

DIEESE

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

Seguro Desemprego e Abono Salarial Anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil

Equipe técnica responsável

Ilmar Ferreira Silva

Lílian Arruda Marques

Luis Ribeiro

Ricardo Franzoi

Solange Sanches

Sumário

Setembro de 2003

Apresentação

Este texto tem como objetivo analisar os programas de Seguro-Desemprego e de Abono Salarial para trabalhadores de baixa renda, existentes no Brasil, tendo em vista seu alcance como políticas de garantia de renda.

Neste momento, cresce o debate sobre a retomada do papel do Estado na garantia e ampliação de direitos sociais e nas práticas de ações corretivas da concentração de renda. Apesar de ser um debate mundial, onde as respostas implementadas têm se mostrado muito aquém da discussão suscitada, este se faz de forma bastante intensa na América Latina.

Neste continente, os efeitos negativos das reformas liberais afetaram substancialmente o precário equilíbrio de boa parte das economias nacionais e do tecido social. Nos últimos anos, a população de vários países latino-americanos optou, através de eleições, por governantes de orientação crítica ou mesmo oposta aos programas prevalecentes ao longo da última década. Se esta troca de orientação se refletirá em mudanças substanciais na política econômica e no quadro sócio-econômico destes países, ainda é cedo para afirmar. No entanto, a necessidade de construção de um novo equilíbrio social, que faça avançar o desenvolvimento dos países, entendido como a retomada do crescimento econômico com geração de empregos e distribuição de renda, está claramente colocada na agenda do debate destas sociedades e também em escala global.

No cerne desta questão, está a criação das condições econômicas e sociais para o desenvolvimento, que incluem, necessariamente, as políticas distributivas e de integração social. Estas são condições estratégicas para o crescimento econômico e para uma inserção mais eqüitativa no cenário mundial para a América Latina, e para o Brasil, em especial. Este é, reconhecidamente, um dos países com grande potencial para o desenvolvimento, mas, também, com um dos maiores diferenciais de distribuição da riqueza no mundo, responsável por um quadro de exclusão e pobreza de grandes dimensões.

Este cenário de profunda desigualdade social não poderá ser revertido exclusivamente através do crescimento econômico. Esta é uma condição necessária, mas não suficiente.

Por isso, é preciso trazer para a sociedade um conjunto de informações que auxiliem na reflexão sobre a importância, a abrangência e os efeitos das políticas de proteção social e de inclusão. Ainda é importante, dadas as dimensões do país, examinar suas regiões, de forma a contemplar as disparidades socioeconômicas que as caracterizam.

Este trabalho pretende contribuir neste debate, ao analisar as características de alguns dos programas brasileiros de garantia de renda aos trabalhadores: o seguro-desemprego e o abono salarial anual, na medida do possível, segundo as grandes regiões do país. Ambos têm como fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, importante experiência no país de criação e gestão de mecanismos de sustentação de políticas de transferência de renda para os trabalhadores.

1. O Contexto

Nas últimas décadas do século XX, operou-se um processo radical de reestruturação mundial do capitalismo. Trata-se de um processo amplo e complexo, com implicações em diversas esferas da sociedade e que afetaram diretamente a vida dos trabalhadores.

Nos países latino-americanos, esta transformação ocorreu *pari-passo* à adoção de políticas liberais, em consonância com as exigências de ajuste feitas por entidades financeiras internacionais, como FMI e Banco Mundial, consolidadas pelas diretrizes do chamado Consenso de Washington, além de uma larga produção técnica e acadêmica.

As reformas preconizadas por estas correntes de pensamento versavam sobre a abertura dos mercados nacionais, privatização de empresas estatais, autonomia dos bancos centrais e reformulação do papel do Estado. Quanto ao mercado de trabalho, as reformas intentavam gerar um maior dinamismo e mobilidade às relações de trabalho via flexibilização das legislações trabalhistas, jornada e remuneração.

Para financiá-las, muitos países deram fortes incentivos ao capital financeiro nacional e internacional, vendo, em poucos anos, suas dívidas assumirem

dimensões alarmantes, assim como sua dependência do fluxo de capitais internacionais.

Após mais de uma década de aplicação deste receituário, os reflexos se fizeram notar no aumento generalizado da dependência econômica nacional dos países latino-americanos, no surgimento ou agravamento das suas crises sociais e na restrição do poder dos governos em realizar investimentos e promover políticas públicas de inclusão e redistribuição de renda.

Além disso, a América Latina conheceu taxas de crescimento pífias nos anos noventa, muito aquém do necessário para gerar os postos de trabalho reclamados pelo mero crescimento da população economicamente ativa e, ainda menos, para compensar o número de postos perdidos.

Na esfera do trabalho, as mudanças se refletem na progressiva substituição dos paradigmas fordista e taylorista de produção por modelos que priorizam maior flexibilização nas relações de trabalho no plano da legislação nacional específica e nas contratações coletivas, além de flexibilizar os próprios processos de produção.

Segundo Jorge Mattoso, as transformações ocorridas nas relações de trabalho representaram uma reversão do equilíbrio entre capital e trabalho, construído ao longo do pós-guerra, a favor do primeiro. (MATTOSO. 1995).

Uma das conseqüências mais evidentes desta transformação é o aumento global na taxa de desemprego. Na região metropolitana de São Paulo, o desemprego total era de 8,7%, em 1989. No final dos anos 90, chegava a 19,3% (em 1999) e, em 2002, situava-se em 19,0%, segundo dados da PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego, realizada pelo convênio DIEESE/SEADE/MTE-FAT.

Outro fenômeno associado à reversão do processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro é a progressiva informalização das relações de trabalho. No livro *A Situação do Trabalho no Brasil*, demonstra-se como, ao final da década de 90, cerca de um terço dos postos de trabalho gerados correspondiam a formas de contratação flexibilizadas: postos de assalariados sem carteira de trabalho assinada, de autônomos para uma única empresa e terceirizados (DIEESE, 2001).

As políticas de estabilização implementadas no Brasil, especialmente o Plano Real, tiveram sucesso no que se refere ao controle do processo inflacionário. No seu primeiro momento, os rendimentos dos mais pobres cresceram expressivamente em termos reais, dada a retirada do chamado imposto inflacionário. No entanto, a persistência de altas taxas de desemprego e de um crescimento econômico tímido rapidamente corroeu o ganho inicial dos mais pobres. A renda do trabalho conheceu sucessivos recuos, fechando o período 1989-99 com uma queda de 18,8% no salário médio mensal dos trabalhadores da região metropolitana de São Paulo, segundo a PED.

Neste contexto é que as políticas de garantia de renda mostraram seu papel fundamental para impedir um prejuízo social ainda mais extenso do que

efetivamente ocorreu, embora seja claro que o sistema brasileiro de segurança social deixa, ainda, muito a desejar.

Este texto buscará, assim, situar o papel do Seguro-Desemprego no cenário brasileiro, sua importância e limites em uma situação de deterioração crescente do mercado de trabalho.

Da mesma forma, procurar-se-á mostrar a extensão do Abono Salarial Anual e seu possível impacto para os trabalhadores de baixa renda no país.

2. Breve Histórico

Não há, no Brasil, um sistema articulado e coordenado de proteção social, notadamente de garantia de renda. O que se observa é uma teia de instrumentos e políticas, com baixa articulação e organicidade, em que, muitas vezes, a duplicidade de ações desperdiça esforços e recursos.

Historicamente, as primeiras medidas visando atenuar o problema do desemprego foram adotadas em 1965, através da instituição do Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados e pela criação do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Estas medidas visavam atuar no controle da rotatividade do emprego e na assistência ao trabalhador desempregado. Além das duas medidas, estabeleceu-se uma comissão tripartite para o estudo da implementação do seguro-desemprego.

No entanto, o trabalho da comissão não obteve sucesso e o projeto da constituição de um primeiro programa de seguridade ao trabalhador desempregado brasileiro foi abandonado. Em parte, este resultado se justifica pelo pouco interesse que o tema despertava no momento. Eram, então, os anos do “milagre econômico” brasileiro.

Por outro lado, entre os anos de 1966 e 1976, uma série de dispositivos legais foi adotada, tornando a utilização dos recursos do FAD cada vez mais restrita e burocrática. Dentre elas, destaca-se a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, que retirava do FAD parte dos recursos que antes lhe era destinada.

Em 1975, ocorre a primeira formatação do que se tornaria, mais tarde, um sistema público de emprego. Em seus primórdios, o objetivo do Sistema Nacional de Emprego (SINE) era o de produzir indicadores sobre o mercado de trabalho e de operar como órgão de intermediação de mão-de-obra, visando adequar a oferta e demanda de trabalho em todo o território nacional. Havia também o intuito de elevar o nível de qualificação profissional da força de trabalho.

A coordenação do SINE era de responsabilidade do Ministério do Trabalho e a sua execução, descentralizada, sendo os governos estaduais co-responsáveis pela sua gestão e financiamento.

No início da década de 1980, o desempenho econômico positivo muda, culminando com a chamada crise da dívida que acometeu diversos países

latino-americanos. A economia brasileira entra em recessão e as taxas inflacionárias sobem. Para o trabalhador, a crise se faz perceptível pela perda progressiva do poder aquisitivo dos salários e pelo aumento das taxas de desemprego.

Neste contexto, intensifica-se o debate sobre alternativas para o desenvolvimento do país, expresso na busca das formas de superação da crise e a necessidade de se consolidar instrumentos para assegurar a todo brasileiro um patamar mínimo de garantias e de proteção social.

Este debate não se encontrava dissociado do processo de redemocratização do país. Afinal, a progressiva abertura dos espaços de manifestação e debate pela qual passava a sociedade brasileira possibilitava vir à tona uma série de demandas reprimidas ao longo da ditadura brasileira. Em meio ao processo, muitos setores lutavam para trazer à pauta do debate a necessidade da elaboração de leis e da constituição de instrumentos que assegurassem um patamar mínimo e universal de direitos sociais, organizados em forma de uma efetiva rede de proteção social.

Em março de 1986, através do Decreto Lei nº 2.284, de 10/03/1986, e pelo Decreto nº 92.608, de 30/04/1986, é criado o programa de seguro-desemprego no Brasil. Em 1988, com a entrada em vigor da nova constituição federal, o seguro-desemprego passa a ser assegurado como direito constitucional de todos trabalhadores em situação de desemprego involuntário, sendo o seu custeio garantido através de recursos orçamentários da Previdência Social.

No entanto, o programa assim instituído não possuía dotação orçamentária regulamentada. Desta forma, ele era passível às vicissitudes das conveniências políticas dos governantes do momento, assim como ao contingenciamento de seus recursos por motivos de crise econômica.

Em síntese, o programa carecia de mecanismos de controle público para o seu funcionamento idôneo e efetivo, além de estar sob o risco de ter seu orçamento diminuído justamente nos momentos em que se fazia mais necessário.

Apenas em 1990, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o seguro-desemprego tem regulamentada uma fonte de recursos estável. Neste mesmo ano, o Sistema Nacional de Emprego passa a ser gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em conjunto com o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

Na sua configuração atual, o Sistema Nacional de Emprego envolve os seguintes programas:

Seguro Desemprego

Intermediação de Mão-de-Obra

Qualificação Profissional

Geração de Emprego e Renda

Apoio à Produção de Dados sobre o Mercado de Trabalho

3. O Fundo de Amparo ao Trabalhador

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado pela Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, é um fundo especial vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que custeia os programas de Seguro-Desemprego e Abono Salarial, além de financiar programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e políticas de geração de emprego e renda, como os programas de financiamento para pequenos e médios empresários, cooperativas e para o setor informal da economia.

O FAT tem como principal fonte de recursos as contribuições advindas do Programa de Integração Social 1 (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público 2 (PASEP), além do retorno das aplicações destinadas a programas de desenvolvimento econômico do BNDES e da remuneração de depósitos especiais junto aos agentes financeiros federais e Banco Central.

Esta forma de financiamento se diferencia das formas mais usuais de financiamento de políticas públicas, na medida em que se baseia em contribuições sobre o faturamento das empresas. A partir de 2003, as contribuições do PIS/PASEP deixaram de ser cobradas sobre o faturamento das empresas para incidir sobre o valor adicionado.

Segundo o Relatório Gerencial do FAT, publicado pelo MTE, em 1999, o fundo tinha um patrimônio de R\$ 45.522,12 milhões. A Tabela 1 mostra o montante e a evolução do patrimônio do FAT, desde a sua instituição até o ano de 1999.

Tabela 1
Patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Brasil 1990-1999

1990	4.123,12	-
1991	9.332,29	126,3%
1992	14.357,04	53,8%
1993	17.444,22	21,5%
1994	23.144,69	32,7%
1995	28.001,89	21,0%
1996	31.919,99	14,0%
1997	38.487,81	20,6%
1998	44.902,01	16,7%
1999	45.522,12	1,4%

Fonte: MTE. Relatório gerencial do FAT

Obs.: Valores em final de período

¹ Criado por Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970.

² Criado por Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

Para gerir os recursos do FAT, é instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado de caráter tripartite e paritário, com funções deliberativas.

Atualmente, compõem o CODEFAT os seguintes ministérios e entidades civis:

- 1 representante do Ministério do Trabalho e Emprego
- 1 representante do Ministério da Previdência e Assistência Social
- 1 representante do BNDES
- 1 representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 4 representantes dos trabalhadores (representados pelas centrais sindicais Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical e Social Democracia Sindical - SDS)
- 4 representantes dos empregadores (representados pelas entidades patronais Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional das Instituições Financeiras e Confederação Nacional da Indústria).

O CODEFAT tem, entre as suas principais funções, a de elaborar diretrizes para os programas e alocação dos recursos do FAT; acompanhar e avaliar os seus impactos sociais e propor o aperfeiçoamento da legislação a ele referente. Além destas funções, cabe ao CODEFAT exercer controle social sobre a execução destas políticas, assim como do bom uso do montante dos recursos.

Para implementar as deliberações do CODEFAT no âmbito estadual e municipal, existem as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Sua organização reproduz a estrutura do órgão federal, ou seja, são órgãos colegiados, tripartites e paritários com função deliberativa. Sua principal função é a de possibilitar uma maior adequação das diretrizes do CODEFAT à realidade local do mercado de trabalho e a integração da sociedade civil organizada.

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, atualmente, além das Comissões Estaduais em todas as unidades da Federação, existem 3.335 Comissões Municipais de Emprego (CME), instaladas no território nacional, representando 60% do total de municípios do país.

Tabela 2
Distribuição das Comissões Municipais de Emprego
Brasil e Grandes Regiões - 2003

Norte	449	141	31,4%
Nordeste	1.792	810	45,2%
Centro-Oeste	463	235	50,8%
Sudeste	1.669	1.138	68,2%
Sul	1.189	1.011	85,0%
TOTAL	5.562	3.335	60,0%

Em termos regionais, as regiões Sul e Sudeste são as que apresentam o maior número de cidades com CME, o que pode ser explicado pelo maior desenvolvimento econômico destas regiões. As demais regiões têm porcentagens menores do que a média nacional, em especial a região Norte, com apenas 34,4% dos seus municípios com CME. Nestes casos, a baixa presença de comissões pode ser explicada pelo grau de urbanização dos estados, o que implica na presença maior de atividades econômicas associadas ao setor primário, como a agropecuária e o extrativismo, além de outras atividades com pouca formalização.

A destinação dos recursos do FAT

Basicamente, os recursos do FAT se destinam aos seguintes usos:

- Transferências ao BNDES;
- Pagamento do seguro-desemprego;
- Pagamento do abono salarial anual;
- Despesas com o SINE;
- Despesas operacionais;
- Reserva mínima de liquidez.

A Tabela 3 apresenta o demonstrativo de execução financeira do FAT no período entre 1995 e 2002. É possível constatar um crescimento na ordem de 28% dos recursos destinados ao Fundo no período estudado – de 8.071,40 milhões de reais, em 1995, para 10.368,1 milhões, em 2002, com uma pequena queda entre 1996 e 1999.

É importante ressaltar o grau de estabilidade na fonte de recursos para o Fundo, mesmo durante os anos de crise. Sem embargo, nestes anos houve, inclusive, um aporte nos recursos. Em 1998, ano da crise russa, que atingiu diversos países, o FAT teve sua receita aumentada em torno de 6,5% em relação ao ano anterior. Em 2001, ano da crise energética, o aumento se deu na casa dos 3% em relação a 2000.

Nos programas de Seguro-Desemprego e Abono Salarial, o total de recursos alocados apresentou variações anuais específicas. Para o Seguro-Desemprego, apenas em 2000 e 2001, os recursos ficaram abaixo do montante de 1995. Em 2002, os recursos destinados voltaram a aumentar, quase alcançando a melhor marca da série, ocorrida em 1998.

Os recursos destinados ao Abono Salarial apresentavam tendência decrescente desde 1995, chegando a seu menor valor em 1998, - uma queda aproximada de 11,2% em relação ao primeiro ano da série. No ano seguinte, esta tendência é revertida, alcançando, em 2002, um valor estimado de 1.300 milhões de reais – superior ao mesmo valor de 1995 em 52%.

Por último, cabe notar as alterações ocorridas nos montantes destinados ao programa de Qualificação Profissional. Em 1995, o valor destinado à qualificação profissional era estimado em 30,3 milhões de reais. No ano seguinte, houve um acréscimo de cerca de 1.386% (419,8 milhões de reais), alcançando nos anos seguintes uma média de 520 milhões de reais (1996 a 2001).

Em 2002, refletindo, em parte, as necessidades de contingenciamento de recursos impostas pelo ajuste financeiro do governo, mas tendo como fundamento principal uma mudança de política quanto ao programa de Qualificação Profissional, este sofre um grande corte no seu aporte. De fato, em 2002, os recursos destinados ao programa somam menos de 1/3 do total destinado no ano anterior - 157,7 milhões de reais, em 2002, para 517,6 milhões, em 2001.

Tabela 3
Demonstrativo de Execução Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
Brasil 1995-2002

(em milhões de reais)

Receita	Arrecadação PIS/PASEP – FAT	8.071,4	7.900,7	7.121,8	7.594,7	8.028,9	9.121,6	9.422,4	10.368,1
Despesas	Empréstimos BNDES – 40%	3.185,7	3.521,6	3.268,9	3.064,9	3.202,2	3.646,4	3.739,4	4.217,2
	Seguro-Desemprego Pagamento do benefício	5.187,5	5.451,4	5.278,5	5.965,5	5.255,0	4.692,6	5.154,2	5.898,9
	Apoio operacional	14,1	138,8	132,9	164,4	170,4	156,6	89,0	141,0
	Abono salarial Pagamento do abono	854,8	846,3	781,6	805,6	758,8	781,6	935,5	1.300,1
	Apoio operacional	25,9	45,2	31,2	42,7	29,4	22,8	23,7	26,8
	Qualificação Profissional	30,3	419,8	534,0	579,0	466,7	500,7	517,6	157,7
	Intermediação de emprego	146,2	43,4	51,1	70,2	67,7	93,6	112,0	92,4
	Apoio operacional ao PROGER	7,8	3,0	2,5	10,2	11,8	9,9	15,6	20,4
	Outros projetos/atividades	1,5	107,9	183,3	253,3	189,1	202,0	280,6	272,1
	Total de despesas	9.453,9	10.577,4	10.264,0	10.955,7	10.151,0	10.106,0	10.867,7	12.126,6
Saldo = Receitas menos despesas		-1.382,5	-2.676,7	-3.142,3	-3.361,0	-2.122,1	-984,4	-1.445,3	-1.758,5

Fonte: CODEFAT. Demonstrativo de execução financeira do FAT. *Apud*: DIEESE. Anuário dos Trabalhadores 2003 (no prelo)

Obs.: a) Valores em R\$ de 31/12/2001

b) Inflator utilizado: IGP-DI

4. O Seguro-Desemprego

O programa brasileiro de seguro-desemprego atende aos trabalhadores demitidos sem justa causa, que preenchem os seguintes requisitos:

Ter recebido salário consecutivo nos últimos 06 meses;

Ter trabalhado pelo menos 06 meses nos últimos 36 meses;

Não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio acidente ou pensão por morte e

Não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

O valor do benefício do seguro-desemprego é feito a partir de uma média dos últimos três meses trabalhados, segundo as seguintes faixas salariais:

Quadro 1
Faixas salariais e valores das Parcelas do Seguro-Desemprego
Brasil - 2003

<i>Até R\$ 396,18</i>	<i>Multiplica-se salário médio por 0.8 (80%)</i>
<i>Mais de R\$ 396,18</i>	<i>Multiplicam-se 396,18 por 0.8 (80%) e o que exceder a 396,18</i>
<i>Até R\$ 660,37</i>	<i>multiplica-se por 0.5 (50%) e somam-se os resultados.</i>
<i>Acima de R\$ 660,37</i>	<i>O valor da parcela será de R\$ 449,04, invariavelmente.</i>

Fonte: MTE. Características do Programa do Seguro-Desemprego

Obs: O valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do Salário Mínimo

O benefício do seguro-desemprego é concedido durante um período de, no máximo, cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de dezesseis meses, conforme seguinte relação:

03 parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo 06 meses e no máximo 11 meses, nos últimos 36 meses;

04 parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo doze meses e no máximo 23 meses, nos últimos 36 meses;

05 parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo 24 meses, nos últimos 36 meses.

a) Modalidades específicas de Seguro-Desemprego

No programa de seguro-desemprego estão previstas quatro 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 pela Medida Provisória nº 1.726, de 3 de novembro de 1998, em conjunto com a medida que regulariza a suspensão temporária do contrato de trabalho. Têm direito à bolsa os trabalhadores com contratos de trabalho

suspensos e matriculados em programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. O benefício ocorrerá por um período de dois a cinco meses e seu valor terá como base os três últimos salários recebidos pelo trabalhador, não podendo ser inferior a um salário mínimo.

A terceira modalidade, implantada pela Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001, abrange os empregados domésticos inscritos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dispensados sem justa causa e que estejam de acordo com os seguintes requisitos:

Ter trabalhado como empregado doméstico pelo menos 15 meses nos últimos dois anos;

Estar inscrito como Contribuinte Individual da Previdência Social e possuir, no mínimo, 15 contribuições ao INSS;

Ter, no mínimo, 15 recolhimentos ao FGTS como empregado doméstico.

Não receber nenhum benefício da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte e

Não possuir renda própria para seu sustento e de sua família.

O benefício será igual a um salário mínimo e o seu período será de três meses, obedecendo ao mesmo período de carência de 16 meses da modalidade principal do seguro-desemprego.

A última modalidade, adotada excepcionalmente para o exercício de 1999 através das Resoluções nº 199 e 200 do 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. Neste 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.

b) Cobertura nominal e real do Seguro-Desemprego

Para reunir elementos para avaliar a abrangência do seguro-desemprego, serão considerados dois critérios: sua cobertura nominal e sua cobertura real.

A cobertura nominal é usualmente conhecida como taxa de habilitação. Ou seja, é a razão entre os que buscam o seguro-desemprego e aqueles que conseguem

efetivamente obter o benefício. A cobertura nominal oferece uma medida da eficácia do atendimento aos desempregados que buscam os serviços do programa. Na Tabela 5, esta medida está expressa na coluna taxa de habilitação.

Tabela 5
Cobertura Nominal do Seguro-Desemprego
Brasil e Grandes Regiões - 2002

Norte	200.727	196.765	98,0%
Nordeste	743.549	732.842	98,6%
Centro-Oeste	400.423	394.316	98,5%
Sudeste	2.641.077	2.593.903	98,2%
Sul	896.896	889.608	99,2%
Brasil	4.882.672	4.807.434	98,5%

Fonte: MTE. SAEG-SD

Elaboração: DIEESE

A média de cobertura nominal do seguro-desemprego no Brasil é de 98,5%, não diferindo muito por região. Este indicador mostra que o programa dá boas respostas às solicitações feitas pelos trabalhadores, o que pode significar a presença de um aparato institucional relativamente eficiente. Ou seja, desde sua criação, o seguro-desemprego vem se aprimorando no que se refere ao atendimento daqueles que o buscam: há maior conhecimento por parte das empresas e trabalhadores sobre as condições para o acesso ao benefício, além da constituição de uma rede de atendimento composta pelos postos de atendimento bancário (Caixa Econômica Federal), postos de atendimento governamentais aos desempregados (SINEs e PATs) e também aqueles mantidos das Centrais Sindicais de trabalhadores.

Para uma avaliação completa restaria, ainda, conhecer os meios de apoio aos trabalhadores para a solicitação e o tempo médio dispendido desde o momento da demissão e protocolo do pedido do benefício até o efetivo recebimento do seguro. Estes dados fecham uma análise do atendimento aos trabalhadores que chegam até o programa.

O tempo médio dispendido entre o pedido de seguro e a emissão da primeira parcela do benefício era, em julho de 2003, de 26 dias. Uma série histórica, a partir de 2001, mostra que este tempo vem sendo diminuído gradativamente, como se pode observar no Gráfico 1.

Gráfico 1
Tempo Médio para a Emissão do Seguro-Desemprego
Brasil – janeiro de 2001 a julho de 2003

(em dias)

Fonte: MTE. SAEG-SD

Elaboração: DIEESE

Obs: O tempo utilizado para a emissão corresponde à data do requerimento

até a data de emissão da primeira parcela do seguro.

Verifica-se, assim, que o atendimento aos que chegam ao programa vem sendo aprimorado, apresentando desempenho bastante favorável aos beneficiários. Contudo, é preciso relativizar esta conclusão, uma vez que este indicador considera apenas aqueles que se adequaram aos requisitos do programa e que tiveram acesso aos órgãos competentes.

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 remete diretamente à questão do financiamento do programa e de sua sustentabilidade. Ainda, evoca a discussão sobre qual a prioridade e quais as populações a serem atendidas.

Para enfrentar estes temas, é necessário, em primeiro lugar, verificar quais são os resultados obtidos por uma política pública. No caso em questão, qual vem sendo, de fato, a importância deste mecanismo de garantia de renda em um mercado de trabalho adverso para os que nele têm a única alternativa de sobrevivência. A partir deste quadro, torna-se razoável analisar possibilidades de mudanças e aprimoramentos e, ainda, as formas para melhor conectar as diferentes iniciativas de maneira a constituir, de fato, uma rede de proteção social no país.

O seguro-desemprego no Brasil dirige-se para aqueles que, de alguma forma, participam do chamado mercado de trabalho estruturado: trabalhadores com carteira de trabalho assinada (ou seja, vínculo formal reconhecido) e com possibilidades de permanência relativamente longa no mesmo posto ou de mudança rápida de um posto de trabalho para outro.

É evidente que estes critérios obedecem ao marco legal do país: existe uma legislação do trabalho que determina o reconhecimento do empregador da relação de trabalho do empregado. Não há, no entanto, maiores impedimentos à dispensa dos trabalhadores, exceto em situações de gravidez, algumas formas de acidentes ou de doenças.

Estas características básicas para o acesso ao seguro-desemprego não são, em absoluto, as majoritárias no mercado de trabalho brasileiro, nos centros urbanos de qualquer porte e também não se aplicam à população rural.

Os critérios vigentes para a habilitação dos trabalhadores desempregados ao recebimento do benefício, não incluem, de início, os cerca de 40% de trabalhadores que não têm carteira assinada. Embora este dado seja referente ao ano de 2001, este percentual vem aumentando ao longo da década, o que permite supor sua permanência, senão seu agravamento.

Tabela 5
Trabalhadores com Carteira de Trabalho Assinada
Brasil e Grandes Regiões 2001

Norte urbana	853.684	35,8	348.047	14,6	1.181.197	49,6	2.382.928	100,0
Nordeste	3.396.606	32,6	1.173.478	11,3	5.860.539	56,2	10.430.623	100,0
Sudeste	13.212.808	57,8	2.150.642	9,4	7.496.888	32,8	22.860.338	100,0
Sul	4.458.947	59,4	701.495	9,3	2.350.477	31,3	7.510.919	100,0
Centro-Oeste	1.580.856	42,2	495.154	13,2	1.668.043	44,6	3.744.053	100,0
Brasil	23.502.901	50,1	4.868.816	10,4	18.557.144	39,5	46.928.861	100,0

Fonte: IBGE. PNAD. *Apud*: DIEESE. Anuário dos Trabalhadores 2003 (*no prelo*)

Elaboração: DIEESE

Notas: (1) Inclusive as pessoas sem declaração de categoria de emprego

(2) Inclusive trabalhadores domésticos

Obs.: Não incluída a população da zona rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

As regiões Norte e Nordeste são as que apresentam as maiores proporções de trabalhadores sem carteira assinada, com estimativas próximas ou superiores a 50%. Na região Centro-Oeste, são 44,6%. No entanto, seria preciso descontar o peso do mercado de trabalho do Distrito Federal, caracterizado pela presença majoritária do funcionalismo público, para se estabelecer a real configuração do mercado de trabalho na região.

As regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores números absolutos e relativos de trabalhadores com carteira assinada, o que pode ser explicado pela maior organização dos mercados de trabalho regionais. Entretanto, mesmo assim, os trabalhadores sem carteira assinada ou vínculo formal de trabalho são quase um terço do total dessas regiões.

Outro fator condicionante para a habilitação ao seguro-desemprego é a exigência de um prazo mínimo de carência de 16 meses para o recebimento do benefício. Para os países que enfrentam problemas de altas taxas de rotatividade de mão-de-obra, este critério torna-se um forte empecilho para o acesso ao benefício.

No ano de 2002, cerca de 40% dos trabalhadores brasileiros com carteira de trabalho assinada mudaram de emprego, segundo cálculos realizados a partir do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. As maiores taxas de rotatividade são encontradas nas regiões Sul e Centro-Oeste. A região Sudeste apresentou taxas próximas à média nacional e as regiões Norte e Nordeste, abaixo da mesma.

Tabela 6
Taxa de Rotatividade
Brasil e Grandes Regiões – 2003⁽¹⁾

(em %)

Norte	38,29
-------	-------

Nordeste	33,64
Centro-Oeste	46,78
Sudeste	38,90
Sul	43,13
Brasil	39,70

Fonte: MTE. CAGED

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Estimativa para junho/2003

Em 1997, o DIEESE elaborou um indicador chamado de Cobertura Real do Seguro-Desemprego, para calcular a proporção de trabalhadores alcançados pelo benefício frente ao número dos desempregados no mercado formal. Com este indicador, objetiva-se avaliar, dentre aqueles que perderam o emprego, quantos foram atingidos por essa modalidade de proteção social.

Para a determinar a cobertura real do seguro-desemprego, compara-se o número absoluto de beneficiários, segundo o Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG-SD), com o número de desligamentos ocorridos, conforme os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Para obter este indicador, apresentado na Tabela 7, foram utilizados os seguintes dados:

Número de desligados em 2002, de acordo com o CAGED;

Número de segurados do seguro-desemprego em 2002, conforme o SAEG-SD.

Tabela 7
Cobertura Real do Seguro-Desemprego
Brasil e Grandes Regiões - 2002

Norte	334.076	196.765	58,9%
Nordeste	1.209.339	732.842	60,6%
Centro-Oeste	769.364	394.316	51,3%
Sudeste	5.545.854	2.593.903	46,8%
Sul	1.988.091	889.608	44,8%
Brasil	9.846.724	4.807.434	48,8%

Fonte: MTE. SAEG-SD e CAGED

Elaboração: DIEESE

A cobertura real do seguro-desemprego para o Brasil situa-se em 48,8%. Ou seja, pouco menos da metade dos trabalhadores desempregados antes abrangidos no setor formal da economia encontram-se cobertos pelo seguro-desemprego.

As regiões Centro-Oeste (51,3%), Norte (58,9%) e Nordeste (60,6%) apresentam cobertura real do seguro-desemprego acima da média nacional.

As regiões Sudeste e Sul mostram as menores médias de cobertura real do país: 46,8% e 44,8%, respectivamente. No entanto, ambas respondem por aproximadamente 77% dos desligados e por cerca de 75% dos segurados.

Os mercados de trabalho das regiões Sudeste e Sul apresentam maior grau de formalização e, também por isso, uma taxa de rotatividade mais elevada do que nas outras regiões.

Esse fenômeno guarda relação com o fato das oportunidades de trabalho formal serem mais limitadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (à exceção do Distrito Federal, como já mencionado), o que resulta em estruturas formais mais fechadas, com menores oportunidades de acesso aos que nela não se incluem e, em consequência, menores taxas de rotatividade no mercado formal.

Ao contrário, as estruturas mais dinâmicas presentes no Sul e Sudeste oferecem grau menor de proteção, face à alta rotatividade que desfavorece a presença de um maior número de trabalhadores em acordo com a exigência do período de carência do benefício.

Esta situação demonstra, também, a falácia dos argumentos levantados em torno de possíveis fraudes de trabalhadores, que prefeririam ser demitidos e receber o benefício. Tais afirmações ainda hoje carecem de evidência empírica, uma vez que ainda não foram apresentados dados comprobatórios, embora continuem a ser utilizadas como argumentos válidos na discussão da proteção social no mercado de trabalho. Ou seja, a menor cobertura real do seguro-desemprego nas regiões em que a taxa de rotatividade é mais alta demonstra que, mesmo não sendo possível afirmar que não ocorram situações duvidosas, estas são marginais dentre um número tão grande de benefícios concedidos.

A perda constante do emprego, dessa forma, 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. Desta forma, as alternativas para ampliar a abrangência do seguro-desemprego passam por uma reconsideração nos critérios de acesso no que se refere à carência de tempo entre dois benefícios e à posse de carteira de trabalho assinada, particularmente. Mas, estão também diretamente relacionadas à política de dispensa imotivada de trabalhadores que se tornou prática corrente no país.

Um outro aspecto do seguro-desemprego refere-se à sua duração, ou seja, ao tempo de benefício do programa.

Neste caso, também, reaparecem as condições adversas preponderantes no mercado de trabalho desta década no país. Em 1989, os trabalhadores buscavam um novo posto durante quatro meses, em média, na região metropolitana de São Paulo. No mesmo ano, somente 2,9% dos desempregados da região apresentavam procura de trabalho superior a um ano. (DIEESE, 2001)

Em 1999, o tempo de procura estendeu-se para 10 meses, em média, e eram 21,8% os desempregados com mais de um ano de procura, ainda para a grande

São Paulo. Em 2002, a situação é ainda mais grave, como mostram os dados da Tabela 8, em várias regiões metropolitanas do país. Há um percentual expressivo de trabalhadores cujo tempo de procura por um novo emprego é superior ao período coberto pelo seguro-desemprego.

Tabela 8
Desempregados segundo Tempo de Procura de Trabalho
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal - 2002.

(em %)

São Paulo	14,6	19,1	33,8	17,8	24,3	24,1	100,0
Porto Alegre	14,4	21,2	35,6	18,8	24,3	21,3	100,0
Belo Horizonte	9,3	16,4	25,7	17,8	26,6	29,9	100,0
Salvador	12,0	17,1	29,1	15,8	25,1	30,0	100,0
Distrito Federal	9,3	16,4	25,7	17,8	26,4	30,1	100,0

Fonte: DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de emprego e desemprego. *Apud*: DIEESE.

Anuário dos Trabalhadores 2003 (*no prelo*)

Elaboração: DIEESE

Obs.: As informações para a região metropolitana do Recife não estavam disponíveis.

O pagamento do seguro-desemprego, hoje realizado por até cinco meses, cobriria apenas o período de busca de trabalho de cerca de 1/3 a 40% dos trabalhadores, na hipótese de que todos pudessem acessar o benefício, em todas as regiões metropolitanas consideradas.

Uma parcela próxima de 25% dos trabalhadores apresenta duração da procura de trabalho de 6 meses a 1 ano. Se forem agregados, também, aqueles trabalhadores que buscam um novo emprego por um ano ou mais, o percentual saltará para mais de 50%, em boa parte das regiões analisadas. Este é o caso de Salvador (55,1%), Distrito Federal (56,4%) e Belo Horizonte (56,5%). São Paulo apresenta um percentual próximo desta marca (49,4%) e Porto Alegre, o menor percentual, com 45,6%.

O seguro-desemprego brasileiro, tal como estruturado hoje, não consegue atender às necessidades dos trabalhadores em situação de desemprego de longa duração, característica de uma grande parcela do desemprego no momento atual no país. Ao contrário, está fundado em uma perspectiva de desemprego friccional, inadequada para abranger o mais grave problema da economia brasileira.

Por esta razão, faz-se necessário discutir a extensão do benefício de seguro-desemprego para que este alcance uma efetividade maior em termos de sua cobertura e abrangência.

Medidas neste sentido já foram tomadas, como a implementação, em 1999, das parcelas extras de seguro-desemprego, visando atender a modalidade do

desemprego de longa duração. São medidas pontuais, mas indicam a possibilidade de remanejamento e adaptação das políticas de seguro-desemprego conforme as necessidades da sociedade.

c) Perfil do segurado

Um aspecto fundamental no que se refere à garantia de renda em situação de desemprego é o perfil do beneficiário. Importa conhecer quem tem acesso ao programa, de maneira a avaliar para quais são os segmentos da população desempregada sob sua proteção.

Os segurados são, em sua maioria, do sexo masculino, representando, em 2001, 68,1% do total de beneficiários. Tal distribuição demonstra dificuldade das mulheres na obtenção do seguro-desemprego, seja por sua forma de inserção mais precária no mercado de trabalho, seja por prováveis dificuldades de acesso. Isto porque, desde meados dos anos 90, as mulheres já representam cerca de metade dos desempregados nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PED: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador e no Distrito Federal. Os mesmos dados são corroborados pela PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada anualmente pelo IBGE.

Tabela 9
Distribuição dos Segurados do Seguro-Desemprego segundo sexo
Brasil – 2001
Brasil e Grandes Regiões – 2001

(em %)

Fonte: MTE. Avaliação do seguro-desemprego
Elaboração: DIEESE

A faixa etária com maior participação percentual no acesso ao seguro-desemprego é a situada entre os 30 e 39 anos (representando 29,1%, no país, em 2001), seguida de perto pelos indivíduos entre 18 e 24 anos (27,7%, no mesmo ano). É expressiva a diferença para os desempregados que têm entre 40 e 49 anos: eles foram apenas 15,1% dos segurados, em 2001. Os que possuem 50 anos ou mais somaram 5,8% dos benefícios. Dentre as grandes regiões do país, a distribuição mantém-se uniforme segundo a lógica apontada, exceto pelos percentuais de segurados na faixa de 14 a 17 anos nas regiões Centro-Oeste e Sul, cerca de um ponto acima das demais.

Tabela 10
Distribuição dos Segurados do Seguro-Desemprego segundo faixa etária
Brasil e Grandes Regiões – 2001

(em %)

Norte	1,0	26,3	22,8	30,3	14,2	5,1	0,2	100,0
Nordeste	0,7	26,4	22,4	30,7	14,4	5,3	0,1	100,0
Centro-Oeste	2,7	29,1	21,2	28,0	13,2	5,6	0,3	100,0
Sudeste	1,8	27,6	19,9	28,9	15,8	5,8	0,2	100,0

Sul	2,8	29,1	19,4	28,3	14,9	5,3	0,1	100,0
Brasil	1,8	27,7	20,5	29,1	15,1	5,6	0,2	100,0

Fonte: MTE. Avaliação do seguro-desemprego
Elaboração: DIEESE

Os segurados estão majoritariamente entre os indivíduos desempregados com até o ensino fundamental completo (antiga 8ª. série completa, como consta na Tabela 11): são 62,4% do total. Os desempregados com ensino médio completo e incompleto (antigo 2º. grau) representam outros 31,9%. Ou seja, 94,3% dos desempregados atendidos pelo seguro-desemprego têm até o antigo 2º. grau completo.

Tabela 11
Distribuição dos Segurados do Seguro-Desemprego segundo grau de instrução
Brasil – 2001

Analfabeto	82.225	1,8	1,8
4ª série incompleta	368.201	7,9	9,7
4ª série completa	537.326	11,5	21,2
8ª série incompleta	1.045.119	22,5	43,7
8ª série completa	869.649	18,7	62,4
2º grau incompleto	504.231	10,8	73,2
2º grau completo	981.170	21,1	94,3
Superior incompleto	133.337	2,9	97,2
Superior completo	131.318	2,8	100,0
Total	4.652.576	100,0	-

Fonte: MTE. Avaliação do seguro-desemprego
Elaboração: DIEESE

O seguro-desemprego atende aos trabalhadores com salários mais baixos, em sua absoluta maioria. Mais de 80% dos que receberam o seguro-desemprego, em 2001, tinham remuneração de até 3 salários mínimos no emprego anterior. Destes, 54% estavam entre os que recebiam até 2 mínimos mensais. É evidente que a distribuição segundo a remuneração no emprego anterior está diretamente relacionada às estruturas salariais encontradas em cada uma das diferentes regiões do país. No entanto, é preciso notar a expressiva recorrência dos trabalhadores de menores rendimentos na região nordeste: entre os beneficiários do seguro-desemprego, são 53,7% aqueles que recebiam até 1,5 salários mínimos no seu posto de trabalho anterior.

A remuneração oferecida pelo seguro-desemprego, cerca de 1,8 salários mínimos, no máximo, não chega a se constituir em atrativo para aqueles que se situavam em patamares elevados de remuneração. Assim, é de certa forma esperado que a participação dos trabalhadores de maiores rendimentos seja francamente inferior, mesmo porque estes são os indivíduos que podem contar com outras estratégias de sobrevivência em situações de desemprego.

Embora seu valor seja claramente insuficiente, o seguro-desemprego tem se constituído em alternativa importante para as famílias de baixa renda, conforme demonstram os dados apresentados.

Tabela 12
Distribuição dos Segurados do Seguro-Desemprego segundo faixa salarial no emprego anterior
Brasil e Grandes Regiões – 2001

(em %)

Norte	9,3	31,8	22,9	21,5	10,1	3,5	0,9	100,00
Nordeste	15,5	38,2	18,7	16,8	7,3	2,7	0,8	100,0
Centro-Oeste	9,0	28,2	26,1	22,2	9,8	3,6	1,1	100,0
Sudeste	5,3	19,5	20,7	30,6	15,2	6,3	2,4	100,0
Sul	5,6	20,2	30,2	26,9	11,7	4,2	1,2	100,0
Brasil	7,5	23,9	22,6	26,6	12,7	5,0	1,7	100,0
% acumulado	7,5	31,4	54,0	80,6	93,3	98,3	100,0	-

Fonte: MTE. Avaliação do seguro-desemprego
Elaboração: DIEESE

Da mesma forma que a remuneração, a recorrência ao seguro-desemprego conforme o setor de atividade do posto de trabalho anteriormente ocupado pelo segurado também reflete a constituição e os movimentos do mercado de trabalho nacional. No seu comportamento conjuntural, expressa as perdas de postos de trabalho que ocorrem em determinado setor. Estruturalmente, revela não somente o saldo dos movimentos de reestruturação e desempenho setorial. Também se revelam os setores econômicos que utilizam o recurso da rotatividade de forma intensa na gestão da mão de obra, assim como os que praticam condições de trabalho em desacordo com a norma legal, como no caso da inexistência de carteira de trabalho assinada pelo empregador.

Um setor paradigmático neste aspecto é a construção civil, pois, em que pesem as dificuldades impostas a esta atividade pela retração econômica, apenas 10,9% dos segurados no ano de 2001 nela tinham o seu trabalho anterior. Neste caso, soma-se a baixa permanência no posto de trabalho às também precárias formas de contratação neste setor, impedindo o acesso dos trabalhadores ao benefício.

Tabela 13
Distribuição dos Segurados do Seguro-Desemprego segundo setor de atividade no emprego anterior
Brasil – 2001

Agropecuária	291.267	6,3
Serviços	1.546.438	33,3
Comércio	1.201.028	25,8
Construção Civil	506.139	10,9
Indústria	1.094.785	23,6
Outros	6.627	0,1

Total	4.646.284	100,0
--------------	------------------	--------------

Fonte: MTE. Avaliação do seguro-desemprego
Elaboração: DIEESE

O seguro-desemprego demonstra, assim, ser uma radiografia bastante precisa do mercado de trabalho brasileiro.

Como forma de proteção social, requer aperfeiçoamentos para abranger um contingente maior de trabalhadores, assim como medidas direcionadas ao próprio mercado de trabalho, de forma a garantir sua mais ampla aplicação.

5. O Abono Salarial Anual

O Abono Salarial é um benefício no valor de um salário mínimo anual assegurado ao trabalhador que tiver recebido, em média, até dois salários mínimos mensais no último ano, que possa demonstrar ter possuído vínculo empregatício de pelo menos 30 dias em período igual e que esteja inscrito no PIS/PASEP há pelo menos cinco anos. Os trabalhadores que receberam, em média, mais de dois salários mínimos mensais têm direito aos rendimentos da conta do Fundo de Participação do PIS/PASEP, desde que tenham sido cadastrados no programa antes de outubro de 1988.

O período de recebimento tem início no 2º semestre de cada ano e se estende até o 1º semestre do ano seguinte, conforme calendário estipulado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT. Não é necessária a inscrição do trabalhador para o recebimento do abono, sendo de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego a identificação dos potenciais beneficiários e a elaboração do calendário de pagamentos. Essa identificação é feita através do preenchimento da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais pela empresa ou órgão no qual o trabalhador tem vínculo empregatício.

O programa do Abono Salarial foi instituído em 1970, com formato similar para os trabalhadores da iniciativa privada e do setor público. Seu objetivo era constituir-se em um fundo de participação mediante contribuições dos empregadores a serem distribuídas em contas individuais, em nome de cada empregado ou servidor público. Os fundos foram unificados em 1975, sob a denominação de PIS/PASEP. A instituição da RAIS, no mesmo ano, serviu de suporte, entre outros objetivos, para o cumprimento da legislação do fundo. A execução dos pagamentos do Abono Salarial é disciplinada através de resoluções do CODEFAT. As contribuições para o PIS/PASEP são gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal, bem como sua cobrança, fiscalização, metodologia de identificação de fatos geradores e aplicação de alíquotas.

O número de Abonos Salariais pagos no exercício 2002/2003 está estimado em 5,9 milhões, aproximadamente. Esta quantidade de benefícios é 52% superior ao número pago quando de sua implantação, em 1989.

Tabela 14
Evolução e Número de Abonos Salariais Anuais pagos
Brasil – 1989-2003

89/90	3.937.108	100,0
90/91	4.900.028	124,5
91/92	4.069.244	103,4
92/93	3.947.266	100,3
93/94	5.229.100	132,8
94/95	5.308.749	134,8
95/96	5.023.939	127,6
96/97	4.664.910	118,5
97/98	4.467.820	113,5
98/99	4.512.878	114,6
99/2000	4.819.813	122,4
2000/01	4.837.664	122,9
2001/02	5.618.806	142,7
2002/2003 (1)	5.969.657	151,6
Total	67.306.982	-

Fonte: CODEFAT. Relatório anual

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) estimativa

Durante o exercício de 2001/2002, cerca de 91,4% dos trabalhadores estimados como potenciais beneficiários do programa pelo MTE retiraram o abono salarial. Em números absolutos, foram 5.618.806 trabalhadores beneficiados num universo de 6.147.125 que se adequavam às exigências do abono salarial. Do total de 27,9 milhões de postos de trabalho formais em 2002, o número de trabalhadores identificados como possíveis beneficiários significava 22,0% e aqueles que receberam o abono corresponderam a 20,1%.

Tabela 15
Postos de Trabalho com Vínculo Formal
Brasil e Grandes Regiões - 2002

Norte	1.280.142	4,5
Nordeste	4.516.757	16,2
Centro-Oeste	2.275.692	8,1
Sudeste	14.888.070	53,3
Sul	4.991.979	17,9
Brasil	27.952.640	100,0

Fonte: MTE. RAIS/CAGED

Os trabalhadores com direito ao abono no exercício 2001/02 corresponderam, em um cálculo aproximado, dadas as diferenças metodológicas dos levantamentos, a cerca de 30% do total de trabalhadores no país que com rendimentos no trabalho principal de até 2 salários mínimos, segundo dados da PNAD/IBGE para o ano de 2001. No Brasil, existiam, neste ano, cerca de 23,5 milhões de trabalhadores com rendimento até 2 salários mínimos, com e sem carteira de trabalho assinada, funcionários públicos estatutários e militares.

Tabela 16

Distribuição dos Assalariados por níveis de rendimento em salários mínimos

Brasil e Grandes Regiões 2001

(em %)

<i>Até 1 SM</i>	24,1	27,0	41,0	16,5	16,1	22,1
<i>Mais de 1 a 2 SM</i>	26,0	31,2	21,3	27,0	27,7	30,8
Até 2 SM	50,1	58,2	62,3	43,5	43,8	52,9
Mais de 2 SM	36,9	33,0	16,4	46,0	40,5	38,2
<i>Sem rendimento</i>	11,6	7,1	19,5	6,3	15,0	8,1
<i>Sem declaração</i>	1,4	0,4	1,1	2,2	0,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. PNAD. In: DIEESE. Anuário dos Trabalhadores 2003 (no prelo)

Elaboração: DIEESE

Obs.: a) Não incluída a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Os dados referem-se ao rendimento mensal no trabalho principal dos assalariados, incluídos os funcionários públicos estatutários e militares.

A Tabela 16 mostra os contingentes regionais de trabalhadores recebendo até 2 salários. Seu peso é significativo nas regiões Nordeste (62,3%), Norte (58,2%) e Centro-Oeste (52,9%). Mesmo nas regiões Sudeste e Sul, esses trabalhadores representam uma parcela expressiva, 43,5% e 43,1%, respectivamente.

A distribuição dos postos de trabalho com vínculo formal apresenta configuração diferente segundo as grandes regiões, conforme já observado anteriormente. No entanto, continua sendo expressiva a participação da região Nordeste, que agrega o maior percentual de trabalhadores até 2 mínimos.

No exercício de 2002/2003, dados preliminares do relatório do MTE de janeiro de 2003 indicavam, cerca de 7,1 milhões de trabalhadores com direito ao Abono Salarial para o período, com um acréscimo de 16% em relação ao ano anterior, e dos quais, cerca de 80% já haviam retirado seu benefício.

O Abono Salarial Anual apresenta potencialmente qualidades evidentes para contribuição no processo de redistribuição de renda, tanto pelo público que abrange como por sua forma de financiamento, consolidada em contribuições

das empresas sobre o valor adicionado. Não é demais lembrar que este abono é conhecido como 14º. salário.

Tal como o 13º. salário, possui impactos relevantes sobre a economia, embora diferenciados deste, uma vez que o Abono Salarial é pago para um menor número de trabalhadores e de forma diluída ao longo do ano. As informações da Tabela 3 (página 13) mostram o montante anual pago a título de abono salarial desde 1995. O valor estimado para 2002, de cerca de R\$1,3 bilhão, representa um ingresso mensal médio acima de R\$100 milhões entre as famílias de baixa renda do país.

6. Considerações Finais

Uma das principais conseqüências das transformações ocorridas no mundo do trabalho vem a ser o aumento do grau de incertezas a que os trabalhadores de modo geral passaram a estar sujeitos.

“Este processo assumiria a forma de uma crescente ampliação da insegurança do trabalho que, por sua vez, apontaria para uma maior desestruturação do mundo do trabalho constituído no pós-guerra. Esta expansão da insegurança do trabalho se daria em diferentes níveis: insegurança no mercado de trabalho, insegurança no emprego, insegurança na renda, insegurança na contratação e insegurança na representação do trabalho” (MATTOSO, 1995, p.77).

As incertezas mencionadas acima são comuns à imensa maioria dos trabalhadores em diversos países. Além do risco evidente do desemprego, cujas taxas se estabilizaram em patamares mais elevados que nos chamados anos de ouro do capitalismo, há a perda efetiva do poder aquisitivo dos salários, a perda das garantias legais ao trabalho e a crise da representação coletiva dos trabalhadores.

Fenômeno intrínseco à perda das garantias do trabalhador, o esvaziamento do poder de implementação de políticas bem-estar pelo Estado vem a ser um terrível complemento às incertezas acima relacionadas.

Na América Latina, onde os programas de proteção social nunca alcançaram o mesmo êxito dos países de *welfare state*, a nova configuração das relações de trabalho tornou a situação ainda mais dramática; com os trabalhadores de baixa renda, assim como os desempregados, ainda mais sujeitos a situações de aviltamento das suas condições de vida.

A piora das condições de vida dessas populações deriva do crescimento econômico insipiente da última década e da deterioração dos mercados de trabalho. Essa deterioração, por sua vez, vem sendo decorrência tanto da retração econômica quanto das mudanças rumo à desregulamentação do trabalho, em um círculo vicioso que somente uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento econômico e social pode interromper.

É neste contexto que se dá o crescimento do chamado setor informal na economia. A utilização indiscriminada do termo informal vem trazendo crescente confusão conceitual (e prática) em torno da questão. Assim é que são

chamados “informais” tanto os trabalhadores que buscam desenvolver atividades para a garantia de sua subsistência em pequenos negócios, geralmente como autônomos ou em empreendimentos familiares, como aqueles que trabalham em uma típica relação assalariada à qual falta o contrato de trabalho legalizado e os que são contratados como autônomos que trabalham para uma só empresa e os terceirizados. São também, freqüentemente, adicionados ao chamado setor informal todos os empreendimentos não legalizados, sem registro de funcionamento e pagamento de impostos, seja qual for seu ramo de atividade ou porte.

Não é objetivo deste texto resolver esta espinhosa discussão conceitual e política. É necessário, no entanto, fazer as diferenciações possíveis entre as situações em que os indivíduos se encontram em relação ao trabalho, de maneira a situar de forma mais adequada o escopo, abrangência e resultados dos programas analisados.

A primeira questão relacionada aos programas do Seguro Desemprego e Abono Salarial diz respeito ao seu objetivo. Estes são programas direcionados para o mercado de trabalho, visando atuar sobre ele de forma que os salários não sejam excessivamente deprimidos e que haja, mesmo que de forma modesta, alguma forma de distribuição de ganhos. Estas são medidas de caráter global, que visam ter como resultado a manutenção de um patamar mínimo no consumo. Do ponto de vista dos indivíduos, buscam garantir a *permanência de sua inclusão* no mercado de trabalho e de consumo.

Desta forma, é equivocado o debate sobre a eficácia destas políticas do ponto de vista da inclusão social dos segmentos que estão marginalizados do mercado de trabalho. Para estas populações, as iniciativas são desenvolvidas a partir de um outro marco (teórico e prático), tais como as garantias universais de renda, os projetos de desenvolvimento local e sustentado, os grandes programas de inclusão, a exemplo da proposta do programa Fome Zero, recém implementado, e da reforma agrária.

Torna-se, portanto, necessário distinguir entre o que são medidas endógenas e medidas exógenas aos programas, de forma a buscar seu aprimoramento.

Como medidas endógenas, entende-se as que estão situadas dentro do escopo de atuação e organização institucional dos programas. Por sua vez, as medidas exógenas dizem respeito à organização social, ao marco legal e às concepções políticas quanto à forma e requisitos do desenvolvimento econômico e social do país.

O programa de Abono Salarial Anual pode ser considerado uma forma abrangente de participação dos trabalhadores nos resultados das empresas. Em relação ao seu funcionamento, o teto de dois salários mínimos para o recebimento do benefício engloba parcela bastante expressiva dos trabalhadores, como já ressaltado, além de estar adequadamente situado próximo à chamada linha de pobreza individual. Não se trata, assim, no curto

prazo, de discutir sua possível ampliação. Há, sim, uma tarefa de difusão da informação sobre este benefício, dado que os trabalhadores que não se apresentam para seu recebimento estão hoje próximos de 20% por exercício.

No que se refere ao Seguro-Desemprego no Brasil, há questões facilmente identificáveis, tratadas já neste estudo e por outros especialistas neste tema: há uma clara defasagem entre o funcionamento atual do mercado de trabalho e seus critérios de acesso e pagamento dos benefícios. Assim, como medidas endógenas ao programa, podem ser relacionadas, sem o propósito de esgotá-las:

Abrangência: é preciso buscar formas de resgatar o trabalho sem a posse de carteira assinada, de forma a ampliar o número dos que podem ter acesso ao seguro. Da mesma forma, há que ser enfrentado o debate sobre o desemprego dos autônomos, de maneira a incluí-los dentre os potencialmente beneficiários;
Tempo entre os benefícios: o espaço de 16 meses entre os períodos aquisitivos é muito longo, face à rotatividade existente;

Duração: há vários aspectos a abordar neste ponto. Em primeiro lugar, o número máximo de cinco parcelas não atende ao tempo médio de procura por um posto de trabalho. Por conseguinte, o pagamento de 3 ou 4 parcelas, com base na duração do vínculo empregatício anterior, mostra-se ainda mais insuficiente, agravado por ser dependente de requisito que não guarda nenhuma relação com as possibilidades do trabalhador de encontrar um novo posto. Um critério mínimo, universal, com um mesmo número de parcelas para todos seria mais adequado, simplificando inclusive o trâmite do pedido e pagamentos.

Como já comentado, o seguro-desemprego no Brasil ainda não reconhece a situação do desemprego de longa duração, para o qual já atentaram as Centrais Sindicais, através da proposta de ampliação do número de parcelas, levada a efeito em 1999. Diferentemente de um alto tempo médio de procura por um novo posto, o desemprego de longa duração exige um tratamento específico, não somente para identificar os trabalhadores nesta situação, como também para incluí-los nas medidas de apoio adequadas, além do pagamento por um período mais extenso.

Valor: as parcelas do seguro-desemprego correspondem de 1 salário mínimo a, no máximo, 1,87 mínimos, que correspondem, em valores nominais, em setembro de 2003, a R\$240,00 até R\$449,04. Embora os patamares salariais no país sejam, de fato, muito baixos, o valor pago é claramente insuficiente.

Modalidades: o seguro desemprego tem hoje apenas três diferentes especificações: geral, para os pescadores artesanais e para os empregados domésticos. No último caso, o avanço de sua inclusão não apaga o mal estar pela diferenciação de critérios vigentes para estes trabalhadores, na sua imensa maioria, mulheres com baixos salários e em condições de vida e trabalho extremamente vulneráveis. Sob outro aspecto, podem ser estudadas modalidades específicas para o desemprego de longa duração, combinadas ou

não com modalidades para os trabalhadores de mais idade, que encontram dificuldades em retornar ao mercado de trabalho, por exemplo. Neste caso se incluiriam, também, trabalhadores de setores específicos sujeitos a condições econômicas adversas ou à interrupções involuntárias do trabalho, como no caso dos safristas.

Contribuições: a questão da rotatividade remete também ao fato de que as contribuições das empresas são igualitárias, embora alguns setores econômicos utilizem este expediente com maior intensidade, penalizando os trabalhadores e a sociedade. Seria, assim, uma forma de agregar maior contribuição ao fundo, bem como de desestimular esta prática, relacionar os valores pagos às taxas de rotatividade setoriais.

As medidas de caráter exógeno, que têm impacto direto sobre os dois programas, referem-se à retomada do crescimento econômico, à formalização do trabalho (que inclui restrições para a dispensa imotivada) e à recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo.

Tais medidas visam redirecionar o país para uma rota de acumulação positiva, tal como defendida nos pressupostos do keynesianismo social. Ou seja, são possíveis medidas institucionais que signifiquem o retorno ao processo de formalização das relações de trabalho, seja através da construção de consenso social, como é o objetivo do Fórum Nacional do Trabalho, que trata, neste momento, da reforma sindical e trabalhista, seja através do reforço na fiscalização do cumprimento das leis do trabalho, claramente abandonada nos anos recentes.

Neste aspecto, o reconhecimento do vínculo de trabalho é crucial, pelo que significa em termos do acesso dos trabalhadores à rede de proteção social e ao reforço dos fundos públicos. Da mesma forma, a restrição à dispensa imotivada, além do ganho social evidente da maior estabilidade no trabalho, reduziria consideravelmente os prejuízos sociais advindos da excessiva rotatividade praticada na economia brasileira.

Assim, importa que o caráter da reforma sindical e trabalhista a ser indicada no Fórum do Trabalho esteja em consonância com as necessidades da sociedade de maior proteção aos cidadãos e não prioritariamente voltado para a flexibilização de caráter liberal. Esta tem os resultados já conhecidos, como o crescimento da incerteza e a restrição da ação pública na construção de condições sociais para maior igualdade, além de não ter propiciado nenhum dos resultados de crescimento a que se propôs.

A importância da recuperação do poder de compra do salário mínimo como política de garantia de renda e como indutora do desenvolvimento, além de seu papel no resgate da enorme dívida social brasileira, mereceria muito mais do o espaço a ela reservado neste trabalho.

O impacto do salário mínimo como política distributiva já foi bastante demonstrado, inclusive no período recente, embora o país não tenha conhecido ainda uma política ativa para recomposição e manutenção de seu valor real. No

caso do nosso estudo, a elevação do salário mínimo, por si só, ampliaria os valores dos dois programas, assim como o público atendido pelo Abono Salarial. Sem mencionar, ainda, seu impacto decisivo sobre o consumo e, conseqüentemente, sobre o emprego.

A discussão dos programas de garantia de renda no país, voltados para a inclusão social ou para o mercado de trabalho, não é, assim, um debate somente sobre como financiar políticas públicas com recursos sabidamente escassos. Este caminho leva à discussão do pouco a dividir entre muitos e ao embate de prioridades, todas igualmente inadiáveis.

O debate relevante está na saída do impasse colocado para as sociedades modernas, particularmente nos países mais pobres e em desenvolvimento: como crescer distribuindo renda e criando condições de bem estar que permitam a sustentabilidade social.

A retomada do crescimento econômico é, assim, uma condição necessária para o ajuste das contas sociais do país. É preciso acumular créditos sociais para garantir o emprego, a renda, as condições de vida e a dignidade da população brasileira.

Esta é a lição de casa do presente e do futuro.

Bibliografia consultada

BRASIL, MTE, Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. *Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador: exercício de 1999*. Brasília, 2001.

_____. Avaliação do Seguro-Desemprego 2001. sd

DIEESE. *Anuário dos Trabalhadores 2003*. (no prelo)

_____. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo, DIEESE, 2001.

_____. *Matriz de Indicadores: Seguro-Desemprego*. São Paulo, 1998. (Sistema de Acompanhamento de Políticas Públicas Orientadas para o Mercado de Trabalho), mimeo.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

MATTOSO, Jorge. *A Desordem do Trabalho*. São Paulo: SCRITTA, 1995.

STANDING, Guy. *Global Labour Flexibility*. London: MacMillan Press Ltd., 1999.

Sítios consultados na internet:

www.caixa.fazenda.gov.br

www.dieese.org.br

www.ibge.gov.br

www.mte.gov.br