

## CAPÍTULO 6

### TRABALHO E RENDA

#### 1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira em 2013 apresentou um bom desempenho no seu mercado de trabalho, ainda que a intensidade da melhora em diversos indicadores tenha sido menor em relação aos anos anteriores. Em que pese o crescimento moderado da economia ao longo dos três primeiros trimestres de 2014, o mercado de trabalho registrou, por um lado, a manutenção de níveis historicamente baixos do desemprego e informalidade no período. Por outro lado, houve, além de uma queda significativa na taxa de participação, uma redução da população ocupada. O comportamento desse último indicador sugere que o baixo nível de atividade vem afetando o mercado de trabalho de forma significativa e que o principal motivo da manutenção de baixos patamares na taxa de desemprego se deve ao recuo na taxa de participação.

Além da discussão da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, que terá como base os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a seção 2 deste capítulo trata também da entrada do Supremo Tribunal Federal (STF) no debate sobre a terceirização do trabalho, que é objeto de litígio entre empregadores e trabalhadores há bastante tempo. De forma sumarizada, o conflito trata do alcance objetivo da terceirização no mercado de trabalho (se ela deve ser admitida apenas nas atividades-meio dos empregadores, ou também em suas atividades-fim). Apesar de ainda não haver posição do STF, o tribunal tem o poder de redefinir inteiramente os termos desse debate, o que torna sua entrada em cena um fato relevante, ao menos em alguma medida.

Outro tema concernente à legislação trabalhista mencionado na próxima seção trata de um anteprojeto de lei que começou a circular em 2014, de iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criando o Sistema Único de Trabalho (SUT) com a finalidade de superar problemas históricos das políticas de trabalho e renda no Brasil. Entre eles, mencionem-se o precário relacionamento entre os atores federativos, a deficiente articulação de ações, a fraca integração território adentro, a evidente despadronização de ações, a difícil participação de atores coletivos e o custeio reduzido de certas ações – como os serviços de trabalho.

Quanto às principais políticas do MTE, o capítulo aponta as tendências de financiamento, além do desempenho recente dos programas de seguro-desemprego, de abono-salarial, de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

Por fim, a última seção discute brevemente os principais desafios para o próximo governo na área de mercado de trabalho. O mercado de trabalho brasileiro apresentou mudanças significativas nas últimas décadas. A redução significativa do grau de informalidade, a também expressiva queda do desemprego, além da trajetória de crescimento contínuo no rendimento real do trabalhador, são ganhos inestimáveis em relação à proteção do trabalhador que merecem destaque. No entanto, há que se ressaltar a evolução recente de alguns indicadores importantes do mercado de trabalho, como a estabilidade da ocupação total e a queda na taxa de participação agregada.

Além de iniciativas para a retomada do crescimento econômico e de medidas que resolvam o esgotamento de recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), torna-se importante, em um futuro imediato, que as políticas públicas sejam direcionadas, de um lado, para incentivos a determinados grupos populacionais à entrada ou à permanência na força do trabalho. De outro, há que se investir em educação, ainda que o nível de escolarização tenha aumentado de forma impressionante na última década. O investimento na qualidade da educação está entre as principais garantias para o fomento da produtividade da população em idade ativa e, conseqüentemente, em sua força de trabalho.

## **2 FATOS RELEVANTES**

### **2.1 Conjuntura do mercado de trabalho 2013/2014**

O desempenho do mercado de trabalho metropolitano em 2013 – que será descrito com base nos dados da PME/IBGE – apresentou bons resultados, ainda que a intensidade do mesmo tenha sido menor em relação à observada nos anos anteriores. A evolução da taxa de participação mostra que esta taxa foi de 57,1%, o que representa um valor levemente inferior à média observada em 2012 (57,3%). Já em 2014, o cenário econômico não muito favorável parece ter afetado o comportamento dos agentes do mercado de trabalho, tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta. Nesse ano, a taxa de participação apresentou um valor abaixo dos registrados nos últimos anos (56%).

O nível de ocupação, um dos indicadores mais sintomáticos da conexão entre mercado de trabalho e o nível de atividade, tem apresentado resultados preocupantes no passado recente. O ano de 2013 apresentou um aumento menor do que aquele registrado para os anos anteriores e o ano de 2014 revela uma redução no nível ocupacional. No agregado das seis regiões metropolitanas cobertas

pela PME,<sup>1</sup> a população ocupada cresceu no ano de 2013 em média 0,7% em relação a 2012, o que correspondeu à geração de 159 mil postos de trabalho, enquanto no ano de 2014 houve uma redução de cerca de 29 mil postos de trabalho em relação ao ano anterior. Esse desempenho é bem inferior ao que foi registrado nos últimos anos. Tais movimentos podem ser interpretados como um sinal de alerta em relação ao ritmo de geração de empregos no Brasil metropolitano, além de deixar claro que a redução na taxa de desemprego verificada nos últimos anos tem sido fruto da diminuição da pressão da oferta.

O comportamento da taxa de desemprego em 2013 e 2014 deu continuidade à tendência de queda registrada nos anos anteriores, registrando no período marcas históricas desde a implementação da metodologia atual da PME em 2002. A média anual em 2013 foi de 5,4%, enquanto a de 2014 foi de 4,8%. Como já mencionado, esse aparente bom desempenho da taxa de desemprego deve ser relativizado, tendo em vista a trajetória de queda da taxa de participação nos últimos anos. Há menos pessoas no mercado ofertando sua força de trabalho e isso contribuiu para a manutenção do desemprego em patamares relativamente baixos.

Tal como a taxa de desemprego, a taxa de informalidade, em 2013 e 2014, também apresentou continuidade a uma tendência de queda vinda dos anos anteriores, chegando às marcas históricas de 27,4% e 26%, respectivamente. A taxa de 2014 representa a menor média anual desde 2002.

O rendimento do trabalhador é um indicador que aponta para uma *performance* satisfatória no mercado de trabalho no período de análise. O valor médio do rendimento habitualmente recebido em 2013 representou um ganho de 1,8% em relação à média de 2012, um crescimento bastante inferior ao ano anterior, que registrou 4,1% de ganho real. No ano de 2014, por sua vez, houve um ganho médio de 2,7% em comparação ao mesmo período de 2013, ficando em torno de R\$ 2.104.

A conjunção do desempenho da evolução da população ocupada com a do rendimento molda a evolução da massa salarial. O crescimento médio desta massa, tanto no período 2012-2013 quanto no período 2013-2014, foi de 2,6%. Se entendermos a massa salarial como uma *proxy* de demanda agregada esse número retrata uma restrição na retomada de crescimento econômico. De fato, os indicadores de atividade econômica apontam para um quadro de estagnação ao longo de 2014.<sup>2</sup>

1. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) abrange as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

2. Ver Carta de Conjuntura n. 25, de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/j5vqgW>>.

TABELA 1  
**Evolução da participação, do desemprego, da informalidade e do rendimento médio no Brasil (2004-2014)**  
 (Em %)

Anos	Taxa de participação	Taxa de desemprego aberto <sup>1</sup>	Taxa de informalidade <sup>2</sup>	Rendimento médio <sup>3</sup> (R\$)
2004	57,1	11,5	40,6	1.537,45
2005	56,6	9,8	39,2	1.561,04
2006	56,8	10,0	38,0	1.622,79
2007	56,9	9,3	37,2	1.674,58
2008	57,0	7,9	35,9	1.731,43
2009	56,7	8,1	35,1	1.786,38
2010	57,1	6,7	33,9	1.853,42
2011	57,1	6,0	32,3	1.903,73
2012	57,3	5,5	31,5	1.981,64
2013	57,1	5,4	30,8	2.018,27
2014 <sup>4</sup>	55,9	4,9	30,4	2.059,37

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup>Razão entre os empregados sem carteira assinada, os trabalhadores conta-própria e os não remunerados sobre o total de ocupados.

<sup>2</sup>Razão entre a população ocupada e a população em idade ativa.

<sup>3</sup>Valores habitualmente recebidos, com base em junho de 2014, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

A elevação dos rendimentos reais no período de análise torna o comportamento do mercado de trabalho um tanto intrigante. Por um lado, observa-se um arrefecimento na participação das pessoas em idade de trabalhar, o que torna lícito conjecturar que o mercado de trabalho está menos atrativo; por outro, o aumento das remunerações justifica defender exatamente o oposto. A resposta a essa contradição irreconciliável em termos agregados parece passar pela avaliação da relativa estabilidade no contingente de ocupados nos últimos meses e pela inspeção do perfil das pessoas que estão se retirando do mercado. De fato, com referência a esta última questão e como pode ser observado na tabela 2, observa-se que os indivíduos entre 15 e 24 anos foram os que apresentaram maior queda na taxa de participação nos últimos dez anos. Os jovens de 18 a 24 anos apresentaram uma queda de quase 6 pontos percentuais (p.p.) no período entre 2004 e 2014. Para os mais jovens (entre 15 e 17 anos), houve uma redução ainda maior na taxa de participação (mais de 9 p.p.) ao longo do mesmo período. A evidência empírica existente sugere que grande parte desses jovens faz parte do já conhecido fenômeno dos “nem-nem”, associado à população jovem que não estuda nem trabalha. Como já observado em Costa e Ulyseia (2014) e Camarano, Kanso e Fernandes (2014), ser mulher, ter filho, possuir baixa escolaridade e baixa renda domiciliar são características fortemente atreladas à propensão de fazer parte desse grupo. Com relação aos adultos (grupo de pessoas entre 25 e 49 anos), estes, por outro lado, apresentaram um aumento de mais de 2 p.p. em sua taxa de participação entre 2004 e 2014.

**TABELA 2**  
**Taxa de participação por faixa etária no Brasil (2004-2014)**  
 (Em %)

Anos	10 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 49 anos	Mais de 50 anos
2004	3,3	25,8	70,7	78,7	38,1
2005	1,8	22,6	69,4	78,6	37,9
2006	2,0	23,6	70,3	79,0	38,1
2007	1,7	22,4	70,9	79,6	38,2
2008	1,7	21,8	70,4	79,6	39,0
2009	1,4	19,2	69,8	79,9	39,4
2010	1,4	18,7	70,0	80,8	39,9
2011	1,3	20,0	69,6	81,0	40,0
2012	1,2	19,3	69,2	81,4	39,8
2013	1,1	19,2	67,9	81,6	40,5
2014	1,0	16,7	64,9	81,1	39,4

Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

A tabela 3, por sua vez, mostra a evolução da taxa de participação por sexo no Brasil ao longo do período 2004-2014. Observa-se uma estabilidade nas taxas de participação dos homens e das mulheres ao longo da década de 2000. Entre 2013 e 2014, houve queda em ambas as taxas, sendo esta redução mais significativa entre as mulheres.

**TABELA 3**  
**Taxa de participação por sexo no Brasil (2004-2014)**  
 (Em %)

Anos	Mulheres	Homens
2004	48,3	67,2
2005	47,7	66,7
2006	48,2	66,8
2007	48,5	66,5
2008	48,6	66,6
2009	48,6	66,0
2010	49,0	66,5
2011	49,0	66,5
2012	49,3	66,6
2013	49,3	66,2
2014	48,1	65,3

Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

A evolução da taxa de participação desses grupos (jovens e mulheres) coloca-se, então, como ponto importante a se levar em conta na agenda pública do futuro imediato. A seção 4 deste capítulo apresenta uma discussão mais detalhada sobre esta questão.

## 2.2 Terceirização do trabalho: qual o papel do STF?

Em um futuro muito próximo, o STF vai entrar no debate sobre a terceirização do trabalho, tema que desperta muita discussão entre empregadores e trabalhadores. O litígio a ser julgado pelo tribunal está pautado pela seguinte pergunta: a terceirização deve ser admitida apenas nas atividades-meio dos empregadores ou, também, em suas atividades-fim? Como a resposta desse tribunal pode redefinir os termos dessa discussão, considera-se que a sua entrada em cena é um fato relevante para o futuro da área de trabalho.<sup>3</sup>

De início, diga-se que a terceirização é uma situação que se denota por uma disjuntiva entre a dimensão econômica e a jurídica da relação de trabalho.<sup>4</sup> O trabalhador labora em um empreendimento, mas o direito decorrente desse labor está vinculado a outro (que é um empreendimento intermediário).

Como regra, a relação de trabalho se constitui como bilateral, conectando o ofertante de trabalho e o tomador. Esse é o caso clássico, por exemplo, da relação assalariada. Mas, com a terceirização, a relação de trabalho se transforma em trilateral, pois entre o ofertante e o tomador surge o intermediador de trabalho (Barros, 2006; Delgado, 2006).

Note-se que a terceirização pode ocorrer por meio da relação assalariada sem quaisquer problemas. O trabalhador continua sendo um empregado, com todas as características que o subordinam a um empregador.<sup>5</sup> O único detalhe é que ele se transforma em um empregado de um empreendimento distinto daquele em que realmente trabalha.

Não obstante, a terceirização traz desafios para os direitos constituídos em torno da relação assalariada. Ainda que sua situação esteja em conformidade com

3. Para entender como o STF vai entrar no debate sobre a terceirização do trabalho, é preciso utilizar a linguagem que será usada por seus membros para descrever tal fenômeno. Trata-se da linguagem jurídica (e, mais especificamente, jurídico-constitucional), cuja articulação balizará a eventual decisão a respeito do alcance "objetivo" da terceirização. Para compreender a eventual decisão do STF, será necessário recorrer aqui a essa linguagem.

4. Esta seção é parcialmente baseada em Campos (2009).

5. De acordo com os artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Lei nº 5.452/43), o trabalho é próprio de um empregado (assalariado) quando cumula cinco elementos: *i)* é realizado por um trabalhador (ou seja, uma pessoa física); *ii)* com pessoalidade (o trabalhador não se pode fazer substituir sem prejuízo para o andamento dos serviços – exceto esporadicamente e, mesmo assim, com prévia autorização da empresa); *iii)* com habitualidade (a atividade profissional desempenhada pelo trabalhador é essencial para – ou integra de maneira fundamental – o desenvolvimento da atividade econômica da empresa); *iv)* com onerosidade (a atividade profissional é desempenhada pelo trabalhador com a perspectiva de obter, como contraprestação da empresa, um determinado valor – em dinheiro ou em combinação com outros bens/serviços); *v)* com subordinação (o trabalhador submete-se ao poder de direção da empresa ao longo do desenvolvimento de sua atividade profissional).

a regulação vigente, na prática é comum o empregado terceirizado apresentar condições de trabalho bastante inferiores às de outro não terceirizado (Dau, Rodrigues e Conceição, 2009; Dieese e CUT, 2011).<sup>6</sup>

Isso ocorre não tanto por conta de diferenças nos direitos oriundos das leis (como a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), mas devido a diferenças nos direitos que advêm das negociações coletivas, que fazem com que terceirizados e não terceirizados sejam titulares de direitos distintos, resultando em condições de trabalho inferiores para os primeiros.

No que concerne à CLT, esta trouxe poucas referências sobre a terceirização, pois o seu objeto sempre foi a relação bilateral entre empregado e empregador. Essas referências acerca da terceirização só surgiram no Brasil com o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970, que normatizaram as relações de trabalho na esfera estatal (Barros, 2006; Nascimento, 2005).

Segundo tais normas, quando possível, o Estado deveria contratar serviços instrumentais (que se caracterizassem como atividade-meio) junto a empreendimentos do âmbito privado.<sup>7</sup> Assim, a terceirização despontou a partir de uma indução do próprio Estado (ainda que uma indução restrita a atividades que não correspondiam propriamente às suas finalidades).

Outras referências sobre a terceirização surgiram com as Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994, que normatizaram relações de trabalho na esfera privada. A primeira norma referiu-se ao trabalho temporário, contratado por empreendimento interposto, para atuar em empreendimento demandante, em caso de acréscimo extraordinário de serviços ou de substituição transitória de funcionários. Já a segunda e a terceira normas referiram-se ao trabalho permanente de vigilância, que podia ser contratado por empreendimento interposto, inicialmente, para atuar em empreendimento demandante do setor bancário e, posteriormente, para atuar naquele de qualquer setor econômico.

O curioso é que, enquanto os elaboradores de leis incentivaram a terceirização desde o final dos anos 1960, os seus aplicadores seguiram um caminho inverso, restringindo-a significativamente a partir da metade dos anos 1980 (Artur, 2007; Biavaschi, 2013; Delgado, 2006)

---

6. Por estranho que pareça, somente quando sua situação não está de acordo com a legislação existente é que o empregado terceirizado pode contar com as mesmas condições de trabalho que seu semelhante. Isso porque, nessa situação, ele tem reconhecido seu vínculo jurídico laboral com o empreendimento em que concretamente presta seus serviços. E, conseqüentemente, com o reconhecimento de vínculo, cabe (em princípio) a equiparação de condições entre ele e seu semelhante.

7. Exemplos desses serviços eram os de limpeza de instalações, conservação de equipamentos, transporte de funcionários e custódia de materiais.

Nesse momento, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula nº256/1986, considerando ilegal a relação trilateral de trabalho, exceto nas hipóteses da Lei nº 6.019/1974 e da Lei nº 7.102/1983. Caso se constatasse essa relação trilateral, o trabalhador terceirizado teria o reconhecimento de seu vínculo jurídico direto com o empreendimento em que prestava seus serviços.

Depois o mesmo tribunal editou a Súmula nº 331/1993, que substituiu a de nº 256/1986. De acordo com esse novo dispositivo jurisprudencial, haveria tal reconhecimento de vínculo direto sempre que se configurasse a relação trilateral de trabalho, com exceção dos seguintes casos:

- a) contratação de trabalho temporário (no molde da Lei nº 6.019/1974);
- b) contratação de trabalho permanente de vigilância (no figurino das Leis nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994);
- c) contratação de trabalho permanente de conservação, limpeza e de realização de serviços especializados (que não estivessem relacionados a atividades finalísticas do empreendimento receptor do trabalho e que, também, não configurassem personalidade e subordinação direta).

Afora essas hipóteses, o TST restringiu as possibilidades de terceirização do trabalho e, mesmo nas hipóteses mencionadas, determinou que haveria responsabilidade subsidiária do empreendimento receptor do trabalho sempre que o interposto não pagasse quaisquer parcelas devidas aos trabalhadores.

Até na administração pública, em que não poderia ocorrer reconhecimento de vínculo laboral direto,<sup>8</sup> o TST estabeleceu o pagamento de todas as parcelas devidas aos trabalhadores (tomando como referência as que seriam pagas àqueles que executassem as mesmas funções no aparelho estatal). E, na eventualidade do empreendimento interposto não arcar com essas parcelas, haveria a responsabilidade subsidiária da própria administração pública (exatamente o contrário do que afirmava a Lei nº 8.666/1993 – a Lei de Licitações).

Enfim, desde o final dos anos 1960 o Estado brasileiro assumiu posições contraditórias diante do fenômeno da terceirização. Inicialmente, os poderes Executivo e Legislativo estimularam a contratação interposta de trabalhadores, sendo o Decreto-Lei nº 200/1967 e as Leis nº 5.645/1970, nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994 exemplos disso. Posteriormente, o Poder

---

8. Especificamente a respeito do trabalho na administração pública, a Súmula nº 331/1993 dispõe que “a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional”. Isso por conta da exigência de concurso público para trabalhar na administração, como determinam o inciso II e o parágrafo 2º do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.



Judiciário limitou as possibilidades de contratação terceirizada. Exemplos aí foram as Súmulas nº 256/1983 e nº 331/1993.<sup>9</sup>

Mencione-se que essas posturas ambivalentes do Estado frente à terceirização tiveram continuidade no período mais recente. Por um lado, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 12.690/2012, que trouxe uma nova regulação para as cooperativas de trabalho, que representavam um dos meios mais comuns de promoção da terceirização desde a década de 1990.<sup>10</sup> Ainda que sujeita a controvérsia, essa nova lei procurou estimular os formatos virtuosos de trabalho cooperativado, de modo a evitar quaisquer episódios de terceirização degradante.<sup>11</sup>

Por outro lado, ainda no Poder Legislativo há uma série de projetos de lei em discussão, almejando regular a terceirização, de modo diferente do da Súmula nº 331/1993 do TST. Tais projetos são iniciativas de atores distintos, contam com abordagens variadas e incidem sobre pontos diversos do fenômeno, como mostram os projetos nº 4.302/1998, nº 4.330/2004, nº 5.439/2005, nº 6.975/2006, nº 1.621/2007, nº 6.832/2010, nº 3.257/2012 e nº 7.892/2014.<sup>12</sup> E uma discussão que surge quase sempre nesses projetos é sobre o alcance “objetivo” da terceirização: se ela deve ser admitida apenas nas atividades instrumentais dos empreendimentos, ou, adicionalmente, em suas atividades finalísticas.

Essa discussão sobre o alcance “objetivo”, aliás, surge com força também no Poder Judiciário – mais exatamente no órgão máximo desse poder: o STF. Desde 2010, esse tribunal vem emitindo, sob a forma de liminares, decisões a

9. Acrescente-se que essa postura ambivalente do Estado não se restringiu à terceirização *stricto sensu*, já analisada acima, mas prosseguiu com a terceirização via cooperativas de trabalho e via pessoas jurídicas (PJs), não estudadas aqui. Para uma análise da terceirização por meio de cooperativas de trabalho e de pessoas jurídicas, ver Campos (2009).

10. Para entender por que as cooperativas se tornaram um mecanismo de terceirização do trabalho, é importante lembrar que a Lei nº 8.949/1994 introduziu um parágrafo único ao Artigo 442 da CLT, dispondo que, qualquer que fosse a atividade econômica desenvolvida, não haveria vínculo de assalariamento entre as cooperativas e seus associados, bem como entre estes e terceiros – tomadores de serviços cooperados. Ou seja, a título de incentivar o cooperativismo no Brasil, essa lei instituiu a presunção legal de que, sempre que esse se fizesse presente, não haveria que cogitar o assalariamento dos trabalhadores envolvidos. Ocorre que a Lei nº 8.949/1994 instigou o surgimento de inúmeras cooperativas de mão de obra em que não se evidenciavam os princípios próprios do cooperativismo laboral (como os da dupla qualidade e da retribuição diferenciada). Tais cooperativas não surgiam para prestar serviços aos seus associados, mas tão somente para terceiros. Além de que elas não serviam aos trabalhadores autônomos, para que pudessem exponenciar as capacidades e qualidades de seu trabalho em conjunto. Pelo contrário, essas cooperativas apenas reuniam trabalhadores caracterizados pela personalidade e pela subordinação – elementos caracterizadores de trabalhadores empregados. Ilustrando uma vez mais a ambivalência do Estado brasileiro, desde a década de 1990, o Poder Judiciário vem julgando ações em que justamente se discute a natureza cooperativa desses arranjos econômicos. Em várias ações individuais, plúrimas ou coletivas *lato sensu* (movidas pelo Ministério Público), os juizes, desembargadores e ministros têm reconhecido o contrário da presunção estabelecida pela Lei nº 8.949/1994: os trabalhadores que prestam serviços a empreendimentos por meio de cooperativas de mão de obra são, na verdade, empregados (sem carteira) desses empreendimentos. Isso porque, tirando o estrito pagamento pelos serviços prestados, não há nada nesses arranjos que indique que os trabalhadores são os destinatários (nem principais nem secundários) dos esforços das cooperativas. Em paralelo, nada há nesses arranjos que mostre que os trabalhadores obtêm benefícios que não conseguiriam se não estivessem associados (pelo contrário, os benefícios obtidos são os mesmos de qualquer trabalhador meramente empregado). Para mais detalhes, ver Campos (2009).

11. Para uma análise da Lei nº 12.690/2012, ver Ipea (2013).

12. Nessa série de projetos de lei, o que mais debate gerou no Poder Legislativo (como indica o número de outros projetos a ele pensados) é o de nº 4.330/2004, de autoria do deputado federal Sandro Mabel (PMDB/GO).

respeito do assunto.<sup>13</sup> E, com frequência, os casos em julgamento versam sobre a terceirização de atividades finalísticas (e não só instrumentais), em setores como o de água, esgoto, energia, transporte e comunicações. As liminares afirmam que nesses setores, que contam com regulações próprias (de tipo administrativo e empresarial),<sup>14</sup> é admitida a terceirização de atividades finalísticas, ao contrário do que dispõe a Súmula nº 331/1993 do TST.

Mais recentemente, um caso específico, oriundo do setor de papel e celulose, que não conta com regulação própria (e que, portanto, deveria ser regulado pela súmula do TST), também chegou para julgamento no STF. O assunto é basicamente o mesmo: a terceirização de atividades finalísticas dos empreendimentos. É verdade que ainda não há posicionamento coletivo do tribunal, mas os relatos acerca de alguns posicionamentos individuais dos ministros afirmam que:

A proibição genérica de terceirização, baseada apenas na interpretação jurisprudencial dos tribunais trabalhistas do que seria “atividade-fim” pode interferir no direito fundamental de livre-iniciativa, capaz de esvaziar a liberdade do empreendedor de organizar sua atividade empresarial de forma lícita e da maneira que entenda ser mais eficiente (Aguiar e Baeta, 2014).

Enfim, será preciso aguardar o posicionamento coletivo do STF sobre o assunto. Seja como for, a título de conclusão, talvez se possa dizer que as posturas ambivalentes do Estado frente à terceirização tiveram continuidade no período mais recente. Além disso, talvez se possa afirmar também que tais posturas mostraram uma disputa entre diferentes tipos de direitos (que, em sentido literal, constituem a própria linguagem do Estado). Em certa extensão, o direito do trabalho vem sendo desalojado de seus espaços históricos, tanto pelo direito administrativo quanto pelo direito empresarial. Será necessário aguardar para ver até onde irá esse movimento, que deve ser regulado pelo direito constitucional (que é a linguagem específica do STF).

### 2.3 Sistema único de trabalho

Mesmo em um contexto de término de governo, começou a circular em 2014 um anteprojeto de lei, de iniciativa do MTE, criando o Sistema Único de Trabalho (SUT). Em uma perspectiva histórica, os temas presentes no anteprojeto já podiam ser identificados nas discussões dos congressos do sistema público de emprego, ocorridos em âmbito regional e nacional ao longo de 2004 e 2005 (Brasil, 2004 e 2005; Todeschini, Ligiéro e Matos, 2005). Ademais, os assuntos tematizados também já podiam ser localizados nos debates das conferências de emprego e trabalho decente, ocorridas nas esferas regional e nacional entre 2010 e 2012 (Brasil, 2011a; 2011b).

13. Para uma análise dessas decisões do STF (e de outras mais, também relacionadas ao tema da terceirização), ver a edição número 20 deste periódico.

14. Essas regulações próprias correspondem, essencialmente, à Lei nº 8.987/1995 – Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas – e à Lei nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações.

Apoiando-se nesse acúmulo de discussões, um grupo de trabalho elaborou o anteprojeto de lei criando o SUT.<sup>15</sup> A ideia desse grupo era reorganizar as políticas de trabalho e renda existentes, inspirando-se em outras políticas – como as de saúde (que possuem o Sistema Único de Saúde – SUS) e de assistência (que contam com o Sistema Único de Assistência Social – Suas).

A ideia era superar problemas históricos das políticas de trabalho e renda no Brasil, tais como a dificuldade de entrosamento dos atores federativos, a articulação insuficiente de ações, a integração inadequada no território, a ausência de padronização de ações, a participação insuficiente de atores coletivos, o subfinanciamento em algumas ações (especialmente os serviços) etc. (Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Cardoso Jr., 2005; Cardoso Jr. *et al.*, 2006; Moretto, 2007).

Com o intuito de colaborar para a superação de tais problemas, o anteprojeto define que o SUT:

[é] organizado sob a forma de sistema único, de caráter nacional, descentralizado e cofinanciado, gerido pelos entes federados, com a coordenação da União, garantida a participação de representantes dos trabalhadores e empregadores na sua gestão (Brasil, 2014).

Os princípios a orientar o SUT são os mesmos previstos na Constituição de 1988, que devem balizar quaisquer políticas da área social: universalidade, integralidade, equidade, gratuidade, diálogo, unicidade, integração, descentralização e regionalização. Mas um princípio adicional pode ser mencionado: o da promoção do trabalho decente, que possibilita a vida digna, por meio da liberdade, da igualdade, da segurança e do diálogo (Brasil, 2006; 2010; Cepal, Pnud e OIT, 2008; OIT, 2006; 2009).

Segundo o anteprojeto, o SUT não prevê novas políticas de trabalho e renda, mas sim a reorganização das existentes, no âmbito de um sistema reestruturado. Essas políticas incluem as transferências monetárias (com destaque para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e a concessão de crédito), bem como as prestações de serviços (destacando-se a intermediação e a qualificação ocupacional, além da mediação de conflitos).<sup>16</sup>

15. Esse grupo de trabalho foi designado pela Portaria MTE nº 1.879/2013.

16. Segundo o anteprojeto, as seguintes políticas estarão sob a atenção do SUT: *i)* concessão do seguro-desemprego e do abono salarial; *ii)* intermediação de mão de obra; *iii)* certificação profissional; *iv)* orientação profissional; *v)* qualificação profissional; *vi)* identificação do trabalhador; *vii)* registro profissional de profissões regulamentadas que não possuem entidades fiscalizadoras do exercício profissional; *viii)* aprendizagem profissional e estágio; *ix)* fomento ao empreendedorismo e ao crédito para a geração de trabalho, emprego e renda; *x)* fomento e concessão de microcrédito produtivo orientado; *xi)* fomento e assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário e associado; *xii)* classificação de ocupações; *xiii)* geração e divulgação de informações sobre o trabalho; *xiv)* assistência à homologação da rescisão do contrato de trabalho; *xv)* negociação coletiva e mediação pública de conflitos trabalhistas; *xvi)* registro e arquivamento de convenções e acordos coletivos de trabalho; *xvii)* orientação trabalhista; *xviii)* assistência aos trabalhadores resgatados de situação análoga à de escravo; *xix)* atendimento preliminar de crianças e adolescentes afastados do trabalho infantil e encaminhamento aos órgãos competentes; *xx)* registro de empresas de trabalho temporário; *xxi)* concessão de autorização de trabalho para o migrante; e *xxii)* organização e manutenção de cadastros públicos na área trabalho.

A gestão dessas políticas, no âmbito do SUT, deve se dar de forma a valorizar a “descentralização, compartilhamento, articulação, participação, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados” (Brasil, 2014). O anteprojeto prevê que, no âmbito nacional, a gestão deve ser coordenada pelo MTE; no âmbito estadual e municipal, pelas respectivas secretarias estaduais e municipais de trabalho (ou órgãos equivalentes).

Para além desses órgãos, o SUT deve contar, na gestão das políticas, com conselhos de trabalho (nacional, estaduais e municipais), de natureza deliberativa, permanente, participativa e paritária (com a presença de representantes de governos, trabalhadores e empresários). Vale dizer que esses conselhos devem ter, entre suas atribuições, a de discutir e aprovar políticas de trabalho (políticas nacional, estaduais e municipais), bem como planos para sua viabilização (planos nacional, estaduais e municipais de ações e serviços do SUT).

Enfim, na gestão do SUT, todos esses órgãos devem contar com competências comuns, concorrentes e também privativas, de maneira a possibilitar que as políticas de trabalho e renda contem com uma gestão caracterizada pela “descentralização, compartilhamento, articulação, participação, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados” (Brasil, 2014).

Os serviços oferecidos pelo SUT devem ser integrados e (importante dizer) padronizados, podendo ser prestados diretamente por órgãos públicos ou, então, por entidades privadas. Como gestor nacional do sistema, o MTE definirá a melhor forma de efetuar a integração e a padronização dos serviços.

Um aspecto interessante (e similar às experiências nas áreas de saúde e assistência) é que as unidades de atendimento do SUT, em todo o território nacional, deverão ser organizadas de maneira hierarquizada, de acordo com os níveis de complexidade dos serviços por elas disponibilizados.

Além disso, a operacionalização dessas unidades de atendimento “será realizada por meio de conjunto de sistemas informatizados, integrados, desenvolvidos e mantidos sob a responsabilidade da União, com a cooperação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (Brasil, 2014).

No que se refere ao custeio do SUT, o FAT deve ser transformado no Fundo Nacional do Trabalho (FNT), mantendo sua natureza contábil e financeira, permanecendo ligado ao MTE e continuando a custear os benefícios e serviços laborais. Nessa mesma linha, a estrutura de receitas do FNT deve se manter idêntica à do FAT: receitas primárias (Programa de Integração Social – PIS/Programa

de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP), secundárias (financeiras)<sup>17</sup> e adicionais.<sup>18</sup>

Não obstante, ao comparar o FNT e o FAT, há novidades. O anteprojeto estabelece que a quota-parte dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical, bem como as multas e os demais encargos trabalhistas, apurados ou não por ação de fiscalização,

serão utilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego nas despesas de manutenção e modernização das suas unidades de atendimento e no financiamento de programas de modernização e incentivo da inspeção do trabalho e de outros programas inseridos no âmbito da competência do ministério (Brasil, 2014).

Além disso, o anteprojeto prevê que a “União compensará o FNT, no valor correspondente à estimativa de renúncia sobre quaisquer das suas receitas, decorrente de desoneração tributária, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do fundo” (Brasil, 2014). Isso é algo importante no atual contexto de proliferação de iniciativas de desonerações tributárias.

Seja como for, no que se refere às despesas do SUT, deve se manter o envio de 40% das receitas primárias (PIS/PASEP) para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o intuito de possibilitar a geração de trabalho e renda nos empreendimentos beneficiados por seus empréstimos.<sup>19</sup>

Acrescente-se que os estados e os municípios serão obrigados a constituir fundos próprios, para receber repasses de recursos do SUT e para financiar os benefícios e serviços laborais. Para tanto, deverão constituir seus respectivos conselhos de trabalho, planos de ações e serviços e assim por diante.

Além disso, “o cofinanciamento no âmbito do SUT será realizado por meio de repasse fundo a fundo pactuado entre os entes federados”, assim como:

[o] cofinanciamento dos programas, projetos, ações e serviços, e o aprimoramento da gestão da política do trabalho no SUT se efetuam por meio de repasses automáticos entre os fundos do trabalho e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo (Brasil, 2014).

17. Receitas como a atualização financeira e os juros devidos pelos agentes aplicadores dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores dos benefícios, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; e os *superavit* financeiros apurados no balanço patrimonial de cada exercício.

18. Receitas como o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do Artigo 239 da Constituição Federal; a quota-parte dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical de que trata o inciso IV do Artigo 589 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; as multas e os demais encargos trabalhistas, apurados ou não por ação de fiscalização, exceto aqueles de que trata a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 8.844, de 20 de dezembro de 1994; os recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe forem consignadas no orçamento anual; as alienações patrimoniais e os rendimentos de capital; as taxas, as multas, os emolumentos e os preços públicos arrecadados no âmbito do SUT; as ajudas, as contribuições, as doações e os donativos; as rendas eventuais; e os outros recursos que lhe sejam destinados.

19. Esses recursos constituirão parcela do patrimônio do FNT.

A título de considerações finais, o anteprojeto de lei que institui o SUT é uma tentativa de superar problemas históricos das políticas de trabalho e renda no Brasil, já descritos acima, assim como também é uma tentativa de sobrepujar problemas que surgiram no período recente, como aqueles derivados das iniciativas de desoneração tributária. O anteprojeto prevê que o FNT deve ser ressarcido pelo Tesouro Nacional por quaisquer desonerações que venham a incidir sobre suas fontes primárias de receitas (PIS/PASEP). Isso pode ser importante para mitigar a atual insuficiência de recursos para as políticas de trabalho e renda no país.

Em paralelo, o SUT é uma tentativa de resolver problemas decorrentes do esgotamento do FAT, como mecanismo de custeio de determinadas ações, tais como os serviços de trabalho. O anteprojeto determina que certas receitas (contribuição sindical, multas e encargos trabalhistas etc.) sejam vinculadas a despesas com serviços (por exemplo, com a modernização de postos de atendimento aos trabalhadores). Isso pode ajudar a amenizar a escassez de recursos para as políticas de trabalho e renda – em particular para aquelas que consistem em prestação de serviços.

Como sumário, no anteprojeto que estabelece o SUT, talvez seja importante destacar os seguintes aspectos: *i*) a repactuação das atribuições e das responsabilidades dos atores federados frente às políticas de trabalho e renda; *ii*) no bojo dessa repactuação, a facilitação da transferência de recursos financeiros entre esses atores (substituição do modelo de convênio pelo de fundo a fundo); *iii*) a preservação do FNT perante as iniciativas de desoneração tributária (que afetam as suas receitas primárias – PIS/PASEP); *iv*) a vinculação de receitas para a prestação de serviços (intermediação, inspeção etc.); e *v*) a articulação, a integração e a padronização das transferências e dos serviços de trabalho e renda (inclusive com sua disposição no território segundo seus “níveis de complexidade”). Dentro do anteprojeto, estes aspectos parecem ser bastante relevantes.

Enfim, em que pese a demora de quase uma década para sua proposição (dado que vários dos temas presentes no anteprojeto já foram debatidos nos congressos de 2004 e 2005), o SUT pode representar um avanço no processo de constituição de um sistema público de trabalho e renda, sanando problemas históricos (e outros recentes) das tentativas de erigir tal sistema no Brasil. Seja como for, a proposição do SUT se dá em um momento de término de governo, sendo que o próximo já desenhou um cenário de inúmeras restrições para o avanço das políticas de trabalho, a começar pelos recursos orçamentários. Assim, surge a dúvida – ainda mais quando se leva em conta o passado de dificuldades do MTE para se afirmar em meio à disputa por recursos entre os vários ministérios: quais as reais e efetivas possibilidades de implantação do SUT no futuro próximo?

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

#### 3.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e execução orçamentária do MTE

A edição anterior deste periódico mostrou que o resultado nominal do FAT<sup>20</sup> em 2012, em valores atualizados, não só havia sido positivo como também foi maior do que em 2011, chegando a cerca de R\$ 3,4 bilhões em valores reais.<sup>21</sup> Contudo, este resultado se apoiou, em sua maior parte, no aumento da participação dos recursos do Tesouro no financiamento do FAT de 0,18%, em 2011, para cerca de 9%, em 2012, e também em uma rentabilidade muito alta obtida pelos investimentos do FAT no extramercado, fazendo com que a receita obtida pelo fundo com este item tivesse se elevado em 67% em termos reais. Já em 2013, o resultado nominal do fundo foi negativo em R\$ 10,4 bilhões, o pior resultado da história.

Para começar a entender o resultado de 2013, serão examinadas as receitas do fundo, cujo quadro resumido é dado pela tabela 4. De acordo com ela, além de a receita primária<sup>22</sup> do fundo ter diminuído pelo segundo ano consecutivo (1,2%), houve uma grande queda nas receitas financeiras – causada, principalmente, pela rentabilidade negativa das aplicações do FAT no extramercado. Por isso, o ano de 2013 marcou a maior taxa negativa de crescimento real das receitas do FAT em toda a sua história: 13,51%. E isso aconteceu mesmo com um aumento do repasse do Tesouro para o fundo de R\$ 5,6 bilhões para R\$ 6,5 bilhões, em valores reais.

TABELA 4  
**Receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (2011-2013)**  
 (Em R\$ milhões)

Entradas	2011	2012	2013
1. Receita primária (PIS-PASEP)	40.921,54	40.101,95	37.983,73
2. Receitas financeiras	12.766,56	15.312,03	8.289,31
3. Outras receitas	1.048,09	6.561,85	7.329,22
3.1 Transferência de recursos ordinários do Tesouro	98,76	5.607,56	6.582,26
3.2 Outras	949,33	954,30	746,96
<b>Total (1 + 2 + 3)</b>	<b>54.736,19</b>	<b>61.975,83</b>	<b>53.602,26</b>

Fonte: CGFAT/MTE, Siafi/Sidor.  
 Elaboração: Disoc/lpea.  
 Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA de 2013.

20. O resultado nominal do FAT é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT (que incluem aquelas advindas da arrecadação do PIS/PASEP, as receitas financeiras e outras entradas de recursos) e o montante da soma das despesas correntes do fundo – que incluem os gastos obrigatórios com o seguro-desemprego e o abono salarial, mais aqueles com os programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao BNDES, no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

21. Nesta subseção o deflator utilizado para calcular os valores reais foi o IPCA.

22. A receita primária é aquela advinda da arrecadação do PIS/PASEP, que é repassada ao FAT após a dedução da Desvinculação de Recursos da União (DRU).



Ocorre que, como já era esperado, o repasse de recursos do Tesouro determinado pelo orçamento foi, de fato, menor do que as necessidades do FAT, o que exigiu que se recorresse aos recursos do patrimônio do fundo para cobrir as despesas obrigatórias, em um montante que chegou a R\$ 4,98 bilhões. Além disso, segue o mesmo quadro descrito antes em que a arrecadação do PIS/PASEP se torna cada vez mais a âncora da sustentação, com uma participação de quase 71% nas receitas em 2013, enquanto os repasses para os depósitos especiais – para gastos com programas de geração de emprego e renda – se reduziram em 25% em termos reais em 2013.

Em 2014,<sup>23</sup> diante da expectativa de receitas de cerca de R\$ 57,91 bilhões e de obrigações de R\$ 70,65 bilhões, havia uma previsão de necessidade de recursos do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 12,66 bilhões. Contudo, o valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2014 foi de apenas R\$ 86,7 milhões. Por isso a Programação de Depósitos Especiais (PDE) feita para 2014 seguiu a proposta feita pelo MTE de usar recursos provenientes de antecipação das amortizações dos depósitos especiais feitos anteriormente. Na Resolução do CODEFAT nº 727, de 10 de abril de 2014, foram previstos R\$ 3,5 bilhões para serem destinados aos depósitos especiais, mas estes recursos não viriam dos excedentes da reserva mínima de liquidez, como ocorre normalmente, mas sim da antecipação das amortizações vindas do BNDES referentes aos programas FAT-Fomentar<sup>24</sup> e FAT-Exportar.<sup>25</sup> A distribuição desses recursos seria a seguinte: 60,9% para as pequenas empresas (incluindo o FAT-Turismo), 8% para as médias empresas, 17,1% para a agricultura familiar, 8,6% para o microcrédito e 5,4% para o financiamento de táxis (FAT-Taxista).

Como mencionado na edição anterior, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 4.380/2013 – TCU-1ª Câmara, havia determinado que o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) apresentasse medidas efetivas para a reversão da situação de desequilíbrio financeiro do fundo. Assim, na reunião realizada em 18 de dezembro de 2013, o CODEFAT decidiu elaborar um ofício para os ministros da área econômica com duas solicitações: *i*) restituição ao FAT dos recursos descontados, no âmbito da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), da arrecadação do PIS/PASEP; e *ii*) restituição ao FAT do valor “apurado” pela Receita Federal pelas desonerações tributárias da contribuição PIS/PASEP.

Além disso, decidiu-se apresentar uma proposta de Projeto de Lei para regulamentar o parágrafo 4º do Artigo 239 da Constituição Federal de 1988, criando a contribuição adicional (CA) da empresa cujo índice de rotatividade da força de

23. Ver Ata da 124ª. Reunião Ordinária do CODEFAT.

24. O programa FAT-Fomentar, criado pela Resolução nº 345, de 10 de julho de 2003, pretende gerar emprego e renda por meio do financiamento dos investimentos produtivos das pequenas e médias empresas.

25. O programa FAT-Exportar, criado pela Resolução do CODEFAT nº 344, de 10 de julho de 2003, determinou a concessão de financiamentos destinados a fomentar as exportações brasileiras.



trabalho excede o índice médio de rotatividade do setor (contribuição comumente chamada de adicional de rotatividade). Contudo, a proposta, no seu Artigo 5º, prevê uma isenção dessa contribuição para “as entidades classificadas como micros e pequenas empresas, (...) e as empresas em situação de recuperação extrajudicial, judicial ou de falência decretada pelo poder público”.<sup>26</sup> Dentro das propostas do MTE, a criação deste tributo pode ser vista como a única que pode ter repercussão sobre o problema essencial de financiamento do FAT: o descompasso entre o crescimento das despesas obrigatórias (seguro e abono) e o crescimento das receitas.

Contudo, depois das eleições de 2014, com a intenção de controlar as contas públicas, o governo tomou medidas mais duras para reduzir os gastos com o seguro-desemprego e com o abono. As medidas tornaram mais rigorosos os requisitos de acesso ao seguro-desemprego formal (em particular para aqueles que pedem o benefício pela primeira vez) e ao do pescador artesanal. No caso do abono, visou-se tornar o valor do benefício mais vinculado ao tempo que o trabalhador formal esteve empregado no período de referência, gerando benefícios pagos em um montante menor do que o salário mínimo. Essas medidas e seus possíveis impactos serão discutidas na próxima seção.

Quanto à execução orçamentária de programas e ações selecionados dentro do MTE, sua síntese consta da tabela 5. Em 2013, apesar de se estar sob a vigência do Plano Plurianual (PPA) do período 2012-2015, houve várias alterações na configuração das ações no orçamento do MTE. Na prática, vários programas que existiam no orçamento em 2012 deixaram de existir, restando apenas, entre os mais importantes, o programa de Economia Solidária (Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária), o Autonomia e Emancipação da Juventude e o grande programa, em termos de orçamento, Trabalho, Emprego e Renda, que continua a incluir as ações concernentes ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), mas também passou a incluir uma ação de fiscalização do trabalho. Entre as poucas ações que não foram alteradas se destacam aquelas que se referem ao pagamento dos benefícios referentes às várias modalidades do seguro-desemprego, além da que se refere ao pagamento do abono salarial.

Por tudo isso os dados do orçamento do MTE mostrados na tabela 5 dizem respeito apenas a 2013. No caso dos gastos com o pagamento de benefícios das diversas modalidades do seguro-desemprego houve continuidade do crescimento, em termos reais, das modalidades “formal” (10% em termos reais) e “trabalhador doméstico” (12,3% em termos reais). Contudo, houve uma pequena queda nos gastos com o seguro-desemprego para o trabalhador libertado da condição de escravo (0,65%) e uma queda de 4,7% nos gastos com o seguro-desemprego do pescador artesanal. Este último movimento será discutido mais à frente.

---

26. Ver MTE (2013b).

TABELA 5  
**Volume e nível de execução orçamentária do MTE em 2013, segundo programas e ações selecionados do PPA (2012-2015)**

Programas e ações selecionados – PPA 2012-2015	2013	
	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)
Ministério do Trabalho e Emprego	66.954.859.381	94,80
<i>Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária</i>	72.653.590	75,50
Fomento e fortalecimento de empreendimento econômicos solidários e suas redes de cooperação	56.764.592	73,40
Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	15.888.998	85,89
<i>Autonomia e emancipação da juventude</i>	69.705.894	52,03
Concessão de auxílio financeiro	22.000.000	73,80
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem Urbano e Campo	47.705.894	45,80
<i>Trabalho, emprego e renda</i>	46.892.661.880	98,98
Pagamento do benefício abono salarial	14.658.749.888	99,27
Pagamento do seguro-desemprego	29.940.187.738	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	1.891.732.661	96,56
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	32.342.416	98,14
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	3.918.694	61,61
Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do programa do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)	117.168.248	59,87
Fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho	27.098.423	82,85
Democratização das relações de trabalho	846.950	51,61
Produção e difusão de conhecimentos para a promoção de políticas públicas em segurança e saúde no trabalho	4.404.706	93,73
Cadastros públicos na área de trabalho e emprego	32.062.495	70,59
Estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda	5.772.426	34,81
Qualificação social e profissional de trabalhadores	6.616.461	5,04
Outras ações	171.760.774	70,76
<i>Outros programas finalísticos</i>	52.515.417	96,00
<i>Programas não finalísticos</i>	19.867.322.600	86,50

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

### 3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Em 2013, foram gastos cerca de R\$ 31,9 bilhões com o pagamento dos benefícios do Programa do Seguro-Desemprego em todas as suas modalidades, um montante cerca de 9% superior em termos reais ao resultado de 2012. Já o número de

segurados atendidos pelo programa em todas as suas modalidades passou de cerca de 8,8 milhões, em 2012, para 9,1 milhões, em 2013.<sup>27</sup>

Esse aumento foi, basicamente, motivado pelo comportamento da principal modalidade do programa, o seguro-desemprego formal. Depois de ter apresentado estabilidade em 2012, o número de segurados cresceu em 2013 de 7,8 milhões para 8,3 milhões (alteração de 6,35%). A segunda modalidade com maior número de segurados no programa, o seguro do pescador artesanal, apresentou uma queda depois de vários anos de aumento e será examinada mais à frente.

Quanto aos fatores que podem influenciar o número de segurados da modalidade formal, a questão da rotatividade continua fundamental para se entender os gastos com o seguro. Mais especificamente, como mostra o Dieese (2014), o crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego é determinado sobretudo pelo aumento da formalização em condições de contratações precárias, no que se refere à duração do vínculo de trabalho. Em tese, o aumento do número de segurados pode ser explicado pelo fato de o número de demitidos sem justa causa ter crescido em 2013 a uma taxa maior do que a do ano anterior (4,5% contra 1,3%). Outro dado interessante é a tendência de desaceleração do crescimento do estoque de trabalhadores formais<sup>28</sup> na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que caiu de 6,9%, em 2010, para 2,5%, em 2012, e chegou a 3,1%, em 2013. Se os dados da Rais para 2013 continuarem a mostrar uma relativa estabilidade na taxa de rotatividade dos trabalhadores celetistas como vem acontecendo desde 2002,<sup>29</sup> pode-se ter um quadro de desaceleração da elevação do número de segurados.

Outro fator importante para entender o crescimento dos gastos com o seguro é o salário mínimo (SM). A razão fundamental para isso é que o SM é o valor mínimo do benefício do seguro e é o indexador para definir as faixas de benefícios acima dele. Mas é provável que seu peso seja menor do que o da rotatividade.

Diante disso, o governo tomou uma medida de impacto para conter o aumento dos gastos com o seguro-desemprego, editando a Medida Provisória nº 665, em 30 de dezembro de 2014. Quanto à modalidade formal, a mudança mais relevante diz respeito ao número de meses necessários de recebimento de salário no setor formal para o recebimento do benefício. Antes, bastava o trabalhador ter recebido salários nos seis meses anteriores à dispensa. Com a medida provisória, o recebimento de salários deverá ocorrer nos dezoito meses anteriores à dispensa na primeira solicitação do seguro; doze meses na segunda solicitação; e seis meses nas solicitações seguintes.

27. Todos os dados físicos do seguro-desemprego citados nesta subseção foram extraídos em outubro e novembro de 2014. Já os dados financeiros citados usaram como fonte os Relatórios Financeiros do FAT.

28. Número de vínculos ativos em 31/12.

29. Ver MTE (2014a).

A intenção do governo é economizar R\$ 9 bilhões e também dificultar as fraudes.<sup>30</sup> Embora a medida provisória provavelmente seja bastante efetiva na economia de recursos, ela vai atingir fortemente aqueles trabalhadores formais com vínculos mais precários, em particular quanto ao tempo de emprego. Mais especificamente, esta medida atinge fortemente as pessoas que estão ingressando no mercado de trabalho formal, principalmente os jovens e aqueles egressos do setor informal.<sup>31</sup> Há uma possibilidade de que a medida provisória possa diminuir a rotatividade, uma vez que ela tende a diminuir o incentivo ao conhecido “acordo” entre patrões e empregados para que os últimos sejam demitidos sem justa causa e possam ter direito ao seguro. Mas isto é ainda incerto e será interessante ver o que vai acontecer. O fato é que esta medida diminui consideravelmente o acesso ao direito para aqueles trabalhadores formais com vínculos mais precários, o que não é o ideal. Além disso, serão mostradas abaixo medidas importantes que visam melhorar a gestão do programa, cujos resultados poderiam diminuir a necessidade das ações drásticas que foram tomadas.

Sobre essas medidas, pelo lado da legislação, por exemplo, será interessante analisar os efeitos das mudanças recentes nas normas do seguro-desemprego, que condicionaram o seu recebimento para aqueles que fazem o segundo requerimento em menos de dez anos à participação em um curso de qualificação profissional no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Pelo lado da gestão, deve-se ressaltar que o MTE está em vias de implementar uma série de mudanças na gestão do seguro-desemprego,<sup>32</sup> a fim de melhorar os mecanismos de controle e, por conseguinte, combater as fraudes. Entre a série de modificações previstas é possível destacar a implementação da validação prévia e autorização para uso de computadores que possibilitam: *i*) a identificação e a localização de cada computador; *ii*) as ações de seguro-desemprego efetuadas por cada agente credenciado; *iii*) os registros de IP utilizados (internos e externos); e *iv*) consequentes processos de trilha de auditoria.

A gestão do seguro também seguirá recomendações de controle feitas pela Polícia Federal que envolverão, entre outras: *i*) inclusão de mecanismo “captcha” para telas específicas do sistema seguro-desemprego, como medida de combate a “robôs” que buscam a captura de dados do sistema; *ii*) execução de processos de capacitação de agentes de seguro-desemprego; *iii*) aprimoramento na habilitação do seguro-desemprego, com aprimoramento do “empregador *web*” destinado ao uso dos empregadores, com exigência de certificado digital; e *iv*) novas rotinas previstas com a Caixa, que envolverão o acesso a informações de base de dados

30. Ver Cucolo e Borba (2015).

31. Por exemplo, ver a análise feita pelo economista Ricardo Paes de Barros em Carneiro (2015).

32. Ver MTE (2014c).

de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), melhoria em processos de notificações de recursos de seguro-desemprego e aprimoramento de mecanismos de combate à fraude no seguro.

O número de segurados na modalidade “pescador artesanal”, pela primeira vez em anos, apresentou uma queda, passando de 948 mil pessoas, em 2012, para 810 mil, em 2013. Provavelmente, o principal motivo por trás dessa redução foi o fato de uma das causas que havia provocado o grande aumento de 2013 – o forte aumento do número de pagamento de benefícios por ordem judicial – ter deixado de ter influência. Deve-se acrescentar que o resultado de 2013 ainda é o segundo maior da história do programa do seguro do pescador artesanal.

O seguro-defeso, assim como a modalidade formal, também sofreu impactos da Medida Provisória nº 665. Quanto aos requisitos para a obtenção do referido benefício, as mudanças mais importantes foram:

- a) o pescador artesanal não fará jus a mais de um benefício de seguro-desemprego no mesmo ano decorrente de defesos relativos a espécies distintas;
- b) a concessão do benefício não será mais extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional;
- c) não será permitida a acumulação do benefício do seguro-defeso com nenhum outro benefício decorrente de programa de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente;
- d) exigência de registro como pescador profissional, categoria artesanal e com pelo menos três anos de duração até a data de requerimento do benefício (antes o prazo era de um ano); e
- e) verificação, por parte do INSS, no ato da habilitação, do pagamento da contribuição previdenciária por parte do pescador artesanal há pelo menos um ano, ou pelo menos desde o último período de defeso, o que for menor.

As medidas tomadas para o seguro-defeso, principalmente no caso das modificações *a* e *b*, acima descritas, devem contribuir para dificultar as fraudes, tocando em aspectos que eram frágeis no que diz respeito ao cadastramento do pescador artesanal como, por exemplo, a questão do direito ser extensível a atividades de apoio à pesca e aos familiares do pescador artesanal.

Mas, antes da promulgação da medida provisória, o governo já estava reagindo às fortes evidências de desvios na concessão do seguro-defeso. Além da experiência do Ceará, já mencionada no número anterior desse periódico, estão em andamento ações do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) para estabelecer o controle de

acesso ao Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP),<sup>33</sup> cuja exigência foi reforçada na Medida Provisória nº 665. Uma delas foi a Instrução Normativa MPA nº 13, de 21 de dezembro de 2012, que determinou: *i*) o estabelecimento de critérios e procedimentos para a atualização de dados e substituição de licenças de pescador profissional; *ii*) a determinação do prazo de até trinta dias contados da data do aniversário de cada pescador profissional para proceder à atualização dos dados e requerer a substituição da licença; *iii*) determinação de que o requerimento de substituição da licença de pescador profissional será efetuado por meio de acesso ao módulo do pescador profissional no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SIsRGP). Além disso, foi criado um novo modelo da licença, em formato de cartão, confeccionado em polietileno, com QR-Code, o qual permitia o acesso das informações de forma *online*. Para não prejudicar os pescadores que moram em locais de difícil acesso, o Artigo 17 da referida Instrução Normativa, determinou que as licenças seriam canceladas se “o registro for suspenso por mais de 6 (seis) meses, sem que seja apresentado recurso ou justificativa pelo interessado”.

Os resultados disso foram a suspensão de 271.146 licenças de pescador profissional, representando 39,87% do total de RGP ativos (680.002). As Unidades da Federação (UFs) que apresentaram maior número de suspensão de licenças foram Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas. Deve-se notar que essas UF's também eram, na mesma ordem, as que apresentavam maior número de RGP. Além disso, gerou-se uma redução no total de pescadores cadastrados no MPA, que saiu de 1.041.000, ao final de 2012, para 965.000 em novembro de 2013. Essas medidas tocam em um dos principais problemas na gestão do programa do seguro-defeso, que é justamente o quão comum é haver beneficiários que não são pescadores artesanais, ou nem mesmo pescadores.<sup>34</sup> A ideia, depois disso, seria iniciar o processo de manutenção das licenças de pescador profissional, em que todos os pescadores teriam de preencher o relatório de atividade em sistema que estava em desenvolvimento, ressaltando que para a efetivação da manutenção da licença seria requisitada a declaração do INSS como segurado especial.

Quanto aos possíveis impactos da Medida Provisória nº 665 sobre o seguro-defeso, há o mérito de ela dificultar mais a ocorrência de fraudes. A determinação do prazo mínimo de um ano, entretanto, de contribuição para o INSS pode se revelar restritiva para a natureza do trabalho do pescador artesanal, que é algo a que se deve prestar atenção.

No que se refere ao seguro-desemprego das trabalhadoras domésticas há uma expectativa quanto ao impacto da Emenda Constitucional nº 72/2013, que ampliou os direitos trabalhistas devidos à categoria. Porém, não houve uma mudança grande no

33. Ver MTE (2014b).

34. Uma discussão aprofundada sobre isso foi feita em Campos e Chaves (2014).

número de segurados deste programa, que passou de 14.967, em 2012, para 15.380, em 2013 (um aumento de 2,8%, próximo ao verificado em 2012). Mas um resultado interessante nessa modalidade de seguro foi o notável aumento de 9% no número de requerentes. Aparentemente, houve uma grande procura pelo benefício, mas que não foi bem-sucedida, pelo menos até o final do referido ano. Talvez, com a regulamentação da Emenda Constitucional e, por conseguinte, a instituição da obrigatoriedade da contribuição dos empregadores para o FGTS (que hoje é facultativa) dos trabalhadores domésticos, pode haver um impulso para o crescimento do número de beneficiários dessa modalidade.

Portanto, na história do seguro-desemprego do trabalhador doméstico, os anos de maior crescimento no número de segurados continuaram a ser os de 2003 (mais de 14,5%, em um momento em que esta modalidade do seguro estava sendo implementada) e os anos de 2008 e 2010, nos quais as taxas de crescimento dos segurados foram superiores a 11,5%, talvez resultantes da crise internacional.

Assim, o aumento dos gastos do seguro-desemprego do trabalhador doméstico apurado no orçamento pode estar mais ligado ao aumento do salário mínimo. Espera-se que a regulamentação da Emenda Constitucional nº 72/2013 possa impulsionar o número de empregados domésticos com acesso ao benefício.

Quanto ao seguro-desemprego do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, já foi mencionado que os gastos com os benefícios caíram em cerca de 0,65% em termos reais. Já o número de segurados, entre 2008 e 2013, caiu 65,7% e só apresentou uma taxa positiva de crescimento em 2012. Claro que em parte isto pode se dever às consequências do trabalho da fiscalização, mas isso é algo que precisa ser mais bem analisado.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, o gasto do FAT com o pagamento do benefício em 2013 foi de R\$ 14,7 bilhões, o que representou um aumento real de 12,2% em relação a 2012. No exercício de 2013, receberam abono salarial pouco mais de 21 milhões de trabalhadores, representando um crescimento de 7,7% em relação ao exercício anterior (19,8 milhões), com percentual de cobertura de 94,88% (número de beneficiários dividido pelo número de identificados na Rais), maior que os 93,82% do exercício de 2012. O padrão de cobertura do abono tem seguido o padrão dos últimos dez anos. Ainda assim, por mais que tenham se observado muitos avanços na divulgação do direito ao benefício, existe algo a se fazer para que os cerca de 1 milhão de trabalhadores que teriam direito ao benefício possam recebê-lo.

O fator que mais influencia o aumento dos gastos com o benefício do abono é o aumento do salário mínimo. O número de trabalhadores com vínculos ativos em 31/12, com base na Rais, que ganham até 2 salários mínimos, foi de 26,8 milhões em 2013, o que representou uma desaceleração na sua taxa de crescimento – média de 3% ao ano (a.a.) no período 2011-2013 contra

10% a.a. no período 2003-2010. Já o número de desligados durante o ano, na Rais, com remuneração até 2 salários mínimos, também apresentou uma desaceleração, com sua taxa de crescimento média anual passando de 8% a.a. no período 2003-2010 a 5% a.a. entre 2011 e 2013. Como as proporções de trabalhadores com remuneração de até 2 salários mínimos, em ambos os casos, têm se mantido estáveis, há a perspectiva de que a desaceleração do crescimento da formalização do mercado de trabalho brasileiro possa repercutir em uma demanda menor pelo abono salarial.

Ainda assim, o benefício do abono salarial foi outro a ser impactado pela Medida Provisória nº 665. Antes, o benefício do abono salarial, no valor de 1 salário mínimo, era pago a quem tivesse exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias consecutivos ou não, no ano. Agora se exige que a atividade remunerada tenha durado, no mínimo, 180 dias ininterruptos. Além disso, o valor do benefício será proporcional ao número de meses trabalhados no ano e o salário mínimo representará apenas o valor máximo do benefício, o que visa tratar melhor quem trabalhou por mais tempo durante o período aquisitivo.

As normativas da Medida Provisória nº 665 no tocante ao abono salarial certamente restringirão consideravelmente o acesso ao benefício. Mas elas seguem uma discussão que existe há algum tempo sobre a necessidade da existência do próprio benefício. Uma das maiores críticas é quanto ao seu grau de focalização sobre os mais pobres, em um contexto em que há outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que atendem melhor esse critério. Em Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2010), por exemplo, verifica-se que, enquanto cerca de 75% dos beneficiários do Programa Bolsa Família estão entre os 40% mais pobres, o mesmo ocorre para apenas 20% dos beneficiários do abono.

Em síntese, os dados para 2013 continuaram a mostrar uma ascensão nos gastos com o pagamento do seguro-desemprego e com o abono salarial em um ritmo superior ao do crescimento das receitas. Ainda assim, os dados do mercado de trabalho formal apresentados acima mostraram uma perspectiva de desaceleração da formalização e, portanto, do ritmo de crescimento dos gastos mencionados.

Diante desse quadro, o CODEFAT já havia proposto a restituição dos valores descontados por conta da DRU e a criação do adicional de rotatividade para viabilizar o pagamento dos benefícios no médio e longo prazo. Além disso, o MTE já havia começado a tomar medidas de melhoria da gestão desses programas, principalmente no caso do seguro. No entanto, o governo resolveu agir mais incisivamente para controlar os gastos com o seguro e o abono por meio da Medida Provisória nº 665. Considerou-se aqui que a medida provisória pode ter sido muito restritiva, em particular no caso do



seguro-desemprego formal, em que os trabalhadores com vínculos mais frágeis terão seu acesso ao benefício ainda mais dificultado. Mas deve-se pontuar que os impactos dessa nova legislação só deverão se fazer sentir em 2016, uma vez que os trabalhadores que adquiriram o direito aos referidos benefícios em 2014 não serão atingidos pelas modificações.

### 3.3 Programas que ofertam serviços

#### 3.3.1 Intermediação de mão de obra

Historicamente o sistema público de trabalho tem, em seu centro, a figura do desempregado – que, de forma temporária e involuntária, não consegue auferir sua subsistência por meio de seu trabalho. Esse sistema oferece transferências monetárias que suprem a ausência de rendimentos, bem como oferece serviços, que possibilitam ao desempregado obter uma nova ocupação – especialmente como assalariado registrado (Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Cardoso Jr., 2005; Cardoso Jr. *et al.*, 2006; Moretto, 2007; Silva *et al.*, 2013).

A respeito dos serviços, que incluem os de intermediação e de qualificação, eles permitem lidar com dois tipos de desemprego. O primeiro é o que decorre da falta de “encontro” entre o ofertante e o demandante por trabalho, por conta da informação insuficiente manejada por ambos. Já o segundo é o que deriva da falta de “encontro” entre a qualificação do ofertante e aquela requerida pelo demandante de trabalho. Pela ordem, um tipo de desemprego é foco da intermediação de trabalho, ao passo que o outro é objeto da qualificação.

Esses serviços têm dificuldades para lidar com o desemprego resultante do ciclo econômico, que é o principal vetor desse fenômeno em economias como a brasileira. Em um ciclo de baixa, o espaço para a intermediação pode ser estreito, diante das poucas oportunidades de ocupação para os desempregados. Já em um ciclo de alta da economia, até pode haver espaço para a intermediação, mas a qualificação pode enfrentar desafios, pois o perfil dos desempregados pode ser distinto daquele requerido pelas oportunidades de trabalho.

Como resumo, pode-se dizer que os serviços do sistema público de trabalho, juntamente com as transferências monetárias, centram-se na figura do desempregado. Mas, no caso dos serviços, centram-se no desempregado por problemas de ausência de informação, assim como naquele com insuficiência de qualificação.

No que se refere especificamente aos serviços de intermediação, durante os anos 2000, eles teriam espaço para se ampliar, dado o ciclo experimentado pela economia, que se traduziu em crescimento do produto e das oportunidades de trabalho (Baltar *et al.*, 2010; Barbosa e Souza, 2010; Berg, 2011; Berg e Tobin, 2011; Cardoso Jr., 2007; Marinakis, 2011; OIT, 2011). Apesar desse

ciclo bastante positivo, tais serviços encontraram várias dificuldades para se expandir nesse período.

Aparentemente isso ocorreu devido a problemas diversos, não relacionados ao ciclo econômico. De acordo com alguns estudos realizados a respeito, atualmente no país os principais meios pelos quais os desempregados procuram ocupações não são os institucionais, mas sim os pessoais (Guimarães, 2004). Entre estes últimos estão as indicações de amigos e de parentes, além de contatos diretos com os empregadores. Já entre os primeiros estão os serviços prestados pelas agências de intermediação, públicas ou mesmo privadas.<sup>35</sup>

Há outros problemas mencionados por tais estudos, como os que se referem às dificuldades enfrentadas pelas agências públicas para mapear as oportunidades de trabalho (vagas), em que pesem suas facilidades para identificar os ofertantes de trabalho (desempregados), especialmente aqueles com menor qualificação. Outros problemas dizem respeito às dificuldades das agências públicas para atuar em segmentos da intermediação com forte presença das agências privadas, especializadas em desempregados com maior qualificação (e renda suficiente para pagar por seus serviços) (Dieese, 2010; Guimarães, 2004; Ipea, 2011; MTE, 2013a).

Defrontando-se com todos esses problemas, os serviços públicos de intermediação demonstram importância reduzida no mercado de trabalho. A análise da taxa de admissão do período mais recente (anos de 2012 e 2013)<sup>36</sup> indica que, do conjunto de admissões de assalariados registrados no país, apenas algo entre 3,5% e 4,0% resultou, de modo direto e imediato, da intermediação promovida pelas agências públicas. Os dados das tabelas 6 e 7 mostram isso com alguma clareza.<sup>37</sup>

Não obstante esse papel reduzido dos serviços públicos de intermediação no conjunto do mercado de trabalho, ressalte-se que ele pode ser bastante importante para segmentos específicos, tais como aqueles compostos por desempregados com pouca qualificação e poucos recursos (financeiros ou sociais), necessários tanto para se qualificarem quanto para procurarem uma nova ocupação. Ou seja, há um papel relevante a ser desempenhado pela intermediação das agências públicas, que é o de promotora de equidade no mercado de trabalho.

35. As agências públicas funcionam no âmbito do Sine, em número aproximado de 1,6 mil em todo o Brasil, funcionando por meio de colaboração entre os entes federados e atuando como "porta de entrada" ou como "ponto de articulação" das políticas de trabalho, tanto transferências quanto serviços, como já mencionado acima.

36. Nesta análise somente se apresentam números e indicadores relativos aos anos de 2012 e 2013. Isso porque tais anos são posteriores à implantação do sistema Mais Emprego, que reorganizou a estrutura e o funcionamento dos serviços públicos de intermediação (inclusive no que se refere aos dados gerados no âmbito de tais serviços). Sobre isso, ver Campos (2012) e Ipea (2011; 2013).

37. Essa reduzida taxa de admissão não é uma característica exclusiva dos serviços públicos de intermediação no Brasil, pois os serviços de outros países apresentam característica semelhante (até mesmo de países com serviços bem estruturados, como Alemanha, Reino Unido e outros da Europa). A este respeito, ver Ipea (2011).

Para além da taxa de admissão, é possível analisar outros aspectos dos serviços públicos de intermediação com os dados das tabelas 6 e 7. A taxa de efetividade mensura o sucesso de tais serviços em conseguir inserir os desempregados em vagas disponíveis. No país como um todo, a efetividade da intermediação passou de 11,2% para 13,9% (em outras palavras, aumentou um pouco a proporção de desempregados inscritos nas agências públicas que conseguiu trabalho). Já a taxa de aproveitamento dimensiona o sucesso dos serviços de intermediação em preencher as vagas à disposição. Em todo o país, o aproveitamento oscilou de 23,6% para 23,3% (em outros termos, diminuiu ligeiramente – ou ficou quase estável – a proporção de vagas aproveitadas pelas agências públicas).

Um aspecto a ser destacado é que essa análise do Brasil como um conjunto nem sempre é adequada para verificar o que ocorre em cada uma de suas regiões. Isso porque há uma grande variabilidade regional, não só no que se refere à taxa de efetividade e à taxa de aproveitamento, mas também no que concerne à taxa de admissão. Como pode ser visto na tabela 7, o Nordeste se destaca com os melhores indicadores para os serviços de intermediação pública, ao passo que o Sudeste se sobressai pelos piores indicadores. Ainda que não se aprofunde em tal assunto neste texto, há estudos que aventam razões para essa variabilidade regional, como a maior ou menor dimensão do mercado laboral, a melhor ou pior organização desse mercado, a maior ou a menor “competição” com a intermediação privada nesse mercado etc. (Dieese, 2010; Guimarães, 2004; MTE, 2013a; Sabóia e Falvo, 2010; Silva *et al.*, 2013).

TABELA 6  
Números nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine  
(Em números absolutos)

2012	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Trabalhadores inscritos	<b>6.457.591</b>	361.643	1.147.270	533.391	3.357.603	1.057.684
Vagas	<b>3.072.787</b>	103.275	432.445	274.539	1.673.491	589.037
Trabalhadores colocados	<b>724.608</b>	40.557	183.765	66.774	268.950	164.562
Trabalhadores admitidos	<b>20.432.039</b>	834.330	2.740.119	1.754.575	10.917.098	4.185.917
2013	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Trabalhadores inscritos	<b>6.055.420</b>	352.493	1.090.288	503.091	3.067.276	1.042.272
Vagas	<b>3.596.506</b>	105.941	454.114	299.195	2.093.073	644.183
Trabalhadores colocados	<b>838.754</b>	40.893	221.994	80.796	292.803	202.268
Trabalhadores admitidos	<b>20.942.051</b>	870.464	2.825.170	1.837.793	11.043.707	4.364.917

Fonte: MTE.  
Elaboração dos autores.

TABELA 7  
**Indicadores nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine**  
 (Em números relativos – %)

2012	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Desvio padrão <sup>4</sup>	Coefficiente de variação <sup>5</sup>
Taxa de efetividade <sup>1</sup>	<b>11,2</b>	11,2	16,0	12,5	8,0	15,6	2,9	23,3
Taxa de aprovação nas vagas <sup>2</sup>	<b>23,6</b>	39,3	42,5	24,3	16,1	27,9	9,7	32,4
Taxa de admissão <sup>3</sup>	<b>3,5</b>	4,9	6,7	3,8	2,5	3,9	1,4	32,2
2013	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Desvio padrão <sup>4</sup>	Coefficiente de variação <sup>5</sup>
Taxa de efetividade <sup>1</sup>	<b>13,9</b>	11,6	20,4	16,1	9,5	19,4	4,2	27,5
Taxa de aprovação nas vagas <sup>2</sup>	<b>23,3</b>	38,6	48,9	27,0	14,0	31,4	11,6	36,4
Taxa de admissão <sup>3</sup>	<b>4,0</b>	4,7	7,9	4,4	2,7	4,6	1,7	34,7

Fonte: MTE.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Razão entre número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.

<sup>2</sup> Razão entre número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.

<sup>3</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos (segundo o Caged/MTE).

<sup>4</sup> Desvio padrão entre os indicadores das cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

<sup>5</sup> Coeficiente de variação entre os indicadores das cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Para encerrar essa análise dos serviços públicos de intermediação em 2012 e 2013, reitera-se que as agências responsáveis por tais serviços, que integram o Sine, estão passando por uma reorganização importante em sua estrutura e em seu funcionamento. Essas agências, constituídas e geridas em regime de colaboração pelos diversos entes federados, são *locus* de articulação das políticas de trabalho, sejam elas transferências ou serviços. E esse atributo “articulação” está sendo reforçado, de modo a possibilitar que os desempregados, ao solicitar transferências monetárias (seguro-desemprego), imediatamente sejam direcionados a serviços de intermediação e qualificação.<sup>38</sup>

Nessa reorganização, desempenha papel relevante o sistema informatizado Mais Emprego, que teve sua implantação finalizada em todo o país em setembro de 2011. Esse sistema permite que as agências públicas de intermediação, geridas por quaisquer entes federados e situadas em quaisquer pontos do território, tenham acesso às mesmas informações. Essas informações versam sobre as transferências e os serviços oferecidos nas agências, possibilitando uma articulação do seguro-desemprego, da intermediação e da qualificação – e de modo instantâneo

38. O Decreto nº 7.721/2012, regulamentando a Lei nº 12.513/2011, já prevê a possibilidade de vinculação do recebimento do seguro-desemprego à frequência a cursos de qualificação profissional, oferecidos pelo PRONATEC. Para mais detalhes, ver Brasil (2011c; 2012).

e relativamente prático, a ponto dos desempregados poderem acompanhar suas solicitações a distância, sem se deslocarem às agências do Sine.<sup>39</sup>

## 4 DESAFIOS

### 4.1 A oferta de trabalho

Nas últimas décadas o país apresentou profundas alterações na estrutura de seu mercado de trabalho com o alcance de marcos notáveis no período. A análise dos indicadores apresentados neste capítulo mostra resultados bastante promissores no que diz respeito ao aumento significativo dos empregos protegidos, à queda expressiva do desemprego e a uma trajetória de crescimento contínuo no rendimento real do trabalhador. Há também uma nova dinâmica no perfil da qualificação e na faixa etária da mão de obra. Os avanços obtidos na escolaridade do trabalhador brasileiro tiveram papel fundamental na redução da desigualdade da renda do trabalho e na consequente redução no retorno do capital humano dos mais qualificados.

Ainda que a transição demográfica que o país está atravessando contribua para o bom desempenho de alguns indicadores, esse cenário extremamente positivo no mercado de trabalho brasileiro estará em xeque caso não haja uma retomada do crescimento econômico. Além da recuperação de uma trajetória estável de crescimento, os principais desafios para o próximo governo na área de mercado de trabalho estão diretamente vinculados ao novo regime demográfico do país.

A dinâmica demográfica brasileira dos últimos sessenta anos, traduzida pela diminuição do ritmo de crescimento da população e mudanças na sua estrutura etária, tem desempenhado um impacto significativo no mercado de trabalho. Os efeitos dessa transição têm afetado diretamente o tamanho e a composição da população em idade ativa (PIA), que, por sua vez, tem refletido de forma significativa na disponibilidade da mão de obra brasileira.

De fato, o momento demográfico brasileiro atual está calcado em uma mudança na composição etária da população na direção do seu envelhecimento. O perfil da oferta da força de trabalho brasileira, refletida pela PIA (entre 15 e 64 anos), tem crescido a taxas relativamente menores do que a população com mais de 65 anos de idade desde meados dos anos 1990. Essa tendência, presente não só no Brasil como também em grande parte dos países, deve se intensificar nas próximas décadas.

A análise dos dados mais recentes mostrados neste capítulo sugere que, apesar do crescimento moderado da economia brasileira ao longo dos três

39. Para informações adicionais sobre o sistema Mais Emprego, ver Ipea (2011; 2012; 2013), bem como o Portal do MTE, disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/spetri/portal-mais-emprego/>> e o Portal do Mais Emprego/MTE, disponível em: <<http://maisemprego.mte.gov.br/portal/pages/home.xhtml>>.

primeiros trimestres de 2014, o mercado de trabalho registrou, por um lado, a manutenção dos níveis historicamente baixos do desemprego e informalidade alcançados na última década e, por outro, um crescimento da renda real em um ritmo mais lento em relação aos anos anteriores, além de uma queda significativa na taxa de participação e estagnação na população ocupada. O comportamento desse último indicador (ocupação) sugere que o baixo nível de atividade vem afetando o mercado de trabalho de forma significativa e que o principal motivo da manutenção de baixos patamares na taxa de desemprego se deve ao recuo na taxa de participação.

A evolução da força de trabalho de alguns grupos demográficos tem contribuído, em alguma medida, para a redução na taxa de participação agregada. O já conhecido fenômeno dos “nem-nem”, observado entre a população jovem que não estuda e nem trabalha, tem se intensificado de forma significativa nos últimos anos (Costa e Ulyssea, 2014).<sup>40</sup> A partir de 2005, houve uma queda expressiva da taxa de participação dos jovens de 15 a 24 anos, queda essa que ficou mais acentuada entre 2009 e 2012 (Barbosa, 2014a). Nesse grupo de jovens predominam as mulheres, mas tem se observado um aumento no número de homens de 15 a 29 anos e uma redução no número de mulheres (Camarano e Fernandes, 2014).

No que diz respeito ao grupo de faixa etária mais alta, Camarano e Fernandes (2014) mostram o surgimento de outro fenômeno “nem-nem” associado ao fato de que uma parcela expressiva da população de 50 anos ou mais já está fazendo a transição da atividade econômica para a inatividade, que nem sempre ocorre via aposentadoria. As autoras chamam a atenção para o fato de que a proporção de homens de 50 a 69 anos que não trabalham cresceu nos últimos vinte anos. O que tem se observado entre os homens brasileiros, além de uma aposentadoria precoce, é que uma parcela crescente deixa o mercado de trabalho sem se aposentar. Esse aumento foi mais expressivo entre os homens de 50 a 59 anos, o que pode sinalizar uma dificuldade do mercado de trabalho em absorvê-los.

A elevação da participação da população idosa nas atividades econômicas é uma alternativa a se considerar para minimizar o impacto do novo regime demográfico vigente, que está calcado na redução da oferta de trabalho e no envelhecimento. Neste caso, incentivos para uma saída mais tarde do mercado de trabalho seriam importantes requisitos para contrabalançar os desafios trazidos pela redução da oferta de trabalho e pelo envelhecimento populacional e para atenuar a tendência evidenciada acima em relação ao grupo de homens que não trabalham e não estão aposentados.

---

40. Cabe ressaltar que entre 1992 e 2009 houve uma queda expressiva na proporção de nem-nem, redução essa que ficou fortemente concentrada entre as mulheres, especialmente as com filhos. Tal fato refletiu a melhora da inserção destas mulheres tanto no mercado de trabalho quanto na escola observada no período de análise (Costa e Ulyssea, 2014).

A maior inserção feminina no mercado de trabalho é outra possibilidade para uma elevação da oferta de trabalho agregada. Ainda que no passado recente tenha havido uma elevação da participação das mulheres na força de trabalho, a taxa de participação feminina continua bastante abaixo da dos homens no Brasil e em vários países (Barbosa, 2014b).

De fato, considerando as diferenças por sexo, a relativa estabilidade da taxa de participação pode ser vista como o resultado de uma tendência de queda na taxa de participação dos homens e de elevação entre as mulheres, fenômeno este que ocorre na maior parte dos países no mundo. São vários os fatores que podem explicar a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. A redução de obstáculos de natureza não econômica, como a queda da taxa de fecundidade, o aumento da escolaridade feminina, a necessidade de complementação de renda no domicílio, além de mudanças culturais e nas relações de gênero, para citar apenas alguns fatores, pode ter contribuído para a maior entrada de mulheres no mercado de trabalho brasileiro. A ampla evidência existente aponta que entre os principais determinantes para a oferta de trabalho feminina no Brasil encontram-se o nível de escolaridade, a idade, a presença de filhos (e idosos) no domicílio e o estado conjugal. Tais resultados, em especial os associados à composição familiar, sugerem a existência de barreiras que dificultam a escolha das mulheres de ingressar no mercado de trabalho.

Apesar dos avanços significativos de inserção da mulher no mercado de trabalho, é difícil avaliar as perspectivas em relação ao espaço para a continuação desses avanços no futuro próximo para o Brasil. Entender os determinantes é um tema central para a agenda pública, em especial para as políticas direcionadas à educação e à legislação previdenciária, no sentido de postergar a saída das mulheres no mercado de trabalho. Além disso, sugere-se a análise criteriosa para a criação ou ampliação de arranjos formais e informais de cuidado das crianças e idosos, bem como de recursos e serviços coletivos que auxiliem as mulheres na dupla jornada de trabalho.<sup>41</sup> No contexto da oferta de creches, por exemplo, a tarefa do ente público ao atender a demanda crescente por vagas em creches não é trivial. Berlingeri e Santos (2014) chamam a atenção para duas tendências distintas, associadas à transição demográfica, que podem influenciar a demanda de creches. Por um lado, a maior participação da mulher no mercado de trabalho aumenta a propensão das famílias matricularem seus filhos em creches. Por outro lado, o novo regime demográfico traduzido pela queda da fecundidade já resulta em menor número de crianças de 0 a 3 anos, tendência esta que irá se acentuar nos próximos anos (Berlingeri e Santos, 2014, p. 446).

---

41. Arranjos formais de cuidados podem ser entendidos como creches, escolas ou quaisquer instituições de cuidados que são reguladas pelo governo. Arranjos informais são definidos como serviços de cuidados não regulados e são, em geral, provisionados por parentes, vizinhos, amigos dos pais das crianças ou por empregadas domésticas.

O desafio no qual o país se defronta para os próximos anos, portanto, é o de manter a força de trabalho em um tamanho suficiente para prover, de forma eficiente, os bens e os serviços necessários para a população como um todo. As perspectivas para que o desenvolvimento econômico e social brasileiro se harmonize com a nova realidade demográfica brasileira são as de que se tenham políticas públicas direcionadas para incentivos a determinados grupos populacionais à entrada ou permanência na força do trabalho. Apesar dessas mudanças não alterarem a tendência subjacente de diminuição da população ativa, impactam a magnitude e a velocidade com que ela ocorre (Camarano e Fernandes, 2014). Além disso, há que se investir em educação, ainda que o nível de escolarização da população em geral tenha aumentado de forma impressionante na última década e que a política de qualificação do trabalhador, analisada neste capítulo, se configure entre as principais políticas ativas para proteção do emprego. O investimento na qualidade da educação está entre as principais garantias para o fomento da produtividade da população em idade ativa e, conseqüentemente, em sua força de trabalho.

#### 4.2 O financiamento do FAT

Os desafios tratados até aqui enfatizam as políticas ativas de proteção aos trabalhadores que buscam promover ações com a finalidade de prolongar o seu tempo na condição de empregados, reduzir o tempo para (re)alocação dos desempregados, aumentar a probabilidade de obtenção de emprego e fomentar a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda.

Além de financiar essas políticas ativas, o FAT é o principal responsável no financiamento de políticas passivas que buscam oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade, causada majoritariamente por desemprego involuntário ou por baixos salários. O seguro-desemprego e o abono salarial representam a maior parte do orçamento do FAT. Dados disponíveis para o ano de 2013 indicam que os dois programas corresponderam a mais de 73% do orçamento anual desse fundo.

Nos últimos anos, as despesas com seguro-desemprego têm apresentado um expressivo aumento, em que pese o mercado de trabalho se encontrar em uma condição bastante favorável no que diz respeito às taxas de desemprego extremamente baixas em níveis históricos. A literatura (e as edições mais recentes deste boletim) já apontou uma série de fatores que podem explicar esse crescimento: *i*) a política de valorização de salário mínimo; *ii*) a crescente formalização da economia; e *iii*) a elevada taxa de rotatividade, principalmente daqueles inseridos no mercado de trabalho formal.

As políticas de proteção ao trabalhador e desenvolvimento econômico exigem um montante crescente de recursos e, por sua vez, a disponibilidade de recursos



não está se expandindo na mesma velocidade dessas exigências. O descompasso entre receitas e despesas do FAT é bastante complexo na medida em que o mesmo pode comprometer direitos históricos dos trabalhadores brasileiros. A conciliação entre esses fatores – disponibilidade de recursos e financiamento de políticas de proteção ao trabalhador – torna-se um dos principais desafios do atual governo.

As alternativas recomendáveis para resolver o problema do esgotamento de recursos do FAT e, com isso, viabilizar a continuidade do fundo na realização de suas atribuições (custeio de políticas de proteção social e de desenvolvimento econômico) se direcionam para medidas que reduzam a rotatividade do trabalhador e para o fortalecimento do vínculo empregatício, tornando-se necessárias alterações na modelagem do abono salarial, seguro-desemprego e seguro-defeso. As regras incorporadas na recente Medida Provisória nº 665/2014 já sugerem uma preocupação nesse sentido.

#### REFERÊNCIAS

- AGUIAR, A.; BAETA, Z. Empresas esperam reverter no STF entendimento sobre terceirização. **Valor Econômico**, caderno E, p. 1, 23 jul. 2014.
- ARTUR, K. **O TST frente à terceirização**. 1. ed. São Carlos: UFSCar, 2007.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. 1. ed. São Paulo: Abet, 1998.
- BALTAR, P. A. *et al.* **Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira**. Berlin: Global Labour University, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Cuks93>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- BARBOSA, A. DE F.; MORETTO, A. J. **Políticas de emprego e proteção social**. 1. ed. São Paulo: Abet, 1998.
- BARBOSA, A. L. Participação feminina na força de trabalho brasileira: evolução e determinantes. *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014a.
- \_\_\_\_\_. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014b.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BARROS, A. M. **Curso de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr Editora, 2006.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A focalização do Programa Bolsa-Família em perspectiva comparada. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: LEE, S.; McCANN, D. (Eds.). **Regulating for decent work: new directions in labour market regulation**. London/Geneve: Palgrave-Macmillan/ILO, 2011.

BERG, J.; TOBIN, S. Income-led growth as a crisis response: lessons from Brazil. *In*: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **The global crisis: causes, responses and challenges**. 1st ed. Geneve: ILO, 2011.

BERLINGERI, M. M.; SANTOS, D. D. Projeção da demanda por creche incorporando tendências econômicas e demográficas recentes. *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

BIAVASCHI, M. B. O capitalismo contemporâneo e as novas formas de contratação da força de trabalho: a terceirização. *In*: KREIN, J. D.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P.; BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. (Orgs.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. p. 141-166.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda**. MTE; Codefat; Fonset, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda**. MTE; Codefat; Fonset, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Agenda nacional de trabalho decente**. MTE, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano nacional de trabalho decente: gerar trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais**. MTE, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Texto base da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. MTE; OIT, 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Texto-subsídio da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. MTE; OIT, 2011b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012. Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Anteprojeto de lei, instituindo o Sistema Único do Trabalho**. MTE, 2014.

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. **O que estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados?** Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 57).

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho? *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CAMPOS, A. G. **Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil: qual o papel do Estado?** Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/B1rk9s>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro-defeso: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa**. Brasília: Ipea, 2014. (Textos para Discussão, n. 1956).

CARDOSO JR., J. C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2005. p. 435.

\_\_\_\_\_. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1310.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_1310.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2014.

CARDOSO JR., J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1237). Disponível em: <<http://goo.gl/IyV16L>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

CARNEIRO, M. Novas regras de benefícios vão afetar jovens informais, diz economista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/GfTrqT>>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO

TRABALHO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente:** a experiência brasileira recente. [S.l.]: Cepal; Pnud; OIT, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/XKxkQa>>. Acesso em: 19 ago. 2014

COSTA, J.; ULYSSEA, G. O fenômeno dos jovens nem-nem. *In*: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Orgs.) **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CUCOLO, E.; BORBA, J. Mudança no seguro-desemprego representa economia de R\$ 9 bi, diz ministro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/hXviYh>>.

DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. (Orgs.). **Terceirização no Brasil:** do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). 1. ed. São Paulo: Annablume; CUT, 2009.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr Editora, 2006.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Intermediação de mão de obra**. São Paulo: Dieese, 2010. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2010/notatec92IMO.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/livro/2014/livroRotatividade.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Terceirização e desenvolvimento:** uma conta que não fecha. São Paulo: Dieese; CUT, 2011. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/sistema/ck/files/terceirizacao.PDF>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

GARCIA, R. C.; CASSIOLATO, M. M. **Pronatec:** múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD\\_1919.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2014.

GUIMARÃES, N. **O sistema de intermediação de empregos:** um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo. São Paulo: Cebrap, 2004. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya/sistema\\_intermediacao.pdf](http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya/sistema_intermediacao.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fundo de amparo ao trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? **Brasil em Desenvolvimento 2011:** Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 2, c. 9, p. 241-283, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/TVr39F>>.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, p. 197-246, 2012.

\_\_\_\_\_. Trabalho e renda. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, p. 265-322, 2013.

MARINAKIS, A. Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. *In:* INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **The global crisis:** causes, responses and challenges. 1st ed. Geneve: ILO, 2011.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil:** uma construção inacabada. Campinas: Unicamp, 2007.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **O funcionamento do Sine como política pública de intermediação de mão de obra.** Brasília: MTE, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/0nq9c1>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ata da 122ª Reunião Ordinária do Codefat.** Brasília: MTE, dez. 2013b. (CD-ROM).

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do FAT – 2013.** Brasília: MTE, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Ata da 123ª Reunião Ordinária do Codefat.** Brasília: MTE, fev. 2014b. (CD-ROM).

\_\_\_\_\_. **Ata da 127ª Reunião Ordinária do Codefat.** Brasília: MTE, out. 2014c. Disponível em: <<http://goo.gl/Kvnkrb>>.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

OIT – ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E EMPREGO. **Trabalho decente nas Américas:** uma agenda hemisférica (2006-2015). 1. ed. Brasília: OIT, 2006.

\_\_\_\_\_. **Trabalho decente e juventude:** Brasil. Brasília: OIT, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/XK202X>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Brasil:** uma estratégia inovadora alavancada pela renda. 1. ed. Brasília: OIT, 2011.

SABÓIA, J.; FALVO, J. F. O papel do Sine na intermediação de mão-de-obra no Brasil: Nordeste e Sudeste. *In:* MORETTO, A. *et al.* (Orgs.). **Economia, Desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil.** 1. ed. Fortaleza: IDT; BNB; Cedit, 2010.

SILVA, C. A. T. *et al.* **Estudo de custos do Sistema Nacional de Emprego – Sine.** Brasília: MTE; UnB, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/RJNd9S>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

TODESCHINI, R.; LIGIÉRO, A.; MATOS, F. Processo e principais resultados da construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado e participativo. **Revista da Abet**, v. 5, n. 2, p. 220–230, dez. 2005.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ALMEIDA, M. L. DE. **Da formulação à implementação**: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. Campinas: Unicamp, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução Codefat nº 333, de 14 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional (QSP), cujas transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, serão efetuadas pelo Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE), com base em convênios plurianuais e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente, conforme especifica e orienta, e revoga as Resoluções nºs 194/1998, 223/1999, 234/2000 e 258/ 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

CORSEUIL, C. H. L. **Boletim de Mercado de Trabalho**. Brasília: Ipea, fev. 2014a. n. 56.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Mercado de Trabalho**. Brasília: Ipea, ago. 2014b. n. 57.

PEIXOTO, P. E. **Do Planfor ao PNQ**: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

PEREIRA, M. E. F. D. **Análise do processo de implementação do Plano Nacional de Formação do Trabalhador – Planfor**. Campinas: Unicamp, 2006.

PIRES, M.; LIMA JR., A. **Análise econômica do programa seguro-desemprego**: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. Política em Foco. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 56).