questão que emerge dessa reflexão é se os trabalhadores segurados de fato necessitam da extensão do pagamento do benefício do seguro-desemprego. Se tomarmos a distribuição dos segurados (total Brasil) por faixa de remuneração e por tempo de duração do vínculo empregatício, para o ano de 2002, encontraremos uma remuneração média de 2,41 salários mínimos e um tempo médio de duração do vínculo de 23,48 meses. A um salário mínimo médio de R\$ 195,00 em 2002, significa que o salário médio que os segurados percebiam em 2002 era de aproximadamente R\$ 470,00. Multiplicando esta remuneração média pelo tempo médio de duração do vínculo, obtém-se a massa salarial média percebida pelos segurados. Aplicando sobre este valor o percentual de 11,2% (FGTS + multa de 40%), encontra-se uma estimativa do valor recebido, em média, pelos beneficiários do seguro-desemprego, a título de FGTS, correspondente a R\$ 1.235,86. Somando a este valor o montante que cada segurado recebeu, em média, como pagamento do seguro-desemprego (cerca de R\$ 1.193,40), chega-se a um valor total (FGTS + Seguro) de R\$ 2.429,26, o que representa, na média, cerca de cinco meses de salário (na sua integralidade).

Se levarmos em conta que o tempo médio de procura de trabalho em 2002, segundo a PME, foi de aproximadamente 23 semanas (cerca de 5 meses), podemos concluir que, de um modo geral, o pagamento do seguro-desemprego e do FGTS (mais a multa de 40%) ao trabalhador demitido sem justa causa possibilita a manutenção do salário que recebia anteriormente à demissão, pelo período necessário à busca de um novo trabalho. Ou seja, há uma correspondência entre o tempo médio de procura de trabalho e o tempo médio de cobertura salarial, proporcionado pela concessão desses benefícios.

³ Envolve as seguintes áreas metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Curitiba e Porto Alegre.



Num contexto em que políticas emergenciais destinadas a reduzir a gravidade do desemprego são necessárias, a implementação de medidas mais ativas apresenta maior grau de oportunidade, vez que incidirá diretamente na taxa de desemprego. Nesse caso, importa analisar quais segmentos sociais apresentam maior gravidade em termos de incidência e duração do desemprego, de molde a melhor focalizar medidas ativas de criação de empregos.

Considerando a taxa de desemprego metropolitano por faixa etária, verifica-se que o patamar da taxa de desemprego para os trabalhadores de idade mais avançada (acima de 40 anos) praticamente dobra, quando se compara o ano de 2002 com o ano de 1991, muito embora a diferença em pontos percentuais é maior para os jovens (15 a 17 e 18 a 24 anos).

Taxas de desemprego por faixa etária - PME (%)

	15-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 ou +
1991	11,73	9,18	5,50	3,62	2,21	1,32	0,93	0,59
2002	16,86	14,50	8,01	5,80	4,46	3,10	1,86	1,66
Diferença em p.p.	5,13	5,32	2,51	2,18	2,25	1,78	0,93	1,07
2002/1991	1,44	1,58	1,46	1,60	2,02	2,35	2,00	2,81

Se considerarmos o nível de desemprego por faixa etária, percebe-se que o aumento relativo é ainda maior entre os mais velhos. Em termos absolutos, o crescimento é maior entre os jovens na faixa de 18 a 24 anos e entre os mais maduros, na faixa de 40 a 49 anos. No que diz respeito à composição do desemprego, a participação dos trabalhadores acima de 40 anos entre os desempregados que era pouco superior a 10% em 1991, ultrapassa os 20% em 2002.

Nível de desemprego por faixa etária - PME

	15-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 ou +
1991	89.221	291.361	139.736	162.527	64.696	19.257	3.219	1.421
2002	65.730	531.783	207.457	286.415	195.417	69.907	8.263	5.876
Diferença	-23.491	240.422	67.721	123.888	130.721	50.650	5.044	4.455
2002/1991	0,74	1,83	1,48	1,76	3,02	3,63	2,57	4,14

Composição do desemprego por faixa etária - PME (%)

	15-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 ou +
1991	11,66	38,05	17,59	21,17	8,41	2,51	0,42	0,19
2002	4,80	38,81	15,15	20,87	14,26	5,09	0,60	0,43
Diferença em p.p.	-6,86	0,76	-2,44	-0,30	5,85	2,58	0,18	0,24
2002/1991	0,41	1,02	0,86	0,99	1,70	2,03	1,43	2,26

Estes resultados demonstram que a incidência do desemprego entre os trabalhadores com idade mais avançada vem se elevando ao longo da última década e começo deste século, até com maior gravidade, em termos relativos, o que impõe a necessidade de se pensar em políticas que contemplem as faixas etárias mais avançadas, especialmente entre 40-49 e 50-59 anos. Vale dizer que, na faixa entre 40 a 49 anos, o trabalhador costuma atingir o topo de sua trajetória profissional, passando a apresentar quedas de produtividade, a partir de então. Dado a maior competitividade no mercado de trabalho de trabalhadores mais jovens, mais escolarizados e dispostos a trabalhar a salários mais baixos, a situação de desemprego nesta faixa é ainda mais difícil de superar, podendo empurrar este trabalhador (muita das vezes chefe de família) para o desemprego de longa duração.

Os dados da PME revelam ainda que a incidência do desemprego na faixa de 40 a 49 anos e 50 a 59 anos é maior entre os menos escolarizados: em 2001, os desocupados com escolaridade entre 0 a 4 anos de estudo representavam 32,1% do desocupados na faixa de 40 a 49 anos e 49,5% entre os desempregados na faixa de 50 a 59 anos. Também se observa uma maior precarização na inserção dos trabalhadores entre 40 e 59 anos no mercado de trabalho:

queda do emprego com carteira e aumento da ocupação sem registro em carteira, ao longo da década passada.

Analisando a incidência e o nível de desemprego por posição na família, observa-se que o problema do desemprego é ainda maior entre os filhos, a situação de cônjuges foi a que mais piorou (resultado que não chega a surpreender, dado o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho), e o desemprego entre os chefes de famílias também apresenta um expressivo aumento.

Taxas de desemprego por posição na família - PME (%)

	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros
1991	3,08	2,59	9,38	6,16
2002	4,73	4,90	12,81	9,26
Diferença em p.p.	1,65	2,31	3,43	3,10
2002/1991	1,54	1,89	1,37	1,50

Nível de desemprego por posição na família - PME

	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros
1991	245.847	69.190	384.683	67.369
2002	436.047	175.644	662.184	96.960
Diferença em p.p.	190.200	106.454	277.501	29.591
2002/1991	1,77	2,54	1,72	1,44

Aumenta a participação do(a) cônjuge entre os desempregados, ao passo que para os demais membros da família registra-se uma ligeira redução. A maior participação entre os desempregados ainda é dos filhos (quase 50%), mantendo-se expressiva, também, entre os chefes de família (pouco mais de 30%).

Composição do desemprego por posição na família - PME (%)

	Chefe	Cônjuge	Filho	Outros
1991	32,06	9,02	50,14	8,79
2002	31,81	12,81	48,30	7,08
Diferença em p.p.	-0,25	3,79	-1,84	-1,71
2002/1991	0,99	1,42	0,96	0,81

A análise da composição do desemprego por “tempo sem trabalho” e por “faixa de duração”⁴ revela o crescimento da participação dos trabalhadores desempregados na faixa de 6 a 12 meses e acima de 12 meses. Ou seja, tem ocorrido uma elevação do desemprego de longa duração. Trata-se, pois de mais uma importante constatação para focalizar possíveis medidas ativas de criação de empregos.

⁴ O desemprego por tempo sem trabalho diz respeito ao tempo transcorrido desde que o trabalhador deixou seu último trabalho, enquanto o desemprego por faixa de duração relaciona-se ao tempo que o trabalhador tem despendido na busca por um novo trabalho.

Composição do desemprego por tempo sem trabalho - PME (%)

	< 1	1 - 3	3 - 6	6 - 12	> = 12
1991	12,09	31,90	27,41	16,19	12,41
2002	6,92	21,38	22,86	21,34	27,50
Diferença em p.p.	-5,17	-10,52	-4,55	5,15	15,09
2002/1991	0,57	0,67	0,83	1,32	2,22

Composição do desemprego por faixa de duração - PME (%)

	< 1	1 - 3	3 - 6	6 - 12	> = 12
1991	17,92	37,61	26,65	13,77	4,05
2002	11,35	26,16	25,70	22,61	14,19
Diferença em p.p.	-6,57	-11,45	-0,95	8,84	10,14
2002/1991	0,63	0,70	0,96	1,64	3,50

E qual seria uma proposta de política ativa?

As políticas de mercado de trabalho envolvem um amplo conjunto de instrumentos e programas, por meio dos quais o setor público intervém neste mercado, com o objetivo de combater ou evitar o desemprego, mitigar os seus efeitos e apoiar a população ativa que se encontra em situação de “risco de desemprego”.

Tais políticas dividem-se em dois grupos: *políticas passivas* – assistência financeira às pessoas desempregadas, com o objetivo de aliviar o problema da perda de renda; e *políticas ativas* – voltadas a ajudar os desempregados a encontrar emprego mais rapidamente, a evitar que quem está empregado passe a condição de desempregado e a estimular o crescimento do emprego. Nesse sentido, facilitam o enlace entre trabalhadores e postos de trabalho, reduzem os custos de transação relativos à busca de emprego, melhoram a qualificação dos trabalhadores e apóiam direta ou indiretamente a criação de “fontes” de trabalho e/ou a manutenção das existentes.

Atualmente, as políticas de mercado de trabalho representam uma proporção significativa do PIB na maioria dos países desenvolvidos e uma percentagem crescente nos países em desenvolvimento. Dados da OCDE revelam que entre 1985 e 1998 o gasto com essas políticas situou-se na casa de 2 a 3 % do PIB, com um comportamento pró-cíclico em relação à taxa de desemprego. A vertente destinada às políticas passivas (prestações por desemprego) representa cerca de 2/3 do gasto total dos programas de mercado de trabalho.

Dentro da vertente das “políticas ativas”, quanto aos objetivos deste ensaio, importa destacar os programas de criação de empregos, os quais englobam três categorias: i) subsídios ao emprego regular no setor privado; ii) criação direta de emprego no setor público e nas atividades sem fins lucrativos; e iii) assistência ao desenvolvimento de microempresas e à criação de auto-emprego.

Mais especificamente, importa enfatizar os programas de criação direta de emprego no setor público e nas atividades sem fins lucrativos, envolvendo a contratação temporária de trabalhadores desempregados. Estes programas têm por objetivo ajudar os trabalhadores “em desvantagem” e desempregados de longa duração a retomar o contacto com a atividade produtiva, a fim de evitar que seus conhecimentos caiam na obsolescência, ou então que estes segmentos tornem-se marginalizados ou estigmatizados. Também buscam estimular a elaboração de bens e serviços públicos de apoio à comunidade.

Na América Latina, algumas experiências de destaque em termos de programas de criação direta de emprego são o “Programa Especial de Empleo Temporal (PET)”, no México, e o “Programa TRABAJAR”, na Argentina. Em meados da década de 90, a fim de contra-restar os efeitos da crise econômica de 1995, colocou-se em prática, no México, o PET, com o objetivo de apoiar projetos de caráter ambiental, rural e de infra-estrutura produtiva em zonas rurais marginalizadas. De 1995 a 2001, foram gerados 6,9 milhões de empregos, envolvendo recursos da ordem de US\$ 2,1 bilhões, o que significa um custo médio de US\$ 304 por emprego temporário gerado. Em 2002, alcançou a 11% da população economicamente ativa, nas localidades de menos de 2.500 habitantes.

No caso argentino, com o propósito de enfrentar a crise econômica de 1995 (“efeito tequila”), colocaram-se em prática vários programas de emprego – *Programa de Desarrollo del Empleo Local*, *Programa Trabajar*, *Programa de Servicios Comunitarios* e o *Programa Nacional de Reforestación Intensiva*, com financiamento através do Fondo Nacional de Empleo. Tais programas voltaram-se ao apoio de pequenas obras públicas intensivas em mão-de-obra, tais como infra-estrutura social, sistemas sanitários, etc. Destaca-se dentro destes programas o Programa TRABAJAR, o qual já contemplou algo em torno de 1 milhão de trabalhadores, envolvendo recursos da ordem de US\$ 383 milhões, para o período que se estende de agosto de 1998 a outubro de 2001. A população alvo constitui-se de trabalhadores(as) desocupados(as) em situação de pobreza, no meio urbano e rural, com baixa qualificação profissional e sérias dificuldades de inserção no mercado de trabalho. O teto salarial fixado é de US\$ 200 mensais, para uma jornada diária de 6 horas, durante um período de 3 a 6 meses por ano.

A análise dessas experiências permite delinear os seguintes traços: i) surgem como resposta às crises econômicas agudas, em nível regional ou local, tendo, portanto, uma orientação inicial eminentemente contra-cíclica; ii) hoje em dia são geridas por critérios de seletividade, buscando incorporar “populações-objetivo” que apresentam baixa probabilidade de inserção laboral, por meio de critérios salariais abaixo dos níveis de mercado; iii) orientam-se à criação de “capacidades produtivas” junto aos beneficiários, assim como ao apoio ao desenvolvimento de obras de infra-estrutura produtiva (estradas vicinais) e social (reconstrução de escolas), nas localidades mais pobres; e iv) promovem esquemas participativos nas localidades, onde é comum encontrar experiências em que os beneficiários, de maneira coletiva, decidem até em que tipo de obra os recursos devem ser aplicados, ocupam-se de sua supervisão e, inclusive, participam da seleção dos beneficiários.

Depreende-se, desta exposição, o alto grau de oportunidade que um programa de criação direta de emprego apresenta em contextos de dificuldades macroeconômicas, com reflexos imediatos no nível de desemprego.

No tocante ao Brasil, cogita-se, caso a necessidade de se manter o quadro recessivo (aperto fiscal e juros altos) se prolongue por mais tempo, com conseqüente agravamento do desemprego, a implementação de “medidas compensatórias”. Voltando-se à reflexão inicial, não seria, portanto, mais adequado promover políticas ativas de mercado de trabalho, que incidam diretamente na taxa de desemprego, ao invés de ampliar medidas passivas (extensão do seguro-desemprego)?

As estimativas anteriores dão conta de um gasto adicional de aproximadamente R\$ 340 milhões, para a concessão de uma parcela adicional do seguro-desemprego nas áreas metropolitanas, ao longo do segundo semestre de 2003. O que a aplicação desse mesmo montante num *programa de criação direta de empregos* representaria?

Com um volume de recursos da ordem de R\$ 340 milhões é possível contratar pouco mais de 236 mil trabalhadores desocupados, por um período de 6 meses, no âmbito de um programa de criação direta de emprego no setor público ou em atividades sem fins lucrativos. Para uma PEA de aproximadamente 21 milhões de trabalhadores⁵, no conjunto das áreas metropolitanas da PME, 236 mil novas ocupações geradas, com a implementação de tal política ativa, conduziriam a uma elevação de 1,12 ponto percentual na taxa de ocupação e, no sentido inverso, uma redução de 1,12 ponto percentual na taxa de desemprego. Num quadro de trajetória crescente da taxa de desemprego, isto representaria uma medida “agressiva” de combate ao desemprego, com resultados imediatos.

⁵ Previsão para a média de 2003.