

# mercado de trabalho

conjuntura e análise

ANO 21 | ABRIL 2015 |

58

**MTE** MINISTÉRIO DO  
TRABALHO E EMPREGO





# mercado de trabalho

conjuntura e análise

| abril 2015 |

58

**MTE** MINISTÉRIO DO  
TRABALHO E EMPREGO



**Governo Federal**

**Ministério do Trabalho e Emprego**

**Ministro** – Manoel Dias

**Secretário Executivo** – Francisco José Pontes Ibiapina

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro** – Roberto Mangabeira Unger

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Jessé José Freire de Souza

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais, Substituto**

Bernardo Alves Furtado

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e  
Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

**Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# mercado de trabalho conjuntura e análise

## CORPO EDITORIAL

### Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

### Membros

Katcha Poloponsky

André Gambier Campos

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

### Equipe de Apoio

Nadine Melloni Neumann

Ítalo Cabral de Souza

Luciana Moura Martins Costa

## AGRADECIMENTOS

Ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao IBGE, à Fundação Seade e ao Dieese por cederem os dados necessários à elaboração desta edição.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

---

Mercado de trabalho: conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho e Emprego – v.1, n.0, (mar.1996) – Brasília: Ipea: MTE, 1996 –

Periodicidade Irregular (de 1996-2008); Trimestral (de 2009-2012); Semestral (a partir de 2013).

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)

ISSN 1676-0883

1. Mercado de Trabalho. 2. Estatísticas do Trabalho. 3. Brasil. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. III. Título: Boletim Mercado de Trabalho (BMT).

CDD 331.1205

---

Para consulta a todas as edições de *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, bem como aos respectivos anexos estatísticos, acesse, no site do Ipea, o link <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=362](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=362)> ou siga o caminho de navegação *Início > Publicações > Boletim de Mercado de Trabalho*.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>7</b>
<b>NOTAS TÉCNICAS</b>	<b>17</b>
<b>COMPARAÇÃO DA TAXA DE DESOCUPAÇÃO NA PNAD CONTÍNUA E NA PME</b>	<b>19</b>
Carlos Henrique Corseuil Lauro Ramos	
<b>HÁ VIÉS DE PAINEL ROTATIVO NA TAXA DE DESEMPREGO DA PME?</b>	<b>27</b>
Carlos Henrique Corseuil Maurício Reis	
<b>POLÍTICA EM FOCO</b>	<b>35</b>
<b>A IMPORTÂNCIA ALOCATIVA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO</b>	<b>37</b>
Carlos Alberto Ramos Vinicius Lobo Viviani R. Anze	
<b>MUDANÇA NOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO AO BENEFÍCIO SEGURO-DESEMPREGO</b>	<b>51</b>
Márcio Alves Borges Diego dos Santos Fernandes	
<b>O SEGURO DEFESO E A MP Nº 665/2014</b>	<b>59</b>
André Gambier Campos José Valente Chaves	
<b>REFLEXOS DA MP Nº 665/2014 PARA O PERFIL E O MONTANTE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL</b>	<b>69</b>
Carlos Henrique Corseuil Leon Faceira Tomelin	
<b>ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>77</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>79</b>
<b>OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DIANTE DA OFENSIVA DO CAPITAL FINANCEIRO: NOTAS SOBRE O BRASIL E OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL</b>	<b>81</b>
Henrique T. Novaes	
<b>EM BUSCA DE UM MARCO LEGAL PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO PL Nº 4.685/2012</b>	<b>91</b>
Regilane Fernandes da Silva Sandro Pereira Silva	



## APRESENTAÇÃO

Este número 58 do boletim *Mercado de trabalho: conjuntura e análise* busca apresentar um panorama do funcionamento do mercado de trabalho metropolitano nos doze meses compreendidos entre março de 2014 e fevereiro de 2015, comentando a evolução dos principais indicadores divulgados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A análise dos indicadores do mercado de trabalho no período mencionado aponta para um quadro de ocupação e de participação em queda, com manutenção de desemprego em níveis historicamente baixos e salário em níveis historicamente altos. Porém, nos últimos meses, fica evidente uma tendência de aumento da taxa de desemprego e de queda da remuneração, confirmada nos dados da PME para março de 2015, recém-divulgados pelo IBGE.

Além do anexo estatístico, que traz recortes mais detalhados das informações que fundamentam a análise, integram também este volume as tradicionais seções *Notas técnicas*, *Política em foco* e *Economia solidária e políticas públicas*. A seção *Notas técnicas* é composta por dois textos. O primeiro, de autoria de Carlos Henrique Corseuil e Lauro Ramos, compara as diferenças entre a taxa de desocupação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua e da PME com o objetivo de explorar as razões para tais diferenças, que são de magnitudes expressivas. O segundo, assinado por Carlos Henrique Corseuil e Maurício Reis, apresenta uma análise sobre um possível viés na taxa de desemprego da PME devido à estrutura de painel desta. Os resultados mostram diferenças acentuadas da taxa de desemprego dependendo da quantidade de meses que os indivíduos aparecem na amostra da PME. Quando se considera apenas os indivíduos que participam pela primeira vez da entrevista, a taxa de desemprego chega a ser quase 1 ponto percentual (p.p.) maior do que quando são considerados os indivíduos que estão na oitava entrevista.

A seção *Política em foco* traz quatro textos, sendo três deles dedicados à Medida Provisória (MP) nº 665/2014, que traz propostas de alterações para os programas de abono salarial e de seguro-desemprego nas modalidades formal e defeso.

O primeiro texto dessa seção, de autoria de Carlos Alberto Ramos, Vinicius Lobo e Viviani R. Anze versa sobre outro tipo de programa não abordado pela MP nº 665: a intermediação de mão de obra. O trabalho tem como objetivo sugerir a relevância de, no Brasil atual, se subsidiar a consolidação de uma instituição que facilite o casamento entre oferta e demanda de trabalho. O texto se inicia com uma rápida apresentação do ambiente histórico no qual foram sendo consolidados os Sistemas Públicos de Emprego (SPEs), especialmente no tocante à intermediação e com ênfase às reestruturações contemporâneas nos países desenvolvidos. Diante dessa perspectiva histórica os autores tecem considerações sobre alguns avanços recentes no Brasil e fazem uma rápida reflexão sobre a existência (ou não) de condições para institucionalização efetiva do SPE brasileiro.

Márcio Alves Borges e Diego dos Santos Fernandes assinam o segundo texto, que busca analisar os efeitos da recente MP nº 665/2014 sobre o universo de beneficiários do Programa Seguro-Desemprego. No que diz respeito aos critérios exigidos para habilitação do seguro-desemprego, a aplicação da medida provisória passa a exigir mais meses de trabalho para o requerente ter direito ao benefício, exclusivamente quando da primeira e da segunda solicitações. Os autores levam em consideração os dados reais de 2014, aplicando-se os critérios da MP nº 665/2014. Com isso, foi possível mensurar os impactos de redução, tanto na quantidade de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego quanto no dispêndio financeiro do programa.

O terceiro texto da seção, de autoria de André Gambier Campos e José Valente Chaves, versa sobre o Programa Seguro Defeso (SD), que também é objeto da MP nº 665/2014. Tal programa situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais. De um lado, ampara os pescadores artesanais, impedidos de subsistir com seus trabalhos, durante o chamado período de “defeso”. De outro, oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres, que integram o ecossistema de várias partes do país. Justamente essa diversidade de objetivos aumenta a complexidade do programa e da análise das propostas da MP nº 665/2014. Segundo os autores, a nova norma parece trazer alguns problemas, mas também soluções: a principal delas é a de encaminhar o programa para o debate público, não só no Congresso Nacional como também na sociedade civil.

E, por último, Carlos Henrique Corseuil e Leon Faceira Tomelin abordam os reflexos da MP nº 665/2014 no perfil e no montante de beneficiários do abono salarial. Segundo os autores, as medidas da MP nº 665/2014, caso aplicadas em 2014, restringiriam o público elegível a esse benefício de 22,41 milhões para 17,76 milhões de trabalhadores. Apesar desse impacto quantitativo, o perfil dos beneficiários tende a ser muito pouco impactado, pelo menos nas dimensões de gênero, idade, grau de instrução e região.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* contém dois textos que abordam, de maneira crítica, tanto o histórico de políticas públicas no âmbito do governo federal quanto o processo de mobilização social em torno de um projeto de marco jurídico para a economia solidária no Brasil. O primeiro deles, de autoria de Henrique T. Novaes, trata de uma reflexão sobre as políticas públicas implementadas no campo da economia solidária pelo governo federal, que teve como marco a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) em 2003, no primeiro governo do presidente Lula.

No segundo texto, assinado por Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira Silva, é apresentada uma discussão geral da trajetória institucional do Projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012, desde sua concepção até o estágio atual de disputas no Congresso Nacional. Nesse sentido, os autores buscaram compreender os percalços entre a entrada de temas na agenda política e sua efetivação na forma de decisões do Estado brasileiro na consolidação de políticas públicas. O PL nº 4.685/2012, também conhecido como “PL da Economia Solidária”, tem como objetivo estabelecer um marco regulatório da economia solidária no país, definindo as linhas gerais de uma política nacional para o apoio e o fomento de suas iniciativas.

# **ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO**



# ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

## 1 INTRODUÇÃO

Esta análise objetiva apresentar um panorama geral do mercado de trabalho brasileiro nos últimos doze meses (março de 2014 a fevereiro de 2015) com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e tem como foco o comportamento dos principais indicadores do mercado de trabalho nesse intervalo, à luz dos resultados dos anos anteriores, em particular o período de março de 2013 a fevereiro de 2014.

A fim de balizar os resultados sobre a *performance* do mercado de trabalho, será feito antes um breve panorama do ambiente macroeconômico. O ano de 2014 encerrou com um quadro de estagnação da atividade econômica, combinado à persistência de pressões inflacionárias. O produto interno bruto (PIB)<sup>1</sup> brasileiro no último ano manteve-se praticamente estável em relação ao ano anterior (2013), com variação positiva de 0,1%, pior resultado desde 2009, quando a economia recuou 0,2%. Em relação ao terceiro trimestre de 2014, o PIB de outubro a dezembro avançou 0,3%. Frente ao quarto trimestre do ano anterior, ele mostrou retração de 0,2%. Já em relação à inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrou no mês de fevereiro de 2015 uma variação anual de 7,70%, a maior desde maio de 2005.

Tão ou mais importante que esses números sobre o passado recente é a deterioração das expectativas em relação ao futuro imediato. Os agentes econômicos, segundo o Relatório de Mercado Focus da última semana de março, do Banco Central, revisaram para baixo suas previsões para o crescimento do PIB (-1%) em 2015, mantendo em patamares elevados as previsões para a inflação e a taxa de juros (8,13% e 13,25%, respectivamente).

Esse cenário pouco animador para a economia parece, de fato, ter afetado o desempenho do mercado de trabalho, tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta, quando se analisam os dados referentes ao mercado de trabalho metropolitano brasileiro nos últimos doze meses: o nível de ocupação começa a dar sinais de retração e a taxa de atividade apresenta valores bem abaixo dos registrados nos anos anteriores.

## 2 OCUPAÇÃO, DESEMPREGO E TAXA DE ATIVIDADE

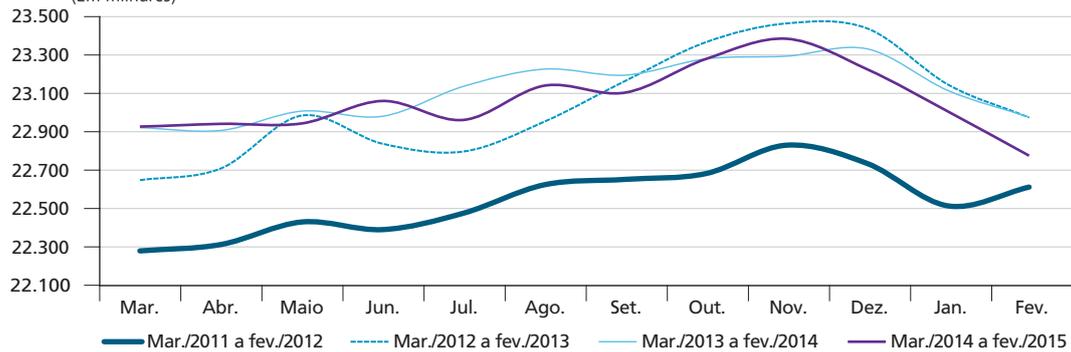
Ao analisar a ocupação e a trajetória desta nos últimos anos, verifica-se que nos doze meses referentes a março de 2014 a fevereiro de 2015 a média da população ocupada nas regiões metropolitanas (RMs) foi de aproximadamente 23,06 milhões. Esse valor agregado apresentou uma variação de -0,2% comparado ao mesmo período do ano anterior, o que representa uma diminuição de 52 mil postos de trabalho. Esse desempenho é inferior ao registrado nos últimos anos. Vale notar que o nível da população ocupada continua diminuindo no começo de 2015, atingindo 22,77 milhões de indivíduos ocupados nas RMs cobertas na amostra da PME em fevereiro. Embora um movimento similar tenha ocorrido em dois dos três anos anteriores, a sua intensidade no início de 2015 é claramente maior.

1. Ver IBGE, disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

GRÁFICO 1

**Número de ocupados**

(Em milhares)



Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

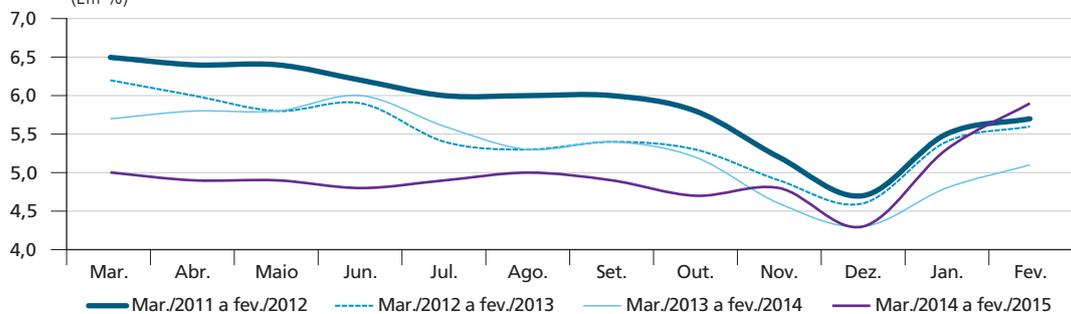
Direcionando a análise aos dados regionais, pode-se dizer que apenas Salvador apresentou variação positiva de 2,7%, ao comparar o desempenho médio do nível de ocupação nos últimos doze meses (março de 2014 a fevereiro de 2015) com valores médios dos doze meses anteriores (março de 2013 a fevereiro de 2014). Na mesma comparação, Porto Alegre permaneceu estável e as demais regiões tiveram decréscimos: Belo Horizonte (-1,8%); Recife (-0,6%); São Paulo e Rio de Janeiro (-0,3%).

Era de se esperar que a perda de dinamismo na geração de postos de trabalho acarretasse um aumento na taxa de desemprego. No entanto os dados da PME não confirmam essa expectativa. O gráfico 2 ilustra a trajetória da taxa de desemprego, ou taxa de desocupação, para o agregado das RMs no período de 2012 ao primeiro bimestre de 2015.

GRÁFICO 2

**Taxa de desocupação**

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Nos últimos doze meses a taxa de desemprego registrou uma média de 5%, apresentando uma queda de 0,4 ponto percentual (p.p.) em relação ao mesmo período do ano anterior. Nos últimos meses, porém, a tendência passa a ser de estagnação ou mesmo de crescimento, a depender do horizonte considerado. Por exemplo, a taxa média de desemprego entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015 supera em 0,3 p.p. a taxa referente a novembro de 2013 e fevereiro de 2014. Em fevereiro, por sinal, a taxa foi de 5,9%, maior valor registrado para o mesmo mês desde 2011.

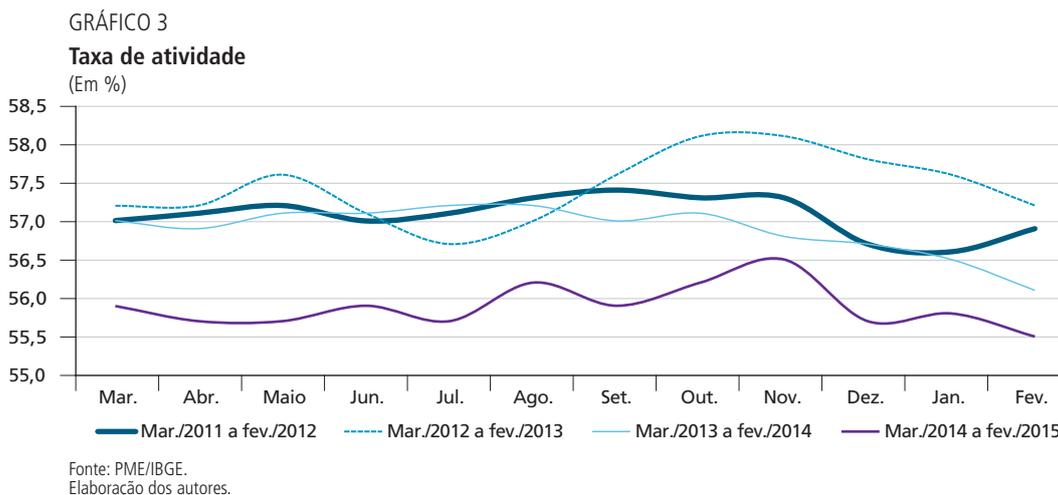
Na comparação da taxa de desemprego entre as RMs, Rio de Janeiro, seguido por São Paulo, apresentaram as maiores reduções (-0,9 p.p. e -0,6 p.p., respectivamente),

enquanto Salvador e Porto Alegre tiveram crescimento da taxa de 0,8 p.p. e 0,6 p.p. respectivamente. Recife não apresentou variação no período analisado.

Há também uma evolução favorável da taxa de desemprego para todos os segmentos nos demais recortes, como faixa etária, gênero e grau de instrução.<sup>2</sup>

A taxa de desemprego aberto apresentada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) corrobora, em certa medida, as conclusões tiradas com base nos dados da pesquisa do IBGE. No aspecto regional, a PED também registra disparidades, com Salvador (-0,8 p.p.) apresentando reduções na média dos últimos doze meses (2014-2015) na comparação com os doze meses anteriores (2013-2014), enquanto São Paulo teve aumento da taxa de desocupação (0,7 p.p.).<sup>3</sup>

O gráfico 3 ilustra a evolução da taxa de atividade<sup>4</sup> ao longo de 2012 a fevereiro de 2015. A tendência de queda já observada em 2014 continua em 2015, registrando, em janeiro e fevereiro últimos, os valores mais baixos desde o começo da pesquisa em 2003, 55,8% e 55,5%, respectivamente. A taxa média nos últimos doze meses caiu 1 p.p. quando comparada ao mesmo período dos anos anteriores (março de 2013 a fevereiro de 2014). Essa diminuição na taxa de atividade é a responsável pela ausência de um aumento no desemprego que, a princípio, seria o esperado em um cenário de retração na ocupação, na medida em que a contrapartida na diminuição da população ocupada se deu por meio de um aumento dos inativos, e não dos desocupados.



Para entender melhor a evolução dessa taxa entre 2014 e 2015 é interessante desagregá-la segundo características da força de trabalho, com o intuito de identificar algum grupo cuja influência tenha se sobressaído em relação à evolução da taxa agregada.<sup>5</sup> Na repartição por sexo, não é possível identificar tal grupo, uma vez que tanto os homens quanto as mulheres apresentaram queda de 1,0 p.p. Na desagregação por idade, jovens de 15 a 17 anos e de 18 a 24 anos participam menos da força de trabalho, ambos com queda de 2,3 p.p.

2. Ver anexo estatístico.

3. Ver o anexo estatístico.

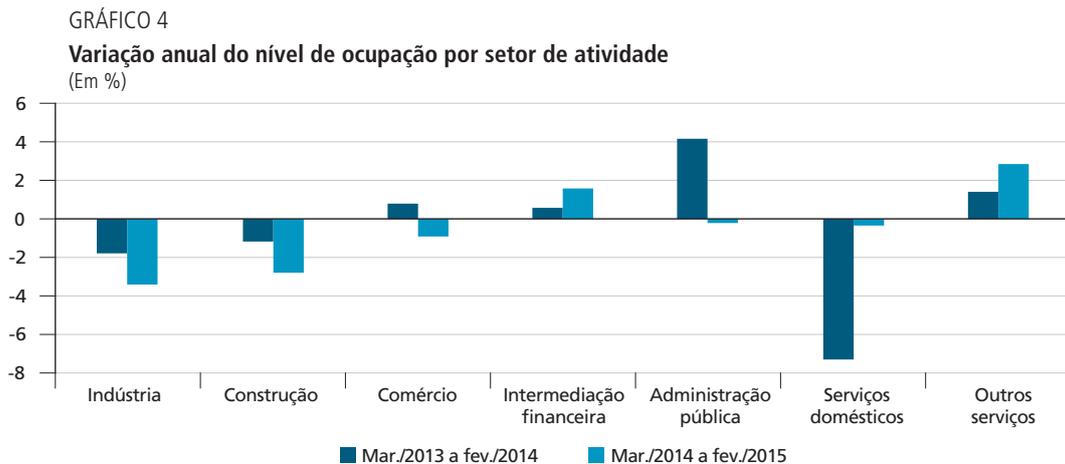
4. Taxa de atividade ou taxa de participação é o percentual de pessoas economicamente ativas (PEA) em relação às pessoas em idade ativa (PIA).

5. Os dados estão disponíveis no anexo estatístico deste boletim.

Direcionando a análise aos dados regionais, apenas Salvador apresentou variação positiva da taxa de atividade (1,0 p.p.). Todas as demais RMs registraram queda, com destaque para Belo Horizonte (-1,9 p.p.).<sup>6</sup>

### 3 COMPOSIÇÃO DA OCUPAÇÃO E INFORMALIDADE

A análise do nível de ocupação possibilita uma desagregação dos dados de acordo com algumas características de postos de trabalho, tais como setor de atividade e posição na ocupação. Um exame dessas desagregações pode ser útil para o entendimento da retração do nível de ocupação agregado. Quando se trata do aspecto setorial da população ocupada, os resultados apontam para uma piora no desempenho na maioria dos setores analisados na comparação entre a média de março de 2014 a fevereiro de 2015 frente ao mesmo período dos anos anteriores. Esses movimentos podem ser observados no gráfico 4.



Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Os setores da indústria<sup>7</sup> (-3,4%) e de construção (-2,8%) experimentaram as maiores quedas no nível de ocupação<sup>8</sup> nesse período. No entanto outros setores, tais como outros serviços<sup>9</sup> (2,8%) e intermediação financeira<sup>10</sup> (1,6%), apresentaram um comportamento favorável.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), também revelam a diminuição da capacidade da economia brasileira em gerar novos postos de trabalho. No gráfico 5, a análise dos doze meses da variação por setor de atividade mostra uma piora no saldo da movimentação de mão de obra<sup>11</sup> em quase todos os setores, com destaque para o saldo negativo da indústria e da construção civil, corroborando o quadro setorial da PME.

Os setores que registraram saldo positivo foram serviços e comércio. Em todo caso, é importante frisar as diferenças de cobertura destas duas fontes de informação.

6. Queda nas demais RMs pesquisadas: São Paulo (1,3 p.p.); Rio de Janeiro (1,2 p.p.); Recife (0,8 p.p.); e Porto Alegre (0,2 p.p.).

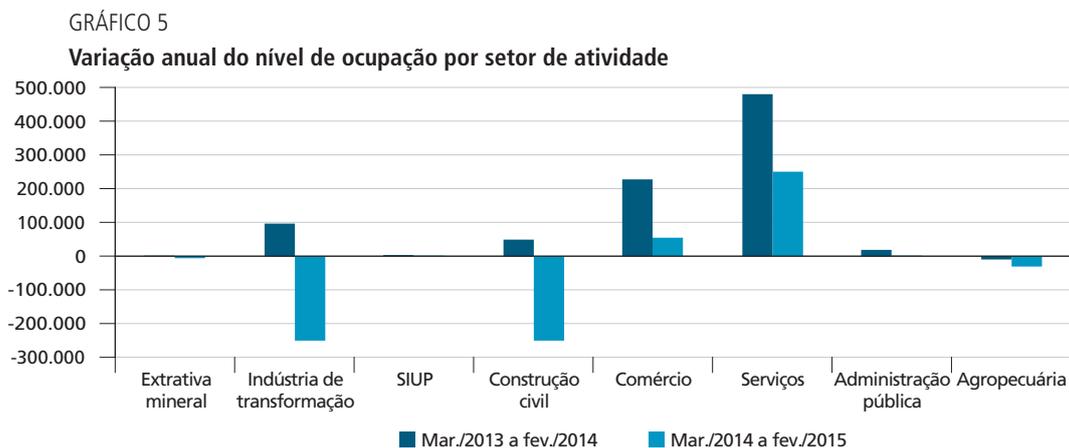
7. Nesse agrupamento as atividades consideradas são de indústria extrativa e transformação, e produção e distribuição de eletricidade, gás e água.

8. Demais setores: outras atividades (-1,2%); comércio (-0,9%); serviços domésticos (-0,3%); e administração pública (-0,2%).

9. Esse agrupamento abrange as seções de alojamento e alimentação, transporte, armazenagem e comunicação.

10. Esse agrupamento comporta as atividades de intermediação financeira, atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas.

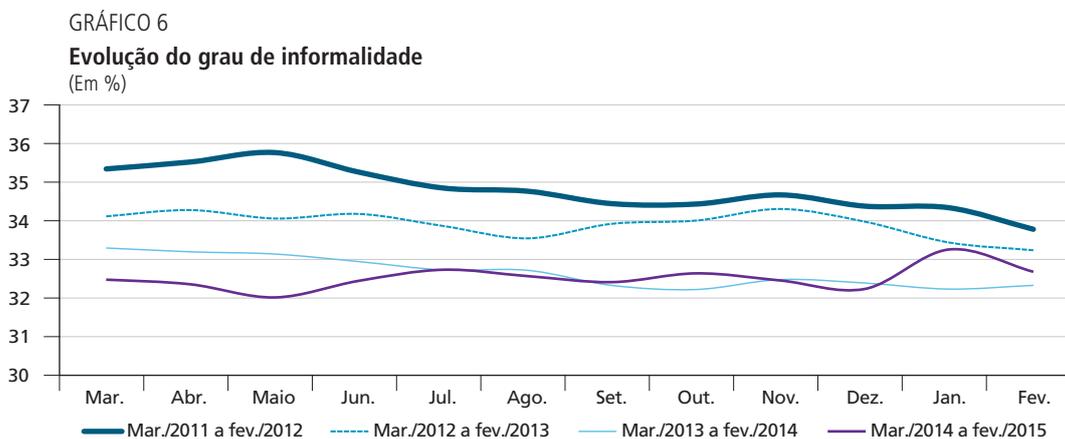
11. Saldo = admitidos – desligados.



Fonte: Caged/MTE.  
Elaboração dos autores.

Voltando à PME, analisando a evolução da população ocupada por posição na ocupação, o destaque positivo fica por conta dos ocupados por conta própria, que registraram um crescimento de 4% nos últimos doze meses (2014-2015) na comparação com os doze meses anteriores (2013-2014). Já os empregados com carteira assinada tiveram crescimento de 0,3% no mesmo período. Na outra ponta, os empregados sem carteira apresentaram um decréscimo de 6,4% e os empregadores de 4,1%.<sup>12</sup>

O contraste entre os resultados dos grupos de empregados sem carteira assinada e dos ocupados conta-própria se compensam na determinação da evolução do grau de informalidade.<sup>13</sup> O nível de informalidade médio da população ocupada nos últimos doze meses foi de 32,5%, ficando estável em relação à média do período de março de 2013 a fevereiro de 2014. Vale notar, no gráfico 6, que a taxa de informalidade oscilou bastante ao longo de 2014 e, apesar de ter começado o ano de 2015 em um nível acima do anterior, houve uma queda significativa em fevereiro de 2015 (0,6 p.p.).



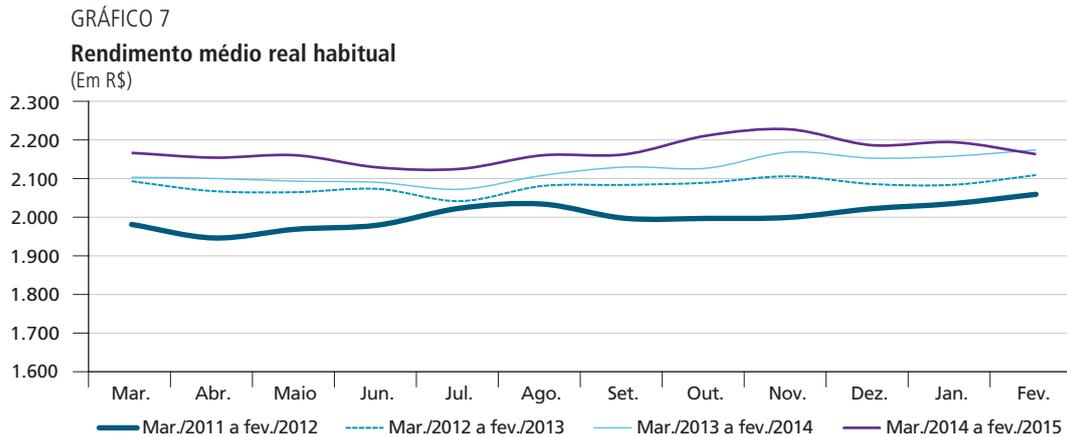
Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

12. Os militares e os estatutários tiveram um acréscimo de 0,4%.

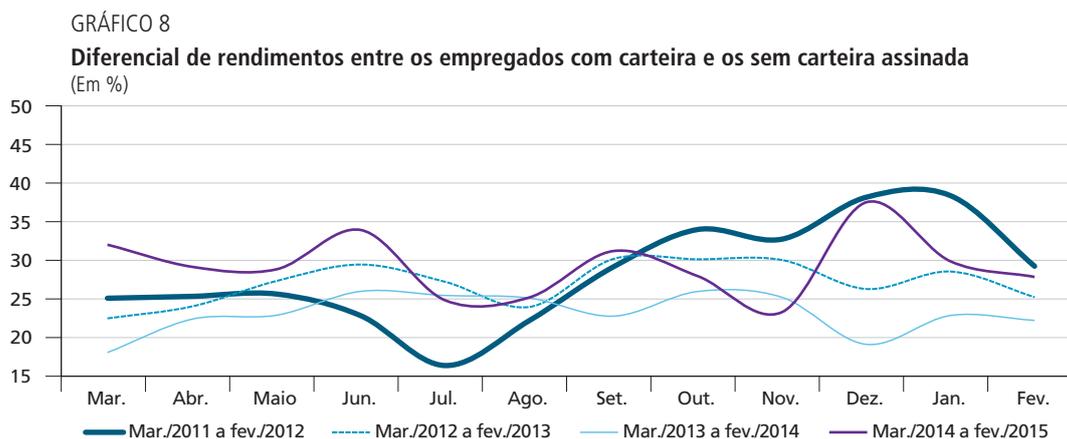
13. O grau de informalidade utilizado nesta análise é definido como a razão entre trabalhadores sem carteira, conta-própria e não remunerados sobre o total de ocupados.

#### 4 RENDIMENTO E MASSA SALARIAL

Nos últimos doze meses, o rendimento médio real habitualmente recebido nas seis RMs analisadas na PME ficou em torno de R\$ 2.170, registrando um crescimento de 2,2% em relação à média dos doze meses anteriores. A evolução mensal deste indicador nos últimos anos pode ser observada no gráfico 7. Neste pode-se constatar que o rendimento real em 2014 permaneceu em patamares superiores aos anos anteriores, assim como começou o ano de 2015 bem elevado, apesar da queda de 1,4% registrada em fevereiro. Cabe destacar que, nesse último mês, pela primeira vez desde longa data foi constatada uma retração no rendimento real na comparação com o mesmo mês do ano anterior.



No plano regional, com exceção de Belo Horizonte, que registrou uma queda de 0,8% nos rendimentos reais médios nos últimos doze meses, todas as demais RMs analisadas registraram aumento nesse indicador, com destaque para Rio de Janeiro, Recife e Salvador, que apresentaram variações de 5,4%, 4,1% e 3,4%, respectivamente. São Paulo foi a região que menos apresentou crescimento (1%).<sup>14</sup>

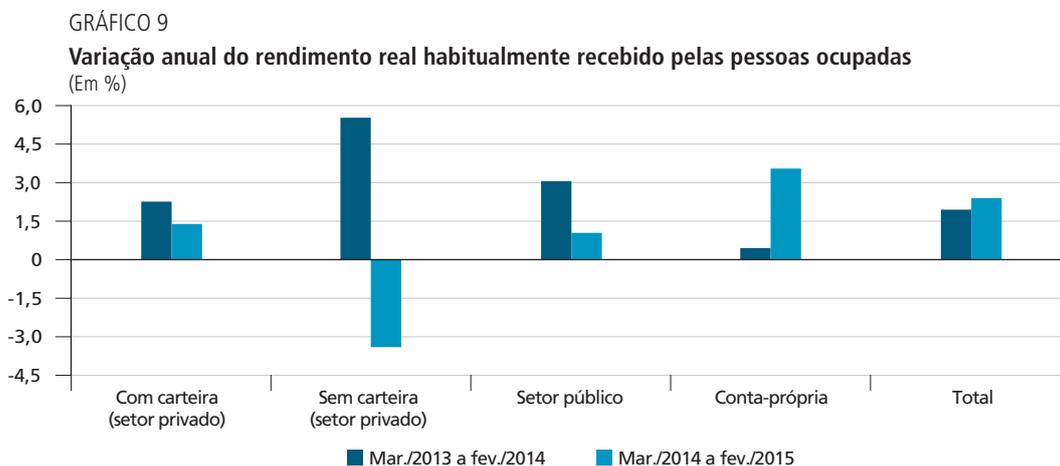


A elevação dos rendimentos nos últimos doze meses, quando comparada ao mesmo período de 2013 a 2014, foi registrada para os ocupados do setor público (3,5%), para os trabalhadores conta-própria (2,4%) e para os ocupados com carteira assinada (1,4%). Já os empregados sem carteira assinada registraram uma diminuição de 3,4%

14. Porto Alegre apresentou um crescimento do rendimento médio real de 2,4%.

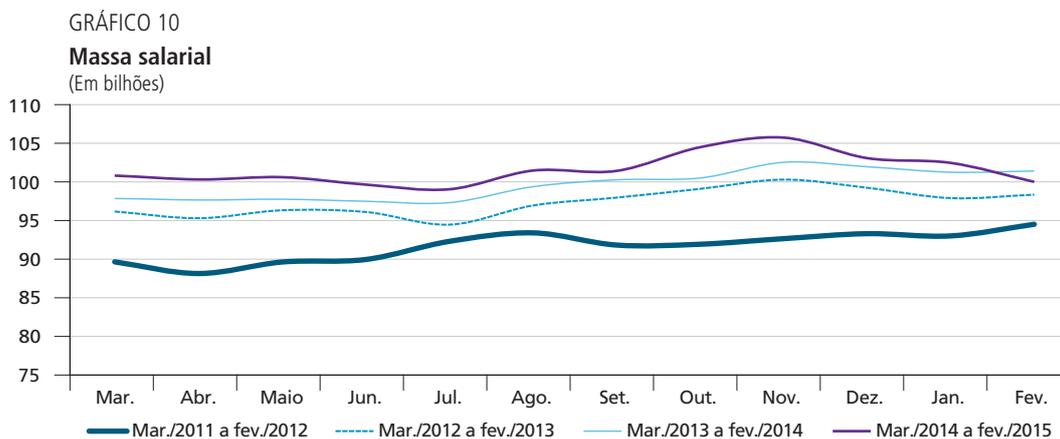
na remuneração média.<sup>15</sup> Como consequência desse fato, o diferencial de salários entre os empregados com e sem carteira aumentou de 23,1% na média do período de março de 2013 a fevereiro de 2014, para 29,3% na média dos últimos doze meses. A evolução desse diferencial é reportada no gráfico 8.

Esse aumento no diferencial de salário entre empregados com e sem carteira pode ser mais bem compreendido com ajuda do gráfico 9, que traz a variação anual dos rendimentos em cada posição na ocupação.



Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

Nota-se que, por um lado, os empregados com carteira assinada obtiveram ganhos salariais nos dois períodos analisados e, por outro, os empregados sem carteira experimentaram perdas nos últimos doze meses. Vale notar que este segmento foi o único grupo que apresentou piora no período. Pode-se observar também um crescimento na média dos últimos doze meses no segmento do setor público.



Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

Observa-se, no gráfico 10, a evolução da massa salarial no período de 2012 ao primeiro bimestre de 2015. Na comparação entre a média dos últimos doze meses em relação à média de março de 2013 a fevereiro de 2014, a massa salarial cresceu 2%. Esse resultado indica que a expansão dos salários no período analisado vem mais do que compensando a queda

15. Interessante notar que no período de dezembro de 2014 a fevereiro de 2015 a tendência dos rendimentos por posição na ocupação já é bem distinta, com expressivos ganhos para os empregados sem carteira e queda de rendimento para os trabalhadores conta-própria.

da ocupação, mantendo alto o nível da massa salarial. Pode-se notar que este indicador oscilou bastante ao longo de 2014, e mostra uma trajetória de queda desde novembro de 2014 até fevereiro de 2015. Essa trajetória é preocupante, dado o relevante papel do consumo interno na dinâmica favorável do mercado de trabalho registrada até 2013.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a análise dos indicadores do mercado de trabalho no período de março de 2014 a fevereiro de 2015 aponta para um quadro de ocupação e de participação em queda, com manutenção de desemprego em níveis historicamente baixos e salário em níveis historicamente altos.

Isso leva à seguinte pergunta: mas como menos pessoas estariam procurando emprego se os rendimentos (em termos reais) continuavam altos? O fato das pessoas não estarem procurando emprego parece refletir um desinteresse em continuar no mercado de trabalho. Mas, se o salário estava alto, o mercado de trabalho ainda deveria ser visto como atrativo.

Em primeiro lugar, é preciso recordar a classificação de um indivíduo sem ocupação em desempregado ou inativo. Isso depende do indivíduo ter tomado alguma atitude que seja considerada como busca por emprego em um mês de referência. A segunda etapa do diagnóstico proposto nesta análise faz uso da seguinte suposição: os indivíduos tendem a concentrar suas ações de busca por emprego no início do período em que ficam sem emprego. Nesse cenário, quanto mais tempo demorarem a retornar ao emprego, maior será a probabilidade de serem classificados como inativos em vez de desempregados, dado que maior será a probabilidade de serem entrevistados em períodos nos quais não tomaram providências que sejam consideradas como busca por emprego.

Juntando as duas etapas mencionadas acima, ter-se-ia o seguinte encadeamento de fatos que levam a um diagnóstico mais abrangente: a dinâmica macroeconômica de baixo crescimento diminuiu o fluxo de contratações;<sup>16</sup> isso leva os indivíduos a permanecerem mais tempo sem emprego, o que, por sua vez, os torna mais propensos a serem classificados como inativos, mesmo almejando a volta ao emprego. Nesta análise não há mais contradição entre o aumento relativo da inatividade (ou queda da taxa de participação) e a manutenção dos salários em um patamar historicamente alto.

Apesar do ambiente de baixo dinamismo econômico, o salário médio se mantém alto, uma vez que o menor fluxo de contratação tende a atingir, sobretudo, os trabalhadores que ocupavam postos de menor produtividade e menor salário. Basta ver que as maiores quedas na ocupação são registradas entre os empregados sem carteira assinada. Com a diminuição desse tipo de trabalhador entre os ocupados, há um aumento do salário médio em termos reais, mesmo se não houver reajuste de salários entre os que continuam empregados.

Nos últimos meses parece haver uma evolução desse quadro para uma situação ainda mais preocupante, pois percebe-se um acirramento na tendência de queda no nível de ocupação, acompanhado de uma tendência de queda nos salários e de um aumento no desemprego. Pode ser que o ajuste no emprego esteja mudando de um cenário mais concentrado na diminuição das contratações para outro em que o aumento das separações passa a ser preponderante.<sup>17</sup> Essa possibilidade é reforçada pela severa deterioração das expectativas em relação ao desempenho da economia no ano em curso.

16. Há evidências robustas desse fato para a economia americana e os dados do Caged de 2013 em diante corroboram esse fato para o Brasil.

17. Novamente os dados do Caged nos últimos meses respaldam essa colocação.

# NOTAS TÉCNICAS

## **COMPARAÇÃO DA TAXA DE DESOCUPAÇÃO NA PNAD CONTÍNUA E NA PME**

Carlos Henrique Corseuil  
Lauro Ramos

## **HÁ VIÉS DE PAINEL ROTATIVO NA TAXA DE DESEMPREGO DA PME?**

Carlos Henrique Corseuil  
Maurício Reis



# COMPARAÇÃO DA TAXA DE DESOCUPAÇÃO NA PNAD CONTÍNUA E NA PME<sup>1</sup>

Carlos Henrique Corseuil<sup>2</sup>  
Lauro Ramos<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir de janeiro de 2014 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a divulgar os resultados da sua mais nova pesquisa domiciliar: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) contínua. Essa pesquisa, que possui uma abrangência multitemática, tem frequência trimestral e uma amostra com cobertura nacional, assim como eventualmente substituirá a PME, mensal e limitada a seis regiões metropolitanas (RMs), para fins de acompanhamento do desempenho do mercado de trabalho. Mesmo com todas as etapas do processo de elaboração da Pnad contínua tendo sido discutidas de forma ampla, o assunto passou a repercutir em maiores proporções no momento em que foram divulgados os primeiros números, devido a diferenças apontadas entre os indicadores da Pnad contínua e os da PME, sobretudo no que se refere à taxa de desocupação.<sup>4</sup> O propósito desta nota é explorar as razões para tanto e, assim, contribuir para o entendimento dessa diferença.

Entre as potenciais fontes de diferenças, uma bastante citada pelos analistas diz respeito à cobertura e à seleção da amostra: enquanto a amostra da Pnad contínua cobre todo o território nacional, a amostra da PME cobre apenas seis RMs do Brasil. Outra diferença relevante se refere à idade mínima considerada para compor a população em idade de trabalhar.<sup>5</sup> Esse limite inferior, que era de 10 anos na PME, passa a ser de 14 anos na Pnad contínua. Outra possibilidade está relacionada às definições de ocupação e de desocupação, que podem variar entre as pesquisas – como é o caso da PME e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Por fim, características intrínsecas à concepção e ao trabalho de campo das pesquisas, como ordem das perguntas, fluxo do questionário, orientação dada aos entrevistadores etc., podem, conforme apontado por Barros *et al.* (1996), levar a diferenças irreconciliáveis nas suas indicações.

---

1. Os autores agradecem o suporte técnico prestado por Maíra Franca e Luciana Costa. Esta nota atualiza e incrementa o conteúdo da nota técnica número 18, de 2014, disponível no site do Ipea: <<http://goo.gl/4dtJe5>>.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea.

4. Nomenclatura adotada pelo IBGE. Corresponde ao que se convencionou chamar de taxa de desemprego.

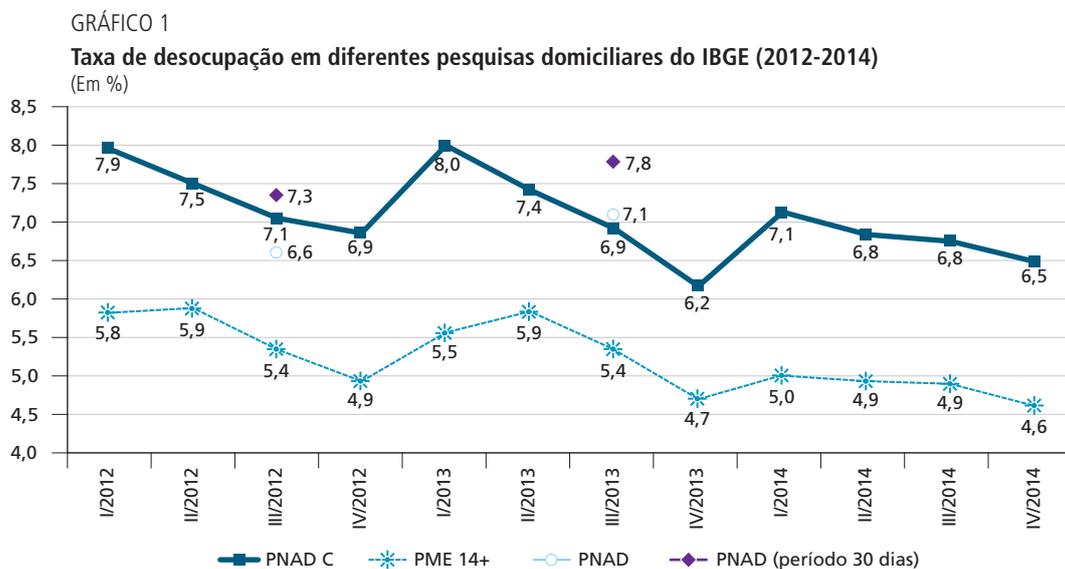
5. Nova terminologia do IBGE para denotar o que antes era conhecido por população em idade ativa (PIA).

Como a definição de ocupação é basicamente a mesma na PME e na Pnad contínua (ver apêndice A desta nota), essa possibilidade será descartada. Além disso, simulações realizadas pelos autores mostraram que a ocupação, a desocupação e, mais ainda, a taxa de desocupação não são afetadas pela diferença no recorte etário das duas pesquisas. Assim, essa possibilidade também será rejeitada já que todos os resultados serão reportados para o limite mínimo de 14 anos de idade.<sup>6</sup>

O mapeamento da importância da diferença entre as amostras poderia ser feito de forma precisa, calculando os indicadores da Pnad contínua em uma amostra limitada às RMs pesquisadas pela PME. Entretanto, não se tem acesso ainda aos microdados da Pnad contínua, o que é imprescindível para fornecer os graus de liberdade necessários para moldar a amostra de acordo com esse propósito. Em razão disso, a importância das diferenças entre amostras será analisada de forma indireta, fazendo uso também das edições de 2012 e de 2013 da Pnad anual.

## 2 A COMPARAÇÃO DA TAXA DE DESOCUPAÇÃO

As linhas do gráfico 1 mostram a evolução na taxa de desemprego pela Pnad contínua e pela PME no período primeiro trimestre/2012-quarto trimestre/2014. Chama atenção a diferença sempre superior a 1,5 ponto percentual (p.p.) e ocasionalmente acima de 2,0 p.p. entre as taxas de desemprego da Pnad contínua e da PME. Apesar da magnitude dessa diferença, as indicações qualitativas apontadas pelas duas pesquisas são comuns: além da tendência ao longo do período contemplado ser basicamente a mesma, as oscilações também seguem o mesmo padrão e em pouquíssimas ocasiões houve discrepância na direção da variação de um trimestre para outro.



Fonte: IBGE.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Calculada para indivíduos com idade igual ou superior a 14 anos.

Os pontos redondos inseridos de forma isolada na altura do terceiro trimestre de 2012 e do terceiro trimestre de 2013 indicam o valor da taxa de desocupação calculada com os dados das Pnad de 2012 e 2013, cujas semanas de referência da entrevista ocorreram em setembro de cada ano. Esses valores foram calculados para

6. Mais detalhes podem ser vistos em IBGE (2014), em particular no anexo I.

a população de 14 anos de idade ou mais e com a definição de trabalho usada na Pnad contínua (que, como frisado, vem a ser praticamente a mesma da PME). Vale destacar que esses valores (6,6% e 7,1%, respectivamente) também são maiores que o apontado na PME (5,4% no terceiro trimestre dos dois anos) e bem mais próximos dos valores registrados na Pnad contínua (pouco abaixo em 2012 e ligeiramente acima em 2013).<sup>7</sup>

É importante frisar que há uma diferença importante em uma dimensão do conceito embutido nessa taxa de desemprego da Pnad anual em relação ao adotado tanto na PME quanto na Pnad contínua. Essa diferença diz respeito ao período de referência para demarcar se houve ou não alguma atitude que configure procura por emprego por parte do indivíduo classificado como não ocupado. A PME e a Pnad contínua adotam o prazo de trinta dias antes da entrevista, ao passo que a Pnad anual adota o prazo de uma semana antes da entrevista. Para suprimir essa diferença e harmonizar os conceitos entre as pesquisas, foram recalculadas as taxas de desemprego para a Pnad anual, adotando o período de referência de trinta dias para a busca por emprego. Essas taxas estão representadas no gráfico 1 pelos pontos em formato de losango. Os valores de 7,3% para 2012 e de 7,8% para 2013 continuam mais próximos da Pnad contínua do que da PME. Na sequência desta nota serão analisadas outras dimensões que podem explicar as diferenças das taxas de desempregos entre as pesquisas. Quando reporta-se taxas de desemprego para a Pnad anual, o período de referência para busca de emprego será sempre de trinta dias.

### 3 O EFEITO DA COBERTURA DA AMOSTRA

A princípio, essa constatação poderia ser vista como evidência de que a questão da cobertura da amostra seria a principal fonte de explicação para o fato de a taxa de desemprego da Pnad contínua ser sempre superior àquela indicada pela PME. Afinal, as duas pesquisas com amostras representativas de todo o território nacional registram taxas de desocupação relativamente próximas quando comparadas àquelas provenientes de uma pesquisa com cobertura restrita a seis RMs. A lógica subjacente a esse raciocínio é que as regiões cobertas pela PME seriam justamente aquelas com economias mais dinâmicas e, portanto, com taxas de desocupação mais baixas. As taxas mais altas da Pnad contínua seriam, então, resultantes de uma amostra que compreende regiões menos dinâmicas. De fato, essa foi a explicação oferecida em diversos foros de discussão.

As evidências empíricas presentes na tabela 1 e em outros trabalhos sobre o tema não respaldam, todavia, esse argumento. Por um lado, há que se ter em conta que a taxa de desemprego nas regiões cobertas pela PME, quando calculada dentro da Pnad, foi maior que a taxa agregada da Pnad em 2012 (8,0% e 7,3%, respectivamente) e em 2013 (8,4% e 7,8%, da mesma forma), constatação já registrada para outros anos (Barbosa-Filho e Pessôa, 2012). Por outro lado, e de forma a invalidar por completo o raciocínio anterior, o desemprego nas RMs medidos pela Pnad também é sistematicamente maior que o das regiões não metropolitanas (NRM), conforme mostrado nas últimas linhas da tabela 1 para os anos mais recentes e em Ramos (2007) para anos anteriores.

7. O fato da taxa de desemprego ser maior na Pnad anual do que na PME já foi apontado em outros estudos. Para um exemplo recente que aponta que esse fato é sistemático ao longo da década de 2000, ver Barbosa-Filho e Pessôa (2012).

TABELA 1

**Taxa de desocupação por região metropolitana (2012 e 2013)**  
(Em %)

Regiões metropolitanas PME	PME (set./2012)	Pnad <sup>1</sup> (2012)	PME (set./2013)	Pnad <sup>1</sup> (2013)
Salvador	6,2	13,5	9,3	13,3
Belo Horizonte	4,0	7,3	4,5	7,7
Recife	5,7	13,7	5,8	12,3
Rio de Janeiro	4,4	6,7	4,4	8,5
Porto Alegre	3,6	6,0	3,4	5,3
São Paulo	6,5	7,2	5,8	7,5
<b>Total</b>	<b>5,4</b>	<b>8,0</b>	<b>5,4</b>	<b>8,4</b>
Regiões metropolitanas	-	8,1	-	8,4
Regiões não metropolitanas	-	7,0	-	7,5
Brasil	-	7,3	-	7,8

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Calculada para indivíduos com idade igual ou superior a 14 anos. Definição de ocupados tal como na PME, e período de referência para busca por emprego de trinta dias.

De fato, conforme pode ser visto na tabela 1, uma menor taxa de desocupação na PME ocorre para todas as regiões da pesquisa quando comparadas à respectiva taxa de desocupação na Pnad. O hiato é sempre significativo, porém distinto entre as RMs. Em 2012, por exemplo, esse hiato varia de 0,7 p.p., em São Paulo, até 7,3 p.p. (mais que o dobro) em Salvador. Em resumo, a PME registra uma taxa de desocupação substancialmente mais baixa do que a da Pnad 2012, mesmo quando são computadas com o mesmo recorte etário, a mesma abrangência territorial e a mesma definição de ocupados.<sup>8</sup>

Ou seja, o efeito da cobertura amostral serve para atenuar outras fontes de disparidade entre as duas pesquisas que atuam no sentido de ampliar a diferença nas respectivas taxas de desocupação. Isto é, apesar de o argumento de um maior dinamismo dos mercados de trabalho nas metrópoles ser admissível, no final das contas a maior pressão por parte da oferta a que esses mercados estão sujeitos – fluxos migratórios, concentração populacional etc. – parece ser dominante e acaba acarretando um desemprego maior.

#### 4 DIFERENÇAS NO PROCESSO AMOSTRAL DAS PESQUISAS

Uma outra alternativa para explicar as diferenças entre a Pnad e a PME dentro de um mesmo recorte geográfico seria baseada nas diferenças entre os domicílios amostrados nas duas pesquisas. Sem entrar nos detalhes técnicos referentes às diferenças nos respectivos desenhos amostrais, a questão é que eventualmente em uma dada RM a Pnad pode ter entrevistado com maior frequência segmentos da população com maior taxa de desocupação *vis-à-vis* a PME. Será testada essa hipótese construindo contrafactuais com a taxa de desemprego em cada região da PME, simulando o que aconteceria caso as taxas de desemprego de determinados segmentos fossem aquelas observadas na Pnad, mas a ponderação fosse dada pelas respectivas frequências observadas na PME de setembro do mesmo ano.

Para ilustrar de forma mais precisa essa estratégia, considera-se a seguinte relação entre a taxa de desemprego de uma população de indivíduos de uma região e as respectivas taxas de desemprego de  $n$  segmentos dessa mesma população:

$$D = \beta_1 \cdot D_1 + \dots + \beta_n \cdot D_n \quad (1)$$

Essa relação nada mais é do que uma média ponderada das respectivas taxas desagregadas ( $D_i$ , em que  $i$  vai de 1 a  $n$ ), tendo como peso a proporção da população

8. Os números divulgados pelo IBGE para a Pnad anual se baseiam em uma definição de trabalho distinta daquela utilizada na PME e na Pnad contínua. Ver mais detalhes no apêndice A, ao final desta nota.

economicamente ativa (PEA) em cada desagregação ( $\beta_i$ ). A taxa de desemprego contrafactual será construída alterando os pesos, tal como representado na equação (2).

$$D = \widehat{\beta}_1 \cdot D_1 - \dots + \widehat{\beta}_n \cdot D_n. \quad (2)$$

Os segmentos considerados em cada região são células formadas a partir do cruzamento de quatro faixas de idade,<sup>9</sup> quatro faixas de anos de estudo<sup>10</sup> e duas de gênero. A segunda coluna da tabela 2 mostra a taxa de desemprego contrafactual em cada RM calculada a partir das taxas de desemprego da Pnad de 2012 em cada célula, ponderadas pelo respectivo peso na PME. A quarta coluna traz números análogos para 2013. Na primeira e na terceira colunas dessa mesma tabela reproduziu-se as taxas observadas pela Pnad já reportadas na tabela 1.

Os resultados deixam claro que as diferenças entre o indicador da Pnad e do exercício contrafactual são pequenas para explicar o descompasso entre a PME e a Pnad, notadamente fora das RMs do Nordeste. Logo, não há evidências de que a diferença nas taxas de desemprego entre as duas pesquisas possa ser explicada por eventuais diferenças na composição da amostra entre elas.

TABELA 2

**Taxas de desocupação observadas e contrafactuais por região metropolitana**  
(Em %)

Regiões metropolitanas PME	Pnad <sup>1</sup> (2012)	Contrafactual (2012)	Pnad <sup>1</sup> (2013)	Contrafactual (2013)
Salvador	13,5	12,3	13,3	12,7
Belo Horizonte	7,3	6,8	7,7	7,4
Recife	13,7	13,0	12,3	11,6
Rio de Janeiro	6,7	6,6	8,5	8,0
Porto Alegre	6,0	5,7	5,3	5,2
São Paulo	7,2	7,2	7,5	7,2

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Calculada para indivíduos com idade igual ou superior a 14 anos. Definição de ocupados tal como na PME, e período de referência para busca por emprego de trinta dias.

## 5 OUTRAS POSSIBILIDADES

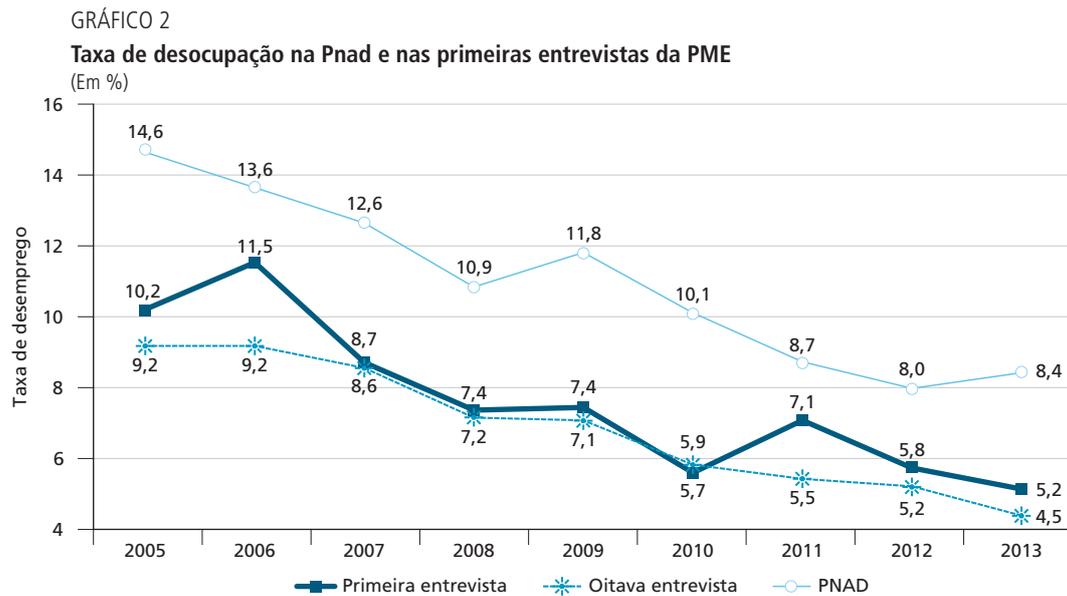
### 5.1 Viés de rotação do painel da PME

Outra diferença importante entre a PME e a Pnad anual é que na primeira um mesmo domicílio é entrevistado por até oito vezes em um intervalo de dezesseis meses, e na segunda este é entrevistado em apenas um ponto do tempo. Há evidências para outros países, sobretudo Estados Unidos, de que a probabilidade de um indivíduo ser classificado como desempregado diminui na medida em que aumenta o número de vezes em que ele é entrevistado. Esse fenômeno tende a diminuir artificialmente as taxas de desemprego em pesquisas com repetição de entrevistas para os mesmos indivíduos (pesquisas em painel), e é conhecido na literatura especializada como viés de rotação do painel. Na próxima nota técnica deste boletim é demonstrado que esse tipo de viés está presente na PME. Logo, isso pode vir a explicar ao menos em parte as diferenças nas taxas de desemprego entre a PME e a Pnad anual. O gráfico 2 traz informações úteis para testar essa hipótese. Nesse gráfico se contrastam as taxas da Pnad anual com as da PME calculadas apenas com indivíduos que respondiam a entrevista pela primeira vez.

9. Quatorze a 24 anos, 25 a 39 anos, 40 a 59 anos, e 60 anos ou mais.

10. Fundamental incompleto, fundamental completo ou médio incompleto, médio completo ou superior incompleto, e superior completo.

É possível ver que há uma aproximação das taxas de desemprego das duas pesquisas, porém ainda se preserva uma distância considerável.



Fonte: IBGE.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Calculada para indivíduos com idade igual ou superior a 14 anos.

Portanto, pode-se dizer que entre as hipóteses consideradas até aqui, o viés de rotação do painel da PME foi a mais relevante para explicar o motivo de a PME registrar taxas de desemprego sistematicamente mais baixas que a Pnad anual. No entanto, há que se considerar outras causas, pois mesmo quando se minimiza esse viés da PME as taxas de desemprego continuam mais baixas nesta do que na Pnad.

## 5.2 Diferenças no questionário e no campo das pesquisas

É preciso considerar, portanto, outras possibilidades. A opção que resta são as diferenças em outros elementos que compõem os questionários e o trabalho de campo dessas pesquisas, tais como ordem das perguntas, fluxo do questionário, palavras utilizadas nas perguntas, orientação dada aos entrevistadores etc. Barros *et al.* (1996) apontam para a importância desse fator ao comparar indicadores do mercado de trabalho na PME e na PED. Embora a análise dessa possibilidade voltada para a comparação da Pnad contínua *versus* PME não conste desta nota, entre todas as possibilidades aventadas ela é a que desponta, até por uma questão de eliminação das alternativas possíveis, como tema promissor para futuras investigações a respeito das discrepâncias nos indicadores.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA-FILHO, F. H.; PESSÔA, S. **Uma análise da redução da taxa de desemprego**. Rio de Janeiro: Reap, 2012. (Reap Working Paper, n. 028). Disponível em: <<http://goo.gl/2R7heZ>>.

BARROS, R. P. *et al.* **Em busca de um núcleo comum para as pesquisas domiciliares sobre emprego no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. Mimeografado.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas metodológicas. v. 1. Rio de Janeiro: IBGE; MPOG, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/tbH57x>>.

RAMOS, L. **O desempenho recente do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1255). Disponível em: <<http://goo.gl/lqh6q>>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Conceitos de trabalho nas pesquisas domiciliares do IBGE

	PME	Pnad	Pnad contínua
Pessoas ocupadas	<p>Pessoas com 10 anos de idade ou mais que, durante pelo menos uma hora na semana de referência, trabalharam: <i>i)</i> em emprego remunerado – dinheiro, produtos, mercadorias, benefícios (moradia, alimentação, treinamento etc.); <i>ii)</i> em trabalho independente – conta-própria, empregador; e <i>iii)</i> em trabalho desenvolvido sem remuneração – ajuda a membro da unidade domiciliar em que era empregado, conta-própria ou empregador.</p>	<p>Pessoas com 10 anos de idade ou mais que, durante a semana de referência, trabalharam: <i>i)</i> em emprego remunerado – dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, treinamento etc.); <i>ii)</i> em trabalho independente – conta-própria, empregador; e <i>iii)</i> em trabalho sem remuneração desenvolvido durante pelo menos uma hora na semana – ajuda a membro da unidade domiciliar em que era empregado na produção de bens primários (atividades de agricultura, silvicultura, pecuária, extração de vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura), conta-própria ou empregador; ajuda a instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo; aprendiz ou estagiário; na produção de bens do ramo que compreende as atividades de agricultura, silvicultura, extração vegetal, pesca e piscicultura, destinados exclusivamente à alimentação de pelo menos um membro da unidade domiciliar.</p>	<p>Pessoas com 14 anos de idade ou mais que, durante pelo menos uma hora na semana de referência, trabalharam: <i>i)</i> em emprego remunerado – dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, treinamento etc.); <i>ii)</i> em trabalho independente – conta-própria, empregador; e <i>iii)</i> em trabalho sem remuneração – ajuda a membro da unidade domiciliar em que era empregado, conta-própria ou empregador.</p>
	<p>Consideram-se como pessoas ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado aquelas que não trabalharam durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de férias, greve, suspensão temporária do contrato de trabalho, licença remunerada pelo empregador, más condições de tempo ou outros fatores ocasionais. Assim, também foram consideradas as pessoas que, na data de referência, estavam afastadas do trabalho/do próprio empreendimento por: <i>i)</i> licença remunerada pelo instituto de previdência por período não superior a 24 meses; <i>ii)</i> gestação, doença ou acidente, sem serem licenciadas pelo instituto de previdência, por período não superior a três meses; e <i>iii)</i> falta voluntária ou outro motivo, por período não superior a trinta dias.</p>	<p>Consideram-se como pessoas ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado aquelas que tinham, na semana de referência, se ausentado por motivo de férias, licença, greve etc.</p>	<p>Consideram-se como pessoas ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado aquelas que não trabalharam durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de férias, greve, suspensão temporária do contrato de trabalho, licença remunerada pelo empregador, más condições de tempo ou outros fatores ocasionais. Assim, também foram consideradas as pessoas que, na data de referência estavam, por período inferior a quatro meses: <i>i)</i> afastadas do trabalho em licença remunerada por motivo de doença ou acidente da própria pessoa ou outro tipo de licença remunerada; <i>ii)</i> afastadas do próprio empreendimento sem serem remuneradas pelo instituto de previdência; e <i>iii)</i> em greve ou paralisação. As pessoas afastadas por motivos diferentes dos citados também foram caracterizadas como ocupadas, desde que tivessem continuado a receber ao menos uma parte do pagamento e o período transcorrido do afastamento fosse inferior a quatro meses.</p>

Fonte: IBGE.  
Elaboração dos autores.



# HÁ VIÉS DE PAINEL ROTATIVO NA TAXA DE DESEMPREGO DA PME?<sup>1</sup>

Carlos Henrique Corseuil<sup>2</sup>  
Maurício Reis<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Na Pesquisa Mensal de Emprego (PME), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cada domicílio deve ser entrevistado oito vezes ao longo de um período de dezesseis meses. A cada mês, domicílios em todas as oito etapas da sequência de entrevistas estão representados na amostra, que incluem tanto indivíduos em domicílios participando pela primeira vez da pesquisa, quanto indivíduos em domicílios que já estão na oitava entrevista e que ingressaram na PME dezesseis meses antes. Dessa maneira, a taxa mensal de desemprego divulgada na PME pode ser entendida como uma média ponderada das taxas calculadas para domicílios em diferentes etapas da sequência de entrevistas da pesquisa. Caso exista um viés em alguma(s) etapa(s) desta sequência, a taxa de desemprego divulgada também será enviesada.

Há evidências disponíveis para outros países, com pesquisas similares à PME, sugerindo que a quantidade de meses que o domicílio integra à amostra – ou quantidade de meses na amostra (QMA), seguindo Krueger, Mas e Xiaotong (2014) – pode influenciar a maneira como os entrevistados respondem às perguntas, em particular as que se referem ao desemprego. Esse debate é muito rico nos Estados Unidos desde o estudo clássico de Bailer (1975), provendo evidências sólidas de taxas de desemprego distintas dependendo da QMA dos indivíduos, indicando a presença de viés na taxa de desemprego agregada calculada a partir da principal pesquisa domiciliar do país, a *current population survey* (CPS), conduzida pelo Bureau of Labor Statistics (BLS).

Dada a semelhança da estrutura de entrevistas da PME (a ser detalhada na próxima seção) com a da CPS, julga-se ser pertinente investigar se a taxa de desemprego na PME depende da QMA, e avaliar se há um padrão sistemático dessa dependência, de forma a caracterizar a presença de algum viés na taxa de desemprego agregada. Esta nota também procura investigar o comportamento do viés ao longo do tempo.

---

1. Os autores agradecem o apoio de Leon Faceira Tomelin no processamento dos dados desta nota.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea.

## 2 A ESTRUTURA DA PME

A cada mês, cerca de 36 mil domicílios são entrevistados pela PME nas seis principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife). Nessas entrevistas, são coletadas diversas informações referentes à situação no mercado de trabalho dos indivíduos com 10 anos ou mais.<sup>4</sup>

Para calcular a taxa de desemprego usando a PME, primeiramente definiu-se a população em idade ativa (PIA), constituída por pessoas com 10 anos ou mais de idade na semana de referência da pesquisa. A partir da PIA, definiu-se a população economicamente ativa (PEA) como o conjunto das pessoas ocupadas na semana de referência e das pessoas desocupadas nessa semana que procuraram trabalho no período de referência de trinta dias. A taxa de desemprego é calculada pela razão entre o total de desocupados e o total de indivíduos na PEA.

Cada domicílio que entra na pesquisa é entrevistado por quatro meses seguidos, depois permanece oito meses fora da pesquisa, e depois retorna para mais quatro entrevistas. Como mencionado anteriormente, as entradas e as saídas dos domicílios na amostra são feitas em blocos, de forma que entre um mês e outro sempre existe um bloco de domicílios entrando na amostra e outro saindo. Ou seja, há uma rotação de domicílios na amostra, o que a caracteriza como uma pesquisa de painel rotativo.<sup>5</sup> No caso da PME, a amostra é desenhada para que a cada mês, em torno de um oitavo dos domicílios entrevistados esteja participando pela primeira vez da pesquisa. Em tese, essa seria a mesma proporção representada pelos demais grupos definidos pela ordem de entrevistas. Tal proporção pode ser influenciada, no entanto, pela taxa de não resposta, caso esta também varie com a QMA. Ribas e Soares (2008) indicam que a taxa de não resposta na PME gira em torno de 13% entre dois meses consecutivos. Além disso, os autores apresentam evidências de que há um aumento elevado do atrito entre a quarta e a quinta entrevistas.

Mas toda essa sequência só faz sentido se for constatado que realmente existe o viés de painel rotativo na taxa de desemprego da PME. A identificação desse viés é o objetivo da próxima seção.

## 3 TAXA DE DESEMPREGO E QMA

O gráfico 1 mostra como variam as medidas da taxa de desemprego para o período compreendido entre maio de 2005 a março de 2014 por QMA. Nele são usadas duas medidas: a primeira delas, expressa no eixo vertical do lado esquerdo, é simplesmente a taxa de desemprego média para o grupo correspondente; e na segunda medida, expressa no lado direito do eixo vertical, calcula-se a razão entre as respectivas taxas de desemprego e a taxa agregada da PME no mesmo período (a taxa agregada está representada no gráfico por uma linha horizontal). Essa padronização foi proposta por Solon (1986) e tem como vantagem permitir uma comparação temporal das diferenças de taxa de desemprego por QMA, que será feita na próxima seção.

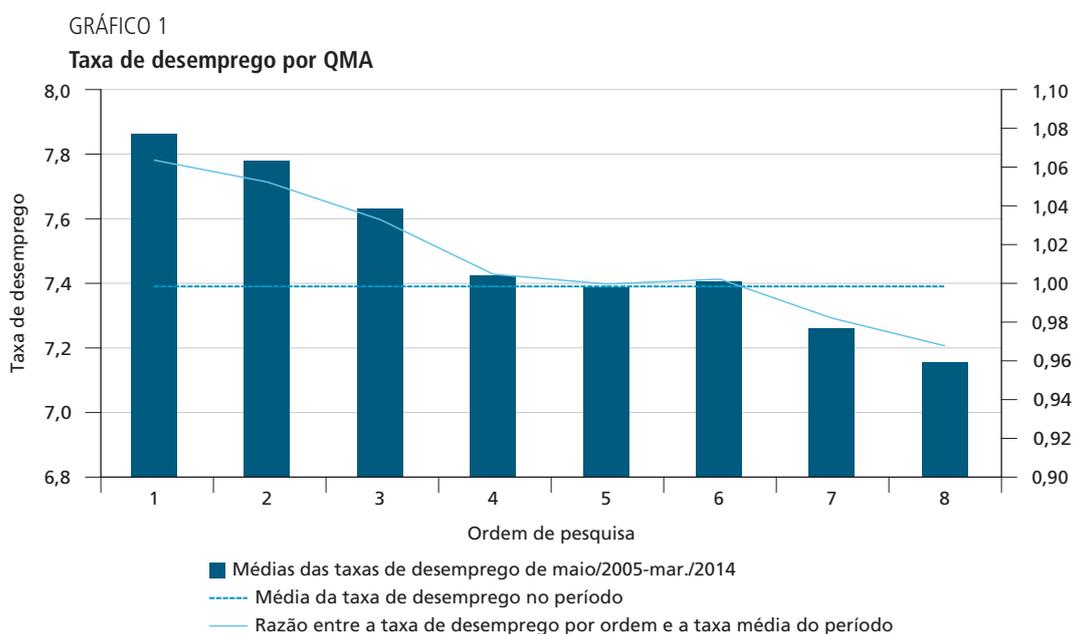
4. O leitor interessado em informações mais detalhadas sobre a PME pode consultar IBGE (2002).

5. Além dos Estados Unidos, outros países usam pesquisas domiciliares com essa estrutura. É o caso, por exemplo, do Canadá e do Reino Unido.

Nota-se, no gráfico 1, uma tendência de redução das medidas de desemprego, indicando que conforme são considerados indivíduos com mais participações na pesquisa, menor tende a ser a taxa de desemprego. Esse mesmo padrão é reportado em anos recentes para os Estados Unidos e para o Reino Unido (Krueger, Mas e Xiaotong, 2014).

Considerando apenas as informações referentes aos indivíduos que estão participando pela primeira vez da PME, ou seja, respondendo a primeira da sequência de oito entrevistas previstas, a taxa de desemprego média obtida para o período de maio de 2005 a março de 2014 é igual a 7,86%, que representa 1,05 vezes a taxa agregada.

Para a amostra de indivíduos que participam pela oitava vez da entrevista, a taxa de desemprego média é de 7,15%, o equivalente a 0,97 vezes a taxa agregada da PME. Portanto, para o mesmo período de referência, o gráfico 1 mostra uma diferença de 0,7 ponto percentual (p.p.) na taxa de desemprego, dependendo apenas da posição do indivíduo na ordem de entrevistas da PME. Usando como base uma taxa de desemprego em torno de 7%, esse diferencial pode ser considerado bastante relevante.

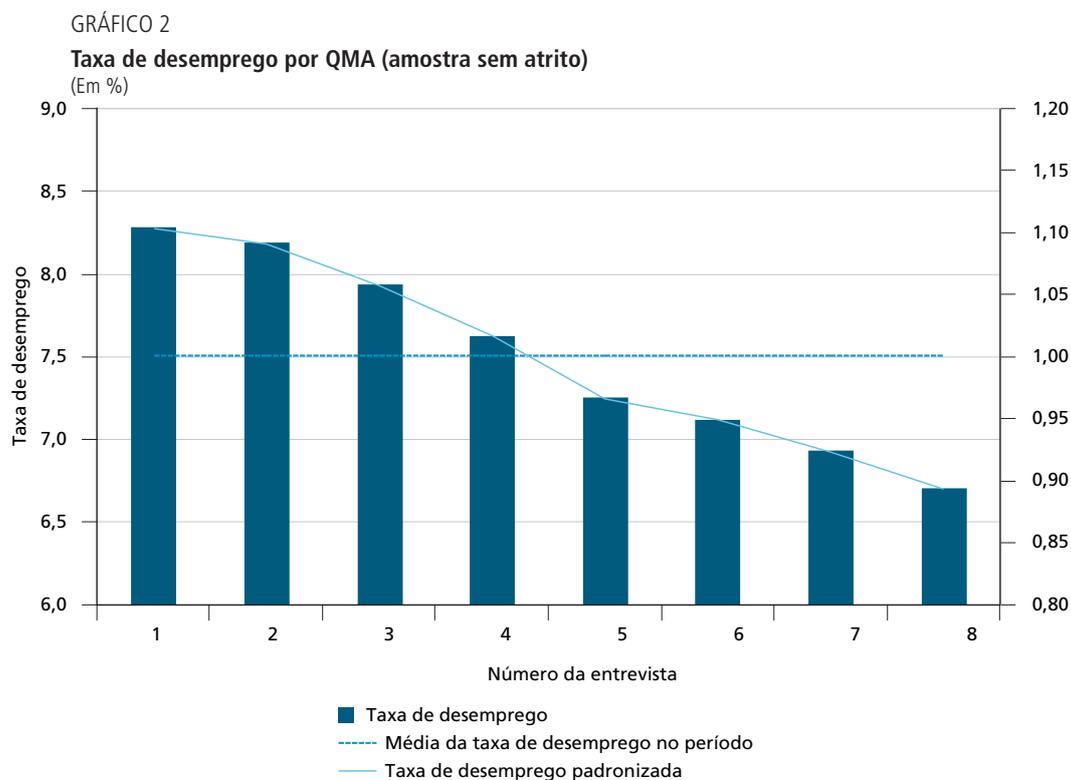


Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

#### 4 ANÁLISE PRELIMINAR DOS DETERMINANTES DO VIÉS DE PAINEL ROTATIVO

De forma exploratória, se investigará sequencialmente a fonte do viés de painel rotativo na taxa de desemprego da PME detectado acima. A estratégia sequencial se baseia no fato de que para um indivíduo ser classificado como desempregado este deve: *i*) responder a pesquisa; *ii*) não ser classificado como ocupado, dado que respondeu; e *iii*) não ser classificado como inativo, dado que respondeu e não foi classificado como ocupado. Assim, o passo inicial é comprovar se a taxa de não resposta afeta mais os indivíduos que haviam sido classificados como desempregados. Na sequência, pode-se investigar se a QMA afeta a classificação dos respondentes entre ocupados e não ocupados. Por fim, se investigará se a QMA afeta a classificação dos respondentes não ocupados entre desempregados e inativos.

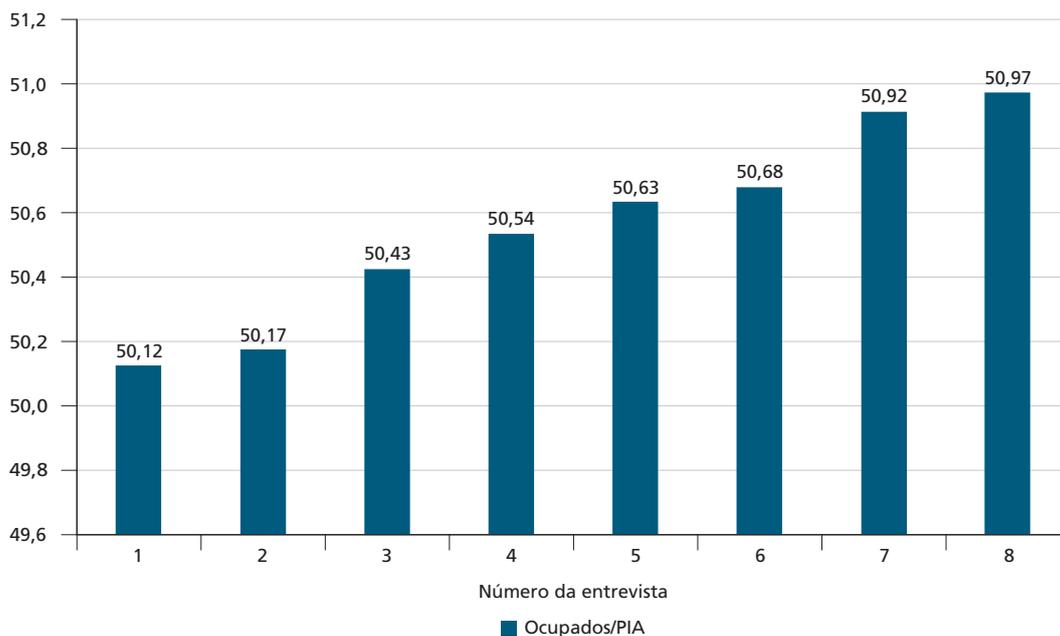
O comportamento da taxa de desemprego no gráfico 1 poderia ser uma consequência de indivíduos desempregados sendo mais propensos a abandonar a pesquisa. Para investigar se isso pode estar influenciando os resultados, o gráfico 2 mostra as taxas de desemprego por QMA apenas para indivíduos que participaram de todas as oito entrevistas da PME. Assim, o gráfico 2 traz a relação entre desemprego e QMA em uma amostra sem atrito. Logo, a comparação do gráfico 2 com o gráfico 1 indica qual a influência do atrito na relação entre a taxa de desemprego e a QMA. Pode-se ver, pelo gráfico 2, que a correlação negativa entre taxa de desemprego e QMA continua presente na amostra sem atrito. Em termos relativos, percebe-se que a relação entre taxa de desemprego e QMA é mais forte no gráfico 2, visto que a taxa de desemprego da primeira entrevista é relativamente mais alta (8,28% no gráfico 2 contra 7,86% no gráfico 1), enquanto a da oitava entrevista é relativamente mais baixa (6,70% contra 7,15%, respectivamente). Ou seja, o viés do painel rotativo é amenizado pelo atrito. Logo, pode-se descartar o atrito como potencial fonte do viés de painel rotativo na PME.



Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Outra condição que pode influenciar no comportamento diferenciado da taxa de desemprego por QMA está relacionada à alocação dos respondentes entre ocupados e não ocupados. Para analisar se essa hipótese pode estar de fato ocorrendo, o gráfico 3 mostra as médias das taxas de ocupação por QMA. Percebe-se que a taxa de ocupação aumenta ao longo da QMA, indicando que a alocação dos respondentes entre ocupados e não ocupados tende a sub-representar o segundo grupo, conforme cresce a QMA. Esse fato seria suficiente para gerar um viés de painel rotativo tal como documentado no gráfico 1, se a alocação de não ocupados entre desempregados e inativos fosse invariante por QMA. É exatamente o comportamento dessa alocação que vem a ser o desfecho da análise desta nota.

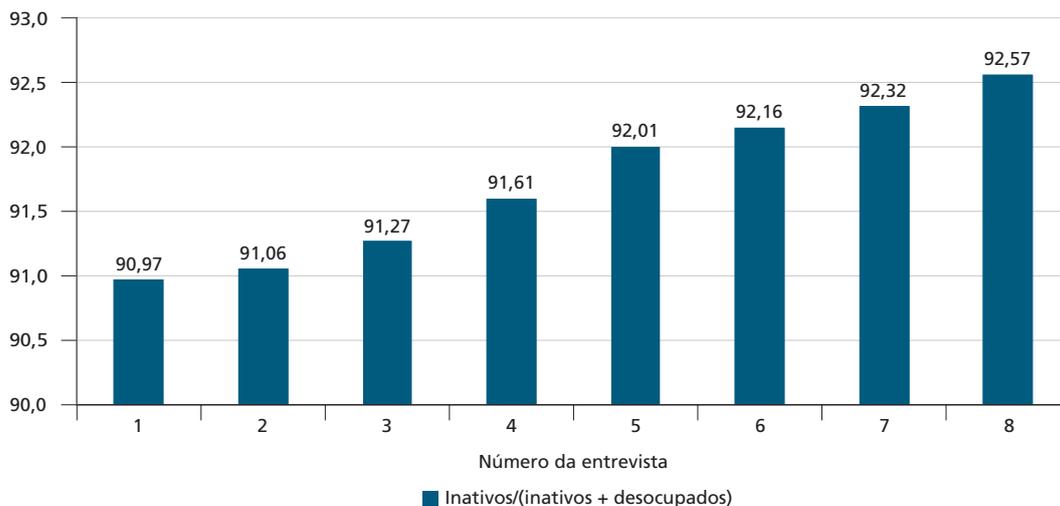
GRÁFICO 3  
**Médias das taxas de ocupação por QMA**  
 (Em %)



Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

O gráfico 4 mostra as parcelas de inativos entre os não ocupados por QMA. Assim como a parcela de não ocupados entre os respondentes, a inatividade aumenta com a QMA. Ou seja, há uma tendência entre não ocupados se declararem inativos em vez de desempregados à medida que aumenta a QMA. Esse comportamento reforça a tendência dos respondentes se declararem como ocupados. Em suma, conforme aumenta a QMA, menos indivíduos se declaram não ocupados e, dos que permanecem nesse grupo, menos indivíduos se declaram desempregados. Há, portanto, duas forças complementares gerando o viés de painel rotativo na PME: um viés pró-ocupados entre os respondentes combinado com um viés pró-inativo entre os não ocupados.

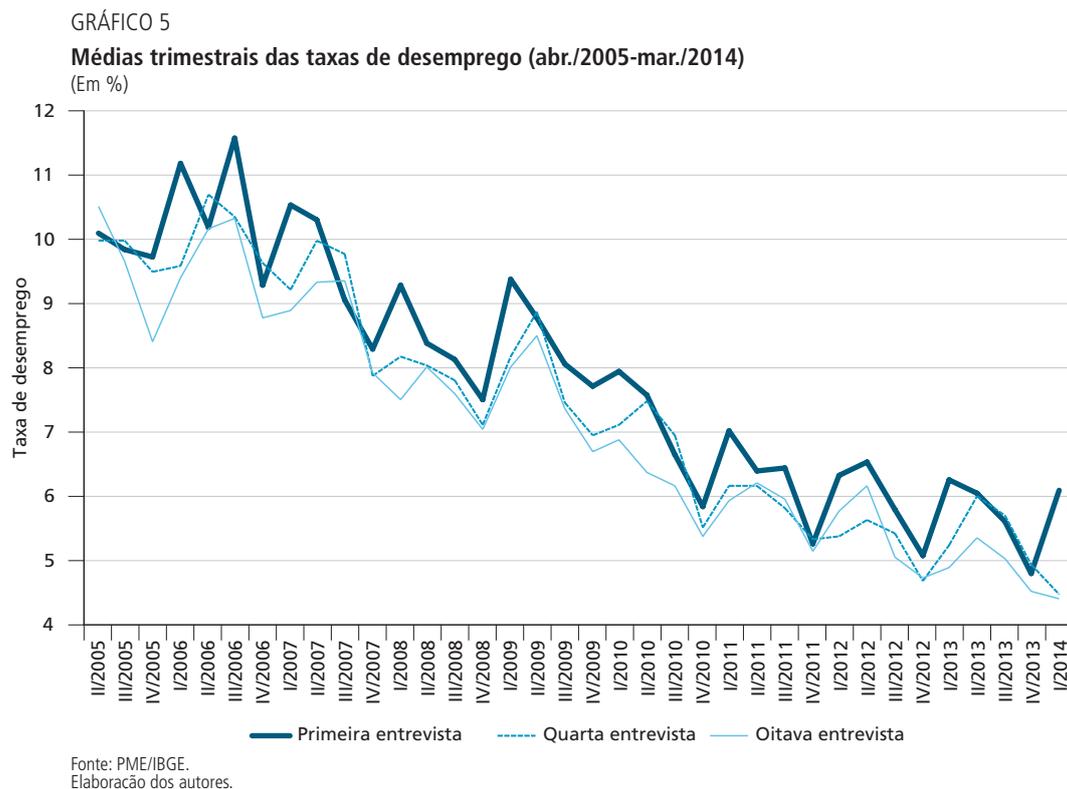
GRÁFICO 4  
**Parcelas de inativos entre os não ocupados por QMA**  
 (Em %)



Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

## 5 A EVOLUÇÃO TEMPORAL DO VIÉS DE PAINEL ROTATIVO

O gráfico 5 mostra as trajetórias das taxas de desemprego entre maio de 2005 e março de 2014 para três diferentes amostras. Em cada período, são usadas informações restritas a indivíduos na primeira, na quarta e na oitava entrevistas em relação à sequência determinada para o domicílio em que reside. A taxa de desemprego obtida a partir dos dados da primeira entrevista é quase sempre maior do que as demais, enquanto a taxa baseada na oitava entrevista costuma registrar os valores mais baixos. Essas diferenças são percebidas com mais clareza no gráfico 6, que mostra os diferenciais entre as taxas de desemprego registradas na oitava e na quarta entrevistas em relação à primeira. Os diversos pontos com valores negativos confirmam a predominância da situação em que a taxa de desemprego na primeira entrevista é maior do que as registradas nas demais entrevistas reportadas. Em determinados períodos, esses diferenciais chegam a superar 1,5 p.p.

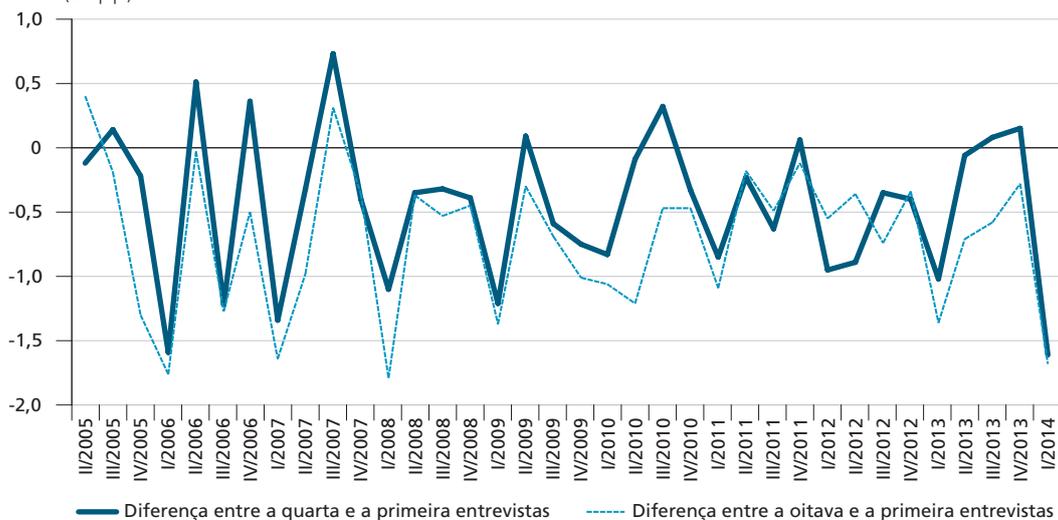


Com relação à evolução temporal, o período 2005-2008, que teve taxas de desemprego mais elevadas, registra também as oscilações mais intensas entre os diferenciais da taxa de desemprego por ordem de entrevista. Em 2006, 2007 e 2008, a taxa de desemprego para os indivíduos na oitava entrevista é menor em mais de 1,5 p.p. quando comparada à taxa calculada com os indivíduos entrando na pesquisa. Além disso, poucas diferenças são notadas entre os resultados da quarta e da oitava entrevistas nesse período inicial. No período 2009-2013 as taxas de desemprego calculadas com informações da quarta e da oitava entrevistas se tornam mais próximas da taxa de desemprego calculada com a primeira entrevista. Essa maior aproximação é mais evidente para a taxa de desemprego obtida com a quarta entrevista.

Apesar da diferença entre os períodos ressaltados acima, não é possível identificar uma tendência clara de aumento ou de redução no viés associado à QMA. A variabilidade entre trimestres de um mesmo ano se destaca em relação às alterações ao longo do tempo.

GRÁFICO 6

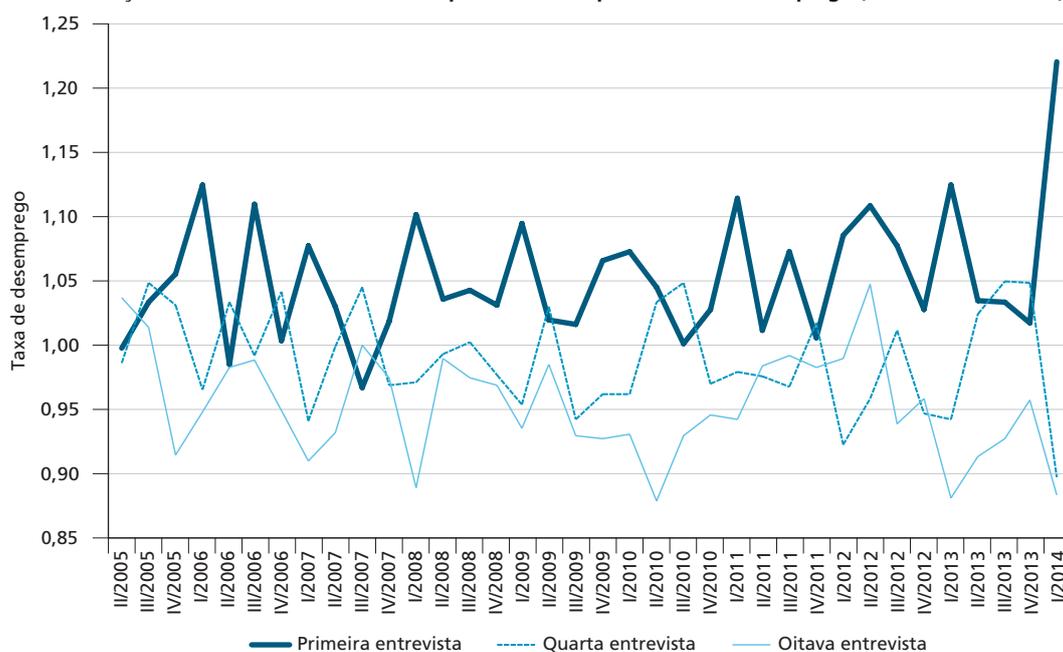
Diferenças entre as médias trimestrais das taxas de desemprego das diferentes ordens de entrevista  
(Em p.p.)



Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7

Evolução do índice de Solon de viés de painel rotativo para taxas de desemprego (abr./2005-mar./2014)



Fonte: PME/IBGE.  
Elaboração dos autores.

As maiores diferenças entre as taxas de desemprego geralmente são registradas no primeiro trimestre. Nesse período, a taxa de desemprego costuma aumentar em relação ao quarto trimestre do ano anterior, geralmente caracterizado por taxas mais baixas. O gráfico 6 mostra, porém, que o padrão de aumento parece bastante sensível à QMA. Enquanto entre os indivíduos que participam da pesquisa pela primeira vez esse aumento é acentuado, entre aqueles com outras participações na pesquisa o aumento é relativamente menor. No quarto trimestre, as taxas de desemprego não apenas são mais baixas, mas parecem convergir para um mesmo valor, independentemente da

entrevista. Esse comportamento também pode ser visualizado no gráfico 7, que mostra as trajetórias das taxas de desemprego padronizadas conforme a proposta de Solon (1986).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota apresentou uma análise da relação entre a taxa de desemprego e a estrutura da PME, que tem a cada período pessoas em diferentes estágios na QMA. Os resultados mostram diferenças acentuadas da taxa de desemprego dependo da QMA. Quando considerados apenas indivíduos participando pela primeira vez da entrevista, a taxa de desemprego chega a ser quase 1 p.p. maior do que quando são considerados indivíduos na oitava entrevista.

Com relação aos determinantes desse comportamento da taxa de desemprego, os resultados não parecem indicar que sejam resultado da não resposta na pesquisa da PME. As evidências parecem apontar para a presença de duas forças complementares gerando o viés de painel rotativo na PME: um viés pró-ocupados entre os respondentes, combinado com um viés pró-inativo entre os não ocupados.

Os resultados também mostram que os diferenciais por QMA são maiores, sobretudo no primeiro trimestre de cada ano. Nesse período, em que a taxa de desemprego é mais elevada, os dados mostram que pessoas estreando na PME não apenas possuem uma probabilidade maior de serem classificadas como desempregadas do que aquelas que já participaram de outras edições da pesquisa, assim como esse diferencial é maior em comparação com outros períodos do ano.

## REFERÊNCIAS

BAILAR, B. The effects of rotation group bias on estimates from panel surveys. **Journal of the American Statistical Association**, v. 70, n. 349 p. 23-30, 1975.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Mensal de Emprego**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Série Relatórios Metodológicos, v. 23). Disponível em: <<http://goo.gl/mFhYlq>>.

KRUEGER, A.; MAS, A.; XIAOTONG, N. **The evolution of rotation group bias**: will the real unemployment rate please stand up? Massachusetts: Cambridge, 2014. (NBER Working Paper, n. 20396). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w20396>>.

RIBAS, R. P.; SOARES, S. S. D. **Sobre o painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1348). Disponível em: <<http://goo.gl/d2yTNs>>.

SOLON, G. Effects of rotation group bias on estimation of unemployment. **Journal of Business & Economic Statistics**, v. 4, n. 1, p. 105-109, 1986.

# **POLÍTICA EM FOCO**

## **A IMPORTÂNCIA ALOCATIVA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO**

Carlos Alberto Ramos

Vinicius Lobo

Viviani R. Anze

## **MUDANÇA NOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO AO BENEFÍCIO SEGURO-DESEMPREGO**

Márcio Alves Borges

Diego dos Santos Fernandes

## **O SEGURO DEFESO E A MP Nº 665/2014**

André Gambier Campos

José Valente Chaves

## **REFLEXOS DA MP Nº 665/2014 PARA O PERFIL E O MONTANTE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL**

Carlos Henrique Corseuil

Leon Faceira Tomelin



# A IMPORTÂNCIA ALOCATIVA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO

Carlos Alberto Ramos<sup>1</sup>  
Vinicius Lobo<sup>2</sup>  
Viviani R. Anze<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

No transcurso do período denominado de “trinta gloriosos” (1945-1973), as políticas de emprego nos países desenvolvidos assumiam a existência de um padrão de relações trabalhistas assalariadas, em tempo integral, relativamente estáveis e com um horizonte de contratação de longo prazo. Transições frequentes no emprego eram identificadas como estando restritas apenas a um público muito específico (jovens, mulheres em certas faixas etárias, imigrantes etc.), associadas a uma etapa do ciclo de vida e não constituíam motivo de atenção particular. No caso específico dos jovens, por exemplo, a instabilidade seria oriunda da procura pelo seu nicho de atuação e, após um período relativamente curto de tempo, esperava-se que estes inclusive desenvolvessem sua inserção profissional definitiva, vinculados a postos de trabalho “permanentes”. No caso das mulheres, o emprego temporário e a tempo parcial seria uma singularidade transitória, própria de uma dada etapa no ciclo de vida destas, devendo “normalizar-se” uma vez que seus filhos atingissem uma idade de jovem-adulto.

Mudanças no panorama econômico global que se remontam à crise do fim dos anos 1970 alteraram essa lógica de funcionamento do mercado de trabalho. O trabalho passou a se exercer de maneira variada: uma parte não negligenciável da força de trabalho já não tinha sua vida profissional pautada por um vínculo com o mesmo empregador, a rotatividade se intensifica, a terceirização já não constitui um fenômeno marginal e as formas parciais e flexíveis de trabalho se proliferam.

Nesse cenário de alta volatilidade do mercado de trabalho o processo de contratação, de desligamento, de estimação do estoque ótimo etc. tornaram-se tarefas mais desafiadoras para as empresas, assim como elevam-se os custos e os riscos de recrutamento. Por um lado, informações sobre o contexto macro de curto e longo prazos adquirem maior relevância. Paralelamente, cresce também a consciência em torno do valor econômico das informações sobre vagas de emprego, oferta potencial de candidatos e possibilidade de correspondência entre essa disponibilidade e o perfil requerido pelas vagas disponíveis. O valor (econômico) dessas informações tem uma característica especial, uma vez que pode ajudar a mitigar a ocorrência de

---

1. Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

2. Servidor da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

3. Servidora da carreira de Analista Técnica de Políticas Sociais do MTE.

possíveis “falhas de mercado”. A procura por informações, o processamento e mesmo a insuficiência destas, assim como os possíveis erros têm um custo. Mesmo diante da ausência de legislação, o recrutamento adequado necessariamente envolve custos (de pesquisa, de seleção, de qualificação etc.). Nesse ambiente vai se consolidando a consciência sobre a pertinência de um papel importante a ser desempenhado pelos sistemas públicos de emprego (SPEs), entendidos como uma instituição relevante para aprimorar a alocação de recursos dentro do mercado de trabalho. Ou seja, as justificativas teóricas se somam a processos históricos que tendem a outorgar pertinência à existência de instituições estatais que contribuam para elevar a eficiência alocativa no mercado de trabalho.

Nesse contexto este artigo objetiva, tendo como pano de fundo esse ambiente analítico e histórico, sugerir a relevância de, no Brasil atual, se subsidiar a consolidação de uma instituição que facilite o *matching* entre oferta e demanda de trabalho. Dado esse objetivo, este artigo está estruturado em quatro outras seções, além desta introdução. Na seção 2 será feita uma rápida apresentação do ambiente histórico no qual foram consolidados os SPEs, especialmente no tocante à intermediação e com ênfase nas reestruturações contemporâneas nos países desenvolvidos. Na seção 3 se realizará uma rápida síntese de aspectos teóricos que fundamentam a existência de instituições públicas atuantes na área de intermediação. Na seção 4 serão listados alguns avanços recentes no Brasil. Por fim, na última seção se fará um balanço do exposto e uma rápida reflexão sobre a existência (ou não) de condições para a institucionalização efetiva do SPE brasileiro.

## 2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Até o final da década de 1970, o debate sobre a função das políticas públicas que compõem os SPEs estava centrado em questões relacionadas à proteção social do trabalhador desempregado e à sua inserção (quando migrante, por exemplo) ou reinsensão (quando desempregado, mas já com um histórico de ocupação) no mercado de trabalho formal. Isso se deve basicamente a dois fatores. Primeiro ao fato de haver predominado, nos países desenvolvidos, durante o pós-Guerra, compromissos com o pleno emprego e com o bem-estar social. Nesse contexto, o SPE foi um dos instrumentos utilizados para atingir o cumprimento destes dois pactos (pleno emprego e patamares mínimos de bem-estar). O segundo fator diz respeito à particularidade da economia e do mercado de trabalho no período, no transcurso do qual conviviam elevadas taxas de crescimento, rendimentos em ascensão e percentuais de desempregados que nunca chegaram a adquirir um caráter massivo.

A partir de meados de 1970, esse ciclo atinge seus limites, primeiro nos países desenvolvidos e depois no mundo subdesenvolvido. Observa-se, a partir de então, a redução no ritmo de crescimento econômico, a maior variabilidade (imprevisibilidade) deste, o aumento do desemprego, especialmente na Europa Continental, uma estrutura do mesmo que se torna mais complexa (ganha importância a desocupação de longa duração, maior do que doze meses), além de, como já afirmado na introdução, proliferarem-se novas relações trabalhistas (terceirização, formas atípicas de emprego etc.). A disponibilidade das firmas em manter uma relação de emprego estável e compartilhar os ganhos de produtividade por meio de aumentos reais de salários estava baseada em mercados seguros para os seus produtos e em lucros previsíveis, ambiente que foi fortemente afetado pelas seguidas crises que emergem a partir do primeiro choque

do petróleo, pelo forte aumento da competitividade internacional e pela redução dos avanços na produtividade. A esse contexto soma-se ainda, no campo político-ideológico, a hegemonização de um novo paradigma, pautado em marcos analíticos que enfatizam questões associadas à oferta agregada, à produtividade, à competitividade e à premissa de que apenas nesses termos o debate sobre o emprego e o desemprego faria sentido.

Como consequência desse novo cenário, os SPEs e as políticas destes, nos países desenvolvidos, passam a ter a incumbência de desempenhar um papel que anteriormente era restrito às políticas macroeconômicas: contribuir com a oferta agregada e, assim, coajudar na geração de emprego e produto.<sup>4</sup> Não é mais suficiente o mero auxílio ao trabalhador em situação de desemprego, até porque o desemprego agora ganha mais um viés estrutural para certos segmentos da população e começa a adquirir um caráter massivo. É necessário lembrar que o seguro-desemprego, por exemplo, sempre foi assumido como um benefício passageiro, uma ajuda financeira no trânsito entre um emprego e outro, e não como uma garantia de renda por longos períodos de tempo.

Em circunstâncias nas quais o crescimento já não pode ser mais resultado de mero aquecimento da demanda agregada e os olhares são direcionados para a oferta, o *status* do mercado de trabalho muda, não sendo mais assumido como um mero reprodutor dos espasmos macroeconômicos, passando a ser identificado como funcional às políticas de oferta. Em outros termos: o nível de ocupação vai depender da oferta, dos ganhos de competitividade nos mercados mundiais, e o próprio mercado de trabalho vai ser responsável (ao menos em parte) pelo seu próprio desempenho. Os ganhos de produtividade, uma dimensão crucial no novo paradigma e nos novos objetivos de política, podem depender da educação e da formação da oferta de trabalho. Nesse sentido, no lugar da relação de causalidade crescimento-emprego, passa-se a ter uma perspectiva educação/formação-productividade-emprego-crescimento.

Nesse contexto, as políticas denominadas “ativas” – que têm como público-alvo a força de trabalho e, especialmente, os desocupados –, assim como a formação profissional, a intermediação de mão de obra e o incentivo ao empreendedorismo, começam a ser percebidas como auxiliares importantes nas estratégias de crescimento. Esse deslocamento da esfera da demanda (keynesianismo) para a oferta foi, a partir da década de 1980, uma substituição de paradigma praticamente geral a todos os países avançados (Moretto e Barbosa, 2006). Logicamente existem matizes, mas, nos países anglo-saxões, esse direcionamento foi mais radical do que na Europa Continental.

Outro fator que colaborou para a reorientação do debate acerca das funções dos SPEs foram as mudanças que os mercados de trabalho dos países desenvolvidos passaram a vivenciar. No modelo fordista que prevaleceu no pós-Guerra, vivenciou-se a articulação de diversas dimensões. A continuidade das tecnologias utilizadas e das habilidades adquiridas, paralelamente a um crescimento robusto e com pouca variabilidade,

---

4. O trecho a seguir, retirado de um estudo feito em 1994 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que é considerado um marco no debate sobre os sistemas públicos de emprego (Moretto, 2009), ilustra bem esse contexto e a nova orientação que deveriam, então, assumir as políticas de emprego: “*Bolstering the ability of economies to create new jobs is one facet of the strategy to reduce unemployment. But a high-productivity, high-wage job strategy can work only with qualified people to fill the new jobs. People must have a solid education. The generation now entering work can perhaps expect six or more job changes in a working life, meaning that part of that education will have to take the form of ‘learning how to learn’ throughout the working lifetime. Workers will have to acquire and later re-acquire skills through training. Active labour market policies, too, will help transform redundant qualifications into employable skills*” (OCDE, 1994, p. 36).

viabilizava a configuração de um mercado de trabalho com empregos relativamente estáveis (horizontes de tempo extensos), assalariados a tempo integral, sindicalizados e empregados em grandes unidades de produção, e perspectivas de elevação do poder de compra próximos ao aumento do produto ou da produtividade. Era, em suma, um mercado de trabalho com menos transições, relativamente estável tecnologicamente e com relações de trabalho mais duradouras e mediadas por um movimento sindical bem ancorado entre os trabalhadores. Nessas circunstâncias, a necessidade de intermediários era marginal, apenas circunscrita a alguns nichos especializados (Osterman, 2009). As firmas contratavam os trabalhadores e os mantinham empregados por longos períodos de tempo, providenciando também boa parte do treinamento necessário para exercer suas atividades ao longo dos anos. O treinamento e a formação financiados pelos empregadores eram rentáveis na medida em que os horizontes de tempo dos vínculos eram duradouros. Nesse sentido, as instituições do SPEs não eram assumidas pelo setor privado como algo relevante, capazes, por exemplo, de contribuir para contornar uma restrição e viabilizar investimentos ou elevar lucros.

No novo mundo tecnologicamente pós-fordista, com rápidas e constantes mudanças tecnológicas, alterações permanentes nas normas de consumo, variabilidades do ciclo conjuntural pouco previsíveis, abertura dos mercados ao intercâmbio de bens, ganhos de produtividade que (nos países centrais) caem quando comparados ao modelo de pós-Guerra etc., a funcionalidade do mercado de trabalho (seu funcionamento e as instituições que regulam as relações capital-trabalho) não podiam ficar isentas de alterações. A rapidez das mudanças tecnológicas deve ser correspondida com ágeis alterações nas habilidades, a descentralização da produção (*outsourcing*) e a promoção de formas parciais de contratação acarretaram uma maior rotatividade, tornando os empregos menos seguros e mais voláteis. Ironicamente, em um mundo mais volátil, menos previsível, em constante mudança e no qual os vínculos são mais circunstanciais, a necessidade de comprometimento também aumentou.<sup>5</sup> As firmas buscam maior flexibilidade mas, ao mesmo tempo, seus processos de produção podem requerer um comprometimento maior, vínculos mais instáveis, porém trabalhadores com melhor formação e criativos. Esse ambiente altera, radicalmente, as formas de organização da produção. Assim, nesse novo contexto, as empresas devem procurar objetivos que, à primeira vista, parecem se repelir, o que aponta para a necessidade de um agente intermediário com capacidade de prestar assistência nesse cenário tão fluido quanto complexo.

Parte das cadeias produtivas, aquelas que requerem trabalhadores qualificados, criativos etc. se concentram, especialmente, nos países centrais. Na medida em que esse perfil de vínculo precisa de ambientes de trabalho agradáveis, com estabilidade, salários indiretos (plano de saúde, aposentadoria, entre outros), perspectivas de ganhos financeiros e de formação etc., o gerenciamento dos recursos humanos adquire um perfil compatível. Contrariamente, a parte da produção repetitiva, que não requer nem muita qualificação nem motivação, se desloca para países periféricos, de mão de obra barata, abundante, pouco sindicalizada (a exemplo de Bangladesh, Vietnã, Camboja, China, entre outros).

Essa reconfiguração também é observada dentro dos próprios territórios nacionais, com setores/profissões/áreas geográficas ganhando dinamismo, outras em decadência, outras redefinindo seus perfis em função de suas vantagens comparativas. Nesse contexto,

---

5. Há pelo menos duas razões para o aumento da demanda por habilidades: primeiro, a difusão de novas tecnologias, principalmente de tecnologias da informação; e segundo, a adoção, por parte das firmas, de novas formas de organização do trabalho, formas estas que requerem maior capacidade de julgamento e maior capacidade de solução coletiva de problemas.

a necessidade de instituições que atuem como intermediárias no mercado de trabalho se coloca, assim como a significância dos SPEs e suas políticas para fluidificar a interação entre oferta e demanda de trabalho. Deixar o mercado realocar mão de obra em função dos sinais (alterações dos salários relativos entre setores/profissões/regiões) é uma possibilidade, mas os custos dos ajustes (em termos de tempo, desemprego, ausência de candidatos com um perfil adequado à vaga etc.) podem ser elevados e duradouros.

Feita essa rápida contextualização histórica, na próxima seção será destacada, a partir de uma breve fundamentação teórica e de alguns dados sobre a trajetória recente da economia brasileira, a significância das políticas de emprego para questões relativas à oferta agregada, dando ênfase, logicamente, à importância alocativa destas dentro das operações do mercado de trabalho.

### 3 A IMPORTÂNCIA ALOCATIVA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO: ASPECTOS TEÓRICOS

Em uma economia de mercado, o sistema de preços (o vetor de preços relativos) basicamente transmite informação e introduz mecanismos de ajuste, via quantidades. Assim, estando diante de um choque negativo qualquer (retração exógena da oferta provocada, por exemplo, por um choque climático), o preço se eleva, o que deve induzir uma redução da demanda e aumento da oferta (esta última obtida mediante a alocação de recursos ao setor).

Esse processo, logicamente, é um sistema ideal ou teórico que enfrenta, na prática, diversas limitações para o seu funcionamento. A flexibilidade dos preços e as respostas da oferta e da demanda (dadas pelas suas elasticidades, por exemplo) podem tornar demorado o processo de ajuste. A realocação de recursos favorecendo os setores beneficiados por alterações no vetor de preços relativos não é imediata e, mesmo no longo prazo, o custo do processo de ajuste pode não ser trivial.

No caso específico do mercado de trabalho, o seu funcionamento (por se tratar de um mercado) não deveria fugir às considerações sintetizadas nos dois parágrafos anteriores. Ocorre, porém, que a categoria abstrata de “recursos” adquire uma dimensão mais humana, uma vez que as “quantidades” são indivíduos. Nesse sentido, realocar (seja por alterações exógenas, seja por mudanças nos objetivos de política) envolve fluxos de indivíduos entre setores, profissões e mesmo áreas geográficas que não são imediatos. Por outro lado, essas movimentações podem até ser inevitáveis ou mesmo desejáveis, mas restringidas pelos custos financeiros e mesmo sentimentais dos indivíduos. Em situações mais extremas, podem existir barreiras que dificilmente serão contornadas. Por exemplo, a movimentação espacial pode ser extremamente penosa para um trabalhador adulto ou as possibilidades de mudanças de profissão podem não ser possíveis em faixas etárias avançadas e com reduzido estoque de capital humano geral.

Segundo Autor (2009), há um consenso em relação às “imperfeições” do mercado de trabalho sobre os quais o SPE, mais particularmente a intermediação de mão de obra, pode incidir. Duas dessas variáveis, muitas vezes não consideradas quando se idealiza a interação entre a oferta e a demanda de mão de obra, são os custos da informação e os impactos da seleção adversa. No modelo-padrão de funcionamento do mercado de trabalho, não são considerados os custos para trabalhadores e empregadores na procura um pelo outro (no processo de *matching*). Na realidade, procurar tem custos financeiros. Oi (1962) incorporou ao modelo-padrão esses custos e chamou-os de custos fixos.

O custo para a firma inicia-se antes da contratação, uma vez que a procura do assalariado ideal para preencher uma vaga gera custos. Nesses custos fixos pode-se incluir as despesas de procura por um novo trabalhador, os gastos vinculados ao treinamento e à adaptação do novo trabalhador e os gastos na hipótese de uma demissão – o mês de aviso prévio e a multa de 50% sobre o saldo do fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) em se tratando de desligamento sem justa causa no caso específico do Brasil. Destes três tipos de custo, só os dois primeiros são interessantes para este artigo, pois são os únicos que podem ser afetados pelas políticas públicas de emprego.

No caso dos trabalhadores, estes pagam diretamente pela procura, por meio das despesas financeiras e dos esforços no processo de identificação de vagas, deslocamento para as entrevistas e, indiretamente, pelo custo de oportunidade (tanto em termos de lazer como econômicos). Os empregadores, igualmente, também incorrem em custos de procura diretos, quando pagam por anúncios e analisam e entrevistam os candidatos, e indiretos, quando deixam de produzir na espera pelo preenchimento das vagas. Contudo, o custo não se reduz às atividades de pesquisa, aos testes e à acumulação de informação, uma vez que o risco não chega a ser totalmente contornado. Sempre permanecerão assimetrias de informação e riscos, inclusive morais. Sabe-se que é a relação entre o fluxo (em termos de valor presente) de custos e receitas (produtividade) que determinará ou não a contratação de novos indivíduos. Em geral, quanto menor for o custo e maior for a produtividade, maior será a quantidade de trabalhadores que a firma estará disposta a contratar. No caso do custo, ao rendimento bruto (mais encargos, logicamente) devem ser acrescidos os custos fixos, entre os quais cabe incluir os custos de procura, de seleção, de qualificação e de adaptação do novo trabalhador. É justamente sobre parte desses custos fixos que políticas públicas de emprego podem incidir, por meio da intermediação de mão de obra e da qualificação profissional.

Logicamente, quanto menores são os dois tipos de custos apontados acima, menor será a sensibilidade da demanda de trabalho a mudanças nas suas expectativas futuras. Ou seja, quanto menores forem os custos de recrutamento e de treinamento para as empresas, maior será a disposição dos empregadores em contratar novos trabalhadores pois, como se viu acima, o ponto de equilíbrio que maximiza seus lucros, no que diz respeito ao emprego do fator trabalho, depende dos custos envoltos na contratação de um novo empregado. Por outro lado, a sensibilidade da demanda de trabalho na fase ascendente do ciclo pode ser excessivamente prudente devido aos custos fixos. No caso da recuperação ser revertida, esses custos fixos (sempre em termos de valor presente) serão uma proporção muito elevada dos custos totais. Ao reduzir os custos fixos, as iniciativas das empresas na fase ascendente do ciclo poderão ser mais ousadas, aumentando a elasticidade emprego-produto nas etapas iniciais da recuperação.

A esses fatores pode-se agregar um conhecimento limitado e parcial das alterações em curso no mercado de trabalho. Ou seja, identificar profissões cuja demanda adquire dinamismo e sinalizar aquelas que estão em retrocesso pode ser uma tarefa não banal. Essas alterações podem se manifestar em certos salários em ascensão e outros rendimentos em queda ou, ainda, áreas geográficas promissoras e outras em crise. É quase impossível que um assalariado à procura de emprego ou com desejos de mudança na sua ocupação corrente tenha esse leque de informações ou, mesmo as tendo, tenha capacidade de processá-las e tomar as decisões correspondentes.

Esse cenário geral se vê potencializado, no caso do Brasil, pela extensão de seu território e complexidade de sua estrutura produtiva. Dado esse amplo leque de variáveis, os indivíduos tendem a procurar informações no seu contexto social (família, amigos, bairro, entre outros), no conhecimento pessoal de potenciais empregadores, em jornais etc. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são, nesse sentido, eloquentes. Do total de indivíduos que realizaram alguma atividade de procura de emprego no período de 365 dias, 50% entraram diretamente em contato com empregadores e 19% solicitaram informações com amigos, parentes, colegas. As outras alternativas (sindicatos, agências, anúncios) são residuais (IBGE, 2013). Ou seja, o universo próximo dos trabalhadores constitui o espaço crucial nas atividades de procura de emprego no país.

Observa-se que essas iniciativas de procura são consideradas, na literatura, como um investimento. São assumidas como um investimento na medida em que aumentam a eficiência alocativa, uma vez que permitem aprimorar a compatibilidade entre a configuração profissional dos postos de trabalho disponíveis e o perfil produtivo do assalariado à procura de um emprego.

Nesse contexto, a existência do seguro-desemprego tem, no mínimo, duas justificativas teóricas. A primeira, de cunho social, diz respeito à necessidade de proporcionar um patamar mínimo de fluxo financeiro na transição entre empregos, assumindo que a perda de um emprego decorre mais da situação macroeconômica (do ciclo conjuntural) do que de comportamentos individuais. A segunda justificativa está associada à perspectiva que relaciona as atividades de procura de emprego a um investimento. No caso de não ter garantido um fluxo financeiro mínimo, um indivíduo poderia aceitar (pelas restrições orçamentárias de sua família) uma ocupação pouco compatível com seu perfil, não permitindo, essa falta de correspondência, que a potencialidade produtiva do indivíduo seja atingida. Desde essa perspectiva, o seguro-desemprego teria uma motivação econômica e não meramente social, ajudando a elevar a produtividade sistêmica da economia.

Contudo, ao restringir a procura de informações ao universo próximo, a eficiência (e mesmo a eficácia) do tempo alocado às atividades de exploração de emprego fica comprometida.

Para o futuro empregador, o processo de contratação é uma tarefa com incertezas sobre as características dos postulantes. Além dos próprios custos de procura e de treinamento dos admitidos, o espaço de pesquisa é incerto, uma vez que o *matching* com o candidato ideal pode não existir, dado que as iniciativas de procura do assalariado estão limitadas ao seu universo cotidiano (amigos, colegas, famílias).

Tem-se, assim, um ambiente vazio de instituições nas quais as informações estejam disponíveis para ambas as partes e tornem mais eficiente a articulação entre oferta e demanda de trabalho. Os sinais do mercado podem não estar chegando (ou chegam com dificuldade) às partes que interagem.

Esse contexto conceitual geral deve ser adaptado às circunstâncias atuais do Brasil, que vive uma situação bem próxima do pleno emprego. A situação parece paradoxal, uma vez que a restrição dada pela disponibilidade de mão de obra opera

em um contexto de estagnação.<sup>6</sup> Ou seja, existem diversas evidências que induzem a diagnosticar uma economia operando bem perto de seu produto potencial (inflação, *deficit* em conta corrente, desemprego baixo) com variações do produto quase nulas.

Essa caracterização parece ir ao encontro de diversas pesquisas empíricas que diagnosticam uma manifesta dificuldade da economia brasileira em elevar a sua produtividade, tendo o ciclo de crescimento recente encontrado seus limites quando a ociosidade do mercado de trabalho se esgotou. Macedo (2014), por exemplo, aponta que o aumento da produtividade do trabalho, no período 2000-2011, foi em média de 1,1% ao ano (a.a.), enquanto, no mesmo período, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) foi de 3,5% a.a., e a do pessoal ocupado, de 2,4% a.a. Com base nesses dados, o autor afirma que, no Brasil, o crescimento do produto tem sido mais puxado pelo aumento do pessoal ocupado (70%) do que pelos ganhos de produtividade (30%). Ou seja, o crescimento do Brasil entre 2001 e 2011 foi fortemente dependente da maior utilização do recurso trabalho, já que a produtividade agregada se elevou de forma bem modesta, situação bastante diferente da observada entre 1940 e 2000 quando, segundo Bacha e Bonelli (2001), os ganhos de produtividade explicaram 56% do crescimento da economia (5,4% a.a.).

Deve-se lembrar que o processo de desenvolvimento é, basicamente, uma evolução em torno da procura por uma maior produtividade por trabalhador. Esse caminho passa por uma realocação do trabalho de setores de baixa produtividade para setores dinâmicos de elevado quociente valor agregado/ocupado. Se, como sustentado em parágrafos anteriores, as atividades de procura por emprego estão restritas ao universo próximo do indivíduo, necessariamente o investimento em atividades de procura não será eficiente. Pode-se observar que a atual formatação institucional no país não induz o trabalhador a identificar em entidades disponíveis (sindicatos, órgãos estatais, entre outras) âmbitos capazes de elevar a eficiência de sua procura. Seja por desconfiança, seja por falta de informação ou por outros motivos, o concreto é que os indivíduos hoje no Brasil parecem direcionar sua procura de informações por oportunidades a seu universo próximo.

Nas circunstâncias atuais, parece estar evidente que dinamizar a economia requer a elevação da produtividade. Esse objetivo depende de uma série de fatores (qualidade da mão de obra, capital por trabalhador etc.) e, dados os objetivos, a pergunta pertinente é: o SPE pode contribuir para essa procura por maiores níveis de produtividade? A resposta parece ser positiva. Pode não ser um aspecto primordial, logicamente, mas merece ser assumida como uma dimensão a ser levada em consideração.

#### 4 INICIATIVAS RECENTES

Dada a discussão na seção anterior, imagina-se que a formatação de um âmbito institucional atrativo ao trabalhador e aos empregadores pode ser uma iniciativa que contribua para a alocação mais rápida e eficiente do fator trabalho, com benefícios que vão além desses dois atores, na medida em que têm externalidades sobre a produtividade sistêmica. Dessa forma, o desenho de uma instituição que seja efetivamente capaz de articular oferta e demanda de trabalho, reduzindo os custos e elevando a eficiência, pode ser um fator que contribua para contornar parte da restrição de oferta no país e elevar o ritmo de contratações em alguns setores. Contudo, construir essa instituição não é uma questão trivial.

6. Ver Souza Júnior e Levy (2014).

E, no caso particular do SPE, uma instituição cujo serviço pode ter implicações econômicas para os seus usuários, a questão crucial é a sua reputação. Esta se ganha, se conquista com o passar do tempo e com os sinais que, no transcorrer dos anos, a instituição vai emitindo. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Emprego (Sine), que é o âmbito no qual se operacionalizam as políticas de emprego no Brasil e naturalmente vai ser o referencial histórico, não contribui para alimentar uma reputação de eficiência. Ele é um órgão tradicionalmente restrito em termos de quantidade e de qualidade. O trabalhador desempregado ou procurando uma nova alocação, mesmo em períodos de forte desocupação (anos 1990) dificilmente visualiza o Sine como um espaço eficiente para encontrar uma ocupação compatível com suas necessidades ou aspirações. Pelo lado dos empregadores, a desconsideração é similar, uma vez que são marginais aqueles que o utilizam ou sequer o conhecem como um instrumento gratuito de recrutamento.<sup>7</sup>

Construir um sistema de intermediação eficiente, no âmbito de um renovado SPE, vai requerer que a sociedade não só veja uma ruptura com respeito à história, como também acredite que esta ruptura vai gerar uma instituição eficiente, confiável e com continuidade. Essa instituição deveria ter uma reputação tal que seja assumida, para ambas as partes (indivíduos à procura de emprego e empregadores pesquisando por postulantes a uma vaga), como o espaço natural, por ser o mais eficiente, a ser escolhido para concentrar suas tarefas. Para tal, um mínimo de homogeneidade e um patamar mínimo de qualidade institucional são condições imprescindíveis. Pode-se resumir o desafio da seguinte forma: estão dadas as condições para que o Brasil avance na construção desse arcabouço institucional? Estamos falando na construção de uma instituição como tal, uma instância que não esteja atrelada a uma administração do estado ou do governo e capaz de gerar, no tempo, uma imagem confiável, uma instituição que seja assumida pelos empregadores e pelos empregados como sendo um espaço privilegiado no que se refere às atividades de oferta e procura de mão de obra.

Antes de responder à pergunta acima, serão comentadas brevemente algumas iniciativas recentes, feitas no sentido de modernizar a oferta de ações e de serviços do SPE e que podem contribuir para a obtenção de resultados relacionados a questões discutidas acima, como custos, produtividade e incentivo à contratação. A primeira que merece ser destacada é a entrada em produção, a partir de 2011, do Portal MTE – Mais Emprego, sistema informatizado que integrou a oferta e as bases de dados das políticas de emprego. Entre as principais inovações trazidas pelo sistema, pode-se mencionar as seguintes: *i*) uniformização do atendimento em toda a rede, seja Sine, Superintendência Regional do Trabalho (SRTE) ou agências autorizadas da Caixa Econômica Federal (CEF); *ii*) integração das políticas de emprego, solicitação do benefício associada à intermediação de mão de obra e qualificação profissional; *iii*) exigência do encaminhamento de requerentes do seguro-desemprego a vagas disponibilizadas pelos empregadores ao Sine, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador; e *iv*) reunião, em um único banco de dados, das informações dos trabalhadores e das vagas disponibilizadas nas agências de emprego do Sine, com amplitude nacional.

7. Vale ressaltar que, como apontado por Lobo e Anze (2014), de acordo com dados do sistema Mais Emprego, em 2014, 6.232.945 trabalhadores procuraram a rede de atendimento do MTE, dos quais 4.706.114, ou 75,5%, o fizeram para habilitar-se para receber o benefício do seguro-desemprego. Assim, "apenas" 1.526.831 de pessoas procuraram a rede do MTE para buscar vagas de emprego.

É preciso mencionar ainda duas funcionalidades trazidas pelo sistema que se relacionam diretamente com a discussão acima, pois têm impacto nos custos de acesso à informação e de seleção adversa. A primeira é o fato de que a implantação do sistema veio em conjunto com a implantação do portal que, além de pôr à disposição uma nova porta de entrada para o serviço público de intermediação, em que trabalhadores e empregadores podem se cadastrar (e cadastrar vagas) pela *web*, permitiu também a realização de consultas *online* sobre vagas e candidatos. Diretamente relacionada com esta primeira funcionalidade, a qual facilitou e acelerou o processo de acesso e disponibilização de informações, está a segunda, uma aplicação interna ao sistema que permite o pareamento entre as vagas e os candidatos cadastrados. Tomando como ponto de partida a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)<sup>8</sup> e a partir daquilo que é definido pelo empregador no ato do cadastro da vaga de emprego como critério imprescindível ou desejável, e que pode contemplar campos como escolaridade, tempo de experiência e habilidades, tais como fluência em idiomas, o sistema realiza um cruzamento automático entre os candidatos cadastrados e a vaga disponibilizada, permitindo apenas o encaminhamento de candidatos com perfil solicitado para as entrevistas de emprego. É importante mencionar ainda que, no que se refere à experiência do trabalhador, o sistema realiza um controle por meio do batimento com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

A implantação do Portal MTE – Mais Emprego trouxe, deste modo, uma série de ganhos à operacionalização das políticas de emprego, integrando ações, uniformizando o atendimento, agregando bancos de dados e, o que mais interessa neste artigo, facilitando o acesso para cadastro e consulta e criando mecanismos para o pareamento automático entre vagas e candidatos cadastrados. E isso se reflete no uso do sistema: segundo dados da base de gestão deste, em 2011, primeiro ano de operação do novo sistema, foram cadastradas 2.709 milhões de vagas, enquanto em 2013 foram 3.597 milhões, um aumento de 32,7%. O número de trabalhadores inscritos também subiu consideravelmente, saltando de 5.915 milhões, em 2011, para 7.480 milhões em 2013, aumento de 26,4%. Além desta melhoria no acesso ao serviço de intermediação, houve também uma melhoria no número de vagas preenchidas pelo sistema, que passou de 672 mil para 839 mil, um crescimento de aproximadamente 24,5%, ainda que a eficiência na colocação ou a relação entre vagas oferecidas/vagas preenchidas tenha se mantido praticamente constante.

Uma segunda iniciativa que precisa ser mencionada neste artigo, e que pode ser considerada um aprimoramento do Portal Mais Emprego, foi a implantação, no início de 2014, da autointermediação. Com ela, abriu-se a possibilidade das empresas realizarem o recrutamento de trabalhadores totalmente pela internet, por meio do acesso *online* aos currículos e aos perfis da mão de obra local e de outras regiões do país, convocando-os diretamente e sem depender da iniciativa das agências da rede física do Sine, além do acompanhamento das seleções e encaminhamentos feitos por esta última, que constitui uma ferramenta facilitadora que incentiva a adesão das empresas ao serviço. Com a aplicação da autointermediação as empresas passam a poder enviar, também, no próprio portal, requerimentos de seguro-desemprego, declarações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e consultar a CBO.

8. Há algumas iniciativas importantes sendo conduzidas em relação à CBO, como o desenvolvimento das "CBOs simplificadas", que visam facilitar a consulta e o cadastro por parte dos usuários, ou a criação de níveis mais detalhados em relação às habilidades associadas a cada ocupação, o que tem implicações importantes para a qualificação, além de outras ações, que são essenciais para a melhoria do desempenho da intermediação, já que a CBO é o principal critério para o cruzamento entre oferta e demanda, mas que, devido à falta de espaço, não puderam ser mencionadas aqui.

Antes do advento da autointermediação, era o atendente do Sine o responsável por consultar o sistema para encontrar um pareamento entre vaga e candidato e era ele quem entrava em contato com o trabalhador para fornecer uma carta de encaminhamento, que deveria ser retirada no posto do Sine. Com a implantação da autointermediação, o sistema Mais Emprego permite que este procedimento, antes realizado na agência física, seja realizado pelo trabalhador ou pelo empregador no próprio portal, o que traz uma redução considerável no tempo necessário para realizar uma atividade de intermediação, além de dar uma maior autonomia ao trabalhador e ao empregador na realização de suas consultas, o que os permite selecionar melhor, a partir do pareamento prévio já realizado pelo sistema, para quais vagas se encaminhar ou quais candidatos convocar para uma entrevista. Os resultados, em termos de acesso à informação e à diminuição de riscos de seleção adversa parecem ser evidentes, além dos ganhos em termos de tempo para concluir o recrutamento. Contudo, como ainda não houve uma divulgação massiva do portal e de suas funcionalidades, ainda é residual a participação da autointermediação em relação ao serviço como um todo, o que não permite ainda mensurar seus impactos por meio de dados quantitativos.

Uma terceira iniciativa está associada ao processo de integração do seguro-desemprego e da intermediação com a qualificação profissional, que atualmente se implementa no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Já está em vigor, dentro do processo de habilitação ao seguro-desemprego, a condição de uma busca prévia por cursos de qualificação compatíveis com o perfil do trabalhador requerente. Além disso, já estão em desenvolvimento duas atualizações do sistema Mais Emprego: *i*) a migração dos dados de todos os trabalhadores concluintes dos cursos de qualificação profissional para a base de dados da intermediação, deixando-os disponíveis como candidatos para as vagas de emprego cadastradas; e *ii*) a integração dos trabalhadores que procuram a rede de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em busca de vagas de emprego, e não apenas os que estão sendo habilitados para receber o seguro, com os cursos oferecidos pelo Pronatec.

Essa integração, sem dúvida, traz melhorias no acesso, por parte dos trabalhadores desempregados, aos cursos de qualificação. Contudo, ainda não permitirá que os empregadores utilizem a qualificação como parte integrada do processo de recrutamento, para o que seria preciso algum tipo de manutenção evolutiva no sistema que permitisse que, tendo em vista a contratação do trabalhador, fosse possível solicitar um dos cursos oferecidos no âmbito do Pronatec. Assim, apesar de serem significativos os avanços na integração da qualificação profissional às demais políticas de emprego, o resultado deste avanço para as operações de recrutamento ainda é incipiente, carecendo de maiores evoluções.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltando agora, finalmente, à pergunta colocada no início da seção 4, sobre se são dadas as condições para que o Brasil avance na construção de um arcabouço institucional capaz de dotar o SPE com a eficiência necessária para que este se torne uma instituição reconhecida como estável e confiável, a resposta, apesar desses avanços institucionais recentes, é negativa. Há uma necessidade impreterível – necessidade esta que vem sendo explicitada a mais de dez anos e encontra-se registrada não apenas nas resoluções dos dois congressos do SPE, realizados em 2004 e 2005, mas também em diversos estudos e avaliações –<sup>9</sup> de se definir e implantar um modelo de gestão para a oferta e a

9. Brasil (2005; 2010); Ipea (2006); Ramos (2009); Todeschini, Vasques-Menezes e Soratto (2010); Dieese (2011).

operacionalização das ações e dos serviços oferecidos no âmbito do SPE. A legislação do programa do seguro-desemprego, não obstante em ser particularmente clara no que se refere ao modelo de gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é, à exceção do Artigo 13 da Lei nº 8.019, que determina a execução das ações do programa prioritariamente em articulação com estados e municípios por meio da rede Sine, silente quanto ao modelo de gestão que deve ser adotado para a operacionalização/oferta das ações e dos serviços financiados pelo mesmo. Devido, assim, à falta de dispositivos legais que comandem a implantação de uma determinada arquitetura organizacional para a gestão da rede de atendimento e coloquem padrões básicos de operação para os serviços, além, é claro, de uma adequada política de recursos humanos, capaz que dotar tanto o órgão coordenador quanto os parceiros e as instâncias executoras com equipes adequadas, a qualidade dos serviços prestados tem ficado bastante aquém de seu verdadeiro potencial.

A criação do FAT e do programa seguro-desemprego representaram uma verdadeira revolução em termos de política de emprego, viabilizando a implementação de programas e de projetos na área de mercado de trabalho com uma estabilidade até então inédita. Contudo, à exceção do serviço de habilitação ao seguro-desemprego, mais de duas décadas após a sua implementação, o que se constata é o limitado alcance das ações e dos serviços. Embora diversos serviços tenham sido criados, o caráter sistêmico da prestação desses serviços, ainda que em grande volume, tem sido fragmentado e desarticulado, o que transformou o SPE em uma política pública heterogênea e dependente da vontade política de governos locais.

Como aponta Dedecca (2009, p. 70), a síntese da trajetória das políticas de emprego no Brasil evidencia “o caráter espasmódico de sua construção”, mas “evidencia também o processo de consolidação de uma base institucional que deve ser vista como relevante para a construção de um sistema público de emprego”. Ainda segundo o autor, “o desafio que se apresenta é o de atualizar apropriadamente esta base institucional com o objetivo de uma construção efetiva do sistema público de emprego, trabalho e renda”. O que é preciso hoje, portanto, é avançar na oferta descentralizada das ações e dos serviços do programa seguro-desemprego, que hoje realiza-se de maneira fragmentada, marcada pela ausência de normas, de padrões de atuação e de um modelo de gestão capaz de tornar efetiva a coordenação administrativa por parte do MTE, um modelo que seja capaz de aproximar o SPE da base institucional de operacionalização existente no Sistema Único de Saúde (SUS) e no mais recente Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Como salientado em parágrafos anteriores, o MTE tem feitos alguns avanços importantes nos últimos anos. Contudo, para que o país avance na construção do arranjo institucional necessário para que o SPE possa vir a desempenhar adequadamente as funções econômicas comentadas neste artigo, além de continuar avançando nas modernizações enunciadas acima, é imprescindível que *seja definido e implantado um modelo de gestão* com: *i)* uma rede mínima de sustentação dos serviços; *ii)* uma distribuição adequada entre instâncias centralizadoras nacionais e regionais que busquem garantir o equilíbrio e os meios para a realização dos serviços; *iii)* uma estrutura organizacional capaz de gerenciar e acompanhar, de maneira regionalizada, a realização do atendimento; *iv)* uma política de recursos humanos que permita tanto à administração central quanto aos estados e municípios a montagem de equipes de atendimento adequadas; *v)* uma norma operacional básica, que padronize satisfatoriamente os níveis de gestão, as atividades, o atendimento e as agências; e *vi)* um sistema adequado de monitoramento e avaliação.

Assim, não obstante o progresso institucional feito com a criação do FAT e os avanços mais recentes, o SPE brasileiro ainda tem um notório *deficit* institucional. Sem a elaboração de uma base normativa que organize a gestão das ações e dos serviços financiados pelo FAT e sem uma reestruturação do MTE, focada na criação de capacidade institucional para acompanhamento das ações e dos serviços sob sua coordenação, o SPE continuará sendo pautado pela vontade política dos governos ou das administrações de turno, reproduzindo, assim, sua realidade heterogênea e fragmentada. Dada essa aleatoriedade, é difícil imaginar que a reputação de uma instituição (como seria um sistema de intermediação) seja construída. Fica em aberto, portanto, o desafio de dotar o SPE brasileiro com as condições para que este possa desempenhar adequadamente tanto sua função social quanto sua função alocativa, tal qual discutido neste artigo.

## REFERÊNCIAS

- AUTOR, D. Introduction. In: AUTOR, D. (Ed.). **Studies of labor market intermediation**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- BACHA, E.; BONELLI, R. Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo. In: SEMINÁRIOS DIMAC, 52., 2001. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Sistema público de emprego, trabalho e renda. In: CONGRESSO NACIONAL, 2., 2005. **Anais...** São Paulo: MTE, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: UnB, 2010.
- DEDECCA, C. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. In: GOZALEZ, R.; MATOS, F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT, 2009.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O programa do seguro-desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento**. São Paulo: Dieese, 2011. (Nota Técnica, n. 95).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. [S.l.]: IBGE, 2013.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. In: TAFNER, P. (Ed.). **Brasil, o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Brasília: Ipea, 2006. c. 7, p. 395-446. Disponível em: <<http://goo.gl/CbxmZ5>>.
- LOBO, V.; ANZE, V. A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra. **Boletim do Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 57, p. 53-63, 2014.
- MACEDO, M. O que vem acontecendo com a produtividade da economia brasileira? In: OLIVEIRA, M. *et al.* **Formação e mercado de trabalho: produtividade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea; ABDI, 2014. v. 6.
- MORETTO, A. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção interrompida**. São Paulo: Editora LTR, 2009.
- MORETTO, A.; BARBOSA, A. F. **As políticas de mercado de trabalho e a sua evolução tardia e fragmentada no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. Mimeografado.
- OECD – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The OECD jobs study: facts, analysis, strategies**. Paris: OECD, 1994.
- OI, W. Labor as quare-fixed factor. **Journal of Political Economy**, v. 70, 1962.
- OSTERMAN, P. Labor market intermediaries in the modern labor market. In: AUTOR, D. (Ed.). **Studies of labor market intermediation**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

RAMOS, C. A. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. *In*: GOZALEZ, R.; MATOS, F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT, 2009.

SOUZA JÚNIOR, J. R.; LEVY, P. **Impactos do declínio do bônus demográfico sobre a oferta de mão de obra e o crescimento econômico no período 2014-2030**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Carta de Conjuntura, n. 25).

TODESCHINI, R.; VASQUES-MENEZES, I.; SORATTO, L. (Orgs.). **Desafios do sistema público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: Editora LTR, 2010.

# MUDANÇA NOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO AO BENEFÍCIO SEGURO-DESEMPREGO

Márcio Alves Borges<sup>1</sup>  
Diego dos Santos Fernandes<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A publicação da recente Medida Provisória (MP) nº 665, de 30 de dezembro de 2014 (Brasil, 2014) trouxe, entre outras, alterações na Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990 (Brasil, 1990), que regulamenta o programa do seguro-desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, houve alteração na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 (Brasil, 2003), que dispõe sobre o seguro-desemprego para o perceptor artesanal. Desta forma, este artigo analisa os efeitos da nova regra legal sobre o universo de beneficiários do programa seguro-desemprego.

Regra geral, no que diz respeito aos critérios exigidos para habilitação do seguro-desemprego, a aplicação da medida provisória passa a exigir mais meses de trabalho para o requerente ter direito ao benefício, exclusivamente quando da primeira e da segunda solicitações.

As exigências necessárias para o retorno do trabalhador ao programa do seguro-desemprego a partir da terceira solicitação foram preservadas, não tendo sido verificadas alterações.

Nesse sentido, a avaliação técnica está detida em identificar o impacto trazido com as exigências requeridas pela medida provisória para a primeira e a segunda habilitações ao benefício seguro-desemprego.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A introdução da medida provisória estabelece certas exigências para o direito ao benefício seguro-desemprego, conforme demonstrado no quadro 1.

Para fins de análise, utilizou-se como referência o cenário de trabalhadores dispensados sem justa causa que recorreram ao benefício seguro-desemprego no ano de 2014.<sup>3</sup> Adicionalmente, atentou-se que a análise da medida tem foco no segmento de trabalhadores requerentes que solicitaram o benefício pelas primeira e segunda vezes, visto ser esse o público atingido pelas atuais medidas.

---

1. Coordenador-geral do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Identificação Profissional.

2. Analista Técnico de Políticas Sociais.

3. O universo de análise considerou as informações relacionadas ao número de trabalhadores requerentes no seguro-desemprego no período de janeiro a dezembro de 2014. Este último mês capturou dados parciais até o dia 17 de dezembro.

QUADRO 1

**Seguro-desemprego: critérios que sofreram alteração para acesso ao benefício com a imposição da MP nº 665/2014**

Solicitação	Crítérios exigidos para direito ao seguro-desemprego	A publicação da medida provisória trouxe alteração na norma legal?
Primeira solicitação	Ter recebido salários por pelo menos dezoito nos últimos 24 meses anteriores à data da dispensa.	Sim. Anteriormente era exigido seis meses trabalhados nos últimos 36 meses, independente do número de vezes que o trabalhador retornou ao benefício.
Segunda solicitação	Ter recebido salários por pelo menos doze nos últimos dezesseis meses anteriores à data da dispensa.	
Terceira solicitação em diante	Ter recebido salários nos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	Não. Os critérios exigidos na norma anterior foram preservados, ou seja, a partir do terceiro retorno ao programa seguro-desemprego, são exigidos seis meses de trabalho em um período de 36 meses.

Elaboração dos autores.

### 3 DOS DADOS E MÉTODO DE ANÁLISE

As exigências para o acesso ao benefício seguro-desemprego requeridas pela MP nº 665/2014 trouxe alteração no prazo mínimo de trabalho exigido para que o trabalhador dispensado involuntariamente requeira o benefício, quando houver a primeira e a segunda solicitações, conforme exposto no quadro 1.

Além da dispensa involuntária, dois requisitos da Lei nº 7.998/1990 são norteadores para o acesso ao seguro-desemprego: *i)* o primeiro exige que o trabalhador comprove, no mínimo, recebimento de seis salários nos últimos 36 meses; e *ii)* o segundo estabelece prazo de carência de dezesseis meses exigidos entre uma e outra solicitação.

A tabela 1 apresenta a quantidade de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego no ano de 2014 segmentado por faixas de solicitação. Torna-se evidente a quantidade e quantas vezes os trabalhadores que requereram o seguro-desemprego em 2014 retornaram ao programa em um período de anos (2005 a 2014).

Do total de 8,5 milhões de requerentes do benefício, depreende-se da tabela 1 que a maior concentração de trabalhadores encontra-se na primeira e na segunda solicitações (42,42% e 29,15%, respectivamente), respondendo conjuntamente por 6,12 milhões de requisições, ou 71,6% em números percentuais. Nas demais faixas encontram-se 28,4%.

TABELA 1

**Seguro-desemprego 2014: quantidade de trabalhadores requerentes por faixa de retorno nos últimos dez anos**

Faixas de solicitação	2014	Participação (%)
Primeira solicitação	3.628.382	42,42
Segunda solicitação	2.493.299	29,15
Terceira solicitação	1.470.825	17,20
Quarta solicitação	658.877	7,70
Quinta solicitação em diante	302.372	3,53
<b>Total</b>	<b>8.553.755</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Dados extraídos em 8 de janeiro de 2015.

O cenário segmentado de solicitações do seguro-desemprego, em especial a primeira e a segunda solicitações, permite tornar mais fiél qual o provável impacto com a introdução das novas regras exigidas pela medida provisória, visto que as exigências para os demais retornos do trabalhador ao programa do seguro-desemprego não sofreram alterações.

Recorda-se, ainda, que o teor da medida provisória em questão exige um esforço maior de trabalho perante a regra anterior para acesso ao seguro-desemprego. Se, na regra anterior, o tempo mínimo de trabalho para acesso ao programa é de seis meses trabalhados nos últimos 36 meses, a regra atual estabelecida pela MP nº 665/2014 passou a exigir um tempo maior de trabalho no período em análise: mínimo de dezoito meses, em um período de 24 meses, para a primeira solicitação, e mínimo de doze meses, em um período de dezesseis meses, para a segunda solicitação. Se a regra anterior exigia um sexto de mês trabalhado para ter direito ao benefício, a regra atual exige, para as primeiras e segundas solicitações, um tempo mínimo de emprego de três quartos do período analisado (mínimo de dezoito meses trabalhados em 24 meses para acesso à primeira habilitação, e mínimo de doze meses trabalhados no período de dezesseis meses, para direito à segunda habilitação).

Estabelecidas as considerações iniciais, o cenário de estudo deteve-se no conjunto de trabalhadores que, no ano de 2014, solicitou o benefício pela primeira e pela segunda vezes, em um total de 6.121.681 trabalhadores. Considerou-se, assim, as seguintes variáveis:

- a) universo de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego no período de janeiro a dezembro de 2014, em nível de Brasil;
- b) identificação da quantidade de vezes que os trabalhadores requerentes do seguro-desemprego em 2014 haviam solicitado o benefício nos últimos dez anos (2014-2005);
- c) recorte, para estudo, do conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego pela primeira ou pela segunda vezes em 2014, em nível de Brasil;
- d) no universo de trabalhadores impactados com as mudanças da MP nº 665/2014, foi desconsiderado aqueles que possuíam menos de seis meses trabalhados em 2014, visto que este conjunto de trabalhadores não atendia à regra anterior de exigência mínima de seis meses de trabalho para acesso ao seguro-desemprego;
- e) averiguação da quantidade de meses trabalhados de cada trabalhador requerente do seguro-desemprego, tendo por referência as informações de data de admissão e data de dispensa informadas nos requerimentos;
- f) finalmente, deve-se levar em consideração que o número de trabalhadores impactados com as mudanças tende a diminuir nos casos em que houver trabalhadores requerentes com mais de um vínculo a ser considerado no cálculo do tempo trabalhado.

## **4 DA ANÁLISE**

### **4.1 Análise da primeira solicitação**

Conforme exposto na tabela 1, o conjunto de trabalhadores que, no ano de 2014, requereu o benefício seguro-desemprego pela primeira vez corresponde a 3,62 milhões de pessoas e responde por cerca de 42,42% das solicitações no mesmo ano.

A tabela 2 extratifica o conjunto dos 3,6 milhões de trabalhadores requerentes do seguro-desemprego da primeira solicitação em quatro grupos: *i*) trabalhadores requerentes com menos de seis meses de trabalho; *ii*) trabalhadores com seis a onze meses de trabalho;

*iii)* trabalhadores com doze a dezessete meses de trabalho; e, por fim, *iv)* trabalhadores com dezoito ou mais meses de trabalho.

Com essa segmentação é possível avaliar o impacto da medida provisória para o conjunto de trabalhadores que solicitou o benefício em 2014 pela primeira vez, caso as regras estivessem válidas naquele ano. Tem-se, portanto, nesse cenário de estudo, a identificação do:

- conjunto de trabalhadores que não atende tanto a regra anterior quanto a regra atual da MP nº 665/2014;
- conjunto de trabalhadores que possui entre seis e dezessete meses de trabalho e que, portanto, atendia à regra anterior para acesso ao seguro-desemprego, mas não atenderia à regra exigida pela MP nº 665/2014;
- conjunto de trabalhadores com mais de dezoito meses de trabalho que atende tanto à regra anterior quanto à regra atual da MP nº 665/2014.

TABELA 2

**Seguro-desemprego: quantidade de trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez (2014)**

Grupo	Primeira solicitação (42,42%)		
	Quantidade de meses de trabalho	Quantidade de trabalhadores	(%)
1	Menos de seis	195.564	5,39
2	De seis a onze	1.048.630	28,90
3	De doze a dezessete	552.880	15,24
4	Dezoito ou mais	1.831.308	50,47
<b>Total</b>		<b>3.628.382</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

A tabela 2 indica que, do total de 3,6 milhões de trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez em 2014, cerca de 195,6 mil estão no grupo 1 e possuem menos de seis meses de trabalho. Eles respondem por 5,39% do total da primeira habilitação. Assim, não atendem às exigências da regra anterior nem a regra atual da medida provisória.

O conjunto de trabalhadores que se encontra nos grupos 2 e 3 da tabela 2 permite concluir que, embora este estivesse aderente às regras anteriores para acesso ao seguro-desemprego, seria impactado com as regras atuais, caso a medida provisória estivesse em vigor no ano de 2014. São trabalhadores que possuem o mínimo de seis meses de trabalho, mas não possuem os dezoito meses mínimo exigido pela nova regra.

Os grupos 2 e 3 têm, dessa forma, 1.601.510 trabalhadores que respondem, conjuntamente, por 44,14% do total de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego pela primeira vez em 2014.

Finalmente, o grupo 4 responde pelo conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego pela primeira vez em 2014 e que possui um mínimo de dezoito meses de trabalho, atendendo, portanto, às atuais regras exigidas pela medida provisória. Estão neste grupo um total de 1,8 milhão de trabalhadores que respondem por 50,5 pontos percentuais (p.p.) dos que requereram o benefício seguro-desemprego pela primeira vez em 2014.

Ao mesmo tempo, pode-se inferir da tabela 1 que: *i*) cerca de 1,8 milhão de trabalhadores (50,5 p.p.) que solicitaram o benefício pela primeira vez preenchem tanto as exigências da regra anterior para acesso ao seguro-desemprego, quanto pela regra imposta pela medida provisória, pois tiveram dezoito ou mais meses trabalhados; e *ii*) 5,39% do total, ou cerca de 195 mil trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez no ano de 2014 não atendem aos requisitos da regra anterior, nem da regra atual da medida provisória.

#### 4.2 Análise da segunda solicitação

O mesmo método de análise utilizado para investigar as implicações da MP nº 665/2014 no conjunto de trabalhadores que solicitou o seguro-desemprego pela primeira vez pode também ser utilizado para avaliar o conjunto de trabalhadores que solicitou o benefício pela segunda vez, caso as regras da referida medida fossem válidas em 2014.

Diferentemente da primeira habilitação ao benefício, que exige no mínimo dezoito meses de trabalho em 24 meses para acesso ao seguro-desemprego, para a segunda habilitação a MP nº 665/2014 impõe a exigência do trabalhador comprovar doze meses de trabalho, no mínimo, nos últimos dezesesseis meses.

TABELA 3

**Seguro-desemprego: quantidade de trabalhadores que requereram o benefício pela segunda vez (2014)**

Grupo	Segunda solicitação (29,15%)		
	Quantidade de meses de trabalho	Quantidade de trabalhadores	(%)
1	Menos de seis	155.595	6,24
2	De seis a onze	672.097	26,96
3	De doze a dezessete	407.065	16,33
4	Dezoito ou mais	1.258.542	50,48
<b>Total</b>		<b>2.493.299</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

A tabela 3 apresenta o contingente de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego pela segunda vez no ano de 2014. Estes trabalhadores respondem por 29,15% do total de solicitações do referido ano e estão agrupados por grupos que consideram o total de meses de trabalho, a fim de identificar o grau de aderência às regras impostas pela MP nº 665/2014.

Do total de 2,49 milhões de trabalhadores identificados na tabela 3, estão no grupo 1 os com menos de seis meses de trabalho. São 155.595 trabalhadores que representam 6,24% do total de requerentes, os quais, em 2014, estavam solicitando o benefício pela segunda vez. Nesse sentido, o grupo 1 não atende aos requisitos exigidos pela regra anterior nem aos exigidos pela MP nº 665/2014.

No grupo 2 enquadram-se os 672.097 trabalhadores, com seis a onze meses de trabalho, que retornaram, pela segunda vez, ao seguro-desemprego no ano citado. Esta faixa corresponde a 26,96% do total de 2,4 milhões de trabalhadores. Tendo um mínimo de seis e um máximo de onze meses trabalhados, pode-se inferir que este grupo, embora atenda às exigências da regra anterior para o acesso ao seguro-desemprego, não atenderiam às regras exigidas pela MP nº 665/2014, caso esta estivesse em vigor em 2014.

Por fim, encontra-se nos grupos 3 e 4 o conjunto de trabalhadores que atende ao tempo mínimo de trabalho exigido para acesso ao seguro-desemprego, tanto na regra anterior quanto na regra atual da MP nº 665/2014. O somatório de trabalhadores com um mínimo de doze meses de trabalho requeridos para a segunda habilitação é de 1.665.607, ou 66,81%.

Assim, dos 2,4 milhões de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego, 33,2% possuem menos de doze meses de trabalho. Excetuando-se os que têm seis meses ou menos, o impacto com a mudança das regras trazidas pela medida provisória será de 26,96% do total de trabalhadores que requereram o benefício pela segunda vez (tabela 3).

#### 4.3 Análise do cenário: número de trabalhadores impactados

A tabela 4 reúne, segundo o método de análise, os grupos de trabalhadores requerentes (primeira e segunda solicitações) do seguro-desemprego que não preenchem os requisitos mínimos de meses de trabalho exigidos pelas novas regras da MP nº 665/2014, caso a norma estivesse em vigor em 2014.

Deduz-se da análise que um total de 2,2 milhões de trabalhadores seriam impactados com as recentes exigências de tempo mínimo de dezoito meses de trabalho para a primeira solicitação e de doze meses de trabalho para a segunda solicitação.

A tabela 4 também apresenta o quantitativo de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego. Infere-se dos dados apresentados no cenário de estudo que os 2.273.607 trabalhadores impactados pela MP nº 665/2014 representam 26,58% do total de requerimentos de seguro-desemprego no ano de 2014.

TABELA 4

**Seguro-desemprego: cenário de estudo – grupos e total de trabalhadores requerentes do benefício impactados pela MP nº 665/2014**

Grupos de trabalhadores impactados – primeira e segunda solicitações	Número de trabalhadores
Somatório dos grupos de trabalhadores impactados (primeira solicitação)	1.601.510
Grupo 2: com seis a onze meses de trabalho	1.048.630
Grupo 3: com doze a dezessete meses de trabalho	552.880
Somatório do grupo de trabalhadores impactados (segunda solicitação)	672.097
Grupo 2: com seis a onze meses de trabalho	672.097
Somatório dos grupos de trabalhadores impactados na primeira e na segunda solicitações	2.273.607
<b>Total de trabalhadores requerentes em 2014</b>	<b>8.553.755</b>

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

#### 4.4 Análise de cenário: impacto financeiro

A tabela 5 mostra o impacto financeiro com as novas regras, considerando também o cenário de trabalhadores que requereram o benefício no ano de 2014. Para o cálculo, foram considerados:

- o conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego com tempo de trabalho inferior a dezoito meses na primeira solicitação (exigência da MP nº 665/2014);
- o conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego com tempo de trabalho inferior a doze meses e que solicitou o benefício pela segunda vez (exigência da MP nº 665/2014);

- c) a quantidade média de parcelas emitidas em 2014; e  
 d) o valor médio das parcelas emitidas de seguro-desemprego em 2014.

TABELA 5

**Benefício seguro-desemprego: impacto financeiro das regras estabelecidas pela MP nº 665/2014**

Quantidade de solicitações	Meses trabalhados	Número de requerentes	Quantidade média de parcelas	Valor médio emitido em 2014 (R\$)	Total do valor estimado (R\$)
Primeira solicitação	Menor ou igual a dezoito meses	1.601.510	4,2	937,00	<b>6.302.582.454,00</b>
Segunda solicitação	Menor ou igual a doze meses	672.097	4,2	937,00	<b>2.644.970.533,80</b>
<b>Total</b>		<b>2.273.607</b>			<b>8.947.552.987,80</b>

Elaboração dos autores.

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este cenário levou em consideração os dados reais de 2014, aplicando-se os critérios da MP nº 665/2014. Com isso, foi possível mensurar os impactos de redução, tanto na quantidade de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego, quanto no dispêndio financeiro do programa.

Assim, se as regras da MP nº 665/2014 fossem aplicadas em 2014, o quantitativo de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego passaria de 8.553.755 para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos pela medida provisória seria de 2.273.607.

Em termos financeiros, o número de 2,2 milhões de trabalhadores corresponde à redução estimada de R\$ 8,9 bilhões, conforme demonstrado neste artigo.

Adicionalmente, fez-se o mesmo exercício para os meses de janeiro e fevereiro de 2015. Assim, em janeiro, 713.050 trabalhadores requereram o benefício. Destes, 487.151 atendem aos requisitos atuais da MP nº 665/2014 e 194.117 não atendem, representando 27,2%.

Com os dados preliminares de fevereiro de 2015, obteve-se proporção similar. Foram inseridos 663.607 requerimentos, dos quais 181.235 trabalhadores não estariam em condições de habilitar-se ao benefício caso as regras da MP nº 665 estivessem em vigor, representando 27,31% do total. Este resultado coaduna com as informações de janeiro de 2015 e com o ano de 2014.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei 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), altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.



# O SEGURO DEFESO E A MP Nº 665/2014<sup>1</sup>

André Gambier Campos<sup>2</sup>  
José Valente Chaves<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo versa sobre o Programa Seguro Defeso (SD), que é objeto de nova regulação por parte da MP nº 665/2014, ao lado do seguro-desemprego e do abono salarial.<sup>4</sup>

Tal programa situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais. De um lado, ampara os pescadores artesanais, impedidos de subsistir com seu trabalho, durante o chamado período de “defeso”. De outro, oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres, que integram o ecossistema de várias partes do país.<sup>5</sup>

Em que pese a relevância de seus papéis sociais e ambientais, tal programa defronta-se hoje com diversos problemas, relacionados ao fato de direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais (ou sequer pescadores).<sup>6</sup>

Tais problemas abrem possibilidades de descaracterização e fragilização do SD. E, dados os vários méritos do programa, não só sociais como também ambientais, isso certamente não é algo desejável.

## 2 EVOLUÇÃO DO SEGURO DEFESO

O gráfico 1 traz informações sobre a execução física do SD. Mais especificamente sobre o número de beneficiários do seguro entre 1992 e 2012, permitindo enxergar dinâmicas distintas nesse período de vinte anos.

No decorrer da primeira década, quando o programa era regido pela Lei nº 8.287/1991,<sup>7</sup> esse número cresceu de maneira relativamente constante e moderada, saindo de 2,7 mil, em 1992, para 92,0 mil, em 2002 (Brasil, 2013a). Isso representou a entrada de 89,3 mil novos beneficiários no programa no lapso de dez anos – em média, 8,9 mil a cada ano.

1. Este artigo foi publicado anteriormente em março de 2015, na coleção *Textos para Discussão* do Ipea, número 2067.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: andre.campos@ipea.gov.br

3. Técnico de Desenvolvimento e Administração da Disoc do Ipea. *E-mail*: jose.valente@ipea.gov.br

4. Uma descrição detalhada do SD – seu propósito, sua regulação, seu foco social e ambiental, sua evolução física e orçamentária etc. – pode ser encontrada em Campos e Chaves (2014).

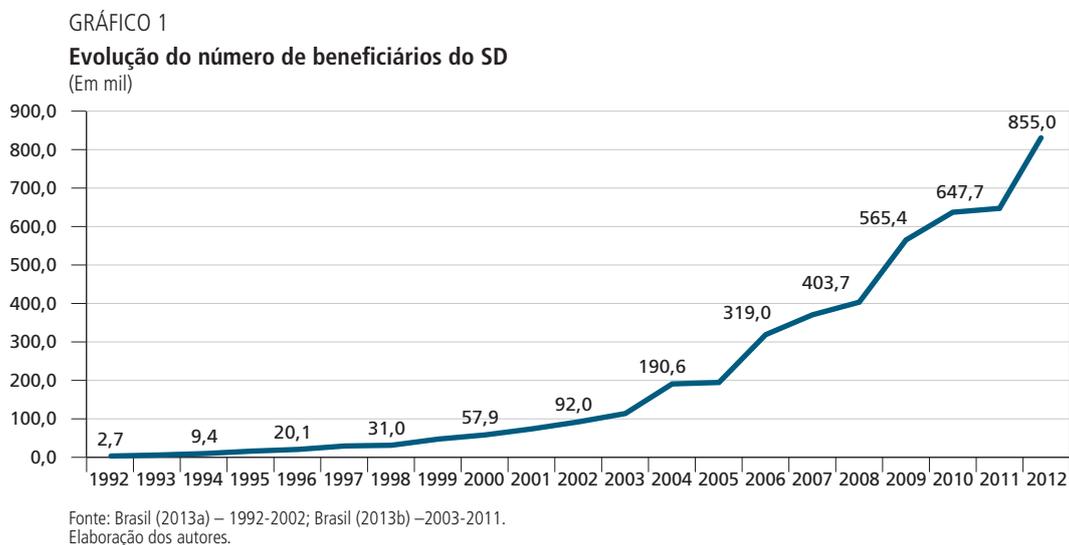
5. Apesar da diversidade de objetivos, o SD é concebido como parte integrante do Programa Seguro-Desemprego. Isso porque a situação experimentada pelo pescador artesanal, durante o período de defeso, é equiparada à de desemprego involuntário – em que, por motivos alheios à sua vontade, o trabalhador encontra-se impedido de subsistir por meio de seu trabalho.

6. Sobre o conceito de pescador artesanal que se encontra no cerne do SD, tanto sob o prisma trabalhista quanto sob o previdenciário, ver Campos e Chaves (2014).

7. Para consultar a íntegra da lei, consultar a página do Palácio do Planalto na internet: <<http://goo.gl/cEP2H1>>.

Após a Lei nº 10.779/2003,<sup>8</sup> esse número passou a aumentar de forma cada vez mais acentuada, passando de 92,0 mil, em 2002, para 855,0 mil, em 2012 (Brasil, 2013b). Isso significa que 763,0 mil novos beneficiários se incorporaram ao SD no período de uma década – ou 76,3 mil a cada ano, em média, quase nove vezes mais que antes.

Enfim, desde seu início, o programa assistiu a duas fases bastante distintas: uma até 2002 e outra a partir de 2003, sendo esta última caracterizada por um incremento expressivo e bastante rápido no número de beneficiários.



Por sua vez, o gráfico 2 traz informações sobre a execução orçamentária do SD. Ainda sob a Lei nº 8.287/1991, ela mostrou um crescimento reiterado e ao mesmo tempo comedido dos valores, que passaram de R\$ 62,50 milhões, em 2000, para R\$ 111,12 milhões, em 2002.<sup>9</sup> Isso significou, em média, o dispêndio de R\$ 24,31 milhões a mais a cada ano do início da década.

Após a Lei nº 10.779/2003, a execução do programa se acelerou e exibiu um aumento expressivo dos valores, que passaram de R\$ 111,12 milhões, em 2002, para R\$ 1,89 bilhão, em 2012. Em média, isso representou o dispêndio de R\$ 178,14 milhões adicionais a cada ano – cerca de sete vezes o valor do começo dos anos 2000.

Como pode ser visto a partir da sobreposição dos gráficos 1 e 2, em todo o período analisado, a execução orçamentária do SD esteve estreitamente correlacionada com a execução física.

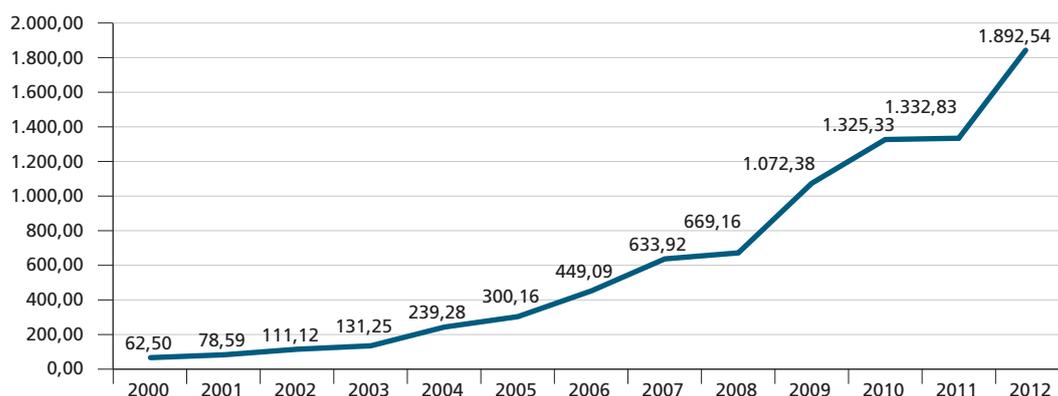
Ou seja, o aumento no número de beneficiários resultou no crescimento no dispêndio do programa, ainda que não tenha sido o único fator responsável por isso. Outro fator foi a valorização do salário mínimo – que é o valor de referência dos benefícios pagos pelo SD – em todo o período.<sup>10</sup>

8. Para consultar a íntegra da lei, consultar a página do Palácio do Planalto na internet: <<http://goo.gl/3PN37J>>.

9. Em reais médios de 2012, com atualização realizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) geral, do IBGE.

10. De acordo com o IpeaData, em termos reais, o salário mínimo valorizou-se 149,7% entre janeiro de 1995 e dezembro de 2012 – atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) geral, do IBGE.

GRÁFICO 2

**Evolução da execução orçamentária – liquidada (2000-2012)**(Em R\$ milhões médios de 2012)<sup>1</sup>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Acesso em: 3 dez. 2013.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Atualização de valores pelo IPCA/IBGE.

Em que pese essa valorização do salário mínimo, o aumento no número de beneficiários se mostrou importante para explicar o crescimento no dispêndio do SD. Entretanto, o que poderia explicar o aumento no número de beneficiários? Há três hipóteses principais:<sup>11</sup>

- alteração das normas reguladoras do SD, no sentido de facilitar o acesso aos seus benefícios a partir de 2003;<sup>12</sup>
- implantação de novos defesos, em outros locais, por períodos estendidos, envolvendo outras espécies e mais pescadores, principalmente de 2003 em diante;<sup>13</sup> e
- ampliação do conhecimento sobre o SD e seus benefícios em meio aos pescadores, especialmente a partir de 2003.

Apesar dessas hipóteses justificadoras, há algumas evidências de problemas no aumento do número de beneficiários do programa. Tais evidências surgem, por exemplo, na comparação entre os beneficiários e aqueles que realmente poderiam se beneficiar do programa, dadas as suas normas reguladoras.

### 3 DISCREPÂNCIAS NO SEGURO DEFESO

De acordo com os dados administrativos do MTE, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e da Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2010, 584,7 mil indivíduos receberam ao menos uma parcela do SD em todo o Brasil. Por sua vez, de acordo com o

11. Um detalhamento dessas hipóteses pode ser encontrado em Campos e Chaves (2014).

12. A regulação do SD contou com diversas normas, que se sucederam ao longo do tempo. Entre elas, podem-se mencionar as leis nºs 8.287/1991, 10.779/2003 e 11.959/2009, bem como as resoluções nºs 468/2005 e 657/2010, ambas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a Instrução Normativa do MTE nº 1/2011 e as diversas portarias e instruções normativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). As normas do programa se alteraram, ora no sentido de ampliar o seu acesso, ora no sentido de restringi-lo – mas, de acordo com a literatura, a alteração das regras no sentido de ampliar tal acesso prevaleceu, de modo claro e incisivo. Sobre isso, ver Campos e Chaves (2014).

13. Implantação definida essencialmente pelas portarias e instruções normativas do Ibama, MMA e MPA.

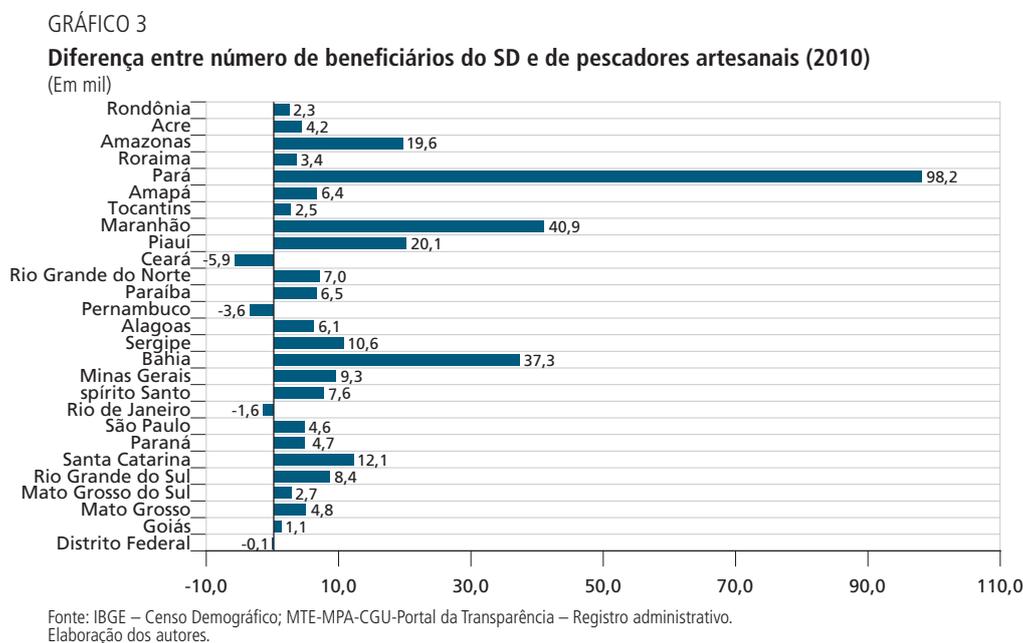
Censo Demográfico 2010, do IBGE, no mesmo ano, registraram-se somente 275,1 mil pescadores artesanais, com o perfil exigido pelas normas do programa, em todo o país.<sup>14</sup>

Do contraste entre ambos os números, chega-se à diferença de 309,6 mil indivíduos – que, aparentemente, corresponde ao número dos que auferiram benefícios do SD, mesmo sem apresentar o perfil demandado pelo programa.<sup>15</sup>

Levando em conta apenas os estados do Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina, visualizados no gráfico 3, soma-se 73,8% da diferença identificada em todo o país.

Isso indica uma relativa concentração dessa diferença em localidades específicas, ainda que o programa dê sinais dela em quase todos os estados brasileiros – com exceção de Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Ou seja, no ano de 2010, o SD parece direcionar-se a indivíduos que, ao menos do ponto de vista das normas reguladoras, não deveriam ser por ele protegidos – consistindo em pescadores não artesanais ou até mesmo em não pescadores, entre outras situações.



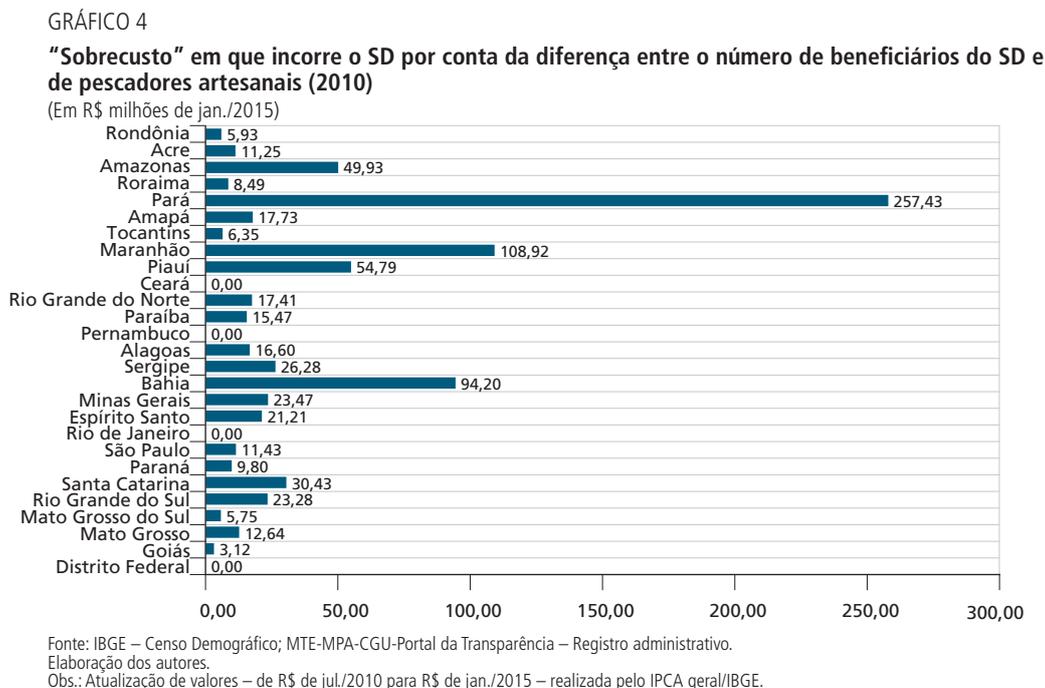
Pelo que se percebe da comparação entre o número de pescadores artesanais e de beneficiários, o SD parece ter problemas de dimensionamento, principalmente em estados como Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina.

14. Apesar da importância assumida pelo SD nos anos recentes, há poucas informações disponíveis sobre ele. Para analisá-lo, conta-se essencialmente com informações derivadas de sua administração. Entre elas, destacam-se aquelas geradas pelo MTE e pelo MPA e disponibilizadas pela CGU – por meio do Portal da Transparência Federal. Elas contemplam, entre outras coisas, a evolução do número de beneficiários do SD ao longo do tempo, bem como a evolução do número e do valor dos benefícios por eles recebidos. Pode-se ampliar a disponibilidade de informações sobre o SD, ao trazer para sua análise o Censo Demográfico do IBGE, em sua versão mais recente (ano de 2010). Entre outros aspectos, as informações do censo contemplam o número de pescadores no período de interesse. E não se está a falar de quaisquer pescadores, mas sim dos artesanais – que correspondem ao foco específico do SD. Com os dados do censo, é possível verificar a diferença entre os números de pescadores artesanais, por um lado, e os de beneficiários do SD, por outro – que podem incluir, entre outros, pescadores não artesanais e até mesmo não pescadores. Para mais detalhes a respeito, ver Campos e Chaves (2014).

15. Perfil definido, particularmente, na Lei nº 10.779/2003 e na Resolução Codefat nº 468/2005 – normas vigentes em julho de 2010, instante adotado como referência para análise, dadas as fontes de informações utilizadas. Há mais detalhes sobre isso em Campos e Chaves (2014).

Isso pode ser traduzido em termos orçamentários, representando uma espécie de “sobrecusto” do SD. Algo que o programa não precisaria contabilizar se apresentasse o dimensionamento definido com base nas informações do censo, a respeito do número de pescadores artesanais.<sup>16</sup>

O valor do “sobrecusto” do SD é apresentado no gráfico 4. No Brasil como um todo, ao longo de 2010 (mas em moeda de janeiro de 2015), esse valor é estimado em R\$ 831,9 milhões.<sup>17</sup> Analisando-se a sua distribuição territorial, esse valor mostra-se mais elevado nos estados destacados a seguir.



#### 4 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 665/2014

A MP nº 665/2014 parece ter sido editada basicamente por razões vinculadas aos diversos problemas em que se envolveu a política fiscal do governo federal. Problemas que se acumularam nos últimos anos e que entraram no debate público no final de 2014 e no início de 2015.

Essa norma traz novas regulações para alguns programas da seguridade social situados na área de trabalho e renda, como o abono salarial e o seguro-desemprego, em sua modalidade formal e em sua modalidade defeso. E, *grosso modo*, ao impor novas condições (ou mesmo reforçar antigas), essas regulações tendem a restringir o acesso a tais programas.

16. Esse “sobrecusto” é calculado do seguinte modo: em cada estado em que há mais beneficiários do que pescadores artesanais, se multiplica essa diferença pelo número médio de parcelas recebidas pelos beneficiários ao longo do ano de 2010, bem como pelo valor médio de tais parcelas – idêntico ao valor de 1 salário mínimo, R\$ 510 nominais nesse ano. Para mais detalhes a respeito, ver Campos e Chaves (2014).

17. Atualização de valores – de reais de julho de 2010, instante adotado como referência para análise, dadas as fontes de informações utilizadas, para reais de janeiro de 2015, instante com as informações mais atualizadas sobre inflação ao se escrever este texto – realizada pelo IPCA-geral/IBGE.

No que se refere especificamente ao SD, destacam-se os seguintes aspectos trazidos pela MP:<sup>18</sup>

- a Lei nº 10.779/2003 exige, para a concessão do benefício do SD, que o pescador possua o registro geral de pesca (RGP) há apenas um ano – contado da data de início do defeso. Por sua vez, a MP nº 665/2014 estabelece um período mínimo de três anos de posse do RGP, reduzindo o número de possíveis beneficiários do SD;<sup>19</sup>
- a Lei nº 10.779/2003 prevê, para a concessão do benefício do SD, que os pescadores não podem contar com transferências continuadas, previdenciárias ou assistenciais – com exceção de pensão por morte e auxílio-acidente. Mas a percepção de transferências condicionadas de renda – como o Bolsa Família – é comum entre os pescadores. Agora, a MP nº 665/2014 define expressamente que a percepção de transferências condicionadas de renda não é permitida, reduzindo o número de possíveis beneficiários do SD;<sup>20</sup>
- a Lei nº 11.959/2009<sup>21</sup> prevê um conceito amplo de atividade pesqueira, incluindo atividades de preparação antes da pesca e, também, de apoio após a pesca. Já a MP nº 665/2014 utiliza um conceito estrito, reduzindo o nº de possíveis beneficiários do SD;<sup>22</sup>
- a Lei nº 10.779/2003 não prevê restrições à cumulação de benefícios do SD devidos aos mesmos pescadores por conta da existência de defesos de espécies distintas. Contudo, a MP nº 665/2014 veda expressamente tal cumulação, reduzindo o número de possíveis benefícios do SD atribuídos aos mesmos beneficiários;<sup>23</sup>
- a Lei nº 10.779/2003 estabelece que o número de parcelas do SD a ser recebido pelos pescadores depende do número de meses de defeso das espécies a serem protegidas. Já a MP nº 665/2014 define um limite – idêntico ao do seguro-desemprego, modalidade “formal”, ou seja, de cinco meses –, reduzindo o número máximo de parcelas do SD pagas aos pescadores;<sup>24</sup> e

18. Pode-se dizer que a MP nº 665/2014 altera, principalmente, as leis nºs 10.779/2003 e 11.959/2009, bem como as resoluções Codefat nºs 468/2005 e 657/2010. Ainda que a MP não faça qualquer referência direta ou explícita à Lei nº 11.959/2009, estritamente para fins de acesso ao SD, pode-se afirmar que a primeira “altera” o conceito de atividade pesqueira (e de pescador) da segunda.

19. Nas palavras do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: i – registro como Pescador Profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, com antecedência mínima de três anos, contados da data do requerimento do benefício” (Brasil, 2014).

20. Nos termos do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum 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” (Brasil, 2014).

21. Para mais detalhes, ver Brasil (2009).

22. Conforme a MP nº 665/2014: “A concessão do benefício não será extensível às atividades de apoio à pesca e nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei” (Brasil, 2014).

23. Nos termos da MP nº 665/2014: “O pescador profissional artesanal não fará jus a mais de um benefício de seguro-desemprego no mesmo ano decorrente de defesos relativos a espécies distintas” (Brasil, 2014).

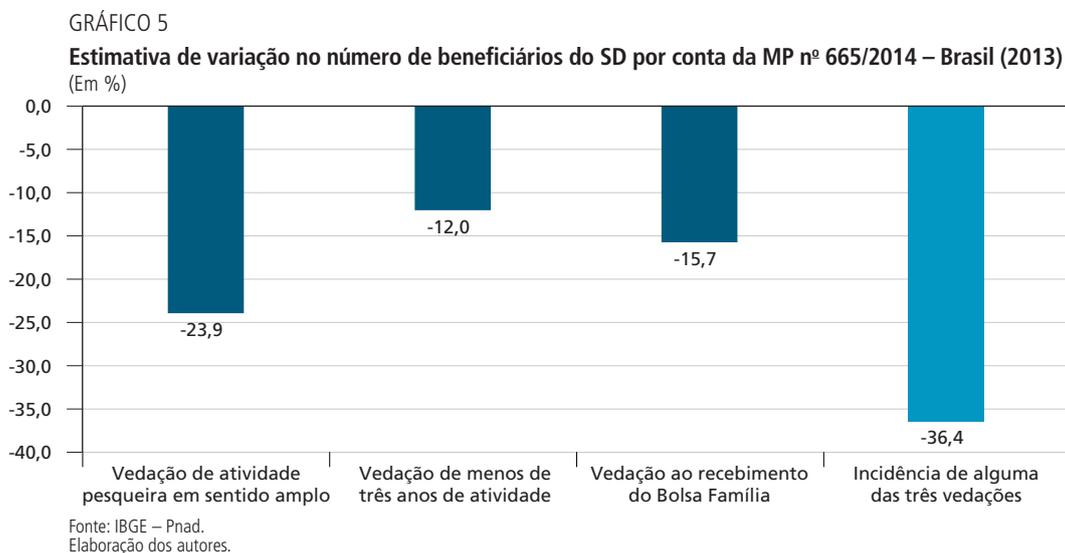
24. Nas palavras do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “O período de recebimento do benefício não poderá exceder o limite máximo variável de que trata o caput do art. 4º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ressalvado o disposto no § 4º do referido artigo” (Brasil, 2014).

- ao longo do tempo, a gestão do SD esteve quase sempre a cargo do MTE – ainda que essa gestão tenha sido influenciada pelo MMA e pelo MPA. Agora, a MP nº 665/2014 transfere a gestão do programa para o MPS – mais especificamente, para o INSS.<sup>25</sup>

Considerando que a MP nº 665/2014 parece ter sido editada especialmente por conta dos problemas da política fiscal do governo, bem como considerando que as regulações trazidas por essa norma tendem a restringir o acesso ao SD, surge a pergunta: qual o seu provável impacto sobre o dispêndio do programa?<sup>26</sup>

Uma estimativa preliminar, construída a partir dos microdados de 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, é apresentada a seguir. O gráfico 5, que traz informações para o Brasil como um todo, mostra que o conceito mais estrito de atividade pesqueira pode fazer com que o número de beneficiários do SD se reduza em 23,9%.<sup>27</sup> A exigência de ao menos três anos de atividade pode fazer com que o número de beneficiários do SD diminua 12,0%. Já a vedação do recebimento de Bolsa Família pode fazer com que o número de beneficiários se contraia em 15,7%. Se considerada a incidência de quaisquer dessas condições trazidas pela MP nº 665/2014, nota-se que o número de beneficiários do SD pode refluir em 36,4%.

O gráfico 6 replica a mesma estimativa, apenas acrescentando a comparação de dois conjuntos regionais: Norte e Nordeste, de um lado, e Sudeste, Sul e Centro-Oeste, de outro. *Grosso modo*, destaca-se a maior importância dos anos de atividade pesqueira no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste, assim como a maior relevância da vedação do recebimento de Bolsa Família no Norte e no Nordeste.<sup>28</sup> Comparando-se ambos os conjuntos regionais, percebe-se que a incidência de quaisquer das condições suscitadas pela MP nº 665/2014 pode fazer com que o número de beneficiários do SD se reduza quase o mesmo percentual – pouco mais de 36%.



25. Nos termos do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários nos termos do regulamento” (Brasil, 2014).

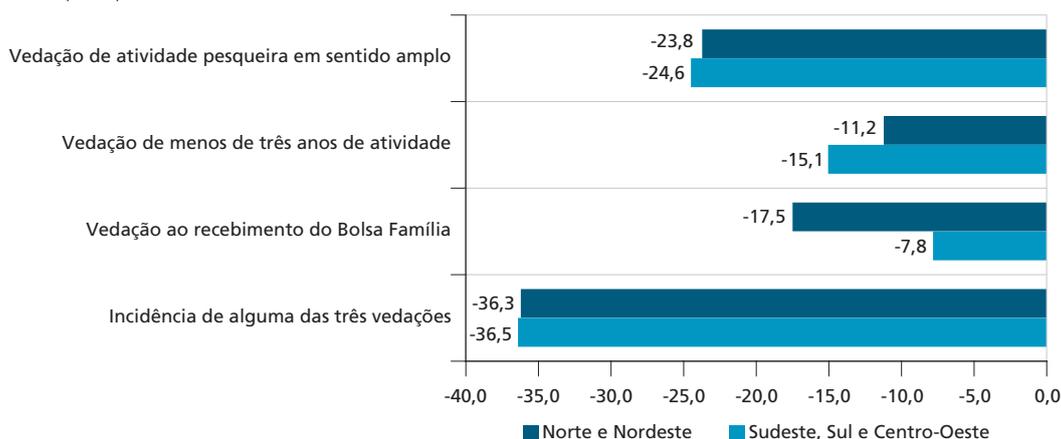
26. Considerando, como já visto antes, que tal dispêndio é determinado principalmente pelo número de beneficiários do SD.

27. Ressalve-se que, na verdade, a estimativa é construída ao se testar o impacto de cada novo aspecto trazido pela MP nº 665/2014 sobre o número de pescadores artesanais com o perfil demandado pelo SD. Assume-se aqui que esse impacto é exatamente o mesmo sobre o número de beneficiários do programa, o que não deixa de ser uma suposição, a ser futuramente validada.

28. O que parece ser algo esperado, dada a maior presença do Bolsa Família entre a população dessas duas regiões do país. A este respeito, ver Campello e Neri (2013).

GRÁFICO 6

**Estimativa de variação no número de beneficiários do SD após a MP nº 665/2014 – regiões do Brasil (2013)**  
(Em %)



Fonte: IBGE – Pnad.  
Elaboração dos autores.

Acrescente-se que não se estima o impacto de duas condições trazidas pela MP nº 665/2014: *i*) o número de parcelas do SD a serem recebidas pelos pescadores; e *ii*) a cumulação de benefícios por conta da existência de defesos de espécies distintas. Isso ocorre por se supor que tal impacto é diminuto, dado que o número médio de parcelas recebidas por conta do SD não excede quatro no Brasil como um todo, bem como a cumulação de benefícios por espécies distintas é uma situação bastante rara no país como um conjunto.

Enfim, se a pergunta versa sobre o provável impacto da MP sobre o dispêndio do SD, pode-se dizer que ele é estimado, em caráter preliminar, em R\$ 981 milhões ao ano – em R\$ de janeiro de 2015 –,<sup>29</sup> dados os seguintes supostos: *i*) a existência de 855 mil beneficiários do SD – dado mais atual usado neste texto; *ii*) o valor do salário mínimo em 2015 – R\$ 788; *iii*) o número médio de parcelas recebidas por cada beneficiário – quatro; e *iv*) a incidência de alguma das três condições suscitadas pela MP e acima analisadas, o que pode reduzir em 36,4% o número de beneficiários – cerca de 311,2 mil pessoas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário ter em mente que a MP nº 665/2014 foi editada por conta dos vários dilemas da política fiscal do governo federal. E, com o foco centrado nestes últimos, ela restringe o acesso aos programas da seguridade social situados na área de trabalho e renda, com o intuito básico de reduzir seu dispêndio.

No que se refere especificamente ao SD, ele parece defrontar-se com problemas, por direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais – ou sequer pescadores. Isso pode resultar na descaracterização e na fragilização do SD, o que é algo a ser evitado, tendo em vista seus méritos sociais e ambientais.

Alguns desses problemas do SD – que incluem seu superdimensionamento em diversos pontos do país – até podem eventualmente ser enfrentados pela MP, mas é relevante ter em mente que o foco desta última é outro: a redução de dispêndio com o programa.

29. Momento com as informações mais atualizadas sobre inflação (IPCA-Geral/IBGE) ao se escrever este texto.

Até por conta desse foco centrado nos dilemas fiscais, vale a pena mencionar alguns aspectos que ficaram um pouco à margem das preocupações da MP, mas que podem afetar o funcionamento futuro do SD:<sup>30</sup>

- no que se refere à gestão, o MPS/INSS – a nova instituição responsável – conta com a estrutura física e pessoal – inclusive com a *expertise* – necessária para a operacionalização do programa?
- no que tange à definição de um conceito mais estrito de atividade pesqueira – conceito que agora não considera as atividades de apoio à pesca –, como será realizado o acompanhamento da sua operacionalização?
- no que concerne à exigência de um tempo ampliado de exercício de atividade pesqueira – mínimo de três anos a partir de agora –, como será efetuado o monitoramento desse requisito?
- no que diz respeito à vedação do recebimento do Bolsa Família, como será realizado o acompanhamento da sua operacionalização e, em paralelo, como ocorrerá a compatibilização com os objetivos desse outro programa – eliminação/redução da miséria/pobreza?<sup>31</sup>
- no que se refere à limitação do número de parcelas do SD e à vedação de benefícios cumulados por conta de defesos distintos, como será realizada a compatibilização com os objetivos ambientais do próprio programa?

Enfim, esses são alguns dos aspectos que ficaram à margem na edição da MP, podendo implicar problemas para o futuro do SD. Seja como for, a nova norma parece trazer não só problemas, mas também soluções. A principal delas é a de trazer o programa para o debate público, não só no Congresso Nacional, mas também na sociedade civil.

Esse debate deve incidir tanto sobre os méritos quanto sobre os deméritos do SD, se é que é possível assim dizer. E, entre estes últimos, talvez se possa destacar a escassez de avaliações dos impactos sociais e, principalmente, ambientais do programa – tão pouco estudados até hoje no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Evolução do seguro-desemprego do pescador artesanal**. Brasília: MTE, 2013a. Mimeografado.

30. Mencionam-se apenas aspectos explicitamente alterados pela MP nº 665/2014 – como a gestão pelo MPS/INSS, o conceito estrito de atividade pesqueira, o tempo ampliado desta atividade, a vedação do Bolsa Família, a vedação da cumulação de defesos distintos e a vedação de benefícios acima de cinco parcelas. Outros aspectos que também podem afetar o funcionamento futuro do SD, mas que não foram alterados pela MP, não são aqui mencionados – mas o são em Campos e Chaves (2014).

31. Note-se que, com a vedação do recebimento simultâneo de benefícios do SD e do Bolsa Família, é possível que os indivíduos optem por abandonar os segundos e por manter os primeiros (caso esse direito de opção efetivamente exista para os indivíduos). Isso porque o valor médio dos benefícios do SD é superior ao valor médio daqueles do Bolsa Família (em termos mensais ou mesmo anuais). Desse modo, é possível que, após a implantação das regras da MP nº 665/2014, não se reduza tanto o número de beneficiários do SD, mas sim o de beneficiários do Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 524, de 19 de fevereiro de 2013. Brasília: TCU, 2013b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei 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, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

CAMPELLO, T.; NÉRI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Brasília: Ipea, 2014.

# REFLEXOS DA MP Nº 665 PARA O PERFIL E O MONTANTE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL<sup>1</sup>

Carlos Henrique Corseuil<sup>2</sup>  
Leon Faceira Tomelin<sup>3</sup>

## 1 PANO DE FUNDO

O Programa do Abono Salarial é um benefício monetário anual cujo valor é atrelado ao salário mínimo, assegurado aos empregados que recebem até 2 salários mínimos (SMs) de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). O arcabouço legal do programa é baseado fundamentalmente no Artigo 239, parágrafo 3º da Constituição Federal, e na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Segundo a Lei nº 7.998/1990, especificamente em seu Artigo 9º, para fazer jus ao abono, o trabalhador deve:

- ter exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias no ano-base (Brasil, 1990, inciso I);
- estar cadastrado há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS/Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador (Brasil, 1990, inciso II); e
- ter recebido de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep até 2 SMs de remuneração mensal no período trabalhado (Brasil, 1990, inciso I).

Além disso, o marco legal mencionado acima fixa em 1 SM o valor anual do benefício. O requerimento deste benefício é automático e realizado pelos empregadores (empresas) ao preencherem a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Com o preenchimento das informações dos trabalhadores, o próprio MTE seleciona os beneficiários elegíveis e realiza o pagamento do benefício, de acordo com um calendário disponibilizado em todas as agências do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, além das casas lotéricas e dos postos de informação do MTE. Os trabalhadores elegíveis também são informados por meio de correspondência.

Nos últimos anos, houve um aumento notável no número de beneficiários. Por exemplo, entre 2002 e 2013, houve um crescimento de aproximadamente 176% no número de elegíveis.<sup>4</sup> Vale lembrar também que o salário mínimo, que baliza o valor

1. Este artigo foi publicado anteriormente em março de 2015, na coleção *Textos para Discussão* do Ipea, número 2067.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e mestrando na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

4. Esse número é baseado em estimativas próprias, com base na Rais, e podem diferir do número oficial do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

do benefício, teve um aumento real de 82% nesse mesmo período. Dessa forma, o montante gasto com o pagamento do abono mostra uma trajetória que traz questões sobre a sua sustentabilidade.

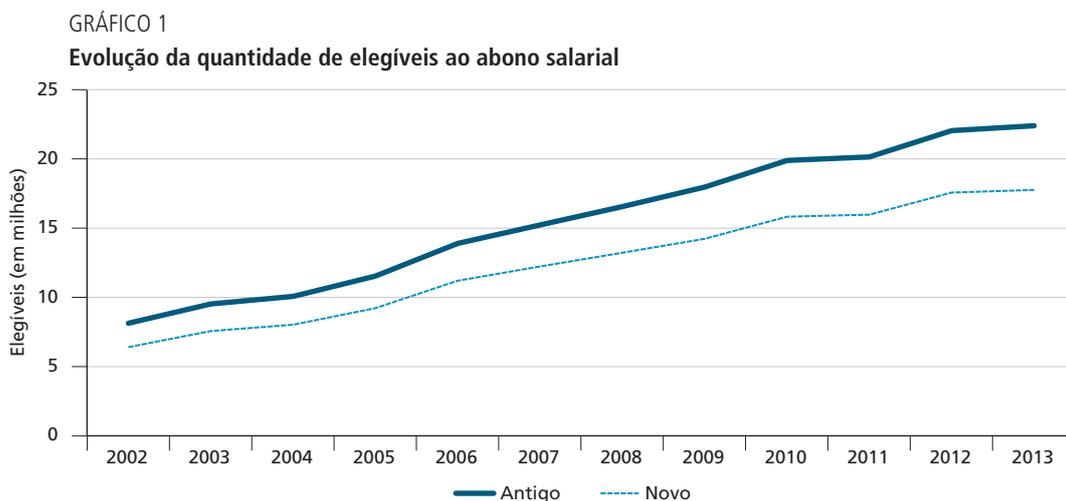
## 2 AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA MP Nº 665/2014

A MP nº 665, de 30 de dezembro de 2014 (Brasil, 2014), estipula mudanças tanto para o valor do benefício como para uma das exigências que definem a elegibilidade. As mudanças nessas duas dimensões serão analisadas separadamente nas seções 3 e 4.

## 3 MUDANÇAS NO CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE

A MP nº 665/2014 muda a exigência de tempo de atividade remunerada no ano-base para fazer jus ao abono. Segundo o novo critério, o trabalhador passa a precisar trabalhar 180 dias ininterruptos, ou seja, sem estar desempregado nenhum período durante esse tempo. Com isso, é de se imaginar que a quantidade de elegíveis diminua, uma vez que algumas trajetórias profissionais que faziam jus ao abono deixam de fazê-la, a saber: *i)* todos os trabalhadores que só trabalharam de um a cinco meses no ano; *ii)* aqueles que trabalharam de seis a onze meses, mas com interrupção, sem ter completado 180 dias ininterruptos.

Para se ter uma ideia do quão mais restrito ficou o acesso ao abono, fizemos uma simulação, a partir dos dados da Rais, da evolução do número de elegíveis no passado recente caso o novo critério fosse o utilizado. Essa evolução aparece na linha cheia do gráfico 1, que também contempla os outros dois critérios não alterados pela MP nº 665/2014 (remuneração média no ano-base entre 1 e 2 SMs; e inscrição há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep).<sup>5</sup> Ela é complementada com uma estimativa da evolução dos elegíveis pelo critério anterior à MP nº 665/2014, ilustrada pela linha tracejada. Os anos marcados no eixo horizontal correspondem aos anos-base onde se checa a elegibilidade para receber o benefício no ano seguinte. Ou seja, mostramos a quantidade de elegíveis de 2002 a 2013 que podem vir a ser os beneficiários de 2003 a 2014.



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

5. A verificação do critério referente ao valor médio da remuneração no ano-base é trivial nos dados da Rais. Já a verificação do critério da inscrição no PIS/Pasep requer um procedimento de encadeamento das informações do histórico de cada trabalhador na Rais, a fim de se checar o primeiro ano em que o trabalhador aparece registrado com um PIS. Esse procedimento dificulta sobremaneira o processamento das informações. Por esse motivo, limitamos o encadeamento das informações de cada trabalhador a uma janela de tempo que vai de cinco a nove anos antes do ano-base.

Como podemos observar, não somente o critério novo fez com que a quantidade de elegíveis diminuísse como também vem gerando um descolamento ao longo do tempo, com os elegíveis pelo critério antigo crescendo mais em termos absolutos do que os elegíveis pelo critério novo. O crescimento pelo critério antigo é da ordem de 14,3 milhões de indivíduos (de 8,12 milhões elegíveis, em 2002, para 22,41 milhões, em 2013), e pelo critério novo é de cerca de 11,4 milhões de indivíduos (de 6,38 milhões de indivíduos, em 2002, para 17,76 milhões, em 2013). No entanto, em termos proporcionais, as evoluções são muito parecidas. Há um aumento estimado de 176% de elegíveis pelo critério antigo e de 178% de elegíveis pelo critério novo.

Com a troca de critérios, é interessante identificar quais grupos foram atingidos. Definimos aqui como atingidos aqueles que eram elegíveis ao recebimento do abono segundo os critérios antigos, mas não o são mais segundo os novos. Na primeira coluna da tabela 1, apresentamos as distribuições dos atingidos pela mudança de critério no ano de 2013 por gênero, idade, escolaridade e pelas grandes regiões geográficas. Os dados revelam que a maior parte dos atingidos é do sexo masculino; estão na faixa etária de 30 a 54 anos; têm como mais alto grau de instrução o ensino médio completo ou o superior incompleto; e trabalham na região Sudeste.

Note-se que mudanças na distribuição dos elegíveis em decorrência da mudança de critério só ocorrerão se a distribuição de elegíveis pelo critério antigo não for concentrada nessas mesmas categorias. Por exemplo, se trabalhadores na região Sudeste são os mais atingidos mas também eram os mais frequentes entre os beneficiários pelo critério antigo, então pode ocorrer de eles continuarem a ser os mais frequentes entre os beneficiários pelo novo critério. Para sanar esse tipo de dúvida, adicionamos mais duas colunas à tabela 1, que trazem respectivamente as distribuições de elegíveis em 2013 pelos critérios antigo e novo.

Os dados mostram mudanças tênues nas distribuições de elegíveis entre os dois critérios. Entre os grupos destacados acima como mais atingidos pela mudança de critério, a maior mudança veio para os homens, cuja parcela entre os elegíveis cai apenas cerca de 1,5 ponto percentual (p.p.) – de 55,3%, no critério antigo, para 53,7%, no critério novo. A perda para o grau de instrução de ensino médio completo ou superior incompleto foi praticamente inexistente e da região Sudeste foi de apenas 0,5 p.p. O baixo impacto da mudança de critério no perfil do beneficiário no aspecto regional é confirmado quando computamos os dados por Unidade da Federação (UF), conforme demonstrado no apêndice A.

TABELA 1

**Distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios e dos elegíveis ao abono salarial (2013)**

(Em %)

	Atingidos	Elegíveis pelo critério antigo	Elegíveis pelo critério novo
<b>Gênero</b>			
Masculino	61,6	55,3	53,7
Feminino	38,4	44,7	46,3
<b>Faixa de idade</b>			
24 anos ou menos	12,4	8,9	8,0
De 25 a 29 anos	24,7	19,7	18,5
De 30 a 54 anos	58,0	63,3	64,6
De 55 a 59 anos	2,8	4,7	5,2
60 anos ou mais	2,0	3,3	3,7

(Continua)

(Continuação)

	Atingidos	Elegíveis pelo critério antigo	Elegíveis pelo critério novo
<b>Faixa de educação</b>			
Até o fundamental incompleto	20,7	20,0	19,8
Fundamental completo e médio incompleto	24,2	23,4	23,2
Médio completo e superior incompleto	51,9	51,4	51,3
Superior completo	3,3	5,1	5,6
<b>Região</b>			
Norte	5,09	5,23	5,27
Nordeste	17,61	20,65	21,44
Centro-Oeste	8,37	8,10	8,03
Sul	18,32	17,43	17,20
Sudeste	50,61	48,59	48,06

Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado; critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

Um fato curioso ocorre com a parcela daqueles na faixa etária de 30 a 54 anos. Apesar de ser a faixa em que se concentram os atingidos pela mudança de critério, há um aumento de 1,3 p.p. na parcela dessa faixa entre os elegíveis sob o critério novo em relação à parcela dessa faixa computada sob o critério antigo.

Como contrapartida desse aumento, há uma redução na parcela de jovens entre os elegíveis para o abono. A queda é da ordem de 2 p.p. quando olhamos para o grupo com idade inferior a 30 anos e é distribuída de forma relativamente proporcional entre os grupos de 25 a 29 anos, cuja parcela entre os elegíveis passa de 19,7% a 18,5%, e aqueles com idade até 24 anos, cuja parcela cai de 8,9% para 8%. Isso pode acontecer devido, principalmente, à alta rotatividade dos jovens no mercado de trabalho, o que dificulta que eles cumpram a nova exigência de 180 dias ininterruptos de trabalho no ano.

Ou seja, a mudança de critério para o abono introduzida pela MP nº 665/2014 tende a diminuir a parcela de jovens entre os elegíveis, mas essa diminuição é de magnitude limitada e bem menos expressiva do que aquela a ser relatada mais adiante, referente às mudanças para a elegibilidade no módulo formal do seguro-desemprego.

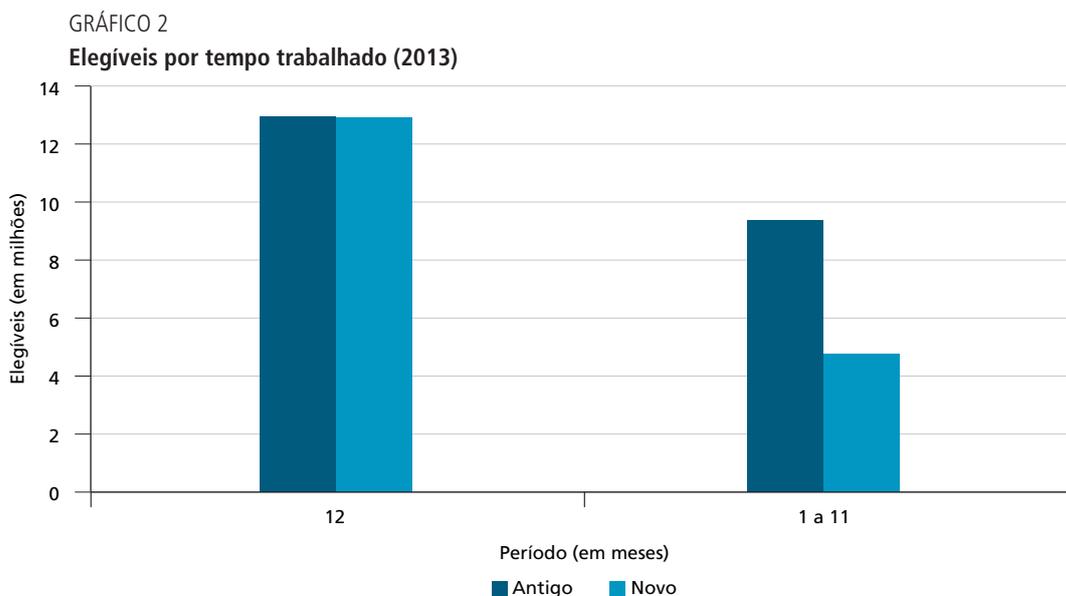
#### 4 MUDANÇA NO VALOR DO BENEFÍCIO

Outra modificação proposta pela MP nº 665/2014 é a mudança no valor pago aos beneficiários do abono salarial. No modelo antigo, o valor era de 1 SM por trabalhador. Com a nova MP, o valor passa a ser proporcional à quantidade de meses trabalhados no ano, sendo o máximo de 1 SM se o trabalhador tiver trabalhado doze meses. O cálculo do benefício passa a ser  $(1/n) \times SM$ , onde  $n$  representa a quantidade de meses trabalhados no ano-base e SM é o valor do salário mínimo vigente.

Essa alteração pode trazer dois tipos de ganho para a sociedade. Por um lado, tende a haver uma redução de gastos, decorrente da redução no benefício oferecido aos que trabalharam menos de doze meses. Por outro lado, introduz-se uma recompensa relativa para aqueles que permaneceram empregados formalmente por mais tempo, o que pode vir a ajudar a diminuir as altas taxas de rotatividade vigentes hoje no mercado de trabalho brasileiro, mesmo no seu segmento formal.

A magnitude de ambos os ganhos depende da distribuição dos beneficiários de acordo com a quantidade de meses trabalhados no ano-base. O gráfico 2 indica a quantidade de trabalhadores elegíveis ao abono por cada um dos dois critérios aqui considerados e divididos nas seguintes categorias: *i*) aqueles que trabalharam os doze meses do ano; e *ii*) aqueles que trabalharam onze meses ou menos.

Com esse gráfico, fica evidente que a maioria dos trabalhadores elegíveis a receber o abono salarial trabalhou durante todo o ano. Sendo assim, a maior parte da redução do gasto com abono viria da redução da quantidade de elegíveis, e não da regra de proporcionalidade do benefício.



Fonte: Rais.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

A fim de detalhar mais a informação a respeito da queda de elegíveis com tempo de trabalho entre um e onze meses no ano-base, computamos esses números por cada um dos onze valores possíveis no gráfico 3. Vale ressaltar que qualquer fração de mês trabalhado é computada como mês inteiro nos nossos resultados.<sup>6</sup>

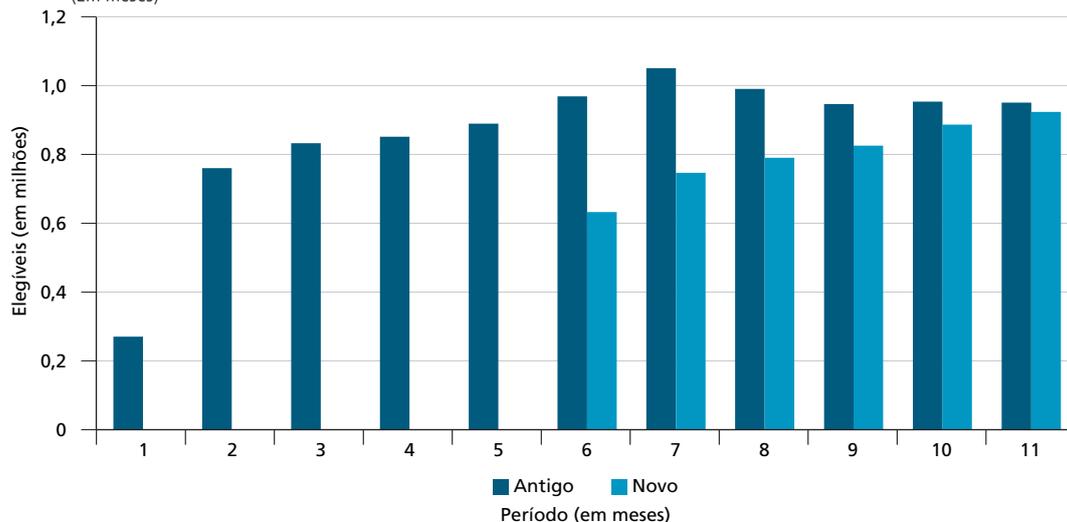
Verificamos nesse gráfico que, conforme o esperado, não existem trabalhadores elegíveis segundo o novo critério com menos de seis meses trabalhados no ano, o que é natural, visto que esses não chegaram a completar 180 dias trabalhados, mesmo considerando possíveis interrupções. Podemos ver também que, quando a quantidade de meses trabalhados aumenta, os valores dos critérios antigo e novo tendem a convergir. Esse resultado é também natural, uma vez que com mais meses do ano trabalhados, é mais provável que haja um período de 180 dias intermitente, fazendo com que o trabalhador seja também elegível com a nova exigência.

6. Como não dispomos da data exata, mas apenas do mês de admissão e de desligamento, consideramos todos os meses trabalhados como completos.

GRÁFICO 3

**Distribuição dos elegíveis em relação ao período trabalhado (2013)**

(Em meses)



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As medidas propostas pela MP nº 665/2014 que dizem respeito ao acesso ao abono salarial restringiriam o público elegível a esse benefício de 22,41 milhões a 17,76 milhões trabalhadores se já fossem aplicadas em 2014. A despeito desse impacto quantitativo, o perfil dos beneficiários tende a ser muito pouco impactado, pelo menos nas dimensões de gênero, idade, grau de instrução e região.

Em relação à proposta da MP nº 665/2014 de tornar o benefício proporcional ao tempo de emprego no ano-base, vimos que o impacto direto nos gastos não deve ser muito significativo. Há um possível impacto indireto, entretanto, decorrente de uma eventual menor taxa de rotatividade.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <<http://goo.gl/kc3Fp1>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei 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, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

## APÊNDICE A

Na tabela A.1 será apresentada a distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios do abono salarial e elegíveis pelos critérios antigos e novos por estado no ano de 2013.

TABELA A.1

**Distribuição por estado dos elegíveis ao abono salarial no ano de 2013 pelos critérios antigo e novo e dos atingidos pelas mudanças de critérios**  
(Em %)

UF	Atingidos	Critério antigo	Critério novo
AC	0,21	0,23	0,23
AM	1,33	1,21	1,18
AP	0,20	0,20	0,20
PA	1,97	2,17	2,23
RO	0,73	0,72	0,72
RR	0,16	0,16	0,16
TO	0,48	0,54	0,55
AL	1,27	1,26	1,25
BA	4,64	5,40	5,60
CE	3,12	3,69	3,84
MA	1,17	1,47	1,56
PB	1,15	1,55	1,65
PE	3,61	3,94	4,02
PI	0,69	0,97	1,04
RN	1,22	1,46	1,53
SE	0,73	0,90	0,94
DF	1,74	1,67	1,65
GO	3,13	3,31	3,36
MS	1,56	1,45	1,42
MT	1,95	1,67	1,60
PR	6,78	6,46	6,38
RS	6,64	6,31	6,22
SC	4,91	4,66	4,60
ES	2,35	2,23	2,20
MG	12,81	12,63	12,59
RJ	8,40	8,81	8,92
SP	27,04	24,91	24,35

Fonte: Rais/MTE.  
Elaboração dos autores.



# **ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **INTRODUÇÃO**

**OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA  
SOLIDÁRIA DIANTE DA OFENSIVA DO CAPITAL  
FINANCEIRO: NOTAS SOBRE O BRASIL E OUTROS  
PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL**

Henrique T. Novaes

**EM BUSCA DE UM MARCO LEGAL PARA A ECONOMIA  
SOLIDÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO  
PL Nº 4.685/2012**

Regilane Fernandes da Silva

Sandro Pereira Silva



## INTRODUÇÃO

Neste número 58 do boletim *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, a seção *Economia solidária e políticas públicas* contém dois ensaios que abordam, de maneira crítica, tanto o histórico de políticas públicas no âmbito do governo federal quanto o processo de mobilização social em torno de um projeto de marco jurídico para a economia solidária no Brasil.

O primeiro deles, intitulado *Os limites das políticas públicas de economia solidária diante da ofensiva do capital financeiro: notas sobre o Brasil e outros países da América do Sul*, de autoria de Henrique T. Novaes, trata de uma reflexão sobre as políticas públicas implementadas no campo da economia solidária pelo governo federal, que teve como marco a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) em 2003, no primeiro governo do presidente Lula. Primeiramente, o autor buscou contextualizar a inserção dessa temática na agenda governamental com o novo período de desenvolvimento vivido pela América Latina a partir do início dos anos 2000. Ao destacar especificamente a experiência brasileira, o autor ressaltou que, embora o novo governo tenha avançado na criação de espaços institucionais importantes na estrutura governamental para a criação de políticas sociais inovadoras, o caráter neoliberal na condução da política econômica permaneceu o mesmo do mandato anterior, o que limitou as conquistas em termos de direitos sociais e distribuição de renda. Com isso, mesmo com a inserção da economia solidária na agenda, fato inédito até então, ela seguiu, e ainda segue, com um papel pouco estratégico no campo das políticas de trabalho e renda, de modo que o trabalho associado permanece marginalizado tanto em termos da estrutura do mercado de trabalho quanto no desenho institucional de políticas públicas.

Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira Silva assinam o segundo ensaio, que tem como título *Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012*. Nele, é apresentada uma discussão geral da trajetória institucional do Projeto de Lei (PL) nº 4.685, de 2012, desde sua concepção até o estágio atual de disputas no Congresso Nacional. Nesse sentido, buscou-se compreender os percalços entre a entrada de temas na agenda política e sua efetivação na forma de decisões do Estado brasileiro na consolidação de políticas públicas. O PL nº 4.685/2012, também conhecido como “PL da economia solidária”, tem por objetivo estabelecer um marco regulatório da economia solidária no país, definindo as linhas gerais de uma política nacional para o apoio e o fomento de suas iniciativas. No processo de formulação do projeto, os autores ressaltam o papel fundamental da mobilização de diversos grupos e movimentos sociais que defendem a importância dessa temática na agenda governamental. Além desses grupos, espaços institucionais de interface socioestatais também foram de grande relevância no debate e na legitimação do referido PL, tendo como destaque o Conselho Nacional de Economia Solidária (Cnes) e as Conferências Nacionais de Economia Solidária. No entanto, forças contrárias a alguns pontos descritos no PL vêm impondo restrições à aprovação deste no Congresso Nacional, o que vai exigir maior poder de articulação e negociação tanto por parte dos parlamentares favoráveis quanto das organizações da sociedade civil que acompanham o trâmite do processo legislativo.



# OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DIANTE DA OFENSIVA DO CAPITAL FINANCEIRO: NOTAS SOBRE O BRASIL E OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Henrique T. Novaes<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Não foi e não será no ciclo “neodesenvolvimentista” em que vive parte da América Latina que se realizará a luta pela construção de uma sociedade governada pelos produtores livremente associados. Longe disso, as políticas públicas de economia solidária na região não passam de políticas que permitem que o cooperativismo e o associativismo de trabalhadores apenas se tornem funcionais à atual fase do capitalismo financeirizado e atuem nas franjas do modo de produção dominado por grandes corporações transnacionais.<sup>2</sup>

É verdade que algumas dessas políticas trazem positivities no que se refere à criação das condições gerais de produção e de reprodução de um potencial sistema autogestionário: política de crédito, subsídios, educação e qualificação para o trabalho associado, política científica e tecnológica, política de compras etc. Isso pode ser atestado quando, mesmo diante do avanço da barbárie no lulismo, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), consegue imprimir algumas marcas no Estado brasileiro, ainda que bem modestas, demonstradas pelo próprio censo do cooperativismo popular no Brasil, pelo fortalecimento de cooperativas populares já existentes, pela criação e pelo fomento de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), pela criação de centros de formação em economia solidária, pela política nacional para os catadores de materiais recicláveis, pela política agroecológica, entre outras. No entanto, tais políticas são ínfimas e marginais em relação à atuação do Estado, tendo em vista a criação das condições gerais de produção e de reprodução do capital financeiro e da turbomercantilização da região.

Mesmo em países como Venezuela, Equador e Bolívia, que tentaram implementar políticas de economia solidária distintas, em alguma medida, em relação ao Brasil, à Argentina e ao Uruguai (Novaes e Lima Filho, 2007; Azzellini, 2012), os resultados ainda são bastante modestos e devem ser melhor avaliados.<sup>3</sup> Tudo leva a crer que um salto qualitativo da autogestão e do cooperativismo na região dependerá de uma ruptura

1. Docente da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho” (FAC/Unesp) e professor no Programa de pós-Graduação em Educação desta faculdade. *E-mail*: hetanov@yahoo.com.br.

2. Para saber mais sobre a financeirização da economia, ver Chesnais (2009), Moraes (2013), Arantes (2010) e Fix (2011).

3. Na Bolívia, inúmeros pesquisadores têm questionado o padrão de dominação imposto pelo governo Morales. O Uruguai, farol da América Latina e campeão em experimentação, conseguiu efetivar ações no campo das liberdades democráticas, tais como direito à interrupção da gravidez, casamentos homoafetivos, uso e produção moderada de maconha. No país, deve-se destacar também as ações históricas da Federação Uruguaia Cooperativismo e Ajuda Mútua (FUCVAM) no campo do cooperativismo habitacional. Para o caso uruguaio ver, entre outros, Nahoum (2012).

política encabeçada pelos movimentos sociais anticapital, que certamente questionarão os limites da proposta cooperativista dos governos “neodesenvolvimentistas”.

No Brasil, não é difícil descrever e refletir sobre a filosofia da política pública de economia solidária dentro das ações mais amplas do governo Lula-Dilma: uma política marginal e incapaz de alterar as condições de enfrentamento ao domínio do capital financeiro sobre o Estado brasileiro. Novaes e Lima Filho (2007) chamam esta política de uma espécie de “pedra protossocialista num colar pró-capital financeiro”.

Dentro de um projeto republicano mais radical, depois de um grande impulso a um modelo de cooperativismo quantitativista e feito a toque de caixa, hoje na Venezuela restam apenas alguns fragmentos de cooperativismo e de autogestão autênticos.<sup>4</sup> Para entender esses limites, se poderia citar nesta introdução a relação estabelecida entre o Estado e as fábricas ocupadas venezuelanas. Na Venezuela, os representantes das fábricas ocupadas, estatizadas e similares, são indicados pela burocracia estatal, o que não é um bom sinal.

Na Argentina, o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta), o Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (Inti), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entre outros, construíram políticas razoáveis para o desenvolvimento do cooperativismo e do associativismo, mas estas não podem ser consideradas nem de perto políticas comprometidas com a emancipação do trabalho (Novaes, Serafim e Dagnino, 2007 e 2009; Ruggeri, 2012).

Depois desta breve introdução, na próxima seção será apresentado o papel das políticas de economia solidária no “neodesenvolvimentismo” lulista.

## 2 AS POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DIANTE DO PACTO DE DOMINAÇÃO “NEODESENVOLVIMENTISTA” DO LULISMO

Quando da eleição de Lula, com a divulgação da “carta ao povo brasileiro”, na verdade uma carta ao capital financeiro, ainda pairava na sociedade alguma alegria popular e a esperança de uma mudança. Afinal, havia sido eleito um operário que poderia representar os anseios do povo. Oliveira (2004) pergunta se existia a possibilidade de ruptura ou se ela foi apenas uma ilusão eleitoral. Com o benefício do tempo, pode-se verificar que se tratou de uma ilusão eleitoral, pois a ascensão do lulismo ao poder não representou uma ruptura histórica com a ditadura do capital sobre a sociedade brasileira.

O desafio de iniciar uma transição rumo a uma sociedade voltada para a satisfação das necessidades humanas, autogovernada pelos produtores associados, não entrou e dificilmente entrará na pauta do governo petista, seja pelas dificuldades da atual conjuntura internacional da luta de classes, seja pelo abandono de grande parte do partido, da perspectiva de transição socialista. Para os autores, essa questão tem ligação direta com as possibilidades e os limites que se estabeleceram no Brasil para o campo de organização popular e luta social denominado como “economia solidária”.

De imediato já se poderia adiantar que o governo Lula atribuiu um papel pouco estratégico à economia solidária. A espinha dorsal deste governo foi a reprodução ampliada do capital financeiro e a continuidade da superexploração do trabalho, combinada com programas sociais e de distribuição tópica de renda a setores empobrecidos.<sup>5</sup>

4. Ver, entre outros, Azzellini (2012). Isso não significa dizer que não se teve avanços republicanos e populares na Venezuela. Pode-se destacar as políticas de participação popular antitecnocráticas, a mudança constitucional, as inúmeras “missões” venezuelanas no campo da saúde, educação etc.

5. Hoje é possível dizer que o ciclo lulista se esgotou em junho de 2013, quando a tampa da panela que já vinha aquecendo definitivamente “explodiu”. Isso significa dizer que o arranjo que sustentou este governo durante doze anos terá muito mais dificuldade de se manter.

Mesmo que tenham criado a Senaes, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o MDS, os governos Lula e Dilma claramente representam os setores financeiros, latifundiários, oligopolistas e transnacionais do capital para assegurar a “governabilidade”. Na avaliação de Oliveira (2004), o governo Lula se apresentou como a fusão de dois grupos de poder, ou melhor, a formação de uma nova classe social. De um lado têm-se técnicos e intelectuais vestidos de banqueiros – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – e, de outro, a elite dos trabalhadores que se transformou em operadora dos fundos de previdência, núcleo do Partido dos Trabalhadores (PT). Mas, o que une estes dois grupos, alguém poderia perguntar? A resposta é o acesso e o controle dos fundos públicos.

Há uma nítida continuidade da política econômica de corte neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Fazendo um prognóstico do que seria o governo Lula, Oliveira (2004, p. 40) escreve que o que iria se impor no futuro imediato é a continuação da política econômica de FHC, enfeitada com uma política social tipo Fome Zero e, posteriormente, Bolsa Família. O autor afirma também que o Brasil vive uma espécie de “hegemonia às avessas”, em que os dominados ou os seus representantes podem assumir o comando moral do país desde que não toquem nos fundamentos econômicos da dominação.

Lula não freou a utilização de medidas provisórias como forma de garantir a reprodução política do sistema, um belo sintoma da continuidade com os decretos-lei da ditadura e com as medidas provisórias de FHC. Ocorreu, em 2004, a descoberta de que o governo também se utilizava de um velho expediente, do mecanismo de compra de parlamentares, o chamado Mensalão, um belo exemplo de quão podres estão as instituições brasileiras, particularmente a Câmara.

O governo Lula cumpriu rigorosamente os contratos com o capital. No ano de 2006, o Brasil pagou R\$ 275 bilhões de dívida externa. Em 2007, foram pagos R\$ 180 bilhões. O número absoluto da dívida externa não quer dizer nada, mas se for comparado com os investimentos do governo em saúde e educação, passa a ser representativo do peso de uma dívida que já foi paga milhares de vezes. Uma reforma da previdência mais regressiva que a de FHC foi implementada. Também foi presenciada a desconstrução da tímida legislação social (Antunes, 2007) e o reflorescimento do sindicalismo corporativista.

Nessa esteira, tivemos a privatização de aeroportos, rodovias e portos. O crescimento das “parcerias público-privadas”, rios de fundos públicos para colocar alunos de baixa renda em universidades particulares – Programa Universidade para Todos (Prouni) – e mares de fundos públicos para as empreiteiras ligadas ao Minha Casa Minha Vida, usinas hidrelétricas do Rio Madeira (Rondônia), Belo Monte (Pará) etc. compõem o arsenal de políticas pró-capital que certamente afetam o contorno da política pública de “economia solidária”.

Em que reside a novidade do governo lulista ou a descontinuidade do lulismo? Na política de geração de empregos, no Bolsa Família para anestesiar a miséria e no estímulo a um padrão de consumo dos trabalhadores brasileiros que não condiz com as possibilidades do povo. Para resumir, o recém-falecido e grande militante Plínio de Arruda Sampaio chamou as políticas do governo Lula de “melhoristas” (Sampaio, 2005). Melhorou-se em alguma medida em relação ao governo FHC, mas melhorar está longe de resolver a questão social brasileira. Melhoraram-se as taxas de emprego do país, as condições habitacionais, de matrícula no ensino superior, assim como

houve uma mais que tímida distribuição de renda.<sup>6</sup> Boito Júnior (2003) avalia que o governo Lula seguiu uma trajetória neodesenvolvimentista:

O neodesenvolvimentismo, quando comparado ao desenvolvimentismo do século passado, a) apresenta taxas de crescimento econômico bem mais modestas; b) confere importância menor ao mercado interno, isto é, ao consumo das massas trabalhadoras do país; c) dispõe de menor capacidade de distribuir renda; d) aceita a antiga divisão internacional do trabalho, promovendo uma reativação, em condições históricas novas, da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; e) é dirigido politicamente por uma fração burguesa, a qual nós denominamos burguesia interna, que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (Boito Júnior, 2003, p. 10).

É com esse pano de fundo de um pacto ornitórrinco que deve-se analisar o desenvolvimento das políticas da economia solidária no Brasil. Para os autores, diferentes projetos de sociedade tentaram conviver nos governos Lula-Dilma, mas um deles prevaleceu. O projeto que prevaleceu está alicerçado, por um lado, na reprodução do capital financeiro, expropriando as riquezas do país e, por outro, em uma constelação de programas sociais tópicos, tendo no Programa Bolsa Família seu eixo central para amortecer a miséria e evitar a explosão de conflitos sociais, conforme se viu nas linhas anteriores. O projeto que perdeu a luta mesmo antes da eleição de Lula foi o projeto capitaneado por Paul Singer. Alguns meses depois, quando Singer já era secretário da Senaes, este tentou esferpear por um estilo alternativo de desenvolvimento para o país.

O bloco de poder que venceu essa batalha via o “desenvolvimento solidário” como um simples trampolim para levar os desempregados a ingressarem no mercado de trabalho em uma conjuntura mais favorável ou, pior que isso, uma espécie de colchão amortecedor da miséria brasileira. Embora a intenção não seja desenvolver tais questões neste artigo, estas foram mencionadas porque ajudam a entender as contradições que emergem do processo de elaboração das políticas públicas para a promoção da economia solidária.<sup>7</sup>

Na realidade, o Estado realiza as tarefas necessárias à reprodução do capital, tarefas estas definidas pelas frações burguesas no poder: burguesia colonial exportadora, burguesia nacional anticolonial e industrializadora e, por fim, burguesias coloniais subordinadas ao capital financeiro nativo e forâneo, modernizadoras, nacionalistas pró-imperialistas, liberais e liberal-sociais (Novaes e Lima Filho, 2007).

### 3 LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Entre os limites das políticas criadas, Dagnino e Novaes (2007) e Novaes (2010) observaram a pouca atenção dada ao tema da adequação sociotécnica, isto é, a necessidade de adequar a tecnologia convencional para os propósitos dos movimentos sociais. Dagnino e Novaes (2007) observaram que Paul Singer – secretário de Economia Solidária – parte de uma concepção neutra e evolucionista da tecnologia e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) se nega ao diálogo com a economia solidária e com a Senaes, e isso pode ser um sintoma da baixa integração entre a política científica e tecnológica e a política de promoção

6. No entanto, esse padrão de dominação também trouxe algumas consequências. Nos últimos anos muitos intelectuais têm questionado este padrão de dominação observando o padrão de exploração da força de trabalho nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – usinas hidrelétricas, construção de habitações, estádios etc. –, o endividamento das famílias para adquirir a casa própria, a indução alienante ao consumo de bens da “classe média”, a ausência de uma política de reforma agrária, a decadência da política educacional e sua mercantilização, entre tantas outras.

7. Para uma descrição detalhada do conteúdo e da forma das políticas de economia solidária, ver Cruz (2006), Schwengber (2006), Faria (2005), Benini et al. (2012), entre outros.

do associativismo. Nesta linha, Bagatolli (2008) observou que o MCTI brasileiro gasta somente 1% do orçamento em tecnologias sociais.

Em relação à inserção das universidades, mais recentemente a política de editais do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), do Ministério da Educação (MEC), tem possibilitado que diversos grupos de pesquisadores, técnicos e estudantes se aproximem do cooperativismo popular proporcionando formação, assessoria e incentivos que podem representar um avanço significativo no número de universidades e de profissionais envolvidos com alternativas econômicas populares e solidárias ao capitalismo. Entretanto a não alteração do paradigma da política científica e tecnologia do “inovacionismo” para o “solidarismo” (Dagnino, 2011) e a burocracia imposta à execução dos projetos minam esse esforço, reduzindo sua efetividade e também a política de extensão ao “pé manco” ou mesmo “mutilado” do famoso tripé ensino, pesquisa e extensão.

Alaniz e Novaes (2013) observaram que a atuação do Centro Nacional de Formação em Economia Solidária (CFES) tem frustrado as expectativas criadas com a sua implantação. Esperava-se que o CFES nacional se constituísse em centro de referência na discussão em economia solidária, com potencial teórico e de aprofundamento das experiências de formação e de difusão de metodologias próprias às especificidades desse movimento social. Embora tenha ocorrido uma discussão política voltada às formas de produção e de comercialização, o CFES nacional não avançou na direção do aprofundamento teórico e na sistematização das experiências no sentido de compreensão do movimento, do seu potencial de ação diante dos mecanismos do capital, nas suas estratégias de luta e discussão das tecnologias apropriadas para a formação no trabalho associado, mesmo considerando o estágio incipiente dessas discussões.

A realidade do campo também não permite fazer muitos elogios. Desde o período anterior à ditadura militar no Brasil as cooperativas agrícolas foram utilizadas pelo Estado como instrumentos de modernização capitalista para o meio rural, como apoio à implantação da infraestrutura e às condições sociais para o advento da denominada “revolução verde”. Muitas corporações cooperativas agrícolas cresceram se utilizando da massa de pequenos camponeses como chamariz para obtenção do apoio governamental e depois expulsaram esses mesmos produtores de seu quadro de associados, nos anos 1970 e 1980. Esse processo de acumulação e de expropriação via cooperativas se dá de forma concomitante à expulsão de pequenos camponeses do meio rural pela expansão de áreas controladas por agricultores capitalistas modernizados e já incorporados à dinâmica de alto uso de insumos tecnológicos “modernos” combinado à vinculação com os mercados de produção e de exportação de *commodities*, especialmente soja e carnes no Sul do Brasil (Novaes e Christoffoli, 2014).

Portanto, a origem do atual modelo produtivo do agronegócio, baseado na destruição dos recursos naturais, na redução dos espaços de natureza preservada (matas, rios e aquíferos), no uso abusivo de transgênicos e agrotóxicos tem suas raízes na implantação do cooperativismo como braço do Estado e do capital industrial nos anos da ditadura militar. Essa mesma estrutura de poder, crescida à sombra do regime militar, é agraciada no início do governo Lula, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com a vasta canasta de recursos dos programas de apoio ao cooperativismo, como o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e o Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural (DENACOOOP),

com o controle de posições-chave no Mapa e na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e, principalmente, com a abundante disponibilidade de recursos para custeio e investimento agrícolas (Novaes e Christoffoli, 2014). Ou seja, no meio rural e no segmento cooperativista, o governo do PT assume uma suposta aliança com o capital agrário produtor de *commodities* e com o latifúndio mais atrasado, presente nos fundões do país, levando a uma gradual inviabilização da manutenção de quaisquer propostas progressistas na pauta pública (e que se reflete hoje nos retrocessos verificados nas políticas indigenistas, com a Amazônia e contra o desmatamento – retrocessos do novo Código Florestal).

A aliança com a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) via nomeação do ministro Roberto Rodrigues para a pasta da agricultura, a liberação quase irrestrita dos transgênicos e o elogio feito por Lula aos usineiros da cana-de-açúcar foram aspectos sintomáticos de uma aliança do governo com a burguesia rural em detrimento das classes trabalhadoras e dos movimentos sociais. Essa aliança se refletiu também no sepultamento da possibilidade de se criar um novo marco jurídico para as cooperativas populares, por meio da revisão do marco geral do cooperativismo<sup>8</sup> e de legislações específicas mais avançadas. Com isso houve o isolamento gradual de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), das políticas públicas no governo petista (Pinassi, 2011) que resultou na intocabilidade do modelo de financiamento da oligarquia rural que se utiliza das máquinas públicas, bem como dos cofres abarrotados do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e do SESCOOP, para promover ações que alimentam e financiam a formação da bancada ruralista no Congresso Nacional (Novaes e Christoffoli, 2014).

O MDA, criado como possível contraponto ao Mapa, foi gradualmente esvaziado e se reduz hoje à entrega de retroescavadeiras e a programas marginais como o Arca das Letras. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) se confinou a um programa de financiamento que reproduz um modelo de agricultura predatório e insustentável a longo prazo, levando a agricultura camponesa a um maior endividamento e inviabilização progressiva ou, quando muito, a um papel auxiliar das grandes corporações capitalistas no campo, como é o caso dos camponeses integrados às fumageiras, aos frigoríficos e aos laticínios (Novaes e Christoffoli, 2014).

As políticas de apoio à cooperação agrícola de trabalhadores rurais se esvaziaram a ponto de inviabilizar que experiências inovadoras, como as cooperativas coletivas de assentamentos rurais com alto grau de cooperativização, fossem implementadas e obtivessem sucesso. Paradoxalmente, as principais formas cooperativas nos assentamentos rurais atualmente existentes são originárias de períodos anteriores aos governos petistas. O único avanço sensível nesse campo se deu com a institucionalização de políticas de apoio à comercialização, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que se mostraram como ações estruturantes que, simultaneamente, podem contribuir com a redução da fome e da miséria no meio urbano, assim como com a estruturação de atividades econômicas produtivas sustentáveis, em bases associativas no meio rural (Novaes e Christoffoli, 2014).<sup>9</sup>

Imbricado nessa aliança ornitorrica, o governo petista não enfrentou a criminalização dos movimentos sociais pela direita (mídia, Congresso e Judiciário) em uma visão em

8. A atual lei geral das cooperativas no Brasil foi elaborada em 1971, em plena ditadura militar e contém uma série de supostos mecanismos que dificultam a proliferação de um cooperativismo popular sob controle dos trabalhadores.

9. O PNAE se tornou política de cumprimento obrigatório em todas as esferas governamentais, obrigando a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos da alimentação escolar para compras de produtos da agricultura familiar e reforma agrária. Já o PAA ainda sofre pela falta de recursos e escasso percentual de assentados da reforma agrária beneficiados (menos de 2% do total de famílias).

certo sentido oportunista, de conter possíveis pressões populares contra a estabilidade do governo. Também abandonou a reforma agrária, adotando uma retórica enganosa de qualificação e de melhoria gradual dos assentamentos já conquistados, já que não se resolveu, em dez anos, sequer a questão do endividamento bancário e nem questões estruturais dos assentamentos, além do vergonhoso sucateamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Ou seja, o governo do PT não faz reforma agrária nem de qualidade nem de quantidade e vem crescentemente entregando a formulação de suas políticas para setores latifundiários adésistas, que minam por dentro do governo os tímidos resquícios remanescentes de políticas sociais estruturantes.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo buscou refletir sobre a política de economia solidária criada nos governos “neodesenvolvimentistas”, principalmente do Brasil. Evidentemente não se conseguiu descrever estas políticas. O intuito era colocar os limites destas diante de governos “neodesenvolvimentistas”.

Se, por um lado, esses governos melhoristas aliviaram as taxas de desemprego, deram melhores oportunidades habitacionais e educacionais, ainda que questionáveis, por outro lado o patamar de exploração do trabalho, de endividamento e de mercantilização dessas sociedades chegaram a níveis estarrecedores.

Para entender o caso brasileiro foi necessário analisar a “posição relativa” da Senaes no governo Lula-Dilma, seu prestígio, apoio e poder político. Procurou-se mostrar a principal contradição da política pública de economia solidária no Brasil: se, em alguma medida ela contribui para o surgimento de práticas embrionárias de desalienação do trabalho (Novaes, 2010) e para o definhamento do Estado, principalmente por meio da cogestão das políticas públicas e dos seus propósitos, por outro lado, no universo das ações como Bolsa Família, Prouni, Minha Casa Minha Vida, PAC, entre outras, ela ajuda a preservar as estruturas de dominação na sociedade brasileira, controladas pelo capital financeiro e fundamentadas na exploração do trabalho. Desta forma, a criação de políticas com potencial emancipatório pela Senaes, pelo MDA e pelo MDS, entre outros, transfigura-se em cooptação e neutralização das lutas sociais. Vale ressaltar que na Argentina algo muito semelhante está acontecendo.

Ao mesmo tempo é preciso reconhecer que as lutas pela autogestão, pela desalienação do trabalho e pela superação do sistema produtor de mercadorias ainda não entraram com força na agenda dos movimentos sociais latino-americanos.

Mesmo com o despontar do MST, principalmente na cidade de São Paulo, de algumas greves paredistas que questionam as burocracias sindicais e de inúmeras formas de descontentamento social no Brasil, ainda não se tem muitos movimentos sociais anticapital suficientemente articulados para lutar pela construção de uma sociedade não mercantilizada e controlada pelos produtores livremente associados. As centrais sindicais vivem uma crise estrutural e não conseguem dar um passo sequer para além do capital e das limitações do seu seguidismo pró-governista.

A esperança pelo florescimento de um novo ciclo de crescimento qualitativo do trabalho associado está na grande indignação social frente ao que está acontecendo na América Latina e no mundo. A turbomercantilização da região, em que tudo se transforma em mercadoria, a jornada de trabalho exaustiva, incluindo o tempo de ida e de volta ao trabalho em um transporte público de péssima qualidade, os alimentos envenenados

produzidos pelo agronegócio e o subemprego juvenil irão estimular novas lutas que poderão colocar em xeque o trabalho alienado e a mercantilização completa da sociedade. Neste cenário, serão distintas as políticas para a criação das condições gerais de produção e de reprodução do trabalho associado. Questões como a superação do trabalho explorado, a produção de moradias não mercantilizadas e com tecnologia apropriada, a saúde não mercantilizada, os alimentos não envenenados, o lazer não alienante, a educação pela e para a autogestão e a devolução do poder aos trabalhadores serão trazidas para o debate.

## REFERÊNCIAS

- ALANIZ, Erika; NOVAES, Henrique T. O esgotamento da fase “civilizatória” do capital e a necessidade histórica de uma educação para além do capital: as contradições da formação no CFES nacional. *In*: RODRIGUES, Fabiana C.; NOVAES, Henrique T.; BATISTA, Eraldo L. (Orgs.) **Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2013. v. 2.
- ANTUNES, Ricardo. (Org.) **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ARANTES, Pedro. **Arquitetura na era digital-financeira**: desenho, canteiro e renda da forma. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- AZZELLINI, Dario. Los movimientos en Venezuela. *In*: RODRIGUES, Fabiana C.; NOVAES, Henrique T.; BATISTA, Eraldo L. (Orgs.) **Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2012.
- BAGATOLLI, Carolina. **Política científica e tecnológica e dinâmica inovativa no Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- BENINI, Édi. *et al.* (Orgs.). **Gestão pública e sociedade**: fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2012. v. 2.
- BOITO JÚNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35, 2003.
- CHESNAIS, François. (Org.) **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CRUZ, Antônio. **A diferença da igualdade**: a dinâmica econômica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- DAGNINO, Renato. Ciência, tecnologia e inovação: e agora? **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 16 nov. 2011. Paineis Tendências/Debates.
- DAGNINO, Renato; NOVAES, Henrique T. As forças produtivas e a transição ao socialismo: contrastando as concepções de Paul Singer e István Mészáros. **Revista Org & Demo**, São Paulo, v. 8, p. 60-80, 2007.
- FARIA, Maurício S. **Autogestão, cooperativa, economia solidária**: avatares do trabalho e do capital. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- FIX, Mariana A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- MORAES, Livia C. G. **Pulverização do capital e intensificação do trabalho**: o caso da Embraer. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

NAHOUM, Bejamim. Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay: el “modelo FUCVAM”. In: PIÑEIRO, Camila (Org.). **Cooperativas y socialismo**. Havana: Editorial Caminos, 2012.

NOVAES, Henrique T. (Org.) **O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

NOVAES, Henrique T.; CHRISTOFFOLI, Pedro I. As contradições da política de economia solidária nos governos Lula-Dilma. In: MARANÓN, B. (Org.). **Economia solidária na América Latina**. Buenos Aires; México: Clacso-Unam, 2014. v. 3. No prelo.

NOVAES, Henrique T.; LIMA FILHO, Paula A. Uma pedra protossocialista num colar pró-capital financeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 4., 2007. **Anais...** São Paulo: Nesol-USP, 2007.

NOVAES, Henrique T.; SERAFIM, Milena P.; DAGNINO, Renato. A filosofia da política pública para a promoção do cooperativismo na Argentina (2003-2007): lições preliminares. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 75, 2007.

\_\_\_\_\_. Sobrevivendo à tempestade: o papel do instituto nacional de tecnologia industrial (Argentina) na assessoria às fábricas recuperadas. **Revista Espacios**, Caracas, v. 30, n. 2, p. 31-45, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.

PINASSI, Maria O. O lulismo, os movimentos sociais no Brasil e o lugar social da política. **Revista Herramienta**, Buenos Aires, n. 46, 2011.

RUGGERI, Andrés. In: BENINI, Édi. *et al.* (Orgs.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012. v. 2.

SAMPAIO JR., Plínio de A. **Brasil: as esperanças não vingaram**. Buenos Aires: Osal; Clacso, 2005. a. 6, n. 18. Disponível em: <<http://goo.gl/RJ14qB>>.

SCHWENGBER, Angela. Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil: a contribuição da rede de gestores. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho *et al.* (Orgs.) **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006. p. 293-296.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FARIA, Maurício S.; SANCHEZ, Fábio. A economia solidária no governo federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, Édi. *et al.* (Orgs.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2011. v. 1, p. 413-442. Disponível em: <<http://goo.gl/f05eaG>>.

FRAGA, Lais. **Extensão e transferência de conhecimento: as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**. 2012. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

IASI, Mauro. **As metamorfoses da consciência de classe**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

NOVAES, Henrique T. **Reatando um fio interrompido: a relação universidade-movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Expressão Popular; Fapesp, 2012.

NOVAES, Henrique T.; LIMA FILHO, Paula A. A filosofia da política cooperativista na Venezuela de Hugo Chávez: lições preliminares. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 64, set. 2006.

WIRTH, Ioli. **Mulheres na triagem, homens na prensa: questões de gênero em cooperativas de catadores**. São Paulo: Annablume, 2013.



# EM BUSCA DE UM MARCO LEGAL PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO PL Nº 4.685/2012

Regilane Fernandes da Silva<sup>1</sup>  
Sandro Pereira Silva<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A economia solidária expressa uma forma de organização socioeconômica de trabalhadores e de trabalhadoras a partir das práticas de autogestão, de cooperação e de solidariedade nas atividades de produção, de comercialização e de consumo, organizadas nos chamados empreendimentos econômicos solidários (EES). No Brasil, estes EES, por sua vez, se consolidam na forma de cooperativas, associações de produtores, grupos informais, redes de cooperação solidária, entre outras formas de organização.

Desde o seu surgimento, a economia solidária se vincula à necessidade de grupos historicamente excluídos do acesso a políticas públicas e, por conseguinte, dos processos de desenvolvimento. Sua proposta considera e articula as potencialidades e as especificidades próprias das pessoas em seus contextos locais, combinando estratégias de dinamização econômica de seus territórios, com elementos de preservação ambiental e de emancipação social e produtiva das famílias.

No período pós-redemocratização do Brasil, as iniciativas de economia solidária tiveram significativa expansão no país resultando, nas duas últimas décadas, na ampliação do número de EES existentes, na definição de uma política federal de apoio, na criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), bem como na constituição de diversos espaços institucionais de gestão social da política, desde o nível municipal até o nacional (conselhos, conferências etc.), com rebatimentos no surgimento de diversos instrumentos de políticas em todo o Brasil (leis municipais, estaduais, fundos locais).

Apesar desses avanços, os EES apresentam grandes fragilidades na organização da produção e da comercialização de seus produtos e serviços, com difícil acesso a conhecimentos (formação, assistência técnica e tecnologias) e ao crédito para investimentos e capital de giro. Entre os principais problemas apontados pelos EES no Brasil, de acordo com o mapeamento realizado pela Senaes, estão a falta de acesso a políticas de comercialização, crédito e assistência técnica. A informalidade é outro enorme desafio e limitante para a expansão das potencialidades dessas iniciativas, sobretudo nas áreas urbanas, em que quase dois terços dos EES mapeados são informais.<sup>3</sup>

1. Analista técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2. Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Sobre os dados do mapeamento de economia solidária, ver Silva e Carneiro (2014).

Nesse sentido, apesar do Brasil ter avançado no reconhecimento dos EES e de o governo federal ter instituído estruturas, orçamentos e programas específicos para o apoio e o fomento de suas atividades, não existe no país um marco regulatório que, por um lado, identifique os principais elementos definidores de um empreendimento econômico solidário para fins de enquadramento em políticas públicas específicas e, por outro, expresse os instrumentos pelos quais o Estado se comprometeria a regular e apoiar suas atividades.

A ausência de um marco regulatório adequado para a economia solidária brasileira tem sido uma questão tão importante que a necessidade de sua superação foi pauta nas resoluções da I e da II Conferências Nacionais de Economia Solidária (I e II Conaes) nos anos 2006 e 2010, respectivamente. Os anais destas conferências apontam que o marco legal da economia solidária precisa ainda assegurar a constituição de um fundo específico que garanta orçamento permanente e adequado à ampliação do fomento à economia solidária nos eixos da formação, assessoramento técnico aos empreendimentos, acesso a crédito e finanças solidárias, bem como a mercados para comercialização solidária e práticas de comércio justo. A constituição do fundo oportunizaria, ainda, a criação de um instrumento adequado de repasse de recursos para que estados e municípios possam consolidar os sistemas locais e o Sistema Nacional de Economia Solidária. As resoluções das conferências apontam também que um marco legal adequado precisa garantir a definição de estrutura de coordenação e de capilaridade da política em todo o Brasil, contribuindo com seu fortalecimento institucional enquanto política pública de Estado.

Para atendimento a esse pleito desencadeou-se, sobretudo após a II Conaes, em 2010, o processo de construção de uma proposta que se convencionou chamar de Lei Geral da Economia Solidária, culminando na constituição do Projeto de Lei (PL) nº 4.685 que tramita no Congresso Nacional desde 8 de novembro de 2012 (Brasil, 2012b), por iniciativa da Frente Parlamentar de Economia Solidária (FPES). O referido PL será o objeto de estudo deste artigo, sobre o qual se pretende refletir para entender os percalços entre a entrada de temas na agenda política e sua efetivação na forma de decisões do Estado brasileiro na consolidação de políticas públicas.

Com base nesse contexto, este artigo objetiva contribuir com reflexões sobre os percursos do processo político institucional envolvido na formação da agenda política em torno do marco regulatório da economia solidária no Brasil, cuja maior expressão é o PL nº 4.685/2012. Especificamente, a discussão aqui empreendida buscou: *i)* contextualizar as principais demandas dos sujeitos da economia solidária em torno de um marco legal específico para o seu fortalecimento; *ii)* caracterizar o processo de constituição do PL nº 4.685/2012; *iii)* identificar os principais atores e interesses envolvidos no processo de aprovação do PL nº 4.685/2012; e *iv)* identificar as principais questões de entraves para aprovação do PL nº 4.685/2012.

A caracterização final da pesquisa ora exposta é de um estudo de caso, de natureza exploratória, em que a partir de análises documentais, observação participante e entrevistas semiestruturadas, foram recolhidas e analisadas informações fundamentais para o entendimento do processo de tramitação do PL nº 4.685/2012 no fortalecimento da economia solidária brasileira.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCESSOS DECISÓRIOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O entendimento da dinâmica de formulação e implementação de uma política pública é fundamental para se entender as possibilidades e os limites para seu efetivo avanço e consolidação das mudanças sociais demandadas. Muitos estudos tentam explicar os fenômenos ocorridos na introdução de um tema na pauta decisória das políticas públicas. Em todos eles é característica comum o reconhecimento do grande nível de complexidade de condicionantes que fazem um tema vir a se conformar como “de interesse público” e percorrer efetivo trajeto de consolidação de uma decisão. De maneira geral, três percepções são fundamentais nesse processo: *i*) o modo como o tema ganhou espaço na agenda do governo; *ii*) os tipos de mudanças a serem implementadas a partir dela, se gradativas ou radicais; e *iii*) o mapeamento dos atores envolvidos e da sua forma de incidência no processo.

A concepção de agenda está relacionada à lista de temas ou problemas que figuram como objeto da atenção dos que detêm o poder de decisão sobre as ações governamentais. Segundo Kingdon (2006), um tema só se torna factível no campo das políticas públicas quando há convergência de diferentes fatores que possibilitem a sustentação como pauta, construção e desenvolvimento da ação, o que pressupõe que governo e sociedade consigam superar elementos impeditivos da implementação de uma política pública.

No tocante à definição dos temas a serem inseridos na agenda governamental, Kingdon (2006) relatou dois componentes importantes: os participantes e os processos. Sobre os participantes, o autor destacou a importância de conhecê-los e de identificar processos positivos e negativos de influência destes nas agendas. Considerando que o ciclo de uma política pública compõe-se basicamente de três dinâmicas – reconhecimento do problema, formulação de propostas e ambiente político –, Kingdon chamou a atenção para o fato de que os participantes, com seus respectivos interesses, podem incidir nesses três processos, conseguindo, portanto, assumir três perspectivas diferentes de atuação na definição final da ação do governo.

Na perspectiva de análise de Birkland (2001), há uma diversidade de grupos que competem, com variadas forças, pela formação da agenda governamental. Esse fenômeno dá-se pela incapacidade do Estado em responder ao mesmo tempo todo o leque de problemas sociais existentes, levando ao processo de priorização de temas para enfrentamento. Com isso, a relação entre os atores e seus níveis de poder de pressão aparecem como fator determinante, pois os tensionamentos entre eles e o quanto suas proposições impactam em custos políticos ou mesmo orçamentários na ação do Estado terá relação direta com o tipo de mediação – e por vezes de mitigação – que o governo proporá como resposta.

Mas tão importante quanto entender a diversidade de interesses e de atores envolvidos no processo de constituição de determinada agenda, é entender a tipologia das mudanças institucionais propostas na política em questão. Nesse campo, há uma vasta quantidade de abordagens analíticas que ajudam nessa compreensão. Uma delas defende que as políticas se constituem ou se transformam de maneira gradual, a partir de pequenos ajustes e correções em uma perspectiva incremental de ação do estado. Nesse sentido, os estudos de Lindblom (2006) dão importantes contribuições para entender como o *incrementalismo* nas políticas públicas, de certa forma, funciona como

resposta à incapacidade governamental nas tomadas de decisões mais efetivas frente a uma realidade complexa, o que resulta em decisões de caráter periférico, com adoção de ações de continuidade a ações anteriores, sem imprimir mudanças mais significativas.

Essa certa simplificação das soluções parece ganhar ainda mais espaço quando os elementos determinantes das pressões e das decisões envolvem, também, a correlação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo. O tema da relação entre tais poderes tem sido objeto constante de estudos no campo da ciência política.

Entretanto, a interação Executivo-Legislativo no Brasil apresenta profundos desequilíbrios na relação entre independência e harmonia. Dos incontáveis determinantes desse desequilíbrio, destaca-se a compreensão de serem os ambientes de intercessão Executivo-Legislativo o exato lugar em que se acirram as disputas de interesses entre as classes sociais e os grupos antagônicos. De um lado, inúmeros estudos mostram os efeitos negativos da ação legislativa do Executivo para a autonomia e exercício do Legislativo. Mas, por outro, o caminho inverso de investigação pode apontar para a não priorização, por parte do Legislativo, de pautas que se mostram fundamentais para as políticas públicas implementadas pelo Executivo.

No caso brasileiro, como ocorre também em outros países de regime democrático, o embate ou o desencontro de agendas entre os poderes está relacionado não apenas aos argumentos da natureza própria de cada um mas, sobretudo, aos determinantes políticos das disputas de interesses da sociedade que encontram, nos ambientes do Legislativo e do Executivo, terreno fértil para sua efetivação. Por vezes essa disputa de interesses faz atrasar processos importantes de atualização dos marcos legais vigentes, como no caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que tramitou no Congresso por mais de duas décadas, até ser aprovada em 2010.

Há casos, porém, em que as disputas de interesse não se revelam em posições diferenciadas dentro de uma mesma pauta em debate, mas sim na disputa de pautas que fazem com que elaborações de legislação extremamente urgentes para determinados setores da sociedade sejam proteladas em função da priorização de agenda de grupos específicos.

A Política Nacional de Economia Solidária, por exemplo, sofre igual impacto na sua consolidação, em função de atuação desarmoniosa do poder Legislativo em relação ao Executivo. Tendo sido incorporada na agenda do Executivo desde 2003, com a criação da Senaes no âmbito do MTE, a economia solidária no Brasil vem enfrentando profundas dificuldades na sua efetivação como estratégia de organização produtiva e de inclusão social para as pessoas historicamente excluídas.

### **3 A TRAJETÓRIA DO PL Nº 4.685/2012 NA AGENDA DO LEGISLATIVO**

A luta pela concretização de um marco legal que possibilite um maior respaldo institucional às atividades desenvolvidas pelos EES de todo Brasil não é recente e tem envolvido intensos esforços do conjunto de EES e de outras organizações envolvidas na temática da economia solidária no país.

Um amplo processo de debates e construção coletiva com esse intuito foi iniciado recentemente e envolveu um leque variado de atores sociais passando, inclusive, pela realização de cinco plenárias nacionais organizadas pelo Fórum Brasileiro de

Economia Solidária (FBES).<sup>4</sup> O Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) também tem se constituído como espaço privilegiado de construção desse debate e de suas estratégias.<sup>5</sup> Outro fato importante nessa movimentação política foi a constituição, no Congresso Nacional, de uma FPES, em 2007.

Como resultado de todas essas mobilizações e processos participativos, foi produzida uma proposta de lei de iniciativa popular com vistas a proporcionar maior institucionalidade à temática da economia solidária no Brasil. Esta proposta foi protocolada no Congresso como PL nº 4.685/2012 por iniciativa dos deputados Paulo Teixeira (PT/SP), Eudes Xavier (PT/CE), Padre João (PT/MG), Luiza Erundina (PSB/SP), Miriquinho Batista (PT/PA), Paulo Rubem Santiago (PT/PE), Elvino Bohn Gass (PT/RS) e Fátima Bezerra (PT/RN), ambos ligados à FPES. Em seu Artigo 1º, o referido PL expressa que:

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualifica os empreendimentos econômicos solidários como sujeitos de direito, com vistas a fomentar a economia solidária e assegurar o direito ao trabalho associado e cooperativado (Brasil, 2012a).

O PL nº 4.685/2012, que ficou conhecido como o “PL da Economia Solidária” (PL Ecosol) tem como expectativa contribuir para que a economia solidária supere o caráter de política de governo e constitua-se enquanto uma política de Estado, concedendo constrangimentos legais para que futuros governos desconsiderem sua importância na formação da agenda e instrumentalizando trabalhadores e organizações representativas no pleito de ações práticas de apoio governamental. Em termos institucionais mais concretos, o PL Ecosol dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e sobre os EES, além de criar o Sistema Nacional de Economia Solidária e instituir o Cadastro Nacional dos Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL).

Entre outros ganhos, o PL Ecosol possibilitaria o reconhecimento e a legitimação das práticas já desenvolvidas há muitos anos no Brasil para fins de políticas públicas de apoio e de fomento; práticas essas que nos últimos dez anos vêm se afirmando como importante estratégia para superação de situações de pobreza e de extrema pobreza a partir da organização coletiva e autogestionária dos trabalhadores e das trabalhadoras em seus empreendimentos.

O marco para a visibilização da questão do aparato legal da economia solidária como tema fundamental foi a II Conaes, realizada em Brasília nos dias 16 a 18 de junho de 2010, com o tema *O direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperativa e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento*. Somente a etapa nacional envolveu um total de 1.613 participantes que se distribuíram em delegados(as) com direito a voz e voto, convidados(as) com direito a voz, além das equipes de apoio e de organização. Durante a conferência, os participantes avançaram no diálogo sobre os acúmulos e os desafios da economia solidária no Brasil e apontaram prioridades e estratégias para o reconhecimento e a afirmação política desta.<sup>6</sup> Como resultado, surgiram inúmeras resoluções que sinalizaram a questão do marco legal e da institucionalização da política

4. Sobre o processo de organização e de mobilização do FBES e as decisões das cinco plenárias nacionais, ver Nagem e Jesus (2013).

5. Sobre a constituição do CNES e a percepção de seus atores envolvidos, ver Alencar e Silva (2013).

6. Sobre o processo de organização e as principais deliberações da II Conaes, ver Cunha (2014).

de economia solidária como condição fundamental para sua universalização como direito e para o avanço de suas práticas no Brasil. Segundo o documento final da II Conaes:

Ao analisar tal situação, os/as delegados/as da II Conaes afirmaram que, para a construção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e solidário, coloca-se a necessidade de reconhecimento da economia solidária como direito de cidadania, entendido como direito dos trabalhadores(as) às condições socialmente necessárias de produção, e como dever do Estado. Esse foi o principal desafio enfrentado, debatido e construído na II Conaes. Entre as mais de 160 propostas aprovadas, a maioria tem a intenção de fazer do modelo econômico solidário um direito do cidadão e uma preocupação permanente do Estado. Foi unânime o apoio para que a Lei que cria o Marco Legal da Economia Solidária no país seja aprovada o mais breve possível pelo Congresso Nacional. Foram destaques ainda ações mais efetivas como a criação de um ministério específico; de um fundo nacional, como instrumento de financiamento de políticas públicas de economia solidária e de um sistema nacional responsável pela articulação dos entes governamentais e da sociedade civil nas esferas municipais, estaduais e federal e de integração de políticas públicas (Brasil, 2010).

De fato, alguns depoimentos obtidos junto a entrevistados tanto do governo quanto da sociedade civil sobre a importância do PL nº 4.685/2012 atestam ser a aprovação deste uma questão de extrema relevância para os sujeitos da economia solidária brasileira, como se pode perceber a partir do relato a seguir:

A aprovação do PL 4.685/2012 significa para nós, povo da Economia Solidária, a garantia de nossa política pública por Lei Ordinária, independente de qual governo esteja no mando em nosso país. Além disso, será a primeira lei que reconhece os empreendimentos de economia solidária e o direito ao trabalho associado. Sabemos que nossa luta é para além disso, já que disputamos um novo paradigma social, ambiental e econômico que supere o capitalismo, mas a aprovação do PL nos manterá fortes para seguir lutando dia a dia (informação verbal).<sup>7</sup>

Desde sua entrada na agenda oficial do Legislativo, o PL Ecosol vinha seguindo um percurso institucional que, embora lento, não sinalizava grandes embates em torno de sua aprovação. Até o início de junho de 2014 conseguiram-se importantes avanços na tramitação do PL, com a real possibilidade de que este fosse sancionado ainda em novembro de 2014, por ocasião da III Conaes.

O texto do PL já havia conseguido aprovação por unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara dos Deputados. Também na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara o texto foi aprovado pela totalidade dos seus membros. E, finalmente, já estava nas mãos da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), com parecer favorável, devendo em seguida ser encaminhada ao Senado Federal como último trecho a ser percorrido antes do envio para a sanção pelo Executivo.

Todavia, um requerimento apresentado pelo deputado federal Luis Carlos Heinze (PP/RS), para que o PL fosse distribuído à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), trouxe uma grande reviravolta na situação. A mesa diretora da Câmara dos Deputados deferiu o requerimento e indicou apreciação de mérito por aquela comissão.

Dada a importância desse tema para a economia solidária brasileira, o FBES, a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas), a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), a Rede de Gestores de Políticas

7. Entrevista concedida por Entrevistado A (2014).

Públicas de Economia Solidária, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e a Rede de Economia Solidária e Feminista têm se organizado em torno de uma agenda de pressão política para aprovação do PL nº 4.685/2012 solicitando, junto à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), à presidência da CAPADR e à presidência da Câmara dos Deputados o apoio para a celeridade na análise e na tramitação do referido PL. Essa agenda de pressão resultou no lançamento da campanha pela aprovação do PL nº 4.685/2012, mobilizando fóruns estaduais de economia solidária das 27 Unidades da Federação (UFs).

Entretanto, outros atores atuam de modo a dificultar a aprovação final do PL. O principal deles é a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), que se contrapõe em função de emenda que a CFT aprovou reconhecendo o registro dos empreendimentos econômicos solidários em cartórios, entrando em dois campos de disputa tradicionais: a quebra da unicidade de representação política das cooperativas brasileiras (asseguradas pela figura da OCB a partir da Lei Geral das Cooperativas – Lei nº 5.764/1971) e o reconhecimento de uma nova figura jurídica com fins comerciais que não as cooperativas.

No âmbito do governo federal, três atores se destacam no movimento de apoio ao PL: o MTE, que se apresenta como principal interlocutor com os movimentos sociais; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que mais recentemente passou a se envolver na pauta em atendimento à necessidade de reconhecimento da figura jurídica dos EES para acesso às políticas, em atenção às Conaes; e os demais membros governamentais – Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Educação (MEC) etc. –, que participaram de toda a discussão dos termos do PL. Compreende-se que, neste caso específico, o CNES figura menos como ator e mais como arena na qual as negociações acontecem.

Já no Legislativo, a FPES configura-se como um dos principais grupos de apoio à articulação das forças envolvidas na questão.

Quanto aos reais entraves para a aprovação da pauta, encontram-se posições bem delimitadas, tanto da parte do governo quanto da sociedade civil. Segundo um entrevistado representante do governo:

O principal embate em torno da aprovação do PL da Ecosol explicitamente reproduz o mesmo embate em torno da aprovação do PL de atualização da Lei Geral do Cooperativismo, que também tramita no Congresso Nacional. Num e noutro marco regulatório, a disputa em torno da quebra de unicidade de representação do cooperativismo brasileiro na figura da OCB é o grande elemento de disputa. Há no Brasil, um cooperativismo próprio da economia solidária, chamado Cooperativismo Solidário, que não reconhece a OCB como seu campo de organização, pois a identifica mais com o cooperativismo do agronegócio. E, portanto, esse Cooperativismo Solidário reivindica que as leis reconheçam suas organizações próprias como Unicafes, Unisol, Ancosol, Concrab etc., como sendo igualmente representativas do conjunto de cooperativas do meio rural e urbano articuladas em torno da economia solidária (informação verbal).<sup>8</sup>

Na perspectiva dos movimentos sociais, representados nessa questão pelo FBES, as leituras e as reações ao entrave da aprovação do PL são bem mais duras em termos de estratégia discursiva. Em convocatória à adesão para a campanha pela lei da economia solidária, estas foram as palavras da Coordenação Executiva do FBES:

8. Entrevista concedida por Entrevistado B (2014).

Companheirada da Economia Solidária! O agronegócio tenta mais uma vez barrar o processo de construção da autogestão e autonomia da classe trabalhadora, por meio de uma estratégia da bancada ruralista, da direita agrária desse país, que busca fazer prevalecer os interesses das elites dominantes. Vamos nos mobilizar! [...] Encabeçados pelo Deputado Federal Luis Carlos Heinze, do PP/RS, os ruralistas conseguiram que fosse aprovado um requerimento para que o PL da Economia Solidária [PL nº 4.685/2012] passe pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, onde certamente encontrará obstáculos para sua aprovação. Precisamos mobilizar nossas bases e tentar reverter essa situação! Essa manobra tem a clara intenção de retardar o processo de aprovação e impedir que os empreendimentos tenham um marco legal próprio e específico para a Economia Solidária. Enquanto não conseguirmos avançar nisso, perderemos força (informação verbal).<sup>9</sup>

Questionados sobre as perspectivas de resolução de impasses para que efetivamente a presidenta possa sancionar a aprovação da Lei da Economia Solidária, as organizações ligadas ao FBES e mesmo os representantes do governo são uníssonos em afirmar: não há ainda perspectiva de resolução, pois a questão central da quebra de unicidade de representação do cooperativismo brasileiro via OCB é um elemento fundamental para a afirmação da própria identidade da economia solidária. Não reconhecer a capacidade de representação das grandes redes de organização próprias do cooperativismo solidário seria, no entendimento dos defensores da aprovação do PL, infringir o princípio fundamental da autogestão, que é um dos centros da perspectiva da economia solidária enquanto proposta de emancipação humana.

A fala de representantes do Comitê Permanente do CNES, quando da tentativa de incidência nos últimos trâmites dados ao PL nº 4.685/2012 pelo Congresso é bastante significativa quanto aos desafios e às perspectivas de trato ao tema na agenda política do governo:

O fato é que quando procuramos dialogar com a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, tivemos como resposta que a comissão ouvirá todos os envolvidos, mas fará seu parecer final a partir do diálogo com a OCB. Isso para nós sinaliza o interesse de quem o Congresso privilegia atender neste tema específico. Dado o tamanho da bancada ruralista que está ancorando os posicionamentos da OCB tanto no PL específico da Economia Solidária, quanto naquele que se propõe atualizar a Lei Geral do Cooperativismo, é uma correlação de forças bastante desigual, mas que estamos dispostos a enfrentar como pudermos (informação verbal).<sup>10</sup>

As disputas em torno da aprovação do PL Ecosol, portanto, prosseguem, sendo difícil prever quando e qual será seu desfecho final. Esta disputa insere-se em uma gama de outras disputas complexas que buscam modernizar e democratizar o arranjo institucional no Brasil que trata da temática do cooperativismo, como ocorreu (e/ou ainda está ocorrendo) nos casos das cooperativas especiais, cooperativas de trabalho e na Lei Geral do Cooperativismo.<sup>11</sup>

#### 4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O PL nº 4.685/2012, como debatido neste artigo, tem como objetivo lançar as bases para que a economia solidária, enquanto referencial de política pública, supere o patamar de política de governo e se consolide como política de Estado. Conseguir despertar a atenção do Estado para determinada problemática é um passo fundamental, porém insuficiente para sua inclusão na agenda política. Junto a isso, é preciso dispor de uma proposta efetiva

9. Entrevista concedida por Entrevistado C (2014).

10. Entrevista concedida por Entrevistado D (2014).

11. Sobre o debate em torno da aprovação da Lei das Cooperativas de Trabalho, ver Pereira e Silva (2012).

de resolução da questão, bem como contar com um contexto de elementos propícios para que a intenção política de resposta encontre ambiente favorável para efetivar-se. Ou seja, há um momento oportuno para a execução prática de uma ideia e, quanto mais se identificar os condicionantes deste momento, maior será o sucesso na construção da resposta.

Para que a proposta do PL nº 4.685/2012 seja aprovada e vire lei que assegure o reconhecimento institucional e as condições de avanço no fomento à economia solidária, é preciso contar com a convergência de diferentes fatores que possibilitem a sustentação como pauta, construção e desenvolvimento da ação, o que pressupõe que tanto da parte do governo quanto da sociedade civil organizada se consigam superar elementos impeditivos da sua implementação.

A forte competição instaurada entre as organizações representativas da economia solidária e a OCB no que toca ao reconhecimento da representativa do cooperativismo brasileiro parece ser o principal campo de tensionamento que tem retardado o processo de tomada de decisão, comprovando as perspectivas de análise que dizem que há uma diversidade de grupos que competem, com variadas forças, pela formação da agenda governamental.

Nesse aspecto, é essencial reconhecer a correlação de forças de determinados atores no contexto da formulação da agenda e da tomada de decisão nas políticas, bem como compreender a tipologia das mudanças institucionais embutidas no debate.

A análise do comportamento da economia solidária no campo das políticas públicas sinaliza claramente o modo incremental com que o tema vem sendo tratado na agenda do governo, por um lado avançando na destinação de cursos para o apoio e o fomento de suas iniciativas (no campo do Executivo) e, por outro tratando, com relativa lentidão (no campo do Legislativo) o processo de estruturação de um arcabouço legal que possibilite os avanços necessários. Exatamente por esbarrar nos contextos e nos dilemas próprios da relação entre Executivo e Legislativo é que o tema do PL entra em um campo de disputa de interesses bastante profundo, que exige uma importante capacidade de mediação política e de articulação de forças. É nessa realidade que a Política Nacional de Economia Solidária está inserida no momento, diante do impasse da não aprovação do PL nº 4.685/2012.

Três perspectivas são possíveis de serem adotadas como caminho de resolução do PL em estudo: *i*) concertação de interesses sobre a questão da representatividade do cooperativismo brasileiro em caráter de unicidade na OCB; *ii*) retirada do item alusivo ao reconhecimento de registro de cooperativas em cartório do texto do PL, facilitando sua aprovação e remetendo para o processo de atualização da Lei Geral do Cooperativismo a disputa em torno da quebra da unicidade de representação; e *iii*) ampliação das forças do movimento de economia solidária pela articulação política com outros grupos de interesses similares para que se consiga um ambiente de pressão que seja capaz de levar o governo a enfrentar efetivamente a questão, viabilizando a aprovação do PL e a instauração definitiva de uma Lei Geral da Economia Solidária no Brasil.

### REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana L. O.; SILVA, Sandro P. **Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária?** Brasília: Ipea, 2013. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 54). Disponível em: <<http://goo.gl/W151zu>>.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. New York: M. E. Sharpe, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006. **Anais...** Brasília: MTE, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Documento final. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., 2010. **Anais...** Brasília: MTE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: MTE, 2012a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.685, de 8 de novembro de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/3y2ii3>>.

CUNHA, Gabriela C. **Conferências nacionais de economia solidária**: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 57). Disponível em: <<http://goo.gl/g24bb2>>.

ENTREVISTADO A. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: FBES, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por representante do FBES.

ENTREVISTADO B. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: Senaes, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por diretor da Senaes.

ENTREVISTADO C. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: CNES, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por representante do Comitê Permanente do CNES.

ENTREVISTADO D. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: FBES, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por representante da Coordenação Executiva do FBES.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1.

LINDBLOM, Charles. Todavía tratando de salir del paso. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1.

NAGEM, Fernanda A.; JESUS, Sebastiana A. **V Plenária Nacional de Economia Solidária**: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 54). Disponível em: <<http://goo.gl/W151zu>>.

PEREIRA, Clara M.; SILVA, Sandro P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. Brasília: Ipea, 2012. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 53). Disponível em: <<http://goo.gl/168ada>>.

SILVA, Sandro P.; CARNEIRO, Leandro M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: apontamentos iniciais para o debate. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 57). Disponível em: <<http://goo.gl/g24bb2>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Mapeamento da economia solidária no Brasil**. Brasília: MTE, 2007.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Ipea

**Revisão e editoração**

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
**Assuntos Estratégicos**

Ministério do  
**Trabalho e Emprego**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

ISSN-1676-0883



9 771676 088005