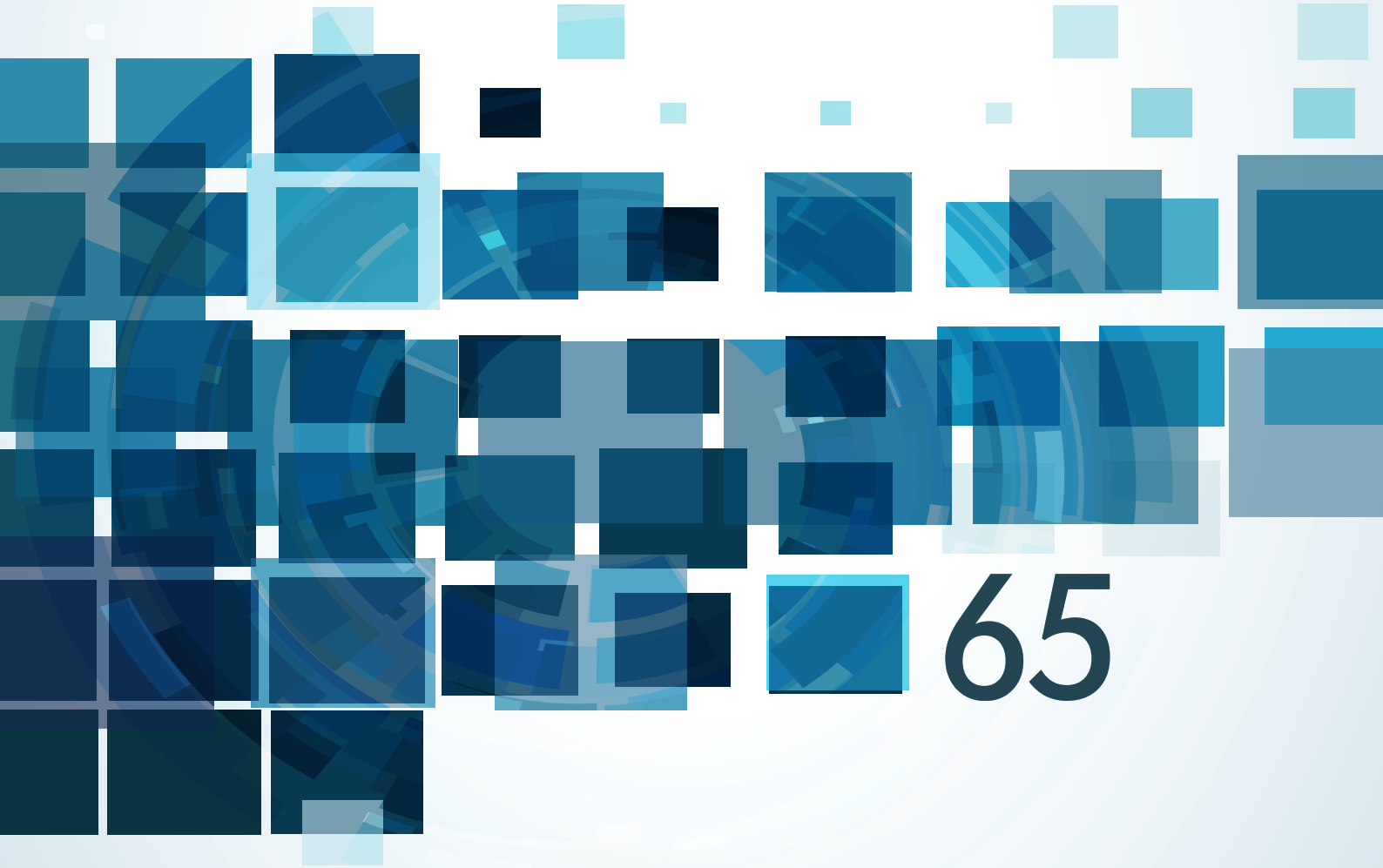
Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 24 | OUTUBRO 2018



65

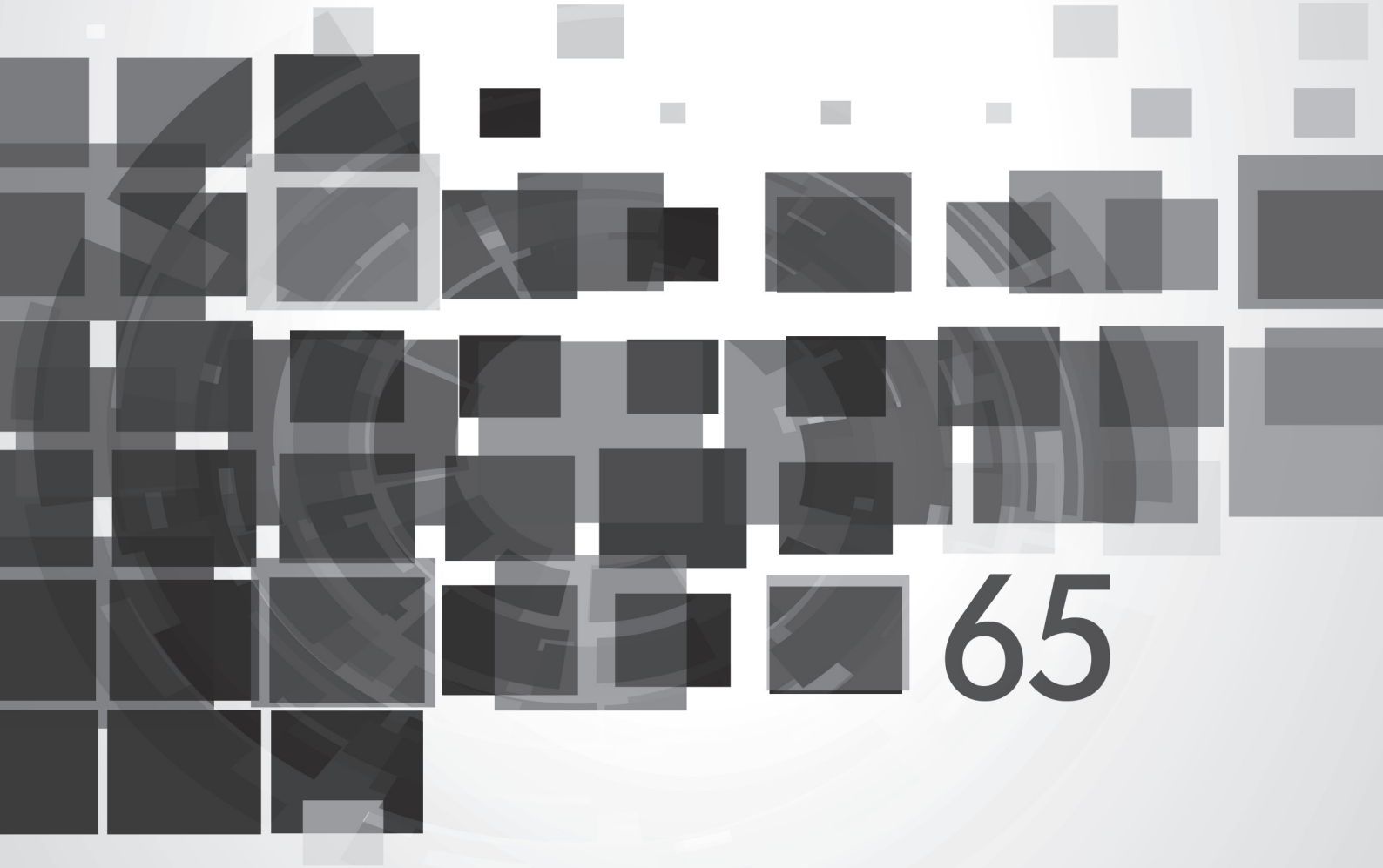
MINISTÉRIO DO TRABALHO

ipea

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 24 | OUTUBRO 2018



65

MINISTÉRIO DO TRABALHO

ipea

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

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
André Gambier Campos
Lauro Ramos
Sandro Pereira Silva
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio
Ana Luiza Santos Neves
Felipe Mendonça Russo
Luciana Moura Martins Costa
Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

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

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.

CDD 331.1205

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO 9

NOTAS TÉCNICAS 37

O QUE PODE DAR ERRADO QUANDO SE USAM OS MICRODADOS DA RAIS PARA ANÁLISES DO EMPREGO PÚBLICO POR ENTE FEDERADO? UM INVENTÁRIO DOS PROBLEMAS CONHECIDOS E ALGUMAS SOLUÇÕES 39
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
Érica Lima Ambrósio
Felipe dos Santos Martins
Igor Ribeiro Mendonça
Lucas Martins de Mattos

COMPARANDO BASES DE DADOS: O CASO DO CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS (CAGED) E DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA) 57
Mariana Eugenio Almeida
Marcelo de Sousa
Felipe Vella Pateo
Augusto Veras Soares M. Albuquerque

A SENSIBILIDADE DO DESEMPREGO ÀS CONDIÇÕES DA ECONOMIA PARA DIFERENTES GRUPOS DE TRABALHADORES 71
Miguel Foguel
Maíra Penna Franca

POLÍTICA EM FOCO 81

AVANÇOS RECENTES NA POLÍTICA DE COMBATE À INFORMALIDADE DO TRABALHO ASSALARIADO NO BRASIL: AÇÕES DA SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO 83
Celso Amorim Araujo

PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO NO ARRANJO DE FINANCIAMENTO E DA AGENDA PROGRAMÁTICA DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL 99
Sandro Pereira Silva

O IMPACTO DO SINE NO MERCADO DE TRABALHO 113
Túlio Cravo
Chris O'Leary
Rodrigo Quintana
Leandro Justino
Ana Cristina Sierra

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS 125

OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A CIRCULAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS NO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DE 2018 127
Simaia Santos Barreto
Marcus Fabrício Oliveira
Laís Francine Nascimento de Jesus

DA CRISE INSTITUCIONAL AO ESTADO MÍNIMO: O ARREFECIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS 139
Ronalda Barreto Silva
Roberto Marinho Alves da Silva

A COMERCIALIZAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS ATUANDO EM ÁREAS URBANAS, LIDERADOS POR MULHERES EM ATIVIDADES DE PRODUÇÃO ARTESANAL 153
Marcos Aurélio Souza

APRESENTAÇÃO

Este número 65 do boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* (BMT) apresenta a conjuntura do mercado de trabalho nos dois primeiros trimestres de 2018 e busca fundamentar e fortalecer o debate de políticas que afetem esse mercado. Nesse sentido, a análise conjuntural utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e complementarmente as informações da Pesquisa do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho (MTb). A análise conjuntural destaca que o mercado de trabalho na primeira metade de 2018 foi caracterizado por uma trajetória de lenta recuperação. A taxa de desocupação mantém-se elevada e apresenta um ritmo de queda pouco acentuado. Esta trajetória de desaceleração tímida do desemprego reflete, principalmente, o desempenho mais modesto do crescimento da ocupação.

Além do texto de análise conjuntural e do anexo estatístico, que traz recortes mais detalhados das informações que fundamentam essa análise, integram também este volume as usuais seções *Notas técnicas*, *Política em foco* e *Economia solidária e políticas públicas*.

A seção *Notas técnicas* é composta por três textos. A nota de autoria de Cláudio Hamilton Matos dos Santos, Érica Lima Ambrósio, Felipe dos Santos Martins, Igor Ribeiro Mendonça e Lucas Martins de Mattos, intitulada *O que pode dar errado quando se usam os microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções*, tem como objetivo estender e refinar o esforço de Santos *et al.* (2018) no sentido de quantificar e mitigar os problemas da Relação Anual de Informações Sociais para as administrações públicas (Rais-APU). Além disso, a nota aplica a metodologia proposta pelos referidos autores a todos os estados e municípios no período 2004-2016 e propõe, ainda, quatro refinamentos à metodologia de Santos *et al.* (2018). Por fim, o texto sugere uma metodologia de identificação de municípios com microdados de boa qualidade em anos específicos na Rais-APU.

A nota intitulada *Comparando bases de dados: o caso do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)*, dos autores Mariana Eugenio Almeida, Marcelo de Sousa, Felipe Vella Pateo e Augusto Veras Soares M. Albuquerque, tem como objetivo apresentar as especificidades metodológicas do Caged e da Pnad Contínua, sistematizando as principais diferenças que devem ser consideradas ao realizar análise conjunta dessas bases de dados. E, após, analisar a tendência do emprego formal em cada uma das bases apresentadas, a partir da série histórica que vai de 2012 a 2018.

Por fim, Miguel Foguel e Maíra Penna Franca apresentam a nota *A sensibilidade do desemprego às condições da economia para diferentes grupos de trabalhadores*, que tem

como objetivo analisar quais grupos socioeconômicos (demarcados por sexo, cor, idade e escolaridade) apresentam maior sensibilidade da incidência de desemprego e do tempo de busca por emprego às variações nas condições do mercado de trabalho. Além disso, a análise procura também detectar se houve heterogeneidade de resposta do desemprego desses grupos à última recessão, usando como fonte de dados a Pnad Contínua do IBGE no período entre o primeiro trimestre de 2012 e o segundo trimestre de 2018.

A seção *Política em foco* traz três textos. No primeiro, sob o título *Avanços recentes na política de combate à informalidade do trabalho assalariado no Brasil: ações da Secretaria de Inspeção do Trabalho*, Celso Amorim Araujo aborda a política adotada recentemente pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) para formalização dos trabalhadores empregados, ou seja, daqueles que guardam relação de subordinação com seu empregador, o qual nem sempre se apresenta de forma clara, muitas vezes está escondido na cadeia de subcontratação ou mascarado por arranjos formais fraudulentos, como pejotização, terceirização ilícita, estágios irregulares, entre outros. O foco do texto está, mais precisamente, centrado no Plano Nacional de Combate à Informalidade do Trabalhador Empregado (Plancite).

O texto de Sandro Pereira Silva, sob o título *Propostas de reformulação no arranjo de financiamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil*, reconhece algumas dificuldades recentes que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) vem enfrentando no financiamento de seus programas. O trabalho tem como objetivo, portanto, apresentar algumas propostas com vistas a uma reformulação no desenho institucional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil.

O último texto da seção intitula-se *O impacto do Sine no mercado de trabalho* e tem Túlio Cravo, Chris O'Leary, Rodrigo Quintana, Leandro Justino e Ana Cristina Sierra como autores, os quais avaliam, pela primeira vez, o impacto do Sistema Nacional de Emprego (Sine) no mercado de trabalho brasileiro utilizando dados administrativos da intermediação de mão de obra em conjunto com informações da Rais. E o objetivo, por fim, é entender melhor o impacto do Sine, com o intuito de contribuir para que o sistema se torne um instrumento mais efetivo de política ativa de mercado de trabalho.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* traz três artigos. O primeiro deles, dos autores Simaia Santos Barreto, Marcus Fabrício Oliveira e Laís Francine Nascimento de Jesus, sob o título *Os bancos comunitários de desenvolvimento e a circulação de moedas sociais no Fórum Social Mundial de 2018*, objetiva analisar a participação das finanças solidárias durante o Fórum Social Mundial 2018 (FSM 2018). Com esse fim, o artigo aborda o contexto do FSM em Salvador, a inserção do movimento de economia solidária, e, consequentemente, a articulação das finanças solidárias no processo de ocupação do "lugar de circulação de moedas tradicionais" no decorrer do evento.

O texto *Da crise institucional ao Estado mínimo: o arrefecimento nas políticas públicas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis*, dos autores Ronalda Barreto Silva e Roberto Marinho Alves da Silva, busca compreender o contexto em que ocorre a emergência da questão dos resíduos sólidos no Brasil, e confere relevância aos programas e às ações de fomento e de fortalecimento de organizações de coleta e de reciclagem constituídas por catadoras e catadores, a partir de 2003 até 2014.

Da mesma forma, busca identificar, no período posterior, quais são os principais impactos institucionais e orçamentários que limitam a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a expansão das políticas públicas de economia solidária de apoio e fortalecimento da coleta e da reciclagem popular.

Por fim, o trabalho de Marcos Aurélio Souza, intitulado *A comercialização em empreendimentos econômicos solidários atuando em áreas urbanas, liderados por mulheres em atividades de produção artesanal*, busca trazer um maior entendimento do universo da comercialização nos empreendimentos da economia solidária (EES). O artigo traz os principais resultados desse estudo tratando da comercialização na economia solidária, em empreendimentos urbanos de produção artesanal, liderados por mulheres.

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

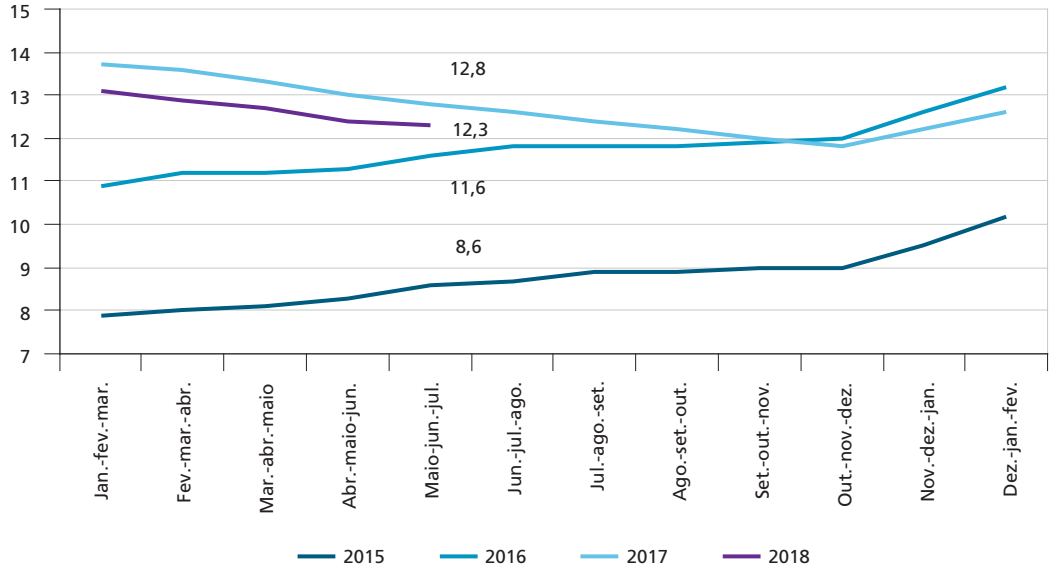
1 ASPECTOS GERAIS

Ao longo do ano, contrariando as expectativas iniciais, que indicavam uma expansão mais forte do emprego no país, o mercado de trabalho vem apresentando uma trajetória de lenta recuperação, refletindo o baixo dinamismo da economia brasileira. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), embora esteja em declínio, a taxa de desocupação não só se mantém em patamar elevado (12,3%), como também apresenta um ritmo de queda pouco acentuado (gráfico 1). Os dados dessazonalizados mostram que, após atingir 13,1%, no primeiro trimestre de 2017, constituindo o maior nível desde o início da pesquisa, em 2012 a taxa de desocupação vem desacelerando lentamente, mostrando estabilidade na margem (gráfico 2).

GRÁFICO 1

Taxa de desocupação

(Em %)

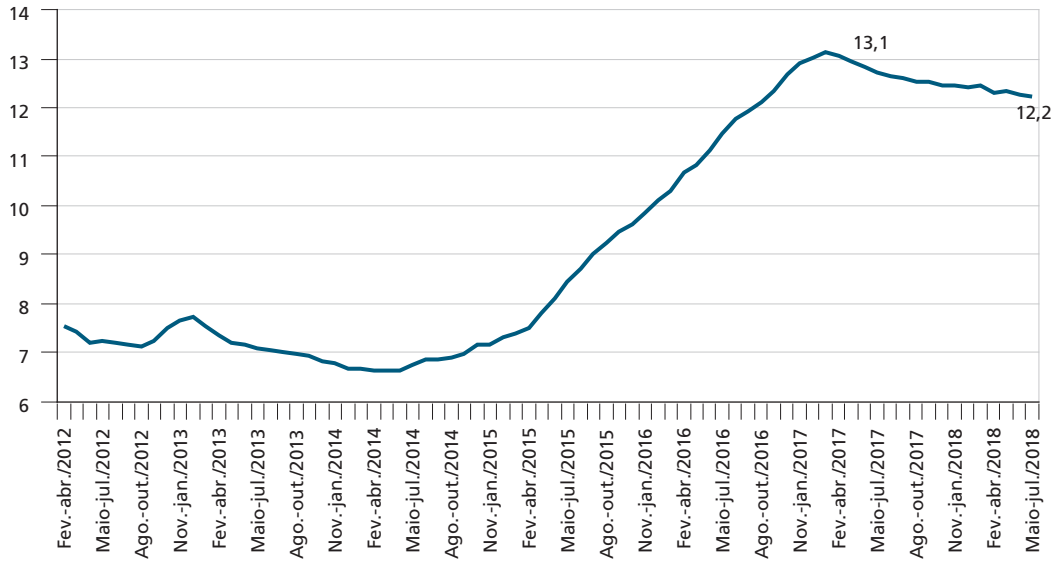


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 2

Taxa de desocupação dessazonalizada

(Em p.p.)



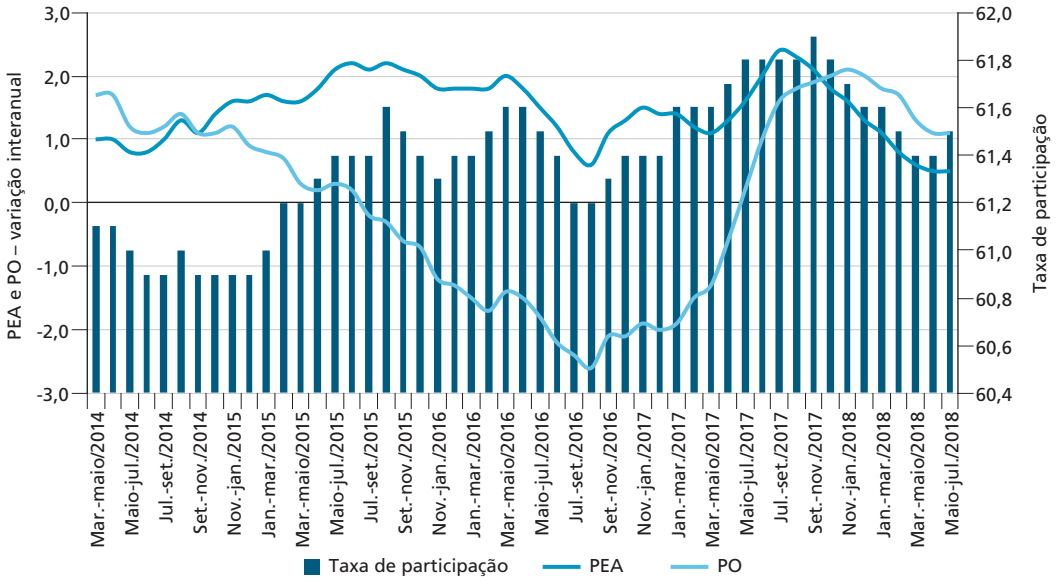
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Esta trajetória de desaceleração tímida do desemprego vem refletindo, sobretudo, o desempenho mais modesto da ocupação. No último trimestre, encerrado em julho, na comparação interanual, a população ocupada (PO) apresentou alta de apenas 1,1%, mantendo uma taxa de crescimento bem abaixo das observadas nos últimos meses de 2017, que giravam em torno de 2,0% (gráfico 3). Esta piora no comportamento da ocupação vem, inclusive, atenuando o efeito positivo sobre a queda da desocupação proveniente de uma menor expansão da força de trabalho (população economicamente ativa – PEA). Desde o último trimestre de 2017, a PEA vem registrando sucessivos recuos na sua taxa de crescimento interanual, possibilitando que a geração de vagas de trabalho, ainda que em ritmo inferior ao desejável, seja suficiente não só para abarcar os novos entrantes no mercado de trabalho, como também para retirar um contingente de pessoas do desemprego. Com esta nova desaceleração da PEA, no último trimestre móvel, a taxa de participação ficou em 61,5%, recuando 0,3 ponto percentual (p.p.) em relação ao observado no mesmo período de 2017. Os dados dessazonalizados, no entanto, mostram uma ligeira melhora da ocupação na margem, o que pode significar uma retomada mais vigorosa do mercado de trabalho brasileiro nos próximos meses (gráfico 4).

GRÁFICO 3

Taxa de participação: PEA e PO

(Em %)

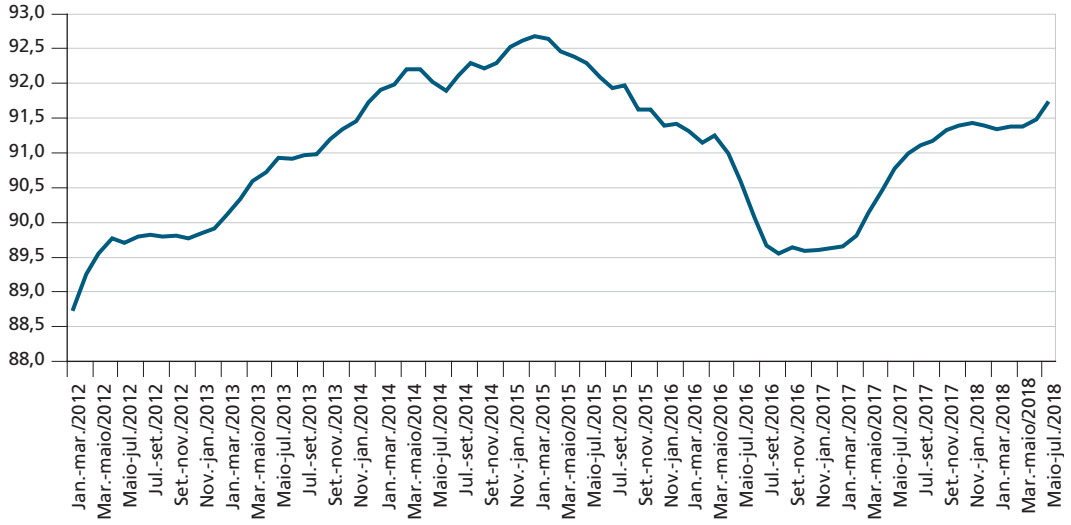


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 4

Pnad Contínua: PO dessazonalizada

(Em milhões de pessoas)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

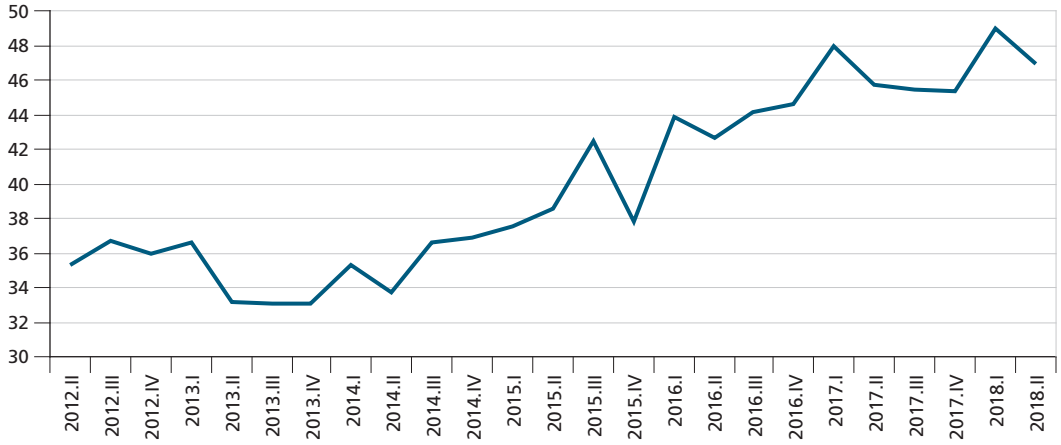
Se, por um lado, é fato que o número de desocupados vem recuando, por outro, observa-se que vem aumentando o tempo de permanência no desemprego.

Nota-se que, embora a proporção dos trabalhadores que se mantiveram desocupados durante o segundo trimestre de 2018 apresente desaceleração na comparação com o trimestre anterior (gráfico 5), vem crescendo a parcela de desempregados cujo tempo de procura por emprego é maior que dois anos. No último segundo trimestre de 2018, este percentual foi de 24%, atingindo patamar superior aos apontados nestes mesmos trimestres de 2016 e 2017: 20% e 22%, respectivamente (gráfico 6).

GRÁFICO 5

Proporção de trabalhadores que se mantiveram desocupados no trimestre

(Em %)

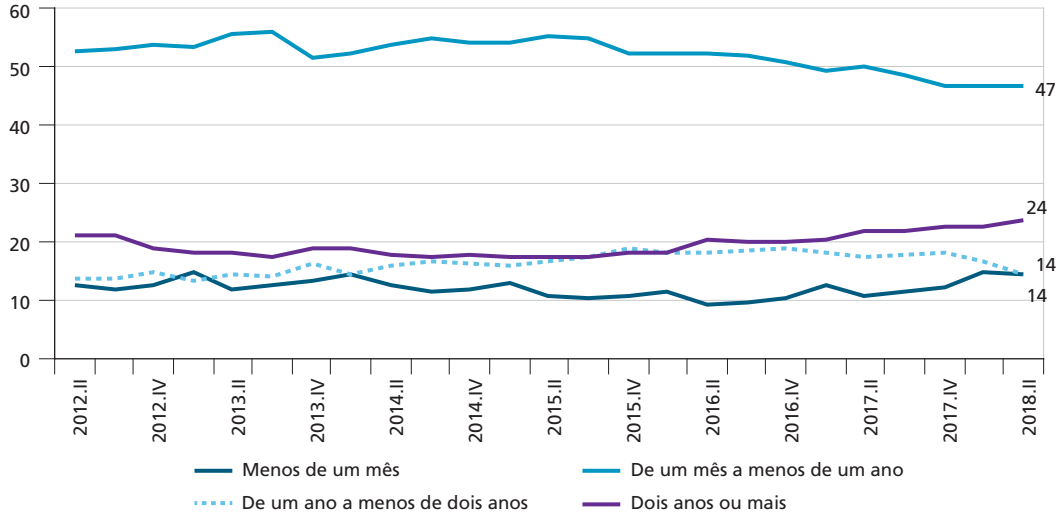


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 6

Proporção de trabalhadores desocupados por tempo de procura

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em termos desagregados, e levando-se em conta apenas a definição original de taxa de desocupação, registra-se que a queda do desemprego ocorreu em praticamente todos os segmentos, tanto na comparação contra o trimestre anterior quanto em relação ao mesmo trimestre de 2017 (tabela 1). Em ambas as bases de comparação observam-se que os maiores recuos aconteceram nas regiões Nordeste e Centro-Oeste e nos seguintes segmentos de trabalhadores: com idade entre 18 e 24 anos; com ensino fundamental completo; não chefes de família; e residentes em áreas não metropolitanas.

TABELA 1

Taxa de desemprego

(Em %)

	2016			2017				2018	
	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	11,30	11,80	12,00	13,75	13,00	12,43	11,79	13,10	12,40
Centro-Oeste	9,70	10,00	10,88	12,05	10,61	9,65	9,37	10,50	9,50
Nordeste	13,21	14,10	14,37	16,25	15,85	14,83	13,83	15,90	14,84
Norte	11,23	11,44	12,71	14,20	12,46	12,21	11,32	12,73	12,09
Sudeste	11,70	12,28	12,33	14,15	13,57	13,23	12,60	13,77	13,20
Sul	8,04	7,89	7,69	9,29	8,39	7,89	7,69	8,44	8,16
Masculino	9,87	10,46	10,67	12,15	11,50	11,01	10,47	11,60	11,01
Feminino	13,17	13,53	13,77	15,77	14,89	14,21	13,23	15,03	14,22
14 a 24 anos	26,73	27,73	27,88	31,24	29,53	28,64	27,21	30,40	28,81
25 a 39 anos	10,38	10,86	11,21	12,83	12,04	11,31	10,81	11,95	11,46
40 a 59 anos	6,27	6,74	6,95	7,93	7,63	7,42	6,96	7,80	7,46
Mais de 59 anos	3,77	3,64	3,42	4,60	4,51	4,28	4,22	4,56	4,42
Não chefe família	15,31	15,82	16,01	18,07	17,10	16,35	15,34	17,16	16,25
Chefe família	6,55	7,00	7,20	8,44	7,93	7,57	7,38	8,13	7,75
Fundamental incompleto	9,74	10,50	11,27	12,27	12,01	11,42	10,88	12,04	11,43
Fundamental completo	12,89	13,37	13,37	15,19	15,04	14,81	13,56	14,84	13,77
Médio incompleto	20,57	21,42	22,03	24,18	21,79	20,97	20,40	22,04	21,06
Médio completo	12,82	13,20	13,24	15,54	14,58	13,96	12,98	14,85	14,02
Superior	7,75	7,81	7,60	9,20	8,31	7,86	7,81	8,71	8,41
Região metropolitana	12,56	13,47	13,47	14,87	14,69	14,07	13,69	14,70	14,42
Não região metropolitana	10,38	10,52	10,92	12,88	11,70	11,17	10,33	11,91	10,91

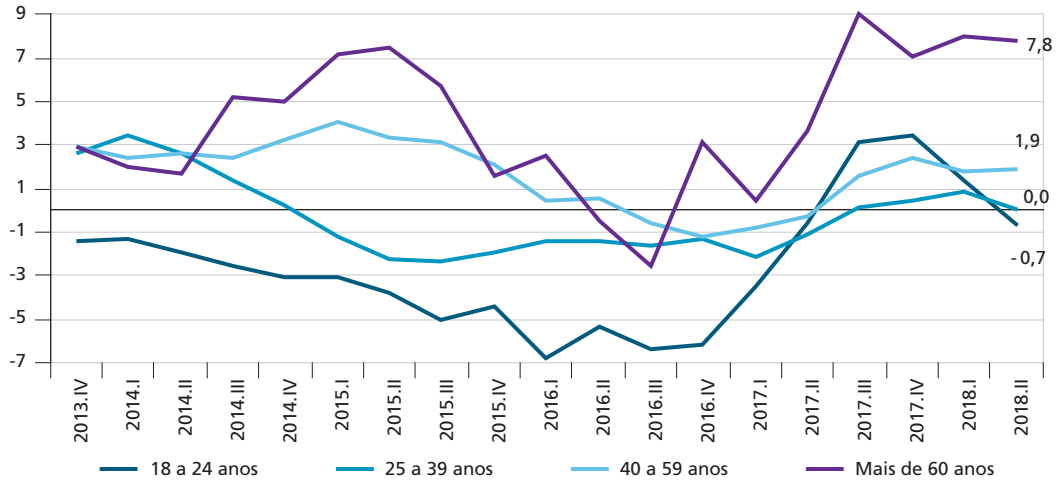
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A despeito de todos os grupos apontarem uma desaceleração da taxa de desocupação no segundo trimestre de 2018, a análise do desemprego por faixa etária, com base na Pnad Contínua, revela que as causas deste recuo divergem entre os diferentes grupos. De acordo com as estatísticas do IBGE, na comparação interanual, verifica-se que a maior queda na desocupação, em termos absolutos, aconteceu no conjunto dos trabalhadores mais jovens (18 a 24 anos), cuja taxa recuou de 27,3% para 26,6%. Entretanto, esta melhora não ocorreu por conta da expansão da PO, e sim devido à retração da força de trabalho. De fato, os microdados mostram que, em relação ao segundo trimestre de 2017, o contingente de jovens ocupados recuou 0,8%, interrompendo uma sequência de três altas consecutivas (gráfico 7). Este resultado, no entanto, não gerou um aumento do desemprego, pois foi compensado por uma queda ainda maior da PEA (-1,6%), cujo impacto também se deu na taxa de participação deste segmento, que recuou de 69,4% para 68,4% entre 2017 e 2018. Esta mesma dinâmica, porém em

menor intensidade, está presente na análise da desocupação do subgrupo dos trabalhadores com idade entre 25 e 39 anos. Ou seja, embora a taxa de desemprego deste conjunto também tenha apresentado queda na comparação interanual (0,5 p.p.), esta se deu exclusivamente por conta da retração de 0,7% da PEA, tendo em vista que a ocupação manteve-se estável.

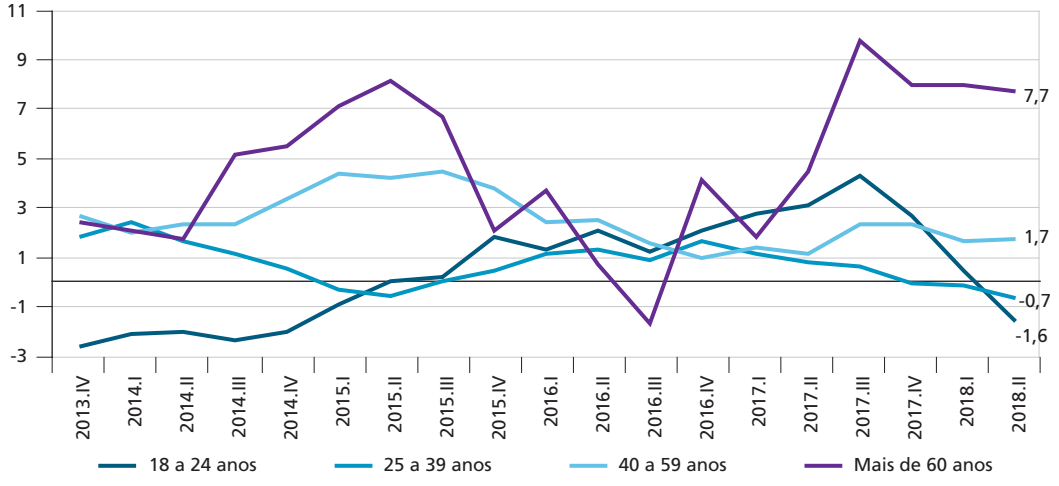
Por outro lado, nota-se que, mesmo apresentando leve recuo da desocupação, o subgrupo dos trabalhadores mais idosos continua sendo o que registra as maiores taxas de crescimento da ocupação. Na comparação com o segundo trimestre de 2017, a PO com mais de 60 anos aponta expansão de 7,8%, resultado este que só não gerou uma queda mais acentuada do desemprego porque veio acompanhado por uma alta de 7,7% da PEA (gráfico 8).

GRÁFICO 7
PO por faixa etária
(Variação interanual, em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 8
PEA por faixa etária
(Variação interanual, em %)



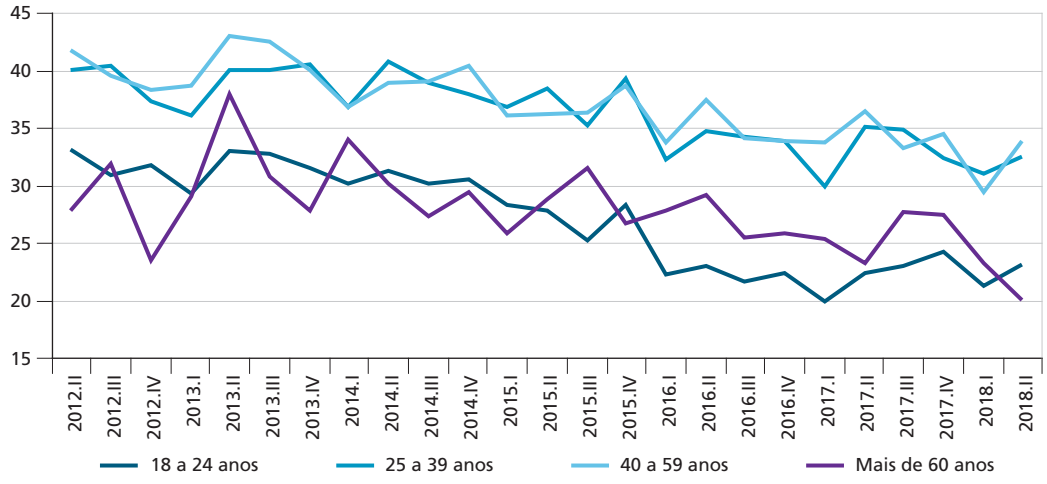
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em relação aos dados de transição, deve-se destacar que, embora apresente a menor taxa de desocupação, o contingente de trabalhadores com mais de 60 anos foi o único a apresentar, no segundo trimestre de 2018, uma queda na proporção de desocupados que conseguiram retornar ao mercado de trabalho (gráfico 9). Na outra ponta, na análise da PO que perdeu seus empregos, observa-se que, embora tenha ocorrido uma queda em todos os segmentos etários, o subgrupo dos mais jovens continua sendo o que apresenta os piores resultados (gráfico 10).

GRÁFICO 9

Proporção de desocupados que transitaram para a ocupação, por faixa etária

(Em %)

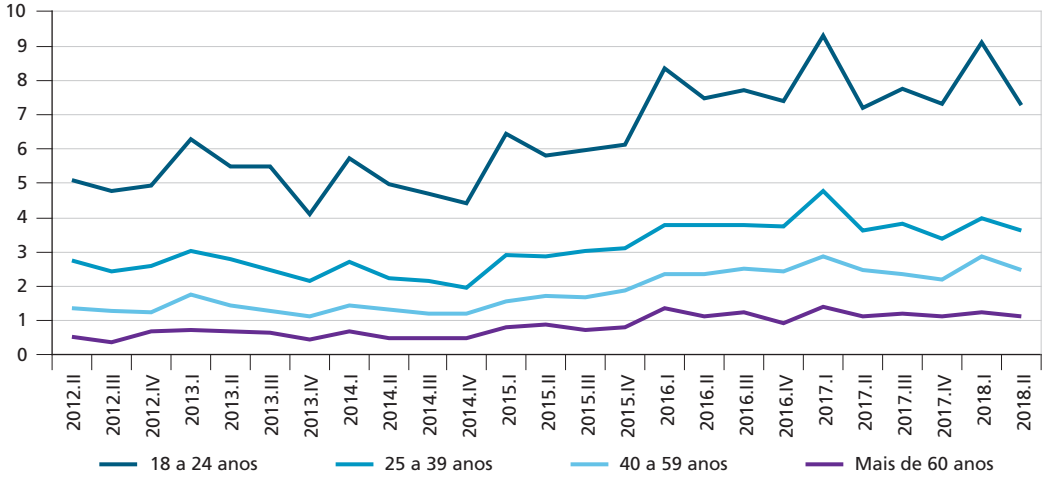


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 10

Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego, por faixa etária

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

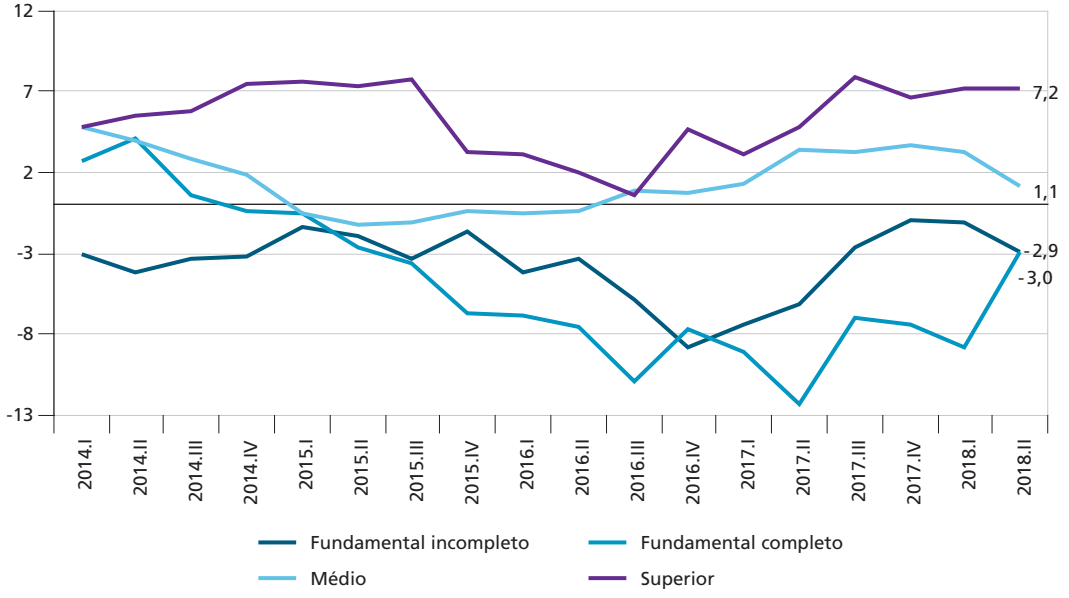
Assim como o evidenciado pelo corte etário, a desagregação dos dados pelo grau de instrução também mostra que as maiores quedas da desocupação foram motivadas pela retração da oferta, e não pela expansão da demanda. Os dados relativos ao segundo trimestre de 2018 mostram que, na comparação interanual, as maiores retrações do desemprego ocorreram nos grupos de trabalhadores com o ensino fundamental completo e incompleto, justamente os que apresentaram recuo da ocupação (gráfico 11), ainda que em ritmo inferior ao observado na PEA (gráfico 12). Este movimento sincronizado de retração da PO e da força de trabalho nos segmentos de menor escolaridade é compatível com o aumento no tempo de estudo da população brasileira, evidenciando-se que esta mudança da PEA em favor dos mais escolarizados deve-se a uma mudança estrutural, descolada, portanto, do cenário econômico atual.

Por analogia, a PEA composta por trabalhadores com maior escolaridade é a que apresenta as maiores taxas de expansão ao longo dos últimos trimestres, sendo acompanhada por um crescimento similar da ocupação. Desta forma, é neste segmento em que se encontram não só as mais baixas taxas de desocupação, como também uma das maiores chances de sair do desemprego (gráfico 13) e a menor probabilidade de perda de ocupação (gráfico 14).

GRÁFICO 11

PO por grau de instrução

(Variação interanual, em %)

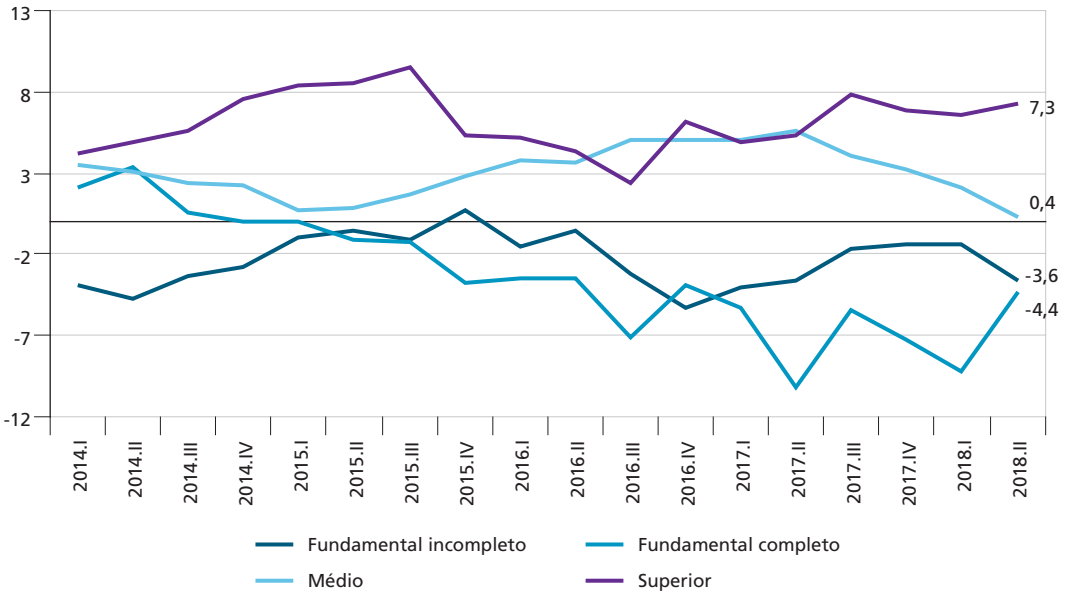


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 12

PEA por grau de instrução

(Variação interanual, em %)

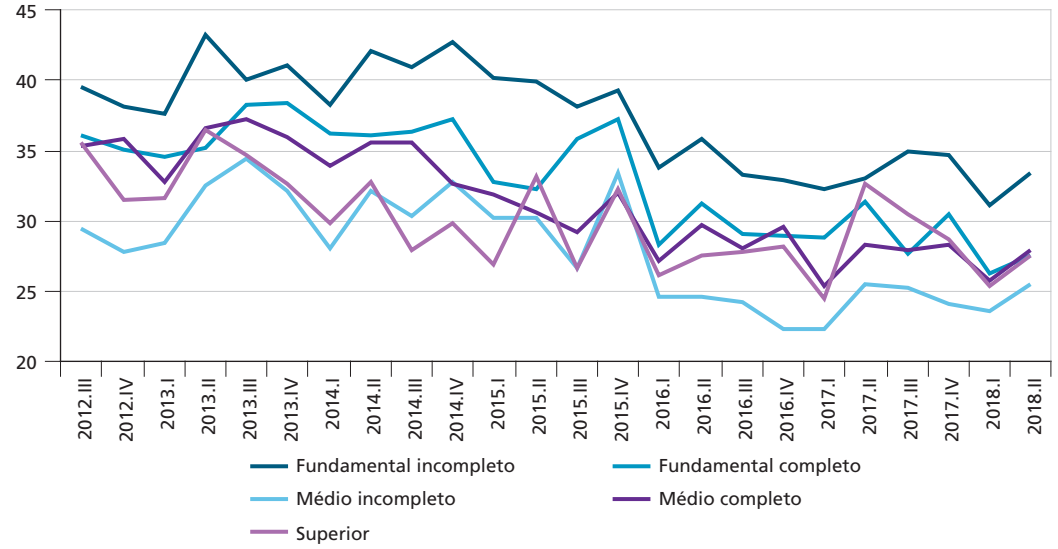


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 13

Proporção de desocupados que transitaram para a ocupação, por grau de instrução

(Em %)

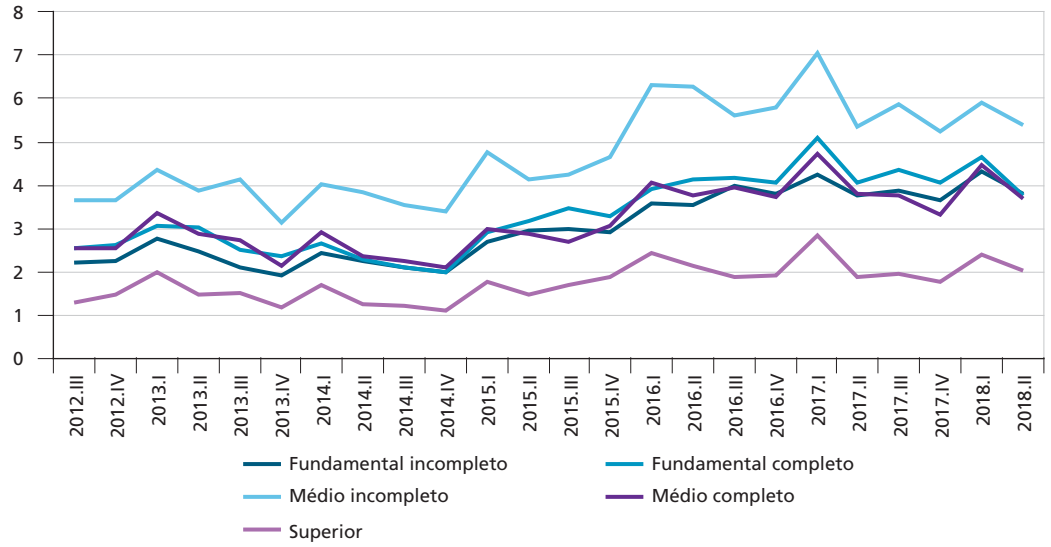


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 14

Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego, por grau de instrução

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Por fim, o corte geográfico revela que, na comparação com o segundo trimestre de 2017, apenas cinco das 27 Unidades da Federação (UFs) registraram um aumento do desemprego em 2018: Roraima, Amapá, Sergipe, São Paulo e Paraná. Em sentido contrário, as maiores desacelerações foram observadas no Rio Grande do Norte, em Mato Grosso do Sul e em Goiás (apêndice A).

2 DESALENTO E OUTRAS FORMAS DE SUBUTILIZAÇÃO DO TRABALHO

A evolução do grupo fora da força de trabalho por motivos associados ao desalento vem sendo bastante debatida ultimamente,[1] tendo em vista a sua trajetória de crescimento. E os dados do segundo trimestre de 2018 mantiveram esta tendência. Entretanto, os determinantes para o crescimento da parcela de desalentados na população em idade ativa (PIA) mudou consideravelmente nos últimos trimestres. Para entender esse fenômeno é necessário mostrar a evolução da parcela de três subgrupos da PIA, a saber: *i)* pessoas que gostariam de trabalhar, mas que não procuraram trabalho no mês de referência da Pnad Contínua por se sentirem desalentadas; *ii)* pessoas que gostariam de trabalhar, mas que não procuraram trabalho no mês de referência da Pnad Contínua por outro motivo; *iii)* pessoas que não gostariam de trabalhar. O gráfico 15 revela que, até o terceiro trimestre de 2017, houve uma queda significativa da parcela dos inativos que não gostaria de trabalhar, mostrando que a mudança na composição dos inativos, com peso crescente dos que gostariam de ter trabalhado, provavelmente impulsionou o crescimento da parcela de desalentados na PIA. É bom ter em mente que, entre meados

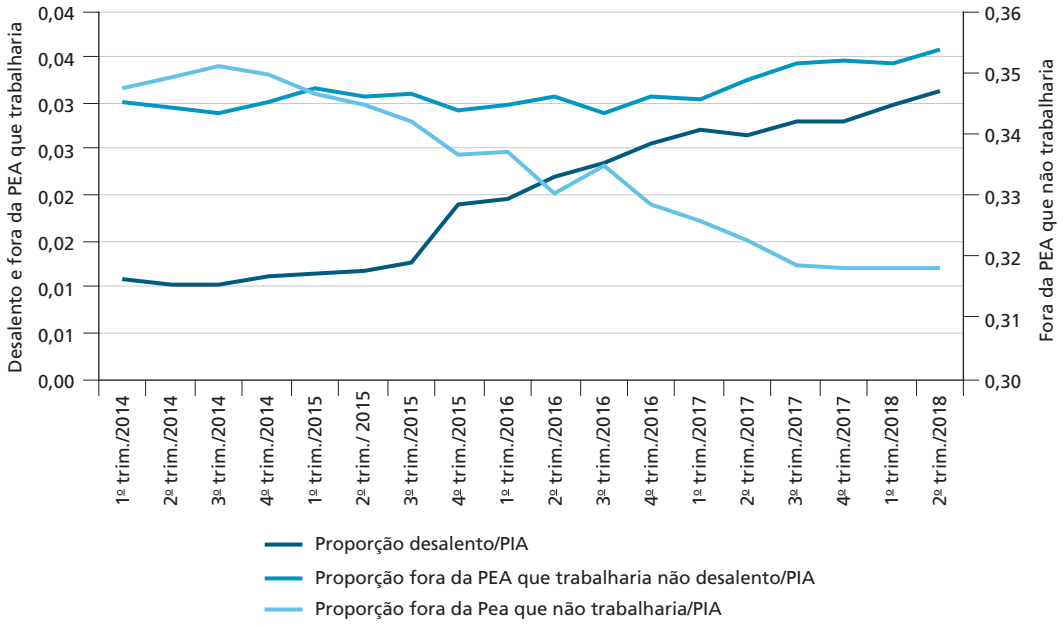
1. Tal como o IBGE, consideramos como motivos associados ao desalento as seguintes categorias de respostas à pergunta sobre o motivo de não ter buscado trabalho na semana de referencia: *i)* não conseguia trabalho adequado; *ii)* não tinha experiência profissional ou qualificação; *iii)* por ser considerado muito jovem ou muito idoso; *iv)* não havia trabalho na localidade.

de 2016 e meados de 2017, vinha declinando a parcela total de inativo em relação à PIA, que vem a ser o inverso da taxa de participação. Tudo mais constante, isso pressionaria a parcela dos desalentados para baixo. A despeito disso, tivemos um aumento dessa parcela de desalentados.

Desde o final de 2017 e ao longo de 2018, essa dinâmica se modificou. Nesse período, a proporção de inativos que não queriam trabalhar manteve-se estável. No entanto, a proporção do total de inativos em relação à PIA vem subindo (taxa de participação vem caindo). Daí se deduz que a proporção de inativos que gostaria de trabalhar vem subindo; e a proporção de desalentados subiu acompanhando esse aumento. Ou seja, nesse período mais recente a parcela de desalentados apenas acompanha a parcela do total de inativos na PIA. Mas, até meados de 2017, o crescimento da parcela de desalentados contrapunha-se a uma diminuição da parcela do total de inativos na PIA.

GRÁFICO 15

Proporção de trabalhadores fora da PEA em relação ao total da PIA, por tipo de aspiração pelo trabalho



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

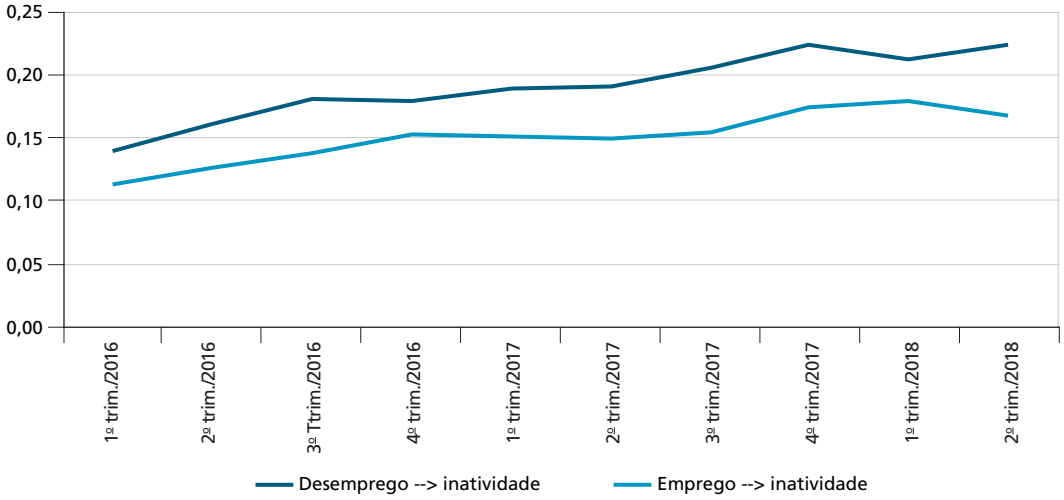
O gráfico 16 sugere um dos motivos para a elevação recente do número de desalentados. Uma proporção crescente daqueles que transitam, entre dois trimestres consecutivos, da atividade para a inatividade, tem declarado estar desalentada.

Entre o quarto trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2016, pouco mais de 14% daqueles que transitavam para a inatividade provenientes do desemprego faziam parte do subgrupo de inativos associado ao desalentado. No segundo trimestre de 2018 essa proporção havia subido para 22,4%. Esse resultado provavelmente reflete que a persistência do alto desemprego e a crescente duração deste faz com que uma parcela cada vez maior daqueles que desistem de procurar emprego declare-se desalentada.

Por sua vez, entre aqueles que transitaram do emprego para a inatividade, a proporção dos desalentados subiu de 11,2%, no início de 2016, para 16,7%, no segundo trimestre de 2018.[2] Isso indica que o desalento aumentou não só entre aqueles que faz bastante tempo se encontram desempregados, mas também entre aqueles que recém perderam a ocupação.

GRÁFICO 16

Proporção de trabalhadores desalentados entre aqueles que transitaram para a inatividade



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Na tabela 2 são mostradas algumas características demográficas dos trabalhadores desalentados, e, na última coluna, constam as características demográficas da PIA no segundo trimestre de 2018 para comparação. Percebe-se, não surpreendentemente, que o desalento é proporcionalmente maior entre aqueles trabalhadores que possuem maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. O desalento é proporcionalmente maior entre os jovens, não chefes de família e com o ensino fundamental incompleto. Por exemplo, enquanto os jovens entre 14 e 24 anos representam 21% da PIA, eles representam mais de 36% dos desalentados.

Da mesma forma, o desalento é bastante superior no Nordeste. Enquanto essa região abarca 27% da PIA, ela representa 60% dos desalentados. Isso reflete o fato de que o mercado de trabalho nordestino é o que apresenta maior taxa de desemprego, maior parcela de informalidade, menor taxa de participação (além de menores salários). Por fim, o desalento é ligeiramente maior entre as mulheres.

É importante notar, entretanto, que tem crescido a participação dos trabalhadores melhores inseridos no mercado de trabalho no desalento. Principalmente, cresceu o desalento entre os trabalhadores mais velhos (acima de 40 anos), homens e chefes de família.

2. Como as entrevistas da Pnad Contínua no mesmo domicílio são realizadas em um intervalo de três meses cada uma, é provável que uma considerável parte desses que transitam do emprego para a inatividade entre duas entrevistas tenha transitado primeiro para o desemprego e depois para a inatividade. De qualquer forma, tratam-se de trabalhadores que recém perderam o emprego ou rapidamente desistiram de procurar um.

TABELA 2

Características dos desalentados

	2017				2018		PIA (%) (2º trim./2018)
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	
Centro-Oeste	3,4	4,0	4,0	4,5	4,2	4,4	7,6
Nordeste	59,8	57,8	59,2	58,7	60,0	59,0	27,0
Norte	10,7	10,5	11,4	10,3	11,3	10,9	8,1
Sudeste	20,9	22,3	19,8	21,3	20,2	21,4	42,8
Sul	5,2	5,4	5,6	5,2	4,4	4,3	14,5
Masculino	44,6	44,1	43,9	43,7	44,9	45,3	47,6
Feminino	55,4	55,9	56,1	56,3	55,1	54,7	52,4
De 14 a 24 anos	39,2	38,5	36,7	36,5	38,3	36,3	21,0
De 25 a 39 anos	25,9	24,7	25,6	25,9	26,0	26,1	28,1
De 40 a 59 anos	24,5	25,1	25,7	26,4	25,3	25,6	32,0
Mais de 59 anos	10,4	11,7	12,0	11,3	10,3	12,0	19,0
Não chefe família	72,0	71,3	69,9	70,1	70,4	69,2	58,1
Chefe família	28,0	28,7	30,1	29,9	29,6	30,8	41,9
Fundamental incompleto	50,3	52,0	52,9	51,9	48,5	50,0	36,5
Fundamental completo	11,9	11,2	10,7	10,7	11,5	11,0	9,2
Médio incompleto	10,8	11,1	9,8	10,0	10,3	10,8	7,9
Médio completo	22,0	21,0	21,3	21,8	24,2	22,8	27,4
Superior	5,0	4,8	5,3	5,6	5,5	5,3	19,0

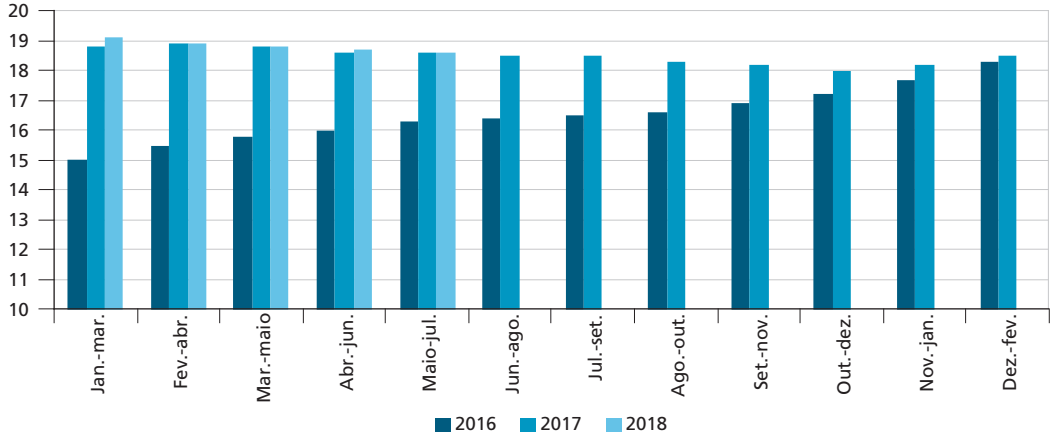
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Outra dimensão da subutilização do trabalho diz respeito ao desejo de quem já está empregado de trabalhar por mais horas. De acordo com a Pnad Contínua, a subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, ou seja, o contingente de ocupados que trabalham menos de quarenta horas semanais, mas que estão disponíveis e/ou gostariam de trabalhar mais, apresentou, no último trimestre, encerrado em julho, alta de 9,0% na comparação com o mesmo período de 2017. Ainda, segundo o IBGE, este grupo representa 7,2% da PO, alcançando um percentual superior aos observados nestes mesmos trimestres de 2017 e 2016 (6,6% e 5,3%, respectivamente). Desta forma, observa-se que, ao contrário da taxa de desocupação, que leva em conta apenas os desempregados, a taxa combinada de desocupação e subocupação não aponta nenhuma melhora em 2018 (gráfico 17).

GRÁFICO 17

Taxa combinada de desocupação e subocuparão por insuficiência de horas trabalhadas

(Em %)

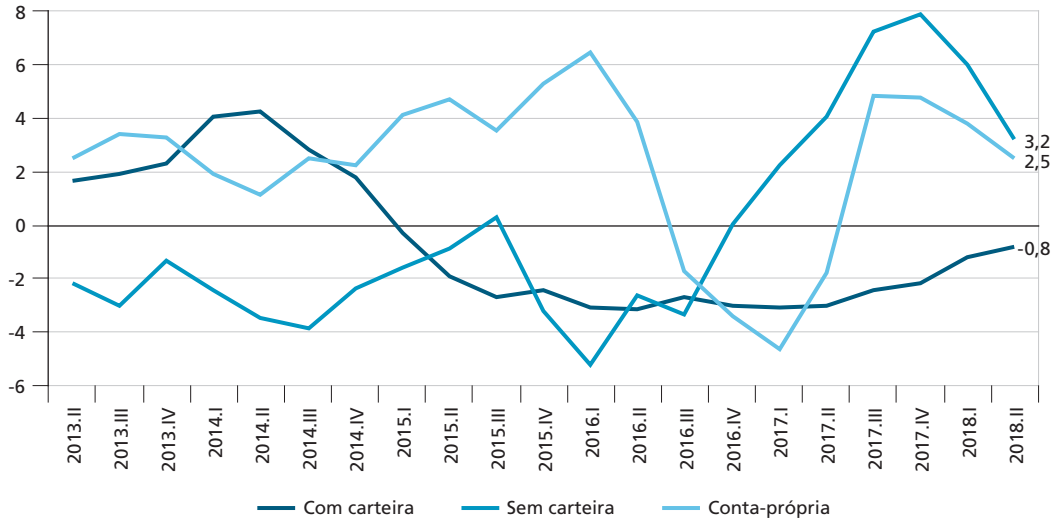


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3 GRAU DE FORMALIDADE

Sob o prisma da forma de inserção no mercado, os dados da Pnad Contínua revelam que a melhora continua sendo reflexo, sobretudo, da expansão do emprego informal, ou seja, ocupados sem carteira ou por conta própria. De acordo com o gráfico 18, evidencia-se que, embora em desaceleração, o aumento do número de trabalhadores nestes dois segmentos vem garantindo o recuo da população desocupada. No entanto, deve-se destacar que, apesar de ainda registrar queda na comparação interanual, a dinâmica da ocupação com carteira de trabalho já aponta sinais de interrupção na queda, indicando uma potencial retomada do emprego formal, que já vem sendo apontada pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) há alguns meses.

GRÁFICO 18
Ocupação por tipo de vínculo
(Taxa de variação interanual, em %)



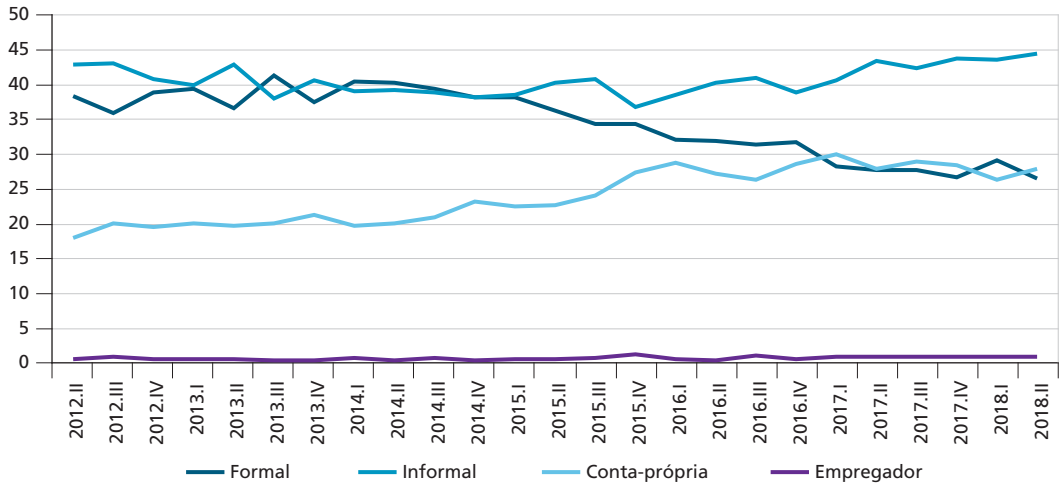
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os dados de transição ajudam a corroborar este desempenho mais favorável do mercado de trabalho formal brasileiro. Em que pese o fato de que, no segundo trimestre de 2018, a proporção de desocupados que obtiveram uma vaga com carteira tenha recuado ligeiramente (gráfico 19), a participação de trabalhadores oriundos do setor formal que vêm perdendo suas ocupações vem desacelerando de forma contínua ao longo dos últimos trimestres (gráfico 20).

GRÁFICO 19

Proporção de desocupados que obtiveram uma ocupação, por vínculo

(Em %)

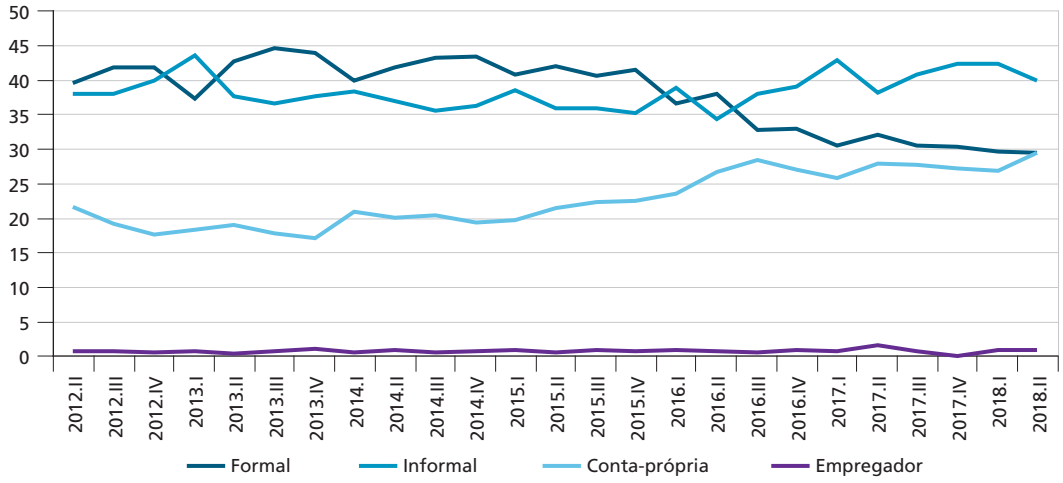


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 20

Proporção de ocupados que perderam sua ocupação, por vínculo

(Em %)



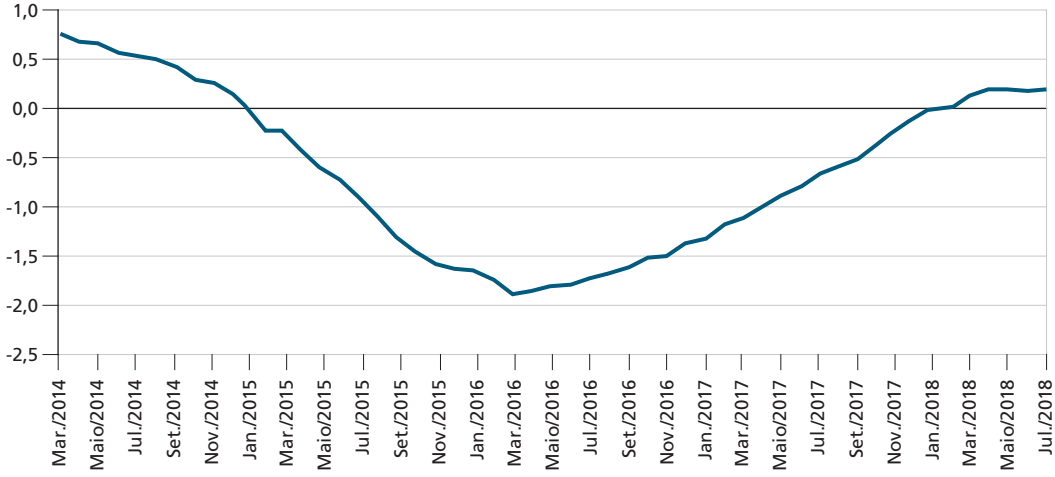
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Esta recuperação do emprego formal, ainda que tímida, medida pela Pnad Contínua, já é evidenciada pelas estatísticas do Caged desde o fim de 2017. Por certo, após iniciar o ano estancando a destruição de postos de trabalho, no acumulado em doze meses, até julho, a economia brasileira já gerou aproximadamente 200 mil novas vagas de emprego com carteira (gráfico 21). Esta melhora vem refletindo tanto uma diminuição no ritmo de demissões quanto um aumento do número de contratações (gráfico 22).

GRÁFICO 21

Caged: saldos acumulados em doze meses

(Em milhões de unidades)

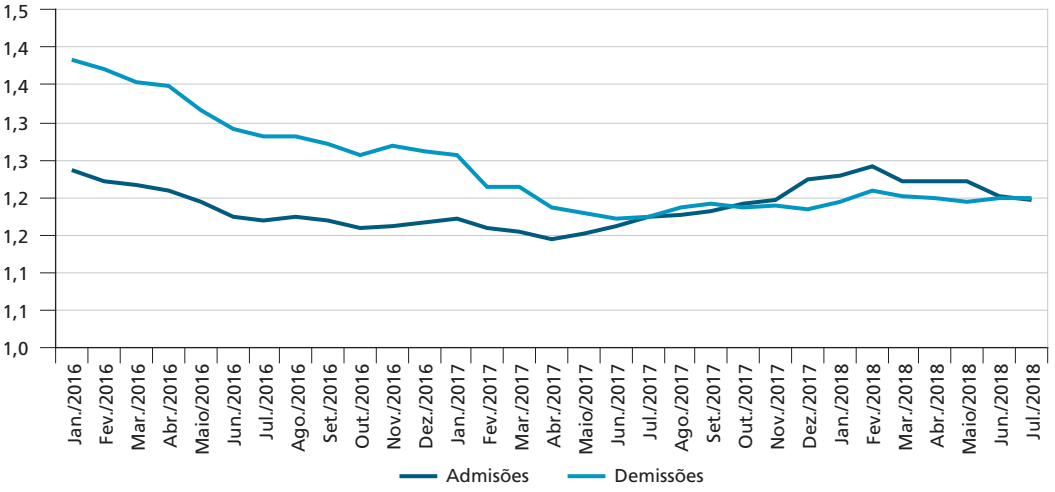


Fonte: Caged/MTb.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 22

Caged: saldos mensais dessazonalizados – média móvel trimestral

(Em mil unidades)



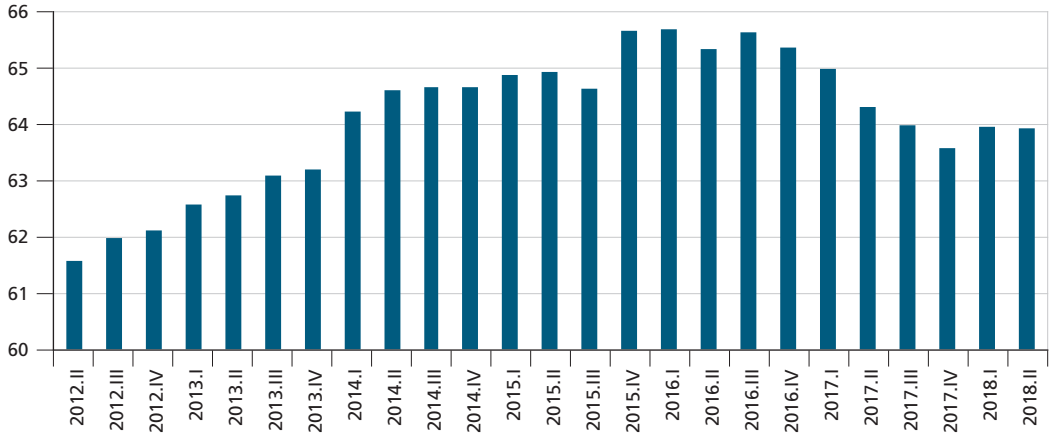
Fonte: Caged/MTb.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Como consequência desta iminente inflexão no emprego com carteira, o grau de formalização da economia brasileira registra crescimento ao longo de 2018 (gráfico 23). Na composição por tipo de vínculo (gráfico 24), observa-se que, enquanto a participação dos trabalhadores formais interrompeu um processo de queda, vem crescendo a proporção dos ocupados sem carteira e por conta própria que contribuem para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

GRÁFICO 23

Ocupados que contribuem para a Previdência Social

(Em %)

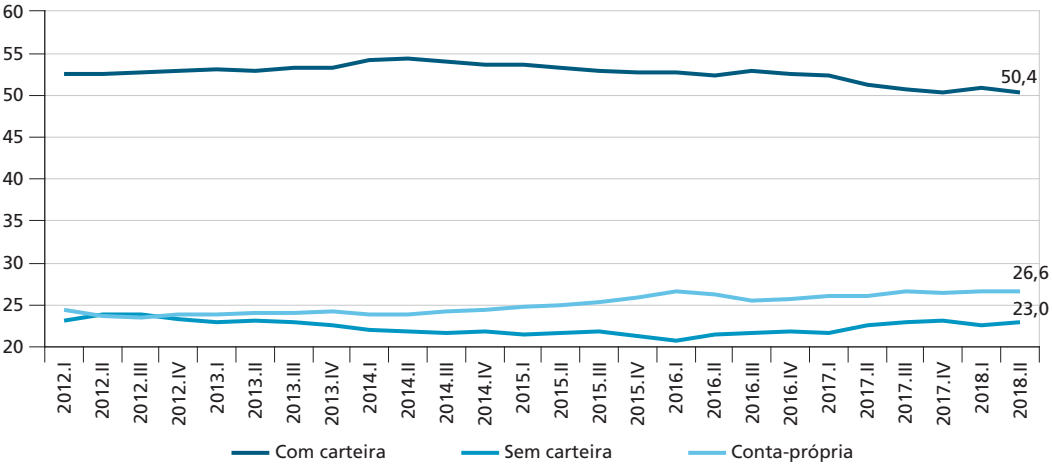


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 24

Composição da contribuição para a Previdência Social, por vínculo

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4 EMPREGO SETORIAL

De modo geral, os dados do Caged e da Pnad Contínua retratam uma trajetória setorial bem parecida, caracterizada por três fenômenos distintos: *i)* a grande parte dos empregos gerados vem ocorrendo no setor de serviços; *ii)* o emprego na construção civil começa a dar sinais de recuperação; e *iii)* a ocupação na indústria e no comércio vem perdendo dinamismo.

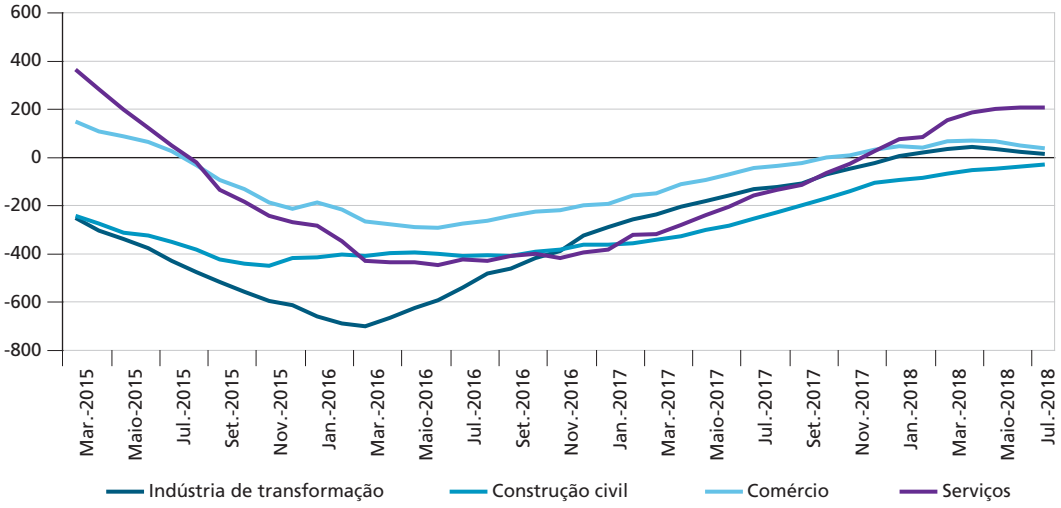
Segundo o Caged, na série livre de ajustes, nos últimos doze meses, até julho, dos 214,5 mil novos postos de trabalho com carteira gerados pela economia brasileira, 208,6 mil foram criados no setor de serviços, o que corresponde a 87% do total (gráfico 25).

No caso da construção civil, observa-se que, apesar de ainda registrar uma destruição de quase 30 mil postos de trabalho, nos últimos doze meses, ao longo de 2018, os saldos mensais vêm evoluindo positivamente, de tal modo que, de janeiro a julho, o setor já mostra criação de 45,8 mil vagas, bem acima do registrado no mesmo período do ano anterior (-37 mil vagas). Em relação à indústria de transformação e ao comércio, a dinâmica destes dois setores vem apresentando comportamentos similares, marcados pela desaceleração no ritmo de criação de empregos formais. Embora, no acumulado do ano, a indústria de transformação ainda mostre bom desempenho, com geração de aproximadamente 79 mil postos de trabalho, no último mês, este setor criou apenas 5 mil vagas, atingindo patamar bem inferior ao registrado no mesmo período de 2017 (13 mil). Com isto, no acumulado em doze meses, o saldo líquido de criação de empregos na indústria sofreu, em julho, a terceira desaceleração consecutiva. Seguindo esta mesma tendência de perda de dinamismo, o comércio também registra uma queda no ritmo de criação de empregos com carteira. No acumulado em doze meses, a criação de vagas neste setor recuou de 44,7 mil, em junho, para 34,2 mil, em julho.

GRÁFICO 25

Caged: setores selecionados – saldos em doze meses

(Em mil unidades)



Fonte: Caged/MTb.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A análise da ocupação setorial, com base nos dados da Pnad Contínua, retrata uma expansão da PO em praticamente todos os setores da economia. No segundo trimestre de 2018, na comparação interanual, à exceção da agricultura, da construção civil e do comércio, todos os demais segmentos apontam aumento no número de trabalhadores ocupados (tabela 3). Assim como no Caged, em que pese o fato de registrar uma queda de 2,5% na sua ocupação, a construção civil reduziu o seu ritmo de retração. Já o comércio apontou um recuo de 0,1% na sua PO, atingindo o primeiro resultado negativo, neste tipo de comparação, desde o primeiro trimestre de 2017. Em relação aos demais setores, nota-se ainda que a indústria de transformação mantém uma trajetória de crescimento da ocupação, porém em uma velocidade mais modesta; e que as maiores taxas de expansão continuam concentradas no setor de serviços.

TABELA 3

Pnad Contínua: PO por setores

(Taxa de variação interanual, em %)

	2º trim./ 2016	3º trim./ 2016	4º trim./ 2016	1º trim./ 2017	2º trim./ 2017	3º trim./ 2017	4º trim./ 2017	1º trim./ 2018	2º trim./ 2018
Agricultura	-1,5	-4,7	-4,5	-8,0	-8,1	-4,4	-5,1	-2,3	-1,8
Indústria de transformação	-11,0	-10,1	-7,7	-2,9	0,8	2,1	4,6	2	1,2
Construção civil	3,9	-2,3	-10,8	-9,5	-9,2	-3,8	-1,9	-4,1	-2,5
Comércio	-1,0	-2,8	-0,4	-1,3	0,0	2,4	1,2	1,5	-0,1
Administração pública	-1,4	-2,1	-1,3	-3,1	-3,1	-2,9	-0,6	1,6	0,4
Transporte e correios	5,0	5,2	2,2	10,3	2,9	2,6	-1,0	2,3	0,6
Alojamento e alimentação	3,8	8,0	5,4	11,0	12,9	12,0	8,7	5,7	2,6
Intermediação financeira, imobiliária e serviços às empresas	-10,0	-9,3	1,8	2,5	1,4	5,1	4,2	1,3	0,9
Saúde e educação	5,5	4,2	-0,4	-1,4	-0,4	2,0	2,7	3,8	5,2
Outros serviços	-0,5	2,3	4,0	2,1	7,8	5,0	8,7	10,4	6,0
Serviços domésticos	5,3	2,8	-3,7	-2,9	-2,9	0,4	4,2	2,5	1,6

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

No corte por tipo de vínculo, as estatísticas revelam que o aumento da ocupação na indústria, no segundo trimestre, ocorreu pelo crescimento no número de trabalhadores por conta própria. No caso dos serviços, observa-se que, à exceção do segmento "saúde e educação", cuja PO com carteira registrou variação positiva, todos os demais subgrupos indicam uma expansão da ocupação calcada no aumento dos empregados sem carteira e conta-própria.

TABELA 4

Pnad Contínua: PO por setores e posição na ocupação (2º trim./2018)

(Taxa de variação interanual, em %)

	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
Total	**-0,8**	**3,2**	**2,5**
Agricultura	3,6	1,2	-6,9
Indústria de transformação	-1,1	0,0	9,1
Indústria extrativa	7,0	-9,9	62,5
Siup	-5,6	0,1	-7,6
Construção civil	-8,2	1,4	-1,7
Comércio	-0,7	2,2	-1,1
Intermediação financeira, imobiliária e serviços às empresas	-0,6	7,1	3,9
Transporte	-4,5	4,9	7,9
Serviços pessoais	-8,7	6,7	11,4
Administração pública	-0,3	3,5	-
Saúde e educação	3,0	8,0	18,5
Alojamento e alimentação	-3,9	2,5	8,6
Serviços domésticos	-1,7	3,1	-

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

BOX 1

Informalidade e estrutura setorial da ocupação

Nesse box pretendemos dar uma contribuição para compreender os determinantes da evolução recente da informalidade. Em particular, queremos identificar se a evolução diferenciada da ocupação entre os setores de atividade interferiu na evolução da informalidade.

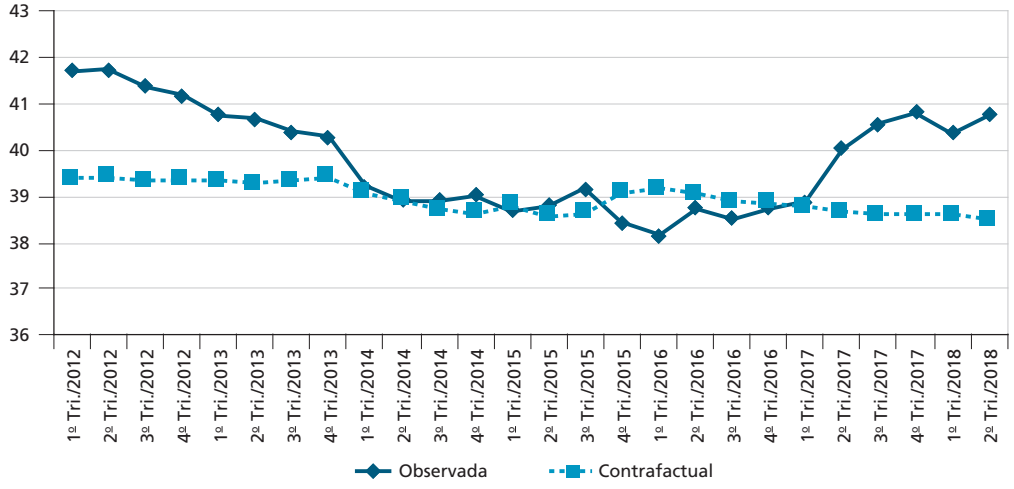
Sabe-se que a frequência de trabalho informal varia consideravelmente conforme o setor de atividade. Segundo os dados da Pnad Contínua, a informalidade no segundo trimestre de 2014 variava de 19% no segmento de serviços de "informação, comunicação, atividades financeiras e administrativas", até 74% na agricultura. Por isso, alterações na parcela de ocupados em cada setor de atividade pode interferir na taxa de informalidade agregada. Por exemplo, tanto um aumento na parcela de ocupados na agricultura quanto uma queda na parcela de ocupados no segmento de serviços de "informação, comunicação, atividades financeiras e administrativas" contribuiriam para um aumento na informalidade.

O gráfico 26 contrasta a evolução da taxa de informalidade com uma evolução contrafactual desse indicador. O contrafactual em questão é computado mantendo fixas as respectivas taxas de informalidade de cada setor. Sendo assim, a linha tracejada reporta qual seria a taxa de informalidade se a única forma de ela variar fosse pela redistribuição dos ocupados entre os setores, tal como exemplificado acima.

GRÁFICO 26

Taxa de informalidade

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A principal mensagem que se pode tirar do gráfico é que o aumento da informalidade observado a partir de 2017 não se deve à alteração na alocação dos ocupados por setor de atividade. Pelo contrário, se tal realocação dos trabalhadores fosse a única fonte de alteração na taxa de informalidade, esta teria se mantido estável abaixo de 39%. Portanto, o aumento recente da taxa de informalidade vem exclusivamente dos respectivos aumentos na taxa de informalidade de diversos setores de atividade.

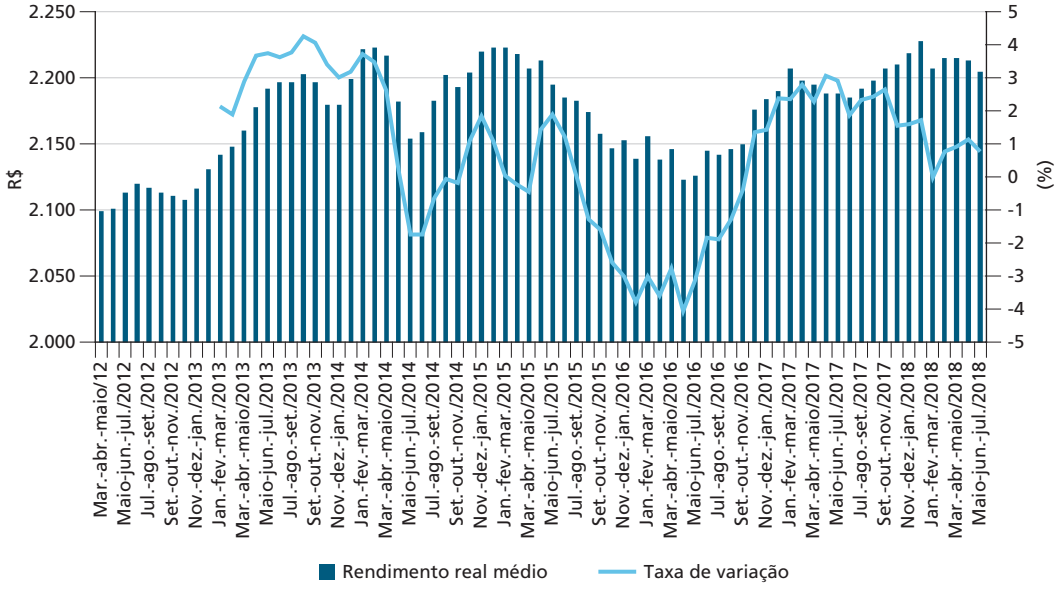
5 RENDIMENTOS

Os rendimentos médios reais vêm mantendo, ao longo do ano, uma trajetória de crescimento, indicando que os efeitos da crise sobre o mercado de trabalho foram mais fortes sobre a ocupação do que sobre a renda. No trimestre móvel, encerrado em julho, o rendimento médio real habitualmente recebido, medido pela Pnad Contínua, registrou alta de 0,8% em comparação ao observado neste mesmo período em 2017 (gráfico 27). Este resultado, entretanto, está contaminado pela queda de 6,0% no rendimento médio dos empregadores, originada pela saída, do plano amostral da pesquisa, de um entrevistado do setor de transportes, da cidade de São Paulo, que declarava ter uma renda mensal de R$ 1.000.000,00.[3] As distorções sobre o cenário da renda causadas por este entrevistado podem ser verificadas por meio da utilização dos microdados extraídos da pesquisa do IBGE. Ao excluir a informação salarial deste indivíduo, nota-se que não apenas a expansão dos rendimentos médios reais, no passado, foi mais amena, mas também que esta se mostra mais intensa no período atual (gráfico 28).

GRÁFICO 27

Pnad Contínua: rendimento médio real

(Valor absoluto, em R$, e taxa de variação interanual, em %)



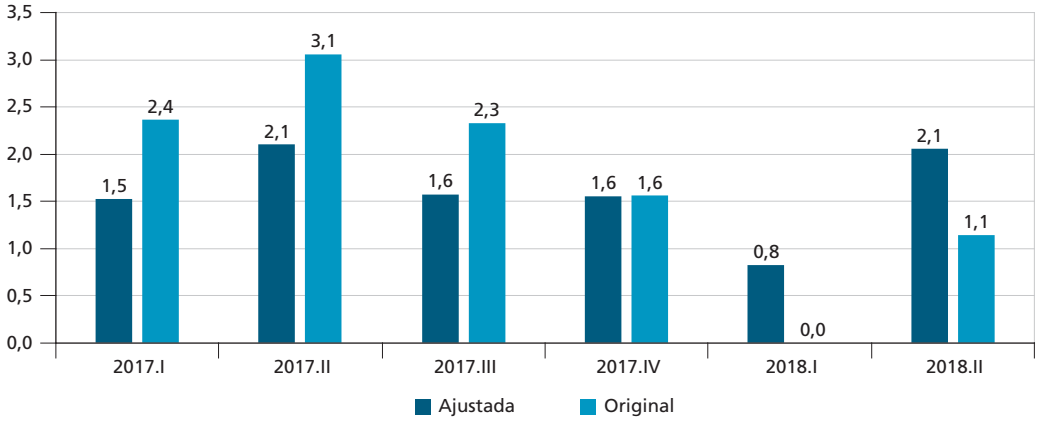
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3. De acordo com as notas metodológicas da Pnad Contínua, divulgadas pelo IBGE, o esquema de rotação da amostra adotado foi o 1-2(5). Neste esquema o domicílio é entrevistado um mês e sai da amostra por dois meses seguidos, sendo esta sequência repetida cinco vezes.

GRÁFICO 28

Pnad Contínua: rendimento médio real – taxa de variação original e ajustada

(Em %)



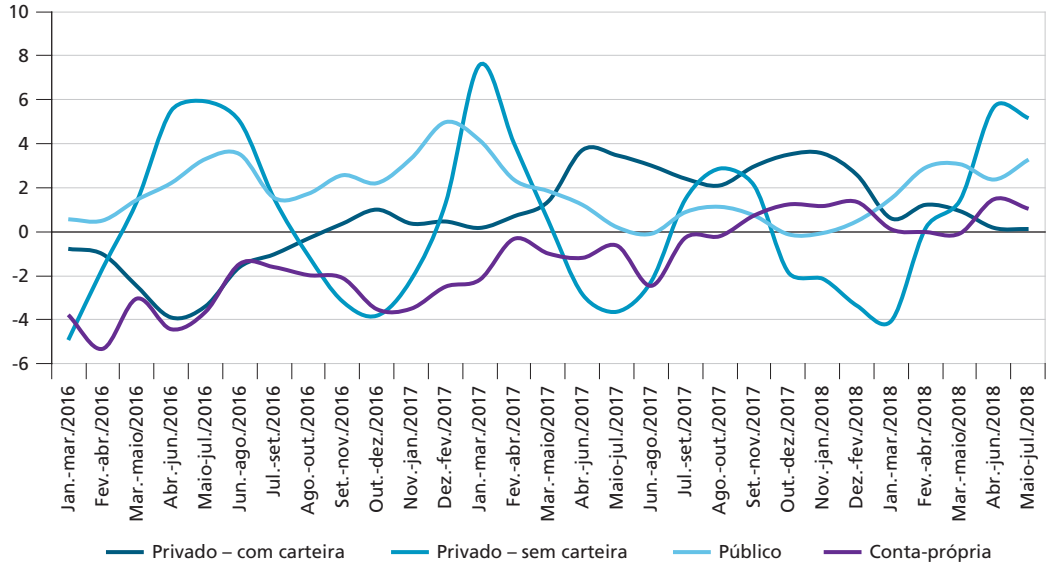
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A análise dos rendimentos por vínculo de ocupação (gráfico 29), excluindo-se os empregadores, revela que, no trimestre encerrado em julho, apenas os empregados no setor público apresentaram aceleração na sua taxa de variação interanual (3,3% ante 2,4% observada em junho). No caso do setor privado com carteira, os rendimentos mantiveram-se praticamente estáveis (alta de 0,1%), enquanto nos segmentos do privado sem carteira e por conta própria, apesar da alta de 5,2% e 1,1%, respectivamente, estas se deram em patamares inferiores aos obtidos no trimestre móvel imediatamente anterior (5,7% e 1,5%).

GRÁFICO 29

Pnad Contínua: rendimento médio real, por tipo de vínculo

(Taxa de variação interanual, em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Ainda de acordo com os microdados da Pnad Contínua, pode-se afirmar que a trajetória dos salários reais não se dá de modo semelhante entre as diversas categorias (tabela 5). A análise por corte geográfico mostra que, apesar de todas as regiões apontarem rendimentos reais crescentes, no segundo trimestre de 2018, a alta observada no Sudeste foi bem acima das registradas nas demais regiões. Em relação ao gênero, nota-se que, embora o rendimento dos homens venha crescendo em ritmo superior ao das mulheres, estes últimos voltaram a crescer no último trimestre do ano, alcançando o melhor resultado desde o segundo trimestre de 2017.

O corte por idade e grau de instrução revela que, pelo segundo trimestre consecutivo, os trabalhadores mais jovens e com ensino fundamental incompleto registram os piores resultados, com queda nos seus rendimentos reais. Na outra ponta, os ocupados com mais de 60 anos e com ensino médio incompleto foram os que apresentaram os maiores ganhos salariais no segundo trimestre de 2018. De modo similar, os chefes de famílias e os trabalhadores das regiões metropolitanas auferiram reajustes superiores aos obtidos pelos seus pares.

TABELA 5

Pnad Contínua: rendimento médio real – dados desagregados

(Taxa de variação interanual, em %)

	2º trim./ 2016	3º trim./ 2016	4º trim./ 2016	1º trim./ 2017	2º trim./ 2017	3º trim./ 2017	4º trim./ 2017	1º trim./ 2018	2º trim./ 2018
Centro-Oeste	-4,0	-1,6	0,4	2,5	2,4	1,4	3,5	2,7	1,0
Nordeste	-4,4	-3,9	0,8	3,6	4,6	3,5	4,2	1,6	1,6
Norte	-1,5	-3,8	-1,5	2,6	1,8	4,8	5,6	3,0	1,0
Sudeste	-4,1	-2,1	-0,7	-1,0	0,0	0,1	0,0	0,2	3,0
Sul	-4,6	-0,8	2,0	4,3	3,9	2,2	1,5	0,3	0,6
Masculino	-5,4	-2,7	0,1	1,1	2,5	2,2	2,6	1,7	2,6
Feminino	-1,6	-0,6	1,1	2,6	1,7	0,9	0,2	-0,4	1,5
18 a 24 anos	-3,1	-2,9	-1,1	1,7	0,1	1,4	0,5	-1,2	-1,1
25 a 39 anos	-3,2	-2,4	1,1	1,2	1,7	0,9	1,2	1,0	1,1
40 a 59 anos	-5,8	-3,1	-1,2	0,8	2,0	2,1	2,1	0,7	2,4
60 anos ou mais	-5,7	1,0	0,1	2,0	3,4	0,4	0,1	0,9	2,5
Não chefe família	-0,6	1,9	4,3	4,9	4,4	3,4	2,0	-0,6	2,0
Chefe família	-6,1	-4,1	-2,1	-0,6	0,7	0,6	1,7	2,2	2,3
Fundamental incompleto	-4,6	-1,9	-1,3	1,9	3,0	1,7	1,2	0,6	-0,9
Fundamental completo	-4,0	-1,3	-0,9	-0,9	0,6	-0,5	-0,1	-0,3	-1,5
Médio incompleto	-4,9	-4,9	-1,5	3,6	2,4	3,8	5,0	3,2	0,7
Médio completo	-4,3	-3,2	-2,1	0,3	-1,0	-2,3	-1,5	-1,5	0,0
Superior	-6,6	-3,8	-1,6	-0,9	0,5	0,1	0,9	-1,1	0,3
Região metropolitana	-3,1	-1,1	0,9	0,7	1,2	1,0	1,6	0,9	2,9
Não região metropolitana	-5,0	-2,8	-0,4	2,0	3,0	2,1	1,6	0,8	1,1

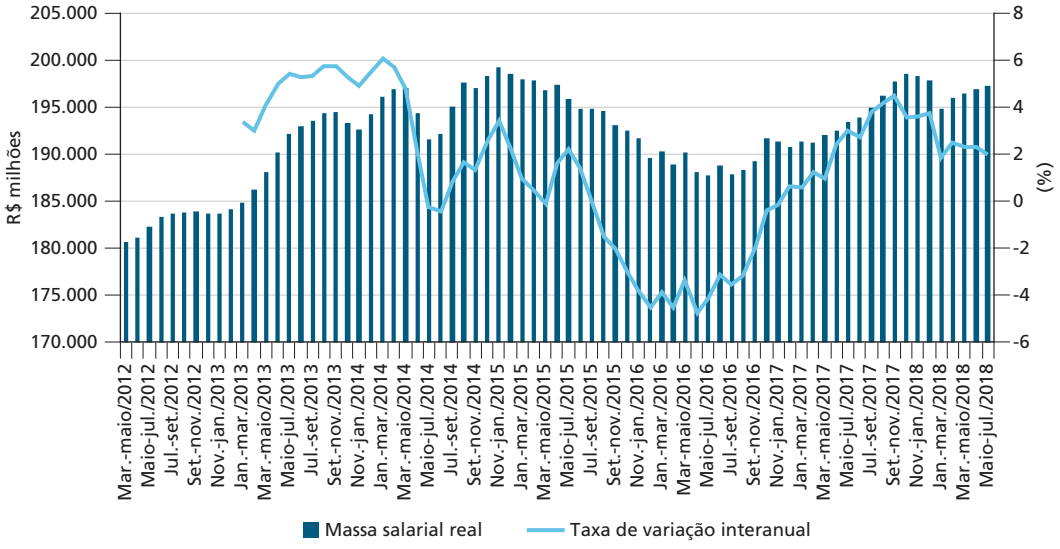
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Ainda que em desaceleração, o aumento da PO, combinado à elevação dos salários reais, vem possibilitando uma expansão continuada da massa salarial real. No último trimestre móvel, encerrado em julho, a massa de rendimentos da economia aponta alta de 2,0% em relação ao observado no mesmo período do ano anterior (gráfico 30). Destaca-se, entretanto, que, assim como ocorre com os rendimentos reais, a taxa de crescimento da massa salarial também vem sendo atenuada pela saída da amostra do empregador de São Paulo, de tal modo que, com a exclusão deste entrevistador, a expansão da massa, no segundo trimestre de 2018, saltaria de 2,3% para 3,3%.

GRÁFICO 30

Massa salarial real habitualmente recebida

(Valor absoluto, em R$ milhões, e taxa de variação interanual, em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Taxa de desocupação

(Em %)

UF	2º trim./ 2014	3º trim./ 2014	4º trim./ 2014	1º trim./ 2015	2º trim./ 2015	3º trim./ 2015	4º trim./ 2015	1º trim./ 2016	2º trim./ 2016	3º trim./ 2016	4º trim./ 2016	1º trim./ 2017	2º trim./ 2017	3º trim./ 2017	4º trim./ 2017	1º trim./ 2018	2º trim./ 2018
Rondônia	4,11	4,11	3,58	4,4	4,92	6,68	6,33	7,49	7,76	8,44	7,82	8,04	8,93	8,07	7,65	10,38	8,16
Acre	9,56	6,96	6,18	8,72	8,72	8,76	7,65	8,68	11,02	12,08	11,67	15,9	14,91	13,54	12,19	14,44	13,55
Amazonas	8,26	6,72	7,71	9,36	9,46	10,05	9,09	12,70	13,21	13,57	14,83	17,71	15,47	16	13,48	13,89	14,18
Roraima	5,24	6,27	6,31	8,9	7,77	9,3	8,07	8,27	7,98	9,71	9,22	10,34	10,84	8,91	9,35	10,31	11,22
Pará	7,02	7,18	6,98	9,17	8,94	8,42	8,61	10,03	10,86	10,96	12,67	13,81	11,39	11,12	10,65	12,18	11,18
Amapá	9,91	10,57	9,52	9,63	10,11	11,71	12,69	14,26	15,8	14,86	16,75	18,48	17,1	16,56	18,76	21,47	21,27
Tocantins	7,65	7,53	6,35	8,73	7,63	9,2	9,02	10,69	11,18	10,75	13,07	12,61	11,71	11,82	10,47	11,03	11,32
Maranhão	7,16	6,69	7,03	8,92	8,78	8,45	8,22	10,83	11,81	11,87	12,95	14,97	14,61	14,38	13,29	15,61	14,33
Piauí	7,01	6,10	5,93	7,7	7,66	7,63	7,18	9,56	9,88	9,38	8,83	12,58	13,52	12,03	13,28	13,17	13,33
Ceará	7,49	7,41	6,58	7,98	8,81	9,54	9,01	10,77	11,45	13,06	12,41	14,25	13,24	11,77	11,05	12,85	11,71
Rio Grande do Norte	11,53	10,54	10,36	11,48	11,57	12,65	12,16	14,35	13,47	14,12	14,67	16,33	15,62	13,7	12,25	14,91	13,14
Paraíba	8,77	9,21	8,07	9,15	9,07	10,3	9,51	10,03	10,7	12,77	11,94	13,21	11,43	10,78	10,05	11,73	10,95
Pernambuco	7,92	8,31	7,59	8,16	9,07	11,2	11,02	13,27	13,96	15,33	15,61	17,1	18,85	17,9	16,84	17,74	16,89
Alagoas	9,65	9,72	9,38	11,07	11,7	10,68	11,3	12,80	13,92	14,76	14,75	17,5	17,82	15,87	15,51	17,7	17,31
Sergipe	9,56	9,04	8,91	8,61	9,05	8,59	9,92	11,25	12,64	14,24	14,97	16,08	14,08	13,6	13,44	17,09	16,83
Bahia	10,10	9,74	9,74	11,31	12,72	12,83	12,18	15,52	15,38	15,91	16,64	18,56	17,48	16,69	14,99	17,94	16,51
Minas Gerais	6,82	6,85	6,24	8,24	7,85	8,63	9,29	11,15	10,93	11,2	11,11	13,67	12,17	12,28	10,64	12,62	10,79
Espírito Santo	6,49	5,79	6,05	6,92	6,62	8,15	9,07	11,05	11,5	12,72	13,6	14,45	13,35	12,99	11,6	12,52	12,03
Rio de Janeiro	6,44	6,13	5,78	6,55	7,2	8,23	8,53	10,01	11,38	12,11	13,44	14,51	15,65	14,48	15,07	15,04	15,37
São Paulo	7,04	7,22	7,08	8,45	8,99	9,57	10,12	11,96	12,18	12,78	12,41	14,23	13,5	13,24	12,71	13,95	13,64
Paraná	4,15	4,07	3,70	5,31	6,15	6,13	5,79	8,06	8,19	8,49	8,05	10,33	8,91	8,46	8,27	9,6	9,06
Santa Catarina	2,78	2,89	2,66	3,87	3,91	4,35	4,18	5,99	6,66	6,36	6,16	7,87	7,51	6,74	6,35	6,52	6,48
Rio Grande do Sul	4,90	5,17	4,50	5,63	5,88	6,85	6,51	7,48	8,72	8,24	8,25	9,14	8,42	8,05	7,98	8,51	8,32
Mato Grosso do Sul	3,93	4,03	3,77	6,1	6,22	6,27	5,93	7,78	6,97	7,66	8,16	9,78	8,86	7,91	7,3	8,45	7,55
Mato Grosso	3,93	3,74	3,97	5,65	6,16	6,62	5,66	9,09	9,8	8,95	9,49	10,47	8,62	9,38	7,33	9,28	8,51
Goiás	5,39	5,14	5,03	6,96	7,34	7,2	7,69	9,95	10,15	10,47	11,2	12,69	11,03	9,25	9,36	10,25	9,47
Distrito Federal	9,19	8,86	8,71	10,78	9,63	10,26	9,7	11,20	10,93	12	13,87	14,12	13,15	12,33	13,24	14,01	12,21

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA A.2

Pnad Contínua: indicadores de mercado de trabalho

(PEA, PIA, PO: Taxa de variação interanual, em %)

	PO									PEA									PIA									Taxa de participação								
	2016			2017				2018		2016			2017				2018		2016			2017				2018		2016			2017				2018	
	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	-1,5	-2,4	-2,1	-1,9	-0,6	1,6	2,0	1,8	1,1	1,8	0,8	1,3	1,4	1,3	2,4	1,8	1,1	0,5	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,3	1,1	1,0	1,0	61,6	61,2	61,4	61,6	61,7	61,8	61,8	61,6	61,4
Centro-Oeste	0,2	-0,4	-0,4	-0,1	1,2	4,0	3,2	3,9	2,7	2,7	2,4	3,5	2,6	2,2	3,6	1,5	2,1	1,4	2,2	2,0	2,2	2,0	1,9	2,4	2,3	2,3	2,0	65,5	64,9	65,6	65,2	65,7	65,7	65,1	65,1	65,4
Nordeste	-3,9	-6,4	-5,5	-4,9	-3,9	-0,2	1,3	0,9	0,6	-0,7	-2,8	-1,2	-1,0	-0,9	0,7	0,7	0,5	-0,6	1,3	1,5	1,6	1,6	1,4	1,3	1,0	0,6	1,0	56,0	55,0	55,0	54,7	54,8	54,7	54,9	54,6	53,9
Norte	-0,2	-2,9	-3,5	-4,2	-0,8	1,9	4,2	3,7	1,5	2,8	-0,1	1,0	0,0	0,6	2,8	2,5	1,9	1,0	2,6	2,3	2,4	2,4	2,2	3,0	2,8	2,5	2,6	61,3	60,3	60,5	60,0	60,3	60,2	60,4	59,6	59,4
Sudeste	-0,9	-1,1	-0,7	-0,5	0,3	2,0	2,1	2,2	1,6	2,9	2,5	2,5	2,7	2,5	3,2	2,4	1,7	1,2	1,0	0,7	0,9	0,6	0,7	1,1	0,8	0,8	0,7	63,5	63,6	63,8	64,4	64,6	64,9	64,8	65,0	65,0
Sul	-0,9	-0,6	-1,3	-0,8	0,8	1,8	1,5	0,4	-0,6	1,8	1,4	0,8	1,3	1,2	1,8	1,5	-0,5	-0,9	1,3	1,3	1,0	1,0	0,7	0,8	1,0	0,6	0,8	64,3	63,9	64,3	64,8	64,6	64,5	64,7	64,0	63,6
Masculino	-1,1	-2,1	-2,6	-2,7	-1,6	0,4	0,9	1,1	0,5	1,9	1,0	0,6	0,2	0,2	1,1	0,7	0,4	-0,1	1,5	1,5	1,4	1,2	1,1	1,0	0,7	0,5	0,6	72,5	72,0	72,0	72,0	71,9	72,0	72,0	71,9	71,4
Feminino	-2,1	-3,0	-1,5	-0,7	0,6	3,2	3,5	2,9	2,0	1,7	0,6	2,1	2,9	2,7	4,0	3,1	2,0	1,2	1,1	0,9	1,3	1,2	1,1	1,7	1,5	1,3	1,4	51,6	51,3	51,6	52,0	52,3	52,5	52,5	52,3	52,2
14 a 24 anos	-7,4	-9,1	-8,8	-5,1	-2,3	2,2	3,0	1,3	-1,5	1,8	-0,3	0,1	1,7	1,6	3,5	2,0	0,0	-2,5	0,1	0,5	0,2	0,7	0,7	-0,1	-0,4	-1,4	-2,2	50,3	49,2	49,7	50,7	50,8	50,9	51,0	51,5	50,6
25 a 39 anos	-1,4	-1,6	-1,4	-2,2	-1,1	0,1	0,4	0,9	0,0	1,3	0,9	1,7	1,1	0,8	0,6	0,0	-0,1	-0,7	0,6	0,9	1,2	0,8	0,3	-0,2	-0,6	-0,3	-0,3	81,9	81,7	81,9	82,0	82,3	82,3	82,4	82,1	82,0
40 a 59 anos	0,5	-0,6	-1,2	-0,8	-0,3	1,6	2,4	1,8	1,9	2,5	1,6	1,0	1,4	1,2	2,3	2,4	1,7	1,7	2,1	1,8	1,5	1,7	1,4	2,0	1,9	1,4	1,7	72,9	72,8	72,7	72,6	72,8	73,0	73,1	72,8	72,8
Mais de 59 anos	-0,5	-2,6	3,1	0,4	3,7	9,1	7,1	8,0	7,8	0,7	-1,7	4,1	1,8	4,5	9,8	8,0	8,0	7,7	2,6	1,6	2,8	1,5	2,5	4,4	4,4	5,0	5,8	22,5	22,2	22,8	22,7	23,0	23,4	23,5	23,3	23,4
Não chefe família	-1,1	-1,6	-1,3	-0,4	0,7	3,4	-89,6	2,7	1,4	3,3	2,4	3,0	3,3	2,9	4,0	2,8	1,6	0,4	1,3	1,1	1,3	1,3	1,0	1,3	0,9	0,4	0,4	57,3	57,0	57,5	58,0	58,3	58,6	58,6	58,7	58,3
Chefe família	-2,0	-3,3	-3,0	-3,4	-2,0	-0,3	0,4	0,9	0,8	0,1	-1,1	-0,8	-0,9	-0,5	0,3	0,6	0,6	0,6	1,4	1,4	1,4	1,0	1,3	1,4	1,5	1,8	2,0	67,6	67,1	66,8	66,6	66,4	66,4	66,2	65,8	65,5
Fundamental incompleto	-3,4	-5,9	-8,8	-7,4	-6,1	-2,7	-0,9	-1,1	-3,0	-0,6	-3,2	-5,3	-4,0	-3,7	-1,7	-1,3	-1,4	-3,6	0,5	-0,1	-2,3	-1,6	-1,7	-1,2	-1,3	-0,7	-1,0	46,2	45,1	44,8	45,3	45,3	44,8	44,8	45,0	44,1
Fundamental completo	-7,5	-11,0	-7,7	-9,1	-12,4	-7,0	-7,4	-8,8	-2,9	-3,5	-7,1	-4,0	-5,3	-10,1	-5,5	-7,2	-9,2	-4,4	-3,3	-4,9	-1,9	-3,8	-7,6	-5,9	-5,9	-7,9	-4,0	58,4	57,4	58,3	57,2	56,8	57,7	57,5	56,4	56,6
Médio incompleto	-10,3	-6,2	3,7	4,3	13,8	14,0	13,0	10,1	-0,3	-2,7	1,1	11,5	9,5	15,6	13,3	10,6	7,1	-1,2	-2,9	0,8	10,1	7,3	11,0	8,1	5,2	2,8	-1,3	53,9	54,5	55,3	53,9	56,1	57,1	58,1	56,2	56,2
Médio completo	1,6	2,3	0,2	0,8	1,6	1,2	-89,6	1,9	1,4	5,1	5,9	3,8	4,2	3,6	2,1	1,8	1,1	0,7	4,3	5,3	3,1	3,3	3,2	2,0	2,1	2,0	1,7	75,2	75,5	75,6	75,3	75,5	75,6	75,4	74,6	74,7
Superior	2,0	0,6	4,6	3,2	4,7	7,9	6,6	7,1	7,2	4,3	2,3	6,2	5,0	5,4	7,9	6,8	6,5	7,3	3,5	2,1	5,7	4,7	5,4	7,4	7,3	7,1	7,9	80,1	79,9	80,4	80,0	80,1	80,3	80,1	79,6	79,7
Região metropolitana	-1,8	-3,1	-3,0	-2,9	-1,0	1,5	2,4	2,0	1,0	1,1	-0,6	-0,2	0,2	0,5	2,2	1,7	0,9	0,1	1,2	1,1	1,3	1,3	1,2	1,4	1,1	0,9	1,0	60,0	59,2	59,3	59,5	59,6	59,7	59,7	59,5	59,1
Não região metropolitana	-1,2	-1,6	-1,0	-0,4	-0,1	1,8	1,6	1,6	1,2	2,7	2,7	3,3	3,0	2,4	2,5	1,9	1,4	0,9	1,5	1,3	1,4	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	63,8	64,0	64,3	64,5	64,6	64,8	64,7	64,7	64,6

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

NOTAS TÉCNICAS

O QUE PODE DAR ERRADO QUANDO SE USAM OS MICRODADOS DA RAIS PARA ANÁLISES DO EMPREGO PÚBLICO POR ENTE FEDERADO? UM INVENTÁRIO DOS PROBLEMAS CONHECIDOS E ALGUMAS SOLUÇÕES
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
Érica Lima Ambrósio
Felipe dos Santos Martins
Igor Ribeiro Mendonça
Lucas Martins de Mattos

COMPARANDO BASES DE DADOS: O CASO DO CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS (CAGED) E DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)
Mariana Eugenio Almeida
Marcelo de Sousa
Felipe Vella Pateo
Augusto Veras Soares M. Albuquerque

A SENSIBILIDADE DO DESEMPREGO ÀS CONDIÇÕES DA ECONOMIA PARA DIFERENTES GRUPOS DE TRABALHADORES
Miguel Foguel
Maíra Penna Franca

O QUE PODE DAR ERRADO QUANDO SE USAM OS MICRODADOS DA RAIS PARA ANÁLISES DO EMPREGO PÚBLICO POR ENTE FEDERADO? UM INVENTÁRIO DOS PROBLEMAS CONHECIDOS E ALGUMAS SOLUÇÕES[1]

Cláudio Hamilton Matos dos Santos[2]
Érica Lima Ambrósio[3]
Felipe dos Santos Martins[4]
Igor Ribeiro Mendonça[5]
Lucas Martins de Mattos[6]

1 INTRODUÇÃO

Coletada desde os anos 1970 e praticamente censitária, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho é reconhecidamente uma fonte riquíssima de informações sobre o emprego formal no país. Os dados da Rais para as administrações públicas (daqui em diante referidos coletivamente como Rais-APU) são, todavia, notoriamente problemáticos (Brasil, 2015, p. 3).

O propósito desta nota é estender e refinar o esforço de Santos *et al.* (2018) no sentido de quantificar e mitigar os problemas da Rais-APU. A seção 2 exemplifica alguns desses problemas.

Santos *et al.* (2018) limitaram-se a analisar o caso dos estados e dos 2.082 municípios com Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ativos em 2017 no

1. Este projeto beneficiou-se do apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), viabilizado pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (SPrev) (Termo de Cooperação BR-T1357).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <claudio.santos@ipea.gov.br>.

3. Consultora do BID contratada no âmbito do Termo de Cooperação BR-T1357. *E-mail*: <erica.ambrosio@ipea.gov.br>.

4. Bolsista na Dimac do Ipea e consultor do BID no projeto contratado no âmbito do Termo de Cooperação BR-T1357. *E-mail*: <felipe.martins@ipea.gov.br>.

5. Bolsista na Dimac do Ipea e consultor do BID no projeto contratado no âmbito do Termo de Cooperação BR-T1357. *E-mail*: <igor.mendonca@ipea.gov.br>.

6. Bolsista na Dimac do Ipea e consultor do BID no projeto contratado no âmbito do Termo de Cooperação BR-T1357. *E-mail*: <lucas.mattos@ipea.gov.br>.

período 2006-2015. Esta nota aplica a metodologia proposta pelos referidos autores a todos os estados e municípios no período 2004-2016.

A nota propõe, ainda, quatro refinamentos à metodologia de Santos *et al.* (2018). O primeiro desses refinamentos consiste no cruzamento dos vínculos da Rais-APU com os dados do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) da Dataprev. O segundo refinamento consiste no cruzamento dos dados da Rais-APU com os dados dos servidores inativos dos entes federados com RPPS divulgados nos respectivos portais de transparência. O terceiro refinamento consiste na análise da robustez intertemporal das declarações da "natureza jurídica" dos estabelecimentos que se declaram órgãos das administrações públicas estaduais ou municipais na Rais em algum ano do período analisado. O quarto refinamento consiste na análise da robustez intertemporal das informações sobre a natureza dos vínculos empregatícios na Rais-APU. Esses refinamentos são discutidos na seção 4, mas – por motivos práticos – aplicados apenas aos dados dos estados e dos municípios com RPPS.

O texto propõe, por fim, uma metodologia – pensada para ser tão geral quanto possível – de identificação de municípios com microdados de boa qualidade em anos específicos na Rais-APU. Essa metodologia é exemplificada na seção 5, novamente com os dados dos municípios com RPPS.

Entre os refinamentos propostos, o cruzamento dos dados da Rais-APU com os dados dos servidores inativos dos portais de transparência e a análise da robustez das informações sobre as naturezas dos vínculos empregatícios mostraram-se quantitativamente bem mais importantes do que os demais. Somados, os impactos de todos os refinamentos propostos sobre a precisão das bases de servidores estatutários dos estados e dos municípios com RPPS ativos entre 2011 e 2016 foram da ordem de 5 pontos percentuais (p.p.) – valor esse que, além de ligeiramente sobrestimado, é bem menor do que o impacto (da ordem de 9 p.p.) dos tratamentos básicos propostos por Santos *et al.* (2018). Por fim, a aplicação da metodologia sugerida nesta nota leva à conclusão de que a cobertura dos servidores estatutários ativos na Rais-APU de 2015 é satisfatória em 1.195 dos 2.082 municípios com RPPS ativos em agosto de 2017. Aperfeiçoamentos em andamento poderão aumentar consideravelmente esse número já no futuro próximo.

2 DEFINIÇÕES BÁSICAS E EXEMPLOS DE PROBLEMAS NA RAIS-APU

Antes de prosseguir, cumpre relembrar alguns conceitos básicos relativos ao emprego público na Rais. Terminada a revisão conceitual, exemplos concretos de estados e municípios com dados problemáticos na Rais são apresentados. Os exemplos têm como objetivo motivar os objetivos e o escopo desta nota.

2.1 Conceitos básicos e quatro clivagens importantes

Em princípio, todos os "órgãos da administração direta e indireta dos governos federal, estadual ou municipal, inclusive as fundações supervisionadas" e empresas públicas – entre um conjunto bem maior de instituições (Brasil, 2018, p. 6) – devem preencher o questionário da Rais anualmente e enviá-lo para o Ministério do Trabalho. O ministério, então, processa, homologa e trata essas informações, divulgando-as "da forma mais

democrática possível, com vista, dentre outros objetivos, de permitir o monitoramento constante e meticuloso das tendências do emprego e renda (...)" (*ibidem*, p. 5).

As informações contidas no questionário da Rais podem ser divididas em dois grupos: *i)* informações sobre o estabelecimento encarregado de preencher o referido questionário; e *ii)* informações referentes aos empregados/servidores com vínculos empregatícios com o estabelecimento em questão.

A natureza jurídica e o endereço do estabelecimento são variáveis-chave na identificação dos órgãos de governo. É natural, por exemplo, identificar como órgãos das administrações públicas estaduais ou municipais aqueles estabelecimentos que declaram ter essas naturezas jurídicas na Rais. Mas o endereço é importante para que se possa determinar de qual estado ou município se está falando. Se, por exemplo, um estabelecimento declara-se como órgão da administração pública estadual e tem sede no estado de Minas Gerais, faz sentido supor que se trata de um órgão da administração pública de Minas Gerais. Analogamente, se um estabelecimento declara-se como órgão da administração pública municipal e está localizado no município de Abaíra, na Bahia, a hipótese usual é que se trata de um órgão da administração pública do município de Abaíra, Bahia.

A identificação de qual ente federado é responsável por qual empresa pública é mais difícil. Daí que esta nota *trata apenas do emprego nas administrações públicas estaduais e municipais*, desconsiderando completamente o emprego nas empresas públicas.

Uma segunda clivagem importante é a existente entre os municípios com ou sem RPPS ativos. Essa diferenciação é importante porque os municípios com RPPS ativos devem prestar contas desses regimes mensalmente para a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (SPrev). Os registros administrativos derivados dessas prestações de contas cumprem um papel importante no exercício da seção 5. Em agosto de 2017 havia 2.082 municípios com RPPS ativos e 3.486 municípios sem RPPS ativos. Todos os estados e o Distrito Federal têm RPPS ativos.

Importa, ademais, diferenciar a natureza do vínculo empregatício do servidor/empregado público. Servidores estatutários são estáveis e – caso o município/estado tenha RPPS ativo – beneficiários dos RPPS. Servidores temporários não são nem uma coisa nem outra. Daí que a contratação de um e de outro tipo de servidor impacta as finanças públicas municipais/estaduais de formas bastante distintas.

Por fim, uma quarta clivagem crucial para os propósitos desta nota é a de pessoas com apenas um ou com mais de um vínculo empregatício com determinado estado/município. É perfeitamente possível, por exemplo, que um procurador estadual seja também professor da universidade pública mantida pelo estado em questão. Ou que uma mesma professora tenha dois vínculos empregatícios de vinte horas semanais na mesma prefeitura – por exemplo, dando aulas de português na educação fundamental de manhã e aulas de educação infantil na parte da tarde. Isso importa por pelo menos dois motivos. Primeiro porque implica que o número de servidores será menor ou igual ao de vínculos. Segundo porque, como se verá a seguir, muito mais coisas podem dar errado nos registros de uma pessoa com vários vínculos empregatícios no mesmo ente federado do que nos registros de uma pessoa com apenas um vínculo por ente federado.

2.2 Exemplos de dados problemáticos

Dados imperfeitos são a regra e não a exceção no trabalho aplicado de economistas e cientistas sociais em geral. O fato de a Rais-APU conter imprecisões não é, portanto, particularmente surpreendente. Mas dois fatores tornam o estudo das imprecisões da Rais-APU interessante. O primeiro é que – como evidenciado na tabela 1 – os dados da Rais-APU para entes federados específicos podem ser muito imperfeitos em um dado ano qualquer. O segundo é que – como discutido nas seções 3 e 4 – essas imperfeições podem ser atenuadas consideravelmente com um conjunto relativamente pequeno de tratamentos estatísticos.

TABELA 1

Quantitativos de vínculos empregatícios nas administrações públicas de municípios selecionados (2012-2016)

Nome	UF	2012	2013	2014	2015	2016
Marapanim	PA	759	10	1.126	1	1.242
Zé Doca	MA	1.377	1.390	17	1.427	13
Natal	RN	16.821	18.265	17.420	1.079	19.180
Carmo do Paranaíba	MG	23	1.256	1.284	1.292	1.373
Santa Luzia	MG	3.631	6.508	3.841	3.466	3.694
Japeri	RJ	4.157	4.038	5.555	4.428	3.131
Monte Alegre dos Campos	RS	215	228	2	243	245
Campo Grande	MS	24.837	26.918	21.080	31.176	30.622

Fonte: Rais-APU.

2.3 Quais perguntas se quer responder?

É possível que os municípios listados na tabela 1 tenham dados menos precisos do que a média nacional. Mas o simples fato de existirem casos como os retratados na tabela 1 já é, por si só, suficiente para alertar o analista de que análises do emprego público por ente federado baseadas nos dados brutos da Rais-APU estão sujeitas a erros muito fortes.

Essa constatação faz com que análises do tipo sejam raras no Brasil. Mais comuns são análises do emprego público "nos estados" ou "nos municípios", nas quais os dados da Rais-APU são comparados aos – e validados pelos – dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE).[7]

Mas não haveria maneiras de se verificar se e quando os microdados da Rais-APU de um determinado ente federado são de boa ou má qualidade? O fato de haver algumas maçãs podres dentro de uma saca quer dizer que todas as maçãs da saca devem ser jogadas no lixo? São essas perguntas para cujas respostas os resultados desta nota visam contribuir.

7. Estudos do tipo podem ser encontrados, por exemplo, no volume organizado por Cardoso Jr. (2011).

3 A ABORDAGEM DE SANTOS *ET AL.* (2018): RESULTADOS PARA OS PERÍODOS 2004-2016 E 2011-2016

Santos *et al.* (2018) sugerem que os microdados da Rais por ente federado podem ser utilizados sempre que: *i)* forem logicamente consistentes ao longo do tempo; e *ii)* forem consistentes, em um dado ano, com dados agregados e/ou com as médias das distribuições relevantes publicados em outras fontes de dados. Trataremos nesta seção do primeiro tipo de consistência – que, em linha com Santos *et al.* (2018), chamaremos de "interna". Voltaremos ao segundo tipo de consistência – dita "externa" – na seção 5.

Os critérios de consistência interna de Santos *et al.* (2018) estão resumidos no quadro 1. A ideia é que algo está errado quando o servidor "aparece" na Rais sem ter sido admitido (erro do tipo 1) ou "desaparece" da Rais sem ter sido desligado (erro do tipo 2). A combinação desses dois erros é chamada de erro do tipo 3. Supõe-se que algo está errado também quando o servidor "desaparece" da Rais em um dado ano e "reaparece" na Rais anos depois (erro do tipo 4). Os demais erros listados no quadro 1 são combinações dos erros 1-4. O quadro 1 denota a presença de um vínculo na Rais pública pela letra "V", e a admissão e o desligamento de um determinado servidor, respectivamente, pelas letras "A" e "D".

QUADRO 1

Uma tipologia de problemas nos dados da Rais pública para os vínculos de servidores estatutários e militares

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erro 1			V	V	V	V	V	D		
Erro 2	A	V	V	V	V	V				
Erro 3				V	V	V	V			
Erro 4	A	V	V	V			V	V	V	D
Erro 5 = erro 4 + erro 1			V	V			V	V	D	
Erro 6 = erro 4 + erro 2		A	V			V	V			
Erro 7 = erro 4 + erro 3			V	V			V	V		

Fonte: Santos *et al.* (2018).

Analisando o universo dos servidores estatutários (apenas) nos estados e nos municípios com RPPS ativos no período 2006-2015 com dados identificados da Rais-APU, Santos *et al.* (2018) estimaram que 39% de todas as observações (de vínculos de servidores estatutários) da Rais-APU no período em questão apresentavam algum dos erros listados no quadro 1 – sendo que o percentual de erros, no caso dos vínculos das pessoas com mais de um vínculo, foi superior a 50% tanto nos estados quanto nos municípios.

Os erros são mais comuns no caso de pessoas com mais de um vínculo porque, nesse caso, a identificação de cada vínculo individual é mais difícil. Quando uma pessoa tem apenas um vínculo, o CPF dela basta para identificá-lo. Mas se uma pessoa tem, por exemplo, dois vínculos, então a identificação de cada vínculo requer não apenas o CPF da pessoa em questão, mas também as datas de admissão em cada um dos vínculos que ela tem.

É comum, entretanto, que as datas de admissão sejam mal reportadas na Rais – ou que a tabulação das referidas datas pelo Ministério do Trabalho seja imperfeita. Contudo, se as datas de admissão são mal reportadas em um dado ano, então não é mais possível identificar os vínculos individuais das pessoas com mais de um vínculo nesse ano – o que, por seu turno, leva ao "desaparecimento" (espúrio) dos vínculos existentes nos anos anteriores e ao "aparecimento" (igualmente espúrio) de vínculos novos (sem data de admissão) no ano em questão.

Santos *et al.* (2018) propõem, assim, cinco "tratamentos" para mitigar as inconsistências lógicas supracitadas.

Inicialmente, propõe-se que a natureza jurídica dos estabelecimentos (CNPJs) identificados como administrações públicas em todos os anos da amostra menos um seja mudada no ano excepcional. A motivação desse tratamento foi o fato de a Secretaria Municipal de São Paulo ter se declarado equivocadamente como "órgão da administração direta estadual" em 2010 – provocando o "desaparecimento" (espúrio) de perto de 60 mil vínculo da prefeitura de São Paulo e o "aparecimento" (igualmente espúrio) desses vínculos no governo do estado de São Paulo no ano em questão.

Em segundo lugar, foram identificados os vínculos sem data de admissão – especificamente nos anos de 2011 e 2013 – na versão da Rais-APU utilizada por Santos *et al.* (2018) –, e as referidas datas foram imputadas. Se, por exemplo, o CPF 0034 tinha dois vínculos em 2010 – digamos o vínculo 0034-2008 de baixa remuneração e o vínculo 0034-1997 de alta remuneração – e tinha dois vínculos sem data de admissão em 2011, as datas de admissão foram imputadas a partir do ordenamento das remunerações em 2010. Ou seja, o vínculo de maior remuneração em 2011 foi identificado como 0 0034-1997 e o vínculo de menor remuneração foi identificado como o 0034-2008.

Em terceiro lugar, todos os "buracos" – isto é, vínculos que desaparecem da série e voltam a aparecer – foram "corrigidos"/preenchidos.

Em quarto lugar, os vínculos que apareceram na série sem nunca terem sido admitidos foram identificados e, no caso da data de admissão ser recente (até três anos antes do "aparecimento" do vínculo na Rais), foram "corrigidos".

Finalmente, todos os CPFs dos vínculos que desapareceram na série sem nunca terem sido desligados foram identificados e "procurados" na Rais inteira (inclusive setor privado) após o desaparecimento. Se encontrados, foram "corrigidos".

Com esses cinco tratamentos (efetivados na ordem descrita acima), Santos *et al.* (2018) reportam um aumento do grau de precisão dos registros dos vínculos de servidores estatutários nos 27 estados (incluindo o Distrito Federal) e nos municípios com RPPS ativos no período 2006-2015, de 61% para 77%, com aumentos proporcionalmente bem maiores no caso dos vínculos de pessoas com mais de um vínculo.

TABELA 2

Quantidades de vínculos empregatícios consistentes e por tipo de erro antes dos e após os tratamentos: todos os municípios, estados e vínculos (2004-2016)

	Acertos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	**Total**	Precisão pré-tratamento (%)	Precisão pós-tratamento (%)	Aumento (p.p.)
Dados ajustados – municípios (um vínculo)	8.316.211	242.300	1.452.720	89.350	**10.100.581**	71,0	82,3	11,4
Dados ajustados – municípios (mais de um vínculo)	6.047.909	87.832	1.034.365	60.079	**7.230.185**	68,0	83,6	15,6
Dados ajustados – estadual (um vínculo)	4.023.564	172.172	878.750	76.451	**5.150.937**	61,9	78,1	16,2
Dados ajustados – estadual (mais de um vínculo)	2.820.272	108.389	792.404	631.702	**3.782.767**	66,3	74,6	8,2
Total	**21.207.956**	**610.693**	**4.158.239**	**287.582**	**26.264.470**	**67,9**	**80,7**	**12,9**

Elaboração dos autores.

TABELA 3

Quantidades de vínculos empregatícios consistentes e por tipo de erro antes dos e após os tratamentos: apenas vínculos estatutários de todos os estados e municípios com RPPS ativos (2004-2016)

	Acertos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	**Total**	Precisão pré-tratamento (%)	Precisão pós-tratamento (%)	Aumento (p.p.)
Dados ajustados – municípios (um vínculo)	2.868.162	206.042	550.601	56.983	**3.681.788**	61,3	77,9	16,6
Dados ajustados – municípios (mais de um vínculo)	718.814	48.885	155.027	23.249	**945.975**	57,1	76,0	18,9
Dados ajustados – estadual (um vínculo)	2.618.676	335.990	537.896	61.536	**3.554.098**	54,0	73,7	19,7
Dados ajustados – estadual (mais de um vínculo)	749.670	122.768	176.638	40.363	**1.089.439**	44,1	68,8	24,7
Total	**6.955.322**	**713.685**	**1.420.162**	**182.131**	**9.271.300**	**55,9**	**75,0**	**19,1**

Elaboração dos autores.

As tabelas 2 e 3 reportam os resultados da metodologia de Santos *et al.* (2018) aos dados: *i)* de todos os vínculos da Rais-APU em todos os estados e municípios do país no período 2004-2016 (tabela 2); *ii)* apenas dos vínculos estatutários da Rais-APU em todos os estados e nos municípios com RPPS ativos no período 2004-2016 (tabela 3). Os dados estão divididos por estados e municípios e entre vínculos de pessoas com apenas um vínculo e de pessoas com mais de um vínculo.

Os dados brutos da tabela 3 são um pouco mais imprecisos do que os reportados por Santos *et al.* (2018), essencialmente por conta do aumento da amostra analisada. É interessante notar, ainda, que a precisão da Rais-APU para todos os vínculos, estados e municípios (tabela 2) é um pouco maior do que a precisão da Rais-APU apenas para os vínculos estatutários de estados e municípios com RPPS ativos. Nada, entretanto, que permita o uso desavisado da base.

Os critérios de consistência de Santos *et al.* (2018) são rígidos. Considere o caso de um município que reportou dados com grande precisão em todos os anos menos 2016. Esse município certamente terá um nível de precisão muito baixo por conta do grande número de erros de desaparecimento não passíveis de correção. Mas isso não significa, naturalmente, que não se possa achar anos na Rais-APU nos quais os microdados do município em questão são de excelente qualidade. Não faz sentido, ademais, "punir" um município que, por exemplo, reportava dados muito ruins até 2009 e passou a reportar dados excelentes a partir de 2010. De outro modo, impor a necessidade de consistência lógica da Rais-APU no período 2004-2016 é um exagero se o objetivo é identificar microdados de boa qualidade na Rais-APU de anos recentes. Com efeito, a tabela 4 mostra que a precisão dos dados brutos e tratados aumenta consideravelmente quando se diminui o tamanho do período coberto pelos testes de consistência.

TABELA 4

Quantidades de vínculos empregatícios consistentes e por tipo de erro antes dos e após os tratamentos: apenas vínculos estatutários de todos os estados e municípios com RPPS ativos (2011-2016)

	Acertos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	**Total**	Precisão pré-tratamento (%)	Precisão pós-tratamento (%)	Aumento (p.p.)
Dados ajustados – municípios (um vínculo)	2.547.926	147.040	247.354	26.616	**2.968.936**	79,9	85,8	5,9
Dados ajustados – municípios (mais de um vínculo)	490.042	20.917	77.376	8.121	**596.456**	67,7	82,2	14,5
Dados ajustados – estadual (um vínculo)	2.470.563	179.793	255.416	12.934	**2.918.706**	75,6	84,6	9,1
Dados ajustados – estadual (mais de um vínculo)	431.028	31.810	69.588	6.440	**538.866**	60,5	80,0	19,5
Total	**5.939.559**	**379.560**	**649.734**	**54.111**	**7.022.964**	**75,5**	**84,6**	**9,1**

Elaboração dos autores.

4 REFINANDO A ABORDAGEM DE SANTOS *ET AL.* (2018)

O principal resultado de Santos *et al.* (2018) é que os erros por conta de "desaparecimentos" de vínculos da Rais-APU sem desligamentos são os mais numerosos, seguidos pelo número de vínculos que "aparecem" sem serem admitidos.

Ora, servidores estatutários podem "desaparecer" da Rais-APU porque: *i)* morreram e não foram desligados; *ii)* aposentaram-se mas não foram desligados; *iii)* a instituição na qual trabalham mudou de natureza jurídica; e *iv)* a instituição na qual trabalham passou a registrar esse servidor como não estatutário. As ocorrências (*iii*) e (*iv*) ajudam a solucionar também os "aparecimentos" sem admissões porque implicam que vínculos "desapareçam" em alguns lugares e "apareçam" em outros.

Esta seção tem como objetivo refinar os tratamentos básicos propostos por Santos *et al.* (2018) de quatro maneiras. O primeiro desses refinamentos consiste no cruzamento dos vínculos da Rais-APU com os dados do Sisobi da Dataprev. O segundo refinamento consiste no cruzamento dos dados da Rais-APU com os dados dos servidores inativos dos entes federados com RPPS divulgados nos respectivos portais de transparência. O terceiro refinamento consiste na análise da robustez intertemporal das declarações da "natureza jurídica" dos estabelecimentos que se declaram órgãos das administrações públicas estaduais ou municipais na Rais em algum ano do período analisado. O quarto refinamento consiste na análise da robustez intertemporal das informações sobre a natureza dos vínculos empregatícios na Rais-APU.

4.1 O que se ganha cruzando os "erros" de Santos *et. al* (2018) com os dados do Sisobi?

Do ponto de vista do aumento da precisão, ganha-se pouco cruzando os dados da Rais-APU com os dados do Sisobi (ver tabela 5). Os resultados desse cruzamento são, todavia, muito instrutivos do ponto de vista analítico.

TABELA 5

Impacto do cruzamento com o Sisobi sobre a precisão da Rais-APU: apenas vínculos estatutários de todos os estados e municípios com RPPS ativos (2011-2016)

	Erro 1	Erro 2	Erro 3	Erros	Sem erros	**Total**
Erros originais	379.560	649.734	54.111	1.083.405	5.939.559	**7.022.964**
	5,40%	9,25%	0,77%	15,43%	84,57%	-
Após tratamentos propostos por meio do Sisobi	378.406	635.198	52.638	1.066.242	5.948.613	**7.014.855**
	5,39%	9,06%	0,75%	15,20%	84,80%	-

Elaboração dos autores.

O número de (CPFs de) servidores estatutários de todos os estados e dos municípios com RPPS ativos que apareceram na Rais-APU entre 2011 e 2016 foi pouco superior a 6 milhões, totalizando pouco mais de 7 milhões de vínculos. O número de registros do Sisobi entre 2001 e 2016 foi de pouco menos de 18 milhões, mas apenas 10,3 milhões (ou 57,7%) desses registros continham os CPFs dos falecidos. Após o pareamento das duas bases – feito inclusive a partir do nome no caso dos registros do Sisobi sem CPFs – foram encontradas 74,1 mil pessoas (ou 1,23% dos 6 milhões de CPFs na Rais-APU) presentes em ambas bases.

Ocorre que a maior parte (71,9%) dessas pessoas não apresentava problemas na Rais-APU. A pessoa pode muito bem vir a falecer após ter sido desligada corretamente da Rais. Adicionalmente, o simples fato de ter falecido não necessariamente corrige um erro de registro na Rais – uma pessoa pode, por exemplo, ter desaparecido da Rais em 2008 e falecido em 2015.

Dito isso, há, de fato, casos nos quais o falecimento da pessoa coincide com o desaparecimento dela da Rais. A aproximação adotada aqui foi assumir que esse é o caso sempre que o servidor desaparece da Rais até dois anos antes ou depois do falecimento. Essa correção diminui os erros do tipo 2 e transforma erros do tipo 3 em erros do tipo 1. A despeito de conceitualmente interessante, a correção não é particularmente importante do ponto de vista quantitativo.

Dois outros fenômenos conceitualmente interessantes – mas igualmente desimportantes do ponto de vista quantitativo – são: *i)* o fato de que muitas pessoas "aparecem" na Rais justamente no ano em que morrem, frequentemente (mas nem sempre) sendo corretamente desligadas nesse ano; e *ii)* o fato de que muitas pessoas/vínculos continuam sendo reportadas na Rais bem depois de terem falecido. No primeiro caso, a opção foi por supor que essas pessoas nunca existiram na Rais-APU – diminuindo, assim, a ocorrência de erros do tipo 1. No segundo caso – um erro não mencionado por Santos *et al.* (2018) –, a opção foi por desligar a pessoa quando do seu falecimento.

Após todas essas correções, a precisão total da base passou de 84,57% para 84,80% (tabela 5).

4.2 O que se ganha "corrigindo" inconsistências nas declarações da natureza jurídica dos estabelecimentos?

Novamente, do ponto de vista do aumento da precisão, a resposta à pergunta do título é muito pouco (ver tabela 6). Mas, uma vez mais, o exercício é instrutivo.

TABELA 6

Impacto da correção dos CNPJs sobre a precisão da Rais-APU: apenas vínculos estatutários de todos os estados e municípios com RPPS ativos (2011-2016)

	Erro 1	Erro 2	Erro 3	Erros
Erros originais	379.560	649.734	54.111	1.083.405
Erros após correção dos CNPJs	373.643	640.423	52.999	1.067.065
Diminuição dos erros (%)	1,56	1,43	2,06	1,51

Elaboração dos autores.

De 2004 até 2016 há 42 mil estabelecimentos diferentes que se declaram pertencentes ao setor público. Desse total, pouco menos de 21 mil (49%) mudam de esfera ao menos um ano e pouco menos de 10 mil (23%) mudam em mais de um ano. Os números diminuem pouco quando se diminui o período analisado. Entre 2011 e 2016, 42% dos estabelecimentos mudam de esfera pelo menos uma vez, sendo que 21% de todos os estabelecimentos mudam de esfera em mais de um ano. Embora esses números pareçam altos e sugiram que a correção do problema possa aumentar fortemente a precisão da Rais-APU, isso não ocorre na prática.

São dois os motivos para isso. O primeiro é que o caso dos estabelecimentos que mudam de natureza jurídica apenas uma vez já tinha sido tratado por Santos *et al.* (2018). O segundo é que os estabelecimentos que mudam de esfera mais de uma vez tendem a ser pequenos.

Esses últimos estabelecimentos foram divididos em dois grupos. No caso dos estabelecimentos que ficaram mais do que 50% dos anos em uma mesma esfera de governo, supôs-se que a esfera na qual o estabelecimento "permaneceu" mais tempo fosse a verdadeira. No caso dos demais estabelecimentos, a esfera de governo foi determinada pela análise dos nomes dos estabelecimentos por meio de expressões regulares. A conclusão, nos dois casos, foi que a maior parte dos estabelecimentos que mudam de natureza jurídica ao longo do tempo na Rais-APU não é, de fato, integrante das administrações públicas, mas pequenos estabelecimentos privados que preenchem errado o campo da natureza jurídica na Rais.

4.3 O que se ganha cruzando os "erros" de Santos *et al.* (2018) com os dados dos servidores inativos dos portais de transparência?

Ao contrário dos refinamentos anteriores, o cruzamento da Rais-APU com os dados dos servidores inativos dos portais de transparência aumenta significativamente a precisão da Rais-APU, notadamente no caso dos estados (tabela 7). Tal cruzamento requer um significativo trabalho de coleta dos dados dos portais de transparência, que é mais fácil de ser feito no caso dos estados do que no caso dos municípios.

TABELA 7

Impacto do cruzamento com os dados dos inativos dos portais de transparência sobre a precisão da Rais-APU: apenas vínculos estatutários de todos os estados e municípios com RPPS ativos (2011-2016)

Bases	Acertos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	**Total**	Precisão (%)	Precisão após tratamento básico (%)	Aumento (p.p.)
Municípios (um vínculo)	2.556.741	147.615	238.539	26.041	**2.968.936**	86,1	85,8	0,3
Municípios (mais de um vínculo)	492.106	21.178	75.312	7.860	**596.456**	82,5	82,2	0,3
Estados (um vínculo	2.570.173	181.709	155.806	11.018	**2.918.706**	88,1	84,6	3,5
Estados (mais de um vínculo)	441.633	32.855	58.983	5.395	**538.866**	82,0	80,0	2,0
Total	**6.060.653**	**383.357**	**528.640**	**50.314**	**7.022.964**	**86,3**	**84,6**	**1,7**

Elaboração dos autores.

No caso dos estados, foram coletados perto de 1 milhão e 100 mil nomes listados como inativos nos portais de 22 estados relativos a dezembro de 2017. Perto de 352 mil dessas pessoas foram encontradas na Rais-APU entre 2011 e 2016. Essas pessoas estão associadas a 375 mil vínculos.

No caso dos municípios, os dados de servidores inativos nem sempre são disponibilizados nos portais – quando há portais. Além disso, o número de municípios com dados não

manipuláveis não é pequeno. Ainda assim, foram encontrados perto de 188 mil nomes de servidores inativos nos portais de 615 municípios relativos a dezembro de 2017. Dessas 188 mil pessoas, 57 mil associadas a 62 mil vínculos foram encontradas na Rais-APU entre 2011 e 2016.

Não é impossível que um servidor inativo volte à atividade – por exemplo, por conta da aceitação de um cargo comissionado. A interpretação dada aqui, entretanto, é que os inativos encontrados na Rais-APU entre 2011 e 2016 são pessoas que estiveram em atividade nesses anos antes de entrarem para a inatividade.

Somando estados e municípios, foram encontrados 407 mil inativos (em 2017) associados a 438 mil vínculos de estatutários ativos em pelo menos um ano entre 2011 e 2016. A maior parte desses 438 mil vínculos tinha registros livres de problemas. Mas perto de 121 mil desses vínculos apresentaram erros do tipo 2 – isto é, contavam como tendo desaparecido da Rais-APU em um dos anos em questão. Outros 3 mil vínculos tinham registros com erros do tipo 3 – isto é, constavam como tendo aparecido na Rais-APU sem serem admitidos e como tendo desaparecido da Rais-APU. A hipótese adotada nesses casos é que o último ano da presença dessas pessoas na Rais-APU foi o ano de aposentadoria. Com isso, foi possível corrigir os erros supracitados e aumentar a precisão da base em 1,7 p.p., com o grosso do aumento ocorrendo nos estados (tabela 7).

4.4 O que se ganha "corrigindo" inconsistências nas declarações da natureza dos vínculos dos servidores?

A correção de inconsistências nas declarações da natureza dos vínculos foi, de longe, o refinamento mais efetivo em termos quantitativos (ver tabela 8).

TABELA 8

Impacto do cruzamento com os dados dos inativos dos portais de transparência sobre a precisão da Rais-APU: apenas vínculos estatutários de todos os estados e municípios com RPPS ativos (2011-2016)

Bases	Acertos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	**Total**	Precisão (%)	Precisão após tratamento básico (%)	Aumento (p.p.)
Municípios (um vínculo)	2.652.531	76.394	220.472	19.539	**2.968.936**	89,3	85,8	3,5
Municípios (mais de um vínculo)	497.908	16.356	75.675	6.517	**596.456**	83,5	82,2	1,3
Estados (um vínculo)	2.570.863	89.804	248.445	9.594	**2.918.706**	88,1	84,6	3,5
Estados (mais de um vínculo)	440.144	23.905	69.235	5.582	**538.866**	81,68	80,0	1,7
Total	**6.161.446**	**206.459**	**613.827**	**41.232**	**7.022.964**	**87,7**	**84,6**	**3,1**

Elaboração dos autores.

Tal como nos demais casos, hipóteses tiveram que ser realizadas sobre a natureza do vínculo empregatício para que correções pudessem ser feitas. Inicialmente foram

identificados todos os vínculos de servidores estatutários cujo tipo de vínculo mudou na Rais-APU dos estados e dos 2.082 municípios com RPPS ativos entre 2011 e 2016. Em segundo lugar, supôs-se que o tipo de vínculo com mais anos era o correto.

Um resultado particularmente importante da correção dos vínculos é que ela reduz a quantidade de erros do tipo 1 desproporcionalmente em relação aos demais erros – vale dizer, muitas pessoas aparecem na Rais-APU como estatutárias sem terem sido admitidas apenas porque foram admitidas em um vínculo diferente do de servidor estatutário. Isso é interessante porque os demais tratamentos impactam desproporcionalmente os erros do tipo 2, afetando relativamente menos os erros do tipo 1.

4.5 Retornos decrescentes em novos refinamentos?

A soma dos resultados dos tratamentos discutidos acima, tomados individualmente, sobrestima ligeiramente o impacto combinado desses tratamentos. Isso ocorre porque cada tratamento impacta os demais. Ainda assim, a referida soma não ultrapassa os 5 p.p. no caso dos vínculos estatutários da Rais-APU de estados e dos 2.082 municípios com RPPS ativos entre 2011 e 2016. Vale dizer, caso o viés de sobrestimação não existisse, a precisão nos referidos vínculos passaria de 84,6%, após os tratamentos básicos (tabela 4), para 89,8%, após os refinamentos discutidos nesta seção.

Haveria muito ainda o que melhorar nos refinamentos discutidos nesta seção. O potencial dos dados dos portais de transparências municipais, em particular, ainda está quase inexplorado – em grande medida por conta das dificuldades associadas à obtenção e à estruturação dos dados em questão. Muito há a aprender, ainda, com o pareamento dos dados dos servidores ativos de estados e municípios dos portais com os dados da Rais-APU. Por fim, os tratamentos discutidos acima – e os demais que vierem a ser desenvolvidos – devem ser devidamente encadeados para evitar a dupla contagem supracitada.

Mas cabe o registro de que, mesmo no melhor cenário, é difícil imaginar a precisão dos registros discutidos acima passando muito dos 90%. O impacto, mesmo sobrestimado, dos refinamentos discutidos nesta seção (5,2%) é pouco superior à metade do impacto (de 9,1%) dos refinamentos básicos de Santos *et al.* (2018). É justo esperar que o impacto dos novos refinamentos não ultrapasse alguns poucos – ainda que valiosos – pontos percentuais.

5 UMA METODOLOGIA GERAL DE UTILIZAÇÃO DOS MICRODADOS DA RAIS PARA ANÁLISE DO EMPREGO PÚBLICO POR ENTE FEDERADO?

A discussão das seções acima procurou explicitar os méritos e as limitações do esforço de tratamento da Rais-APU.

Registre-se, entretanto, que a verificação da consistência lógica dos microdados da Rais-APU dos vários entes federados é apenas uma das partes da metodologia ora proposta. A rigor, a referida consistência – embora significativa – não é condição necessária ou suficiente para a obtenção de microdados de boa qualidade dos servidores ativos de um dado ente federado em um dado ano qualquer. Não é condição suficiente

porque é possível ter dados perfeitamente consistentes apenas de uma subamostra dos dados relevantes. A consistência lógica dos dados não implica boa cobertura, em resumo. Não é condição necessária porque é perfeitamente possível que um ente federado tenha dados muito bons em um ano X qualquer e tenha dados muito ruins em anos anteriores e posteriores a X. Inconsistências intertemporais dos dados não eliminam a possibilidade de que "anos bons" existam, em resumo.

Daí que a segunda parte da metodologia ora proposta é a verificação da consistência "externa" dos dados da Rais-APU, vale dizer a comparação dos dados da Rais-APU com os dados, em geral, agregados – ou de médias das distribuições relevantes – divulgados em pesquisas (como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic ou a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Estadic do IBGE) e/ou registros administrativos (como os Demonstrativos de Resultados de Avaliações Atuariais – DRAAs) e/ou censos (como o Censo Escolar) que têm como objetivo específico a mensuração de variáveis da Rais-APU. Naturalmente, as bases de comparação externa variam, a depender do objetivo do usuário da Rais-APU, e podem, inclusive, não existir.

Os autores desta nota estão envolvidos em um esforço de utilização da Rais-APU para a identificação dos microdados dos servidores estatutários ativos dos municípios com RPPS ativos. Em estudos previdenciários faz grande diferença se há cem ou mil servidores em um dado ente federado. Faz grande diferença também se um dado servidor é homem ou mulher, se essa pessoa tem 20 ou 50 anos, se foi contratada há um ou dez anos, e se é professor ou professora. Daí que, no caso dessa pesquisa, em particular, é importante identificar os entes federados com microdados: *i)* que, somados, cheguem próximos ao quantitativo efetivo de vínculos do ente; *ii)* com o gênero, a idade e o tempo de serviço de cada servidor bem repostados; e, por fim, *iii)* com os servidores estatutários professores da educação básica devidamente identificados.

Idealmente, a identificação dos entes com microdados de boa qualidade, no caso da pesquisa acima, deveria ser feita em vária etapas. Primeiramente, testar-se-ia a consistência lógica intertemporal dos dados de cada ente no período 2011-2016 nos moldes de Santos *et al.* (2018). A seguir, submeter-se-ia os referidos microdados aos tratamentos discutidos nas seções 3 e 4 acima. O próximo passo seria construir uma versão tratada dos microdados em questão. Esses microdados tratados seriam, então, submetidos a testes de consistência externa nas variáveis mencionadas no parágrafo anterior. Os municípios/estados com dados tratados tidos como internamente consistentes e que, ademais, passam nos testes de consistência externa supracitados seriam, então, selecionados.

A pesquisa em questão ainda está em andamento. O objetivo no restante desta seção é apresentar – a título de exemplo e com dados ainda subótimos – os resultados de testes de consistência externa feitos para verificar a cobertura dos microdados da Rais-APU no caso dos servidores estatutários ativos dos municípios com RPPS ativos.

As bases de consistência externa, nesse caso, foram a Munic/IBGE e os DRAAs do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev) do Ministério da Fazenda. Em ambos os casos a variável de interesse é o número de servidores

estatutários ativos. A Munic/IBGE é uma pesquisa feita por meio de questionário enviado aos municípios. Os DRAAs são registros administrativos produzidos com o objetivo de prestação de contas dos municípios para a SPrev. Ambas as bases também têm problemas, de modo que não se pode identificar com certeza qual base tem o dado correto em caso de discrepância entre elas e entre elas e a Rais-APU. A tabela 9 mostra alguns desses casos.

TABELA 9

Discrepâncias entre os quantitativos de servidores estatutários ativos na Rais-APU, no DRAA e na Munic/IBGE em municípios selecionados (2015)

Município	Rais-APU	DRAA	Munic/IBGE	Consistência interna Rais-APU (%)
Itaúna-MG	1.874	1.469	1.301	86,20
Catalão-GO	2.449	1.559	448	85,70

Fontes: Rais-APU, DRAA e Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em linha com a metodologia exposta acima, a operacionalização da verificação da cobertura dos dados dos servidores estatutários ativos da Rais-APU dos municípios com RPPS ativos envolveu vários passos. Inicialmente foram selecionados os municípios com dados brutos com mais de 70% de consistência interna entre 2004 e 2016. Ainda não foi possível construir uma base de dados tratados para cada ente federado no período em questão para o período 2011-2016, o que seria o ideal. Em segundo lugar, os municípios com mais de 70% de consistência interna e com diferenças entre os quantitativos da Rais-APU e do DRAA menores do que 20% no ano de 2015 foram tidos como consistentes interna e externamente. Os municípios selecionados no primeiro passo (isto é, com mais de 70% de consistência interna) e barrados no segundo (isto é, com diferenças entre os quantitativos da Rais-APU e do DRAA maiores que 20%) foram, então, novamente submetidos ao teste de consistência externa, agora usando a Munic/IBGE como base de comparação. Os resultados desses procedimentos são resumidos na tabela 10. Ao fim e ao cabo, 1.134 municípios com RPPS ativos tiveram microdados de servidores estatutários ativos tidos como consistentes na Rais-APU de 2015. As tabelas 11 e 12 apresentam exemplos concretos de municípios com dados com cobertura tida como satisfatória e dados com cobertura tida como insatisfatória.

TABELA 10

Resultados dos testes de consistências externa e interna para verificação da cobertura dos cadastros de servidores estatutários ativos da Rais-APU dos municípios com RPPS ativos

	Inconsistentes	Consistências interna e externa	Consistência interna	Consistência externa	Consistência externa – Rais DRAA	Consistência externa – Rais Munic
Número de municípios	948	1.134	1.331	1.605	1.219	386
% do total	**45,50**	**54,50**	**63,90**	**77,10**	**58,50**	**18,50**

Elaboração dos autores.

TABELA 11

Exemplos de municípios cuja cobertura dos servidores estatutários ativos na Rais-APU foi tida como satisfatória após os dois primeiros testes de consistência externa

Município	Rais-APU	DRAA	Munic	Consistência interna (%)	Rais-APU e DRAA	Rais-APU e Munic
Ariquemes-RO	2.219	2.188	2.136	91,6	*True*	-
Juiz de Fora-MG	7.048	6.772	5.941	87,6	*True*	
Abaetetuba-PA	3.720	0	3.632	70,1	*False*	*True*
Santo Antônio do Descoberto-GO	1.742	0	1.636	73,6	*False*	*True*
Arceburgo-MG	289	281	285	92,6	*True*	-

Fontes: Rais, DRAA e Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 12

Exemplos de municípios cuja cobertura dos servidores estatutários ativos na Rais-APU foi tida como insatisfatória após os dois primeiros testes de consistência externa

Município	Rais-APU	DRAA	Munic	Consistência interna (%)	Rais-APU e DRAA	Rais-APU e Munic
Poço Fundo-MG	301	253	260	31,0	*True*	-
Três Passos-RS	44	484	474	32,0	*False*	*False*
Barreirinhas-MA	1.406	0	1.374	5,0	*False*	*True*
Paranaguá-PR	4.178	4.041	3.956	42,9	*True*	-
Duque de Caxias-RJ	10.588	10.264	10.496	26,7	*True*	-

Fontes: Rais, DRAA e Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Uma vez mais, é possível argumentar que os testes de consistência impostos são demasiadamente duros com a Rais-APU. Como visto acima, não há, em particular, por que supor que as bases utilizadas na comparação externa sejam modelos de perfeição. Daí que os testes em questão podem levar o analista a jogar fora dados consistentes da Rais-APU apenas e tão somente por conta de problemas na Munic/IBGE ou nos DRAAs (tabela 9).

A fim de dar aos 197 municípios com dados internamente consistentes da Rais-APU que não passaram nos dois primeiros testes de consistência externa uma última instância de apelação, optou-se por utilizar os municípios tidos como consistentes em "grupos de treinamento" e "teste" (James *et al.*, 2015, p. 176) na estimação de uma suíte de modelos de previsão da quantidade de servidores estatutários ativos municipais. A ideia é usar as previsões dos modelos como juízes das discrepâncias entre os dados da Rais-APU e os dados das bases utilizadas nos testes de consistência externa.

Os dados dos municípios consistentes foram, então, segregados em dois grupos: treinamento (80% ou 907 municípios) e teste (20% ou 227 municípios). As variáveis utilizadas nos vários modelos foram: *i)* tamanho da população do município; *ii)* receita corrente líquida do município; *iii)* receita própria do município; *iv)* receita de transferências recebidas pelo município; *v)* despesa total do município; *vi)* despesa do município com pessoal e encargos sociais; e *vii)* despesas do município com os vencimentos do pessoal civil do município. A suíte de modelos consistiu em: a) modelo de regressão

linear (James *et al.*, 2015, cap. 3); b) modelo de regressão de Poisson (StataCorp, 2013, p. 377); c) modelo de árvore de regressão (James *et al.*, 2015, cap. 8); d) modelo de *boosting* (*ibidem*); e e) modelo de *random forest* (*ibidem*). As previsões do modelo de *random forest* foram a de menor erro quadrado médio entre todos da suíte.

As previsões do modelo de *random forest* foram então utilizadas para retestar a consistência externa dos dados dos referidos 197 municípios com dados internamente consistentes e que foram reprovados nos testes de consistência anteriores. Esse último teste salva 61 dos referidos 197 municípios. As tabelas 13 e 14 dão exemplos de municípios salvos e não salvos.

TABELA 13

Exemplos de municípios cuja cobertura dos servidores estatutários ativos na Rais-APU foi tida como satisfatória após o terceiro teste de consistência externa

Município	Rais-APU	DRAA	Munic	*Random forest*	Consistência interna (%)	Rais-APU e DRAA	Rais-APU e Munic
Catalão-GO	2.449	1.559	448	2.803	85,74	*False*	*False*
Pareci Novo-RS	190	153	157	191	94,04	*False*	*False*
Itaúna-MG	1.874	1.469	1.301	1.992	86,15	*False*	*False*
Marianópolis do Tocantins-TO	213	268	295	210	80,14	*False*	*False*
Jequié-BA	3.004	0	2.223	2.986	78,41	*False*	*False*

Fontes: Rais, DRAA e Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 14

Exemplos de municípios cuja cobertura dos servidores estatutários ativos na Rais-APU foi tida como insatisfatória após o terceiro teste de consistência externa

Município	Rais-APU	DRAA	Munic	*Random forest*	Consistência interna (%)	Rais-APU e DRAA	Rais-APU e Munic
Juazeiro do Norte-CE	11.328	4.796	4.747	3.335	73,9	*False*	*False*
Bom Jesus-PB	142	0	110	186	87,5	*False*	*False*
Santa Maria de Jetibá-ES	975	778	796	1.287	92,4	*False*	*False*
Querência-MT	887	418	398	708	80,1	*False*	*False*

Fontes: Rais, DRAA e Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota aplicou a metodologia de Santos *et al.* (2018) para os dados brutos da Rais-APU de todos os estados e municípios brasileiros no período 2004-2016. Os resultados obtidos (tabela 2) sugerem que o grau de precisão desses dados é pouco inferior a 68% e pode ser aumentado – com os tratamentos propostos pelos autores em questão – para cerca de 81%. A aplicação da mesma metodologia apenas para os dados dos servidores estatutários dos estados e municípios com RPPS ativos no mesmo período levou a resultados inferiores – isto é, precisão inicial de 56% aumentada com os tratamentos para 76% (tabela 3).

Foram propostos, ademais, quatro tratamentos adicionais aos sugeridos por Santos *et al.* (2018), quais sejam: *i)* o cruzamento dos vínculos da Rais-APU com os dados do Sisobi da Dataprev; *ii)* o cruzamento dos dados da Rais-APU com os dados dos servidores inativos dos entes federados com RPPS divulgados nos respectivos portais de transparência; *iii)* a análise da robustez intertemporal das declarações da "natureza jurídica" dos estabelecimentos que se declaram órgãos das administrações públicas estaduais ou municipais na Rais em algum ano do período analisado; e *iv)* a análise da robustez intertemporal das informações sobre a natureza dos vínculos empregatícios na Rais-APU. Os tratamentos (*i*) e (*iii*) tiveram impactos bem menores do que o tratamento (*ii*) e principalmente o tratamento (*iv*). No caso dos vínculos dos servidores estatutários dos estados e dos municípios com RPPS ativos, o efeito dos quatro tratamentos adicionais é bem inferior, entretanto, ao efeito dos tratamentos originais propostos por Santos *et al.* (2018), sugerindo retornos decrescentes em novos tratamentos.

Por fim, uma metodologia de validação dos microdados da Rais-APU foi proposta e exemplificada, com dados ainda subótimos, para a análise da cobertura dos servidores estatutários ativos da Rais-APU dos municípios com RPPS ativos. A conclusão preliminar é que essa cobertura foi satisfatória em 2015 para 1.195 municípios, de um total de 2.082 com RPPS ativos. Estudos em andamento deverão elevar esse número para a casa dos 1.500-1.600 no já próximo futuro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Nota Técnica MTE (09/09/2015)**: base de dados Rais/2014. Brasília: MTE, 2015.

_____. **Manual de Orientação Rais ano-base 2017**. Brasília: MTE, 2018.

CARDOSO JR., J. C. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5).

JAMES, G. *et al.* **An introduction to statistical learning with applications in R**. 6th ed. New York: Springer, 2015.

SANTOS C. H. *et al.* O quão compatíveis são os dados da Rais e os dos demonstrativos previdenciários brasileiros: estimativas preliminares para o período 2006-2015. *In:* BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**: estudos. Brasília: MF, 2018. (Coleção Previdência Social, v. 36).

STATACORP. **Stata Users Guide Release 13**. College Station: Stata Press, 2013.

COMPARANDO BASES DE DADOS: O CASO DO CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS (CAGED) E DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)

Mariana Eugenio Almeida[1]
Marcelo de Sousa[2]
Felipe Vella Pateo[3]
Augusto Veras Soares M. Albuquerque[4]

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país que produz um grande volume de estatísticas sobre o trabalho. Entre as fontes de dados atualmente disponíveis sobre o mundo do trabalho, destacam-se o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua).

A opção pelo uso de cada uma dessas bases dependerá do escopo e do objeto da pesquisa, sendo fundamental que se conheça suas especificidades metodológicas. Nesse sentido, o objetivo desta nota técnica é apresentar as principais características do Caged e da Pnad Contínua, destacando suas diferenças metodológicas e analisando as tendências do emprego formal observadas em cada uma das bases.

Os resultados revelam que há forte aderência entre as duas bases de dados no que se refere à tendência do emprego formal. No entanto, recomenda-se cautela na comparação dos dados, uma vez que há diferenças metodológicas importantes, em especial no que se refere à natureza, à unidade, ao universo e ao período de referência.

1. Mestra em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), analista técnica de políticas sociais e coordenadora do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, do Ministério do Trabalho (MTb). *E-mail*: <mariana.eugenio@mte.gov.br>.

2. Doutor em sociologia do trabalho pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em políticas públicas e gestão governamental lotado na Coordenação-Geral de Cadastros, Identificação Profissional e Estudos (CGCIPE) do MTb. *E-mail*: <marcelo.a.sousa@mte.gov.br>.

3. Doutorando em sociologia na UnB e analista técnico de políticas sociais, atuando atualmente no Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, do MTb. *E-mail*: <felipe.pateo@mte.gov.br>.

4. Economista pela UnB e colaborador do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, do MTb. *E-mail*: <augusto.albuquerque@mte.gov.br>.

O texto organiza-se em quatro seções, a contar com esta introdução. A seção 2 apresenta as especificidades metodológicas do Caged e da Pnad Contínua, sistematizando as principais diferenças que devem ser consideradas ao realizar análise conjunta dessas bases de dados. A seção 3 analisa a tendência do emprego formal em cada uma das bases, a partir da série histórica que vai de 2012 a 2018. Por fim, a seção 4 traz as considerações finais.

2 ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS DO CAGED E DA PNAD CONTÍNUA

2.1 Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)

O Caged, coordenado pelo Ministério do Trabalho (MTb), foi instituído pela Lei nº 4.923/1965, com o objetivo de registrar "admissões e dispensas de empregados nas empresas abrangidas pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho" (Brasil, 1965, Artigo 1º). Trata-se de um registro administrativo alimentado mensalmente por estabelecimentos formais mediante sistema eletrônico próprio. Os procedimentos para declaração da movimentação de empregados admitidos ou desligados são sistematizados quando da publicação do Manual de Orientações do Caged, por meio de portaria do MTb, de periodicidade anual. A declaração é realizada por meio eletrônico, até o dia 7 do mês subsequente à admissão ou ao desligamento do empregado. As informações encaminhadas fora do prazo legal implicam multa automática ao estabelecimento, variando de acordo com o tempo de atraso (entre R$ 4,70 por empregado até trinta dias de atraso e R$ 13,40 por empregado acima de sessenta dias de atraso).

Em 2017, uma média mensal de 7,6 milhões de estabelecimentos informou 29,5 milhões de movimentações, sendo 14,7 milhões de admissões e 14,8 milhões de desligamentos, gerando saldo de -15,3 mil empregos celetistas. Entre janeiro-junho/2018, uma média mensal de 7,4 milhões de estabelecimentos declarou 15,4 milhões de movimentações, das quais 7,9 milhões de admissões e 7,5 milhões de desligamentos, com saldo de 392,5 mil empregos celetistas (tabela 1).

TABELA 1

Brasil: estabelecimentos declarantes e movimentação – Caged (2017 e 2018, até junho)

	2017	2018 (até junho)
Estabelecimentos (média mensal)	7.603.191	7.367.127
Admissões	14.749.808	7.876.140
Desligamentos	14.765.139	7.483.679
Saldo (admissões - desligamentos)	-15.331	392.461
Movimentação (admissões + desligamentos)	29.514.947	15.359.819

Fonte: Caged/MTb.

2.2 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)

A Pnad, coordenada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi iniciada no segundo trimestre de 1967, com periodicidade trimestral até 1970, passando a ser anual a partir do ano seguinte. Seu propósito é acompanhar a evolução da sociedade brasileira em todas as suas dimensões: trabalho, educação, demografia, habitação, economia,

entre outras temáticas. Seus dados são obtidos a partir de entrevistas domiciliares, em que as informações são prestadas diretamente pelas pessoas. A Pnad anual foi substituída em 2016 pela Pnad Contínua, com metodologia atualizada.

A Pnad Contínua é realizada por meio de uma amostra probabilística de domicílios, extraída de uma amostra-mestra de setores censitários, de forma a garantir a representatividade dos resultados para os diversos níveis geográficos (Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e regiões metropolitanas). Trimestralmente, a Pnad Contínua alcança cerca de 211 mil domicílios em 16 mil setores censitários, os quais visita cinco vezes em cinco trimestres consecutivos (cada domicílio é visitado pela segunda vez após três meses, pela terceira vez três meses após a segunda visita, e assim por diante) (IBGE, 2014).

Tanto o Caged quanto a Pnad Contínua são importantes fontes estatísticas para a análise e a compreensão da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. A comparação das tendências do trabalho a partir dessas duas bases de dados é possível, na medida em que se complementam e possibilitam desenvolver ângulos distintos de reflexão. No entanto, as possibilidades de análise devem ser contextualizadas considerando as especificidades das próprias bases de dados. Assim, a comparação entre dados estatísticos oriundos do Caged e da Pnad Contínua deve ocorrer mediante a devida atenção às suas singularidades.

As principais características metodológicas do Caged e da Pnad Contínua estão sintetizadas abaixo (quadro 1).

QUADRO 1

Principais características metodológicas do Caged e da Pnad Contínua

Especificação	Caged	Pnad Contínua
Natureza	Registro administrativo.	Pesquisa por amostra probabilística de domicílios.
Universo	Empregado celetista.	Força de trabalho.
Unidade	Vínculo de trabalho celetista.	Pessoa.
Fonte	Estabelecimento (empresa).	Morador do domicílio.
Período de referência	Mês.	Semana de referência distribuída ao longo do trimestre.
Captação da informação	Aplicativo Caged Informatizado (ACI), Formulário Eletrônico do Caged (FEC) ou sistema próprio de folha de pagamento do estabelecimento.	Local de residência.
Abrangência geográfica	Nacional.	Nacional.
Recorte geográfico	Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, regiões metropolitanas e municípios.	Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, regiões metropolitanas que contêm municípios das capitais, municípios das capitais, região integrada de desenvolvimento econômico (Ride) Grande Teresina.
Divulgação	Mês seguinte ao de referência.	Segundo mês seguinte ao trimestre civil encerrado.

Fontes: IBGE e MTb.

Entre as especificidades metodológicas do Caged e da Pnad Contínua, vale a pena destacar quatro: *natureza, unidade, universo* e *período de referência*.

Em primeiro lugar, é necessário observar que os dados estatísticos do Caged referem-se a uma *população*, no sentido *estatístico* do termo (Levin, 1978). O Caged é constituído por um conjunto de unidades observacionais que possuem como característica comum

o fato de serem *empregados celetistas*, isto é, terem celebrado contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com empregadores. Trata-se de uma importante diferença face à Pnad Contínua, a qual é estruturada a partir de uma amostra probabilística de domicílios, conformando estatisticamente um subconjunto de uma população (no caso, da sociedade brasileira).

Em segundo lugar, deve-se destacar que a principal unidade do Caged é o *vínculo empregatício celetista*. Os estabelecimentos informam a movimentação, isto é, as admissões e os desligamentos realizados dentro do mês de referência. As informações declaradas consistem basicamente na *identificação do estabelecimento* (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica/Cadastro Específico do INSS – CNPJ/CEI, endereço), na *identificação* e nos *atributos pessoais do empregado* (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep, Cadastro de Pessoa Física – CPF, registro da carteira de trabalho, nome, nascimento, raça/cor, deficiência, gênero, escolaridade), nas *características do vínculo empregatício* (ocupação, salário contratual, indicador de aprendiz/teletrabalho/trabalho parcial/trabalho intermitente e dados de exame toxicológico – se necessário) e nas *características da movimentação* (data de admissão, tipo de movimento,[5] horas contratuais, data do desligamento). O vínculo empregatício não se confunde com a pessoa física, que é a principal unidade da Pnad Contínua. A CLT permite que um empregado celebre mais de um contrato de trabalho, com um ou mais estabelecimentos.

Em terceiro lugar, é importante reter que as informações declaradas pelos estabelecimentos ao Caged referem-se exclusivamente aos *empregados celetistas*. As empresas não são obrigadas a declarar no Caged todos os profissionais que compõem seu quadro de colaboradores. O universo a ser declarado consiste nos trabalhadores contratados pelos seguintes tipos de vínculo empregatício:

- empregados regidos pela CLT, por prazo indeterminado, por prazo determinado ou para prestação de trabalho intermitente[6] (inclusive a título de experiência);
- empregados com contrato de trabalho por prazo determinado regido pela Lei nº 9.601/1998;
- empregados regidos pelo Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 5.889/1973);
- aprendizes, conforme definido nos termos do Artigo 428 da CLT e pelo Decreto nº 5.598/2005;
- empregados contratados como trabalhadores temporários, regidos pela Lei nº 6.019/1974.[7]

Nesse sentido, não fazem parte da base de dados do Caged os seguintes tipos de trabalhadores:

- servidores públicos da administração pública direta ou indireta (incluindo fundações), nos níveis federal, estadual ou municipal (tanto efetivos quanto cedidos ou requisitados);
- servidores públicos não efetivos (ocupantes de cargos comissionados ou admitidos por meio de legislação especial outra que não a CLT);

5. Tipos de movimentos: primeiro emprego, reemprego, contrato por prazo determinado, reintegração, transferência de entrada (admissões) e dispensa sem justa causa por iniciativa do empregador, dispensa com justa causa por iniciativa do empregador, a pedido por iniciativa do empregado/espontâneo, término de contrato por prazo determinado, término de contrato, aposentadoria, morte, transferência de saída e desligamento por acordo empregado/empregador (desligamentos).

6. Inovação introduzida pela Lei nº 13.467/2017.

7. Estes em caráter opcional.

- trabalhadores autônomos (conta-própria);
- trabalhadores avulsos, nos termos da Lei nº 8.630/1993;
- trabalhadores eventuais;
- empregados domésticos residenciais;
- diretores sem vínculo empregatícios, com ou sem recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- dirigentes sindicais;
- ocupantes de cargos eletivos que não recebam vencimentos pelo órgão de origem;
- estagiários;
- trabalhadores cooperativados;
- trabalhadores em regime de contrato de trabalho por prazo determinado regido por lei estadual, municipal ou pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Desse modo, percebe-se que o Caged registra informações relativas a uma parcela específica da força de trabalho ocupada, conforme classificada e mensurada pela própria Pnad Contínua como empregados com carteira de trabalho assinada. No segundo trimestre de 2018, tais empregados correspondiam a 37,4% da força de trabalho ocupada, de acordo com a Pnad Contínua (tabela 2). Desse modo, pode-se afirmar que a Pnad Contínua espelha a totalidade da força de trabalho do mercado de trabalho brasileiro, tanto ocupada quanto desocupada. Por sua vez, o Caged concentra informações sobre sua parcela mais expressiva: os empregados com carteira de trabalho assinada.

TABELA 2

Brasil: força de trabalho ocupada segundo posição na ocupação (2º trim./2018)

Posição na ocupação	**Total**	(%)
Empregado com carteira[1]	**34.128**	37,4
Conta-própria	**23.064**	25,3
Empregado sem carteira[2]	**13.461**	14,8
Estatutário	**7.843**	8,6
Trabalhador doméstico	**6.231**	6,8
Empregador	**4.367**	4,8
Trabalhador familiar auxiliar	**2.143**	2,3
Total	**91.237**	**100,0**

Fonte: Pnad Contínua/IBGE (trimestre móvel abril-maio-junho/2018).
Notas: [1] Inclui empregado dos setores público e privado com carteira.
[2] Inclui empregado dos setores público e privado sem carteira.

Por fim, destaque-se que o período de referência do Caged é o *mês*, enquanto a Pnad Contínua possui *periodicidade trimestral* e coleta informações com base na *semana de referência* (semana de domingo a sábado que precede a semana de entrevista) (IBGE, 2014, p. 9). Essa diferença é particularmente importante para analisar a evolução dos dados do Caged e da Pnad Contínua na passagem do quarto trimestre para o primeiro trimestre do ano seguinte, em função da concentração de desligamentos realizados após os picos de produção e consumo associados ao último trimestre do ano. No caso do

Caged, estas demissões são captadas ainda em dezembro, o que explica o saldo negativo recorrente neste mês. No caso da Pnad Contínua, por se tratar de uma pesquisa trimestral, apenas uma parcela dos domicílios é visitada no mês de dezembro, de forma que a outra parcela havia sido visitada em outubro e novembro, antes da ocorrência das demissões. A dessincronia na captação dos dados entre ambas pesquisas pode induzir a situações como a de empregados cujas demissões ocorreram no mês de dezembro serem captados pela Pnad Contínua apenas no primeiro trimestre do ano seguinte, por exemplo.

Ademais, a periodicidade trimestral calculada na base da semana de referência faz com que o estoque da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) reflita uma média do estoque verdadeiro de trabalhadores durante o trimestre analisado, e não o estoque ao final do trimestre. Para que se possibilitem comparações adequadas, faz-se necessário, portanto, calcular o estoque médio do mesmo trimestre para outras fontes de dados.

3 COMPARANDO A TENDÊNCIA DO EMPREGO CELETISTA SEGUNDO O CAGED E A PNAD CONTÍNUA

Desse modo, considerando as especificidades metodológicas apresentadas, não é recomendável a comparação pura e simples dos resultados obtidos pelas duas pesquisas. Para a correta análise comparativa dos resultados do Caged e da Pnad Contínua, deve-se realizar três procedimentos:

- *aproximar os dois universos*: visto que o Caged concentra-se no emprego celetista, deve-se identificar na Pnad Contínua os dados relativos apenas aos empregados do setor privado e do setor público com carteira de trabalho assinada;
- *aproximar a abrangência temporal*: uma vez que a Pnad Contínua é estruturada com base no trimestre, deve-se calcular o saldo trimestral de empregados celetistas do Caged, mediante a somatória dos saldos mensais que compõem o trimestre em referência;
- *aproximar os indicadores*: o Caged não possui informações sobre a quantidade (estoque) de empregados celetistas, visto que suas informações consistem na movimentação de admissões e desligamentos, que geram saldos positivos ou negativos de emprego. Para estimar a quantidade de empregados celetistas, pode-se adotar a quantidade de empregados celetistas conforme captado pela Rais de determinado ano e somar cumulativamente os saldos trimestrais de emprego do Caged do ano posterior. Desse modo, para fins de exercício comparativo, pode-se adotar como referência o estoque inicial de empregados celetistas da Rais 2010 e somar cumulativamente os saldos mensais do Caged 2011 (abrangendo as declarações encaminhadas dentro e fora do prazo), de modo a estimar o estoque de empregados celetistas existente em 1º de janeiro de 2012.

Por meio desses procedimentos, evita-se o erro de misturar o emprego celetista aos outros tipos de posição na ocupação (emprego informal, trabalho por conta própria, emprego estatutário, empregador etc.), eliminam-se distorções decorrentes da comparação entre diferentes períodos do ano (comportamental sazonal da economia) e adota-se um indicador comum para tornar comparável a evolução do emprego celetista em ambas bases de dados. Desse modo, garante-se que a comparação entre Caged e Pnad Contínua trata do mesmo objeto (emprego celetista) no mesmo período de tempo (trimestres idênticos) e segundo o mesmo indicador (quantidade de empregados celetistas).

Para realizar exercício comparativo da evolução do emprego celetista segundo o Caged e a Pnad Contínua, procedeu-se da forma abaixo descrita.

- *Pnad Contínua*: considerou-se a quantidade de *empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada* e de *empregados no setor público com carteira de trabalho assinada*, entre o primeiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2018.[8] O somatório desses dois quantitativos equivale ao estoque de empregados celetistas da Pnad Contínua (tabela A.1).
- *Caged*: realizou-se a extração dos dados relativos ao saldo mensal de empregos celetistas entre janeiro de 2012 e junho de 2018, considerando tanto as informações encaminhadas no prazo quanto fora do prazo legal (tabela A.2). A estimativa de estoque inicial de empregos celetistas de cada ano foi calculada somando-se a quantidade de vínculos empregatícios celetistas da Rais de dois anos anteriores ao somatório dos saldos mensais de emprego do ano anterior (tabela A.3). O estoque médio trimestral de empregos celetistas foi estimado somando-se o estoque inicial de empregos celetistas ao saldo mensal de empregos celetistas de cada trimestre e calculando-se a média do trimestre (tabela A.4).

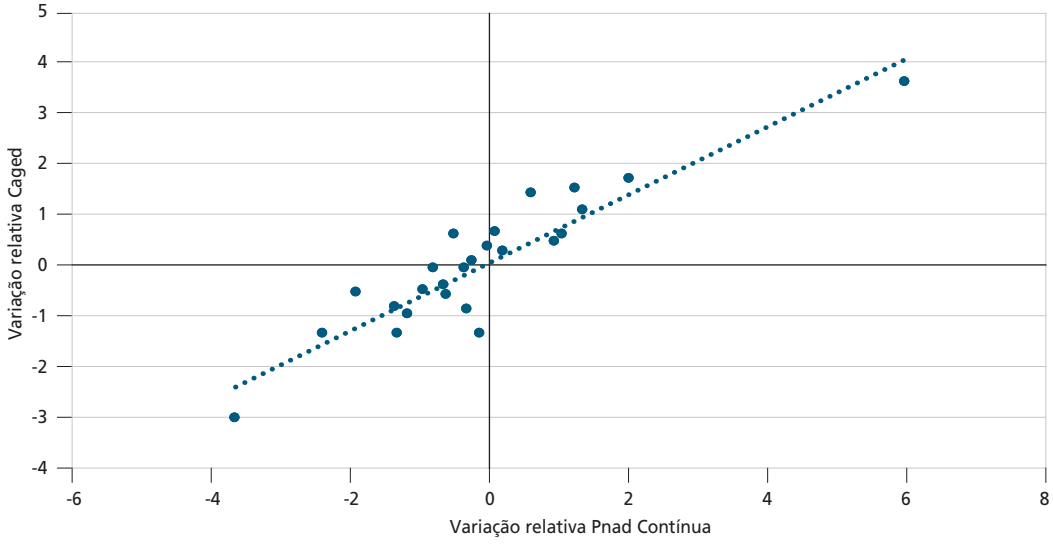
Uma vez adotados os procedimentos descritos, tornou-se possível compor uma série histórica trimestral 2012-2018 comparável entre o Caged e a Pnad Contínua.

A evolução do estoque trimestral de empregos celetistas segundo o Caged e a Pnad entre 2012 e 2018 indica haver uma *forte aderência* entre as duas bases de dados. Uma comparação da variação relativa dos estoques em relação ao trimestre anterior realizada para o período de início de 2012 até o segundo trimestre de 2018 mostra um coeficiente de correlação de 0,91, revelando-se bastante alta, especialmente por tratar-se de uma variação relativa. A correlação é demonstrada no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Coeficiente de correlação da variação relativa do estoque do Caged e da Pnad Contínua

(Em %)



Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: Observatório Nacional do Mercado de Trabalho/MTb.

8. A quantidade de empregados no setor privado e de empregados no setor público com carteira de trabalho assinada relativa ao segundo trimestre de 2018 foi obtida na Pnad Contínua trimestre móvel abril-maio-junho/2018, divulgada em julho.

Igualmente, uma análise da série histórica da diferença na variação relativa a cada trimestre demonstra que não há uma tendência recente de aumento na diferença entre os resultados do Caged e da Pnad Contínua, conforme tabela 3.

TABELA 3

Variação relativa do estoque de empregados na Pnad Contínua e no Caged e diferença na variação relativa

	Pnad Contínua (%)	Caged (%)	Diferença na variação relativa
2º trim./2012	2,03	1,69	0,34
3º trim./2012	0,64	1,40	-0,76
4º trim./2012	0,98	0,42	0,56
1º trim./2013	-0,76	-0,11	-0,65
2º trim./2013	1,28	1,46	-0,18
3º trim./2013	1,36	1,05	0,31
4º trim./2013	1,09	0,59	0,49
1º trim./2014	-3,63	-3,04	-0,59
2º trim./2014	6,01	3,58	2,43
3º trim./2014	-0,46	0,60	-1,06
4º trim./2014	-0,32	-0,11	-0,21
1º trim./2015	-1,27	-1,40	0,13
2º trim./2015	-0,61	-0,41	-0,20
3º trim./2015	-1,31	-0,85	-0,46
4º trim./2015	-0,12	-1,40	1,28
1º trim./2016	-2,34	-1,37	-0,98
2º trim./2016	-0,59	-0,63	0,04
3º trim./2016	-0,93	-0,51	-0,42
4º trim./2016	-0,27	-0,92	0,65
1º trim./2017	-1,89	-0,55	-1,34
2º trim./2017	0,21	0,24	-0,03
3º trim./2017	0,00	0,34	-0,34
4º trim./2018	-0,22	0,04	-0,26
1º trim./2018	-1,15	-0,99	-0,16
2º trim./2018	0,12	0,60	-0,49

Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: Observatório Nacional do Mercado de Trabalho/MTb.

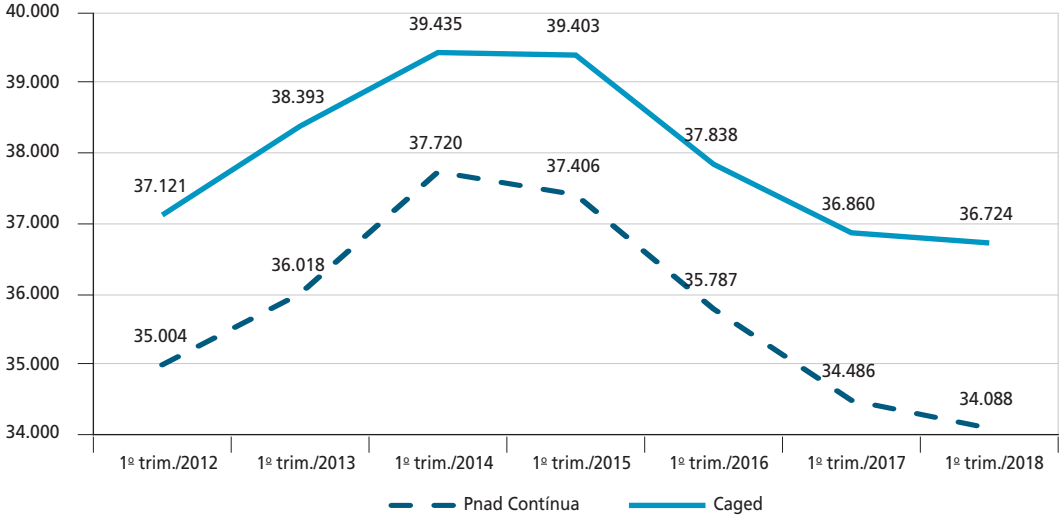
A comparação trimestre a trimestre o comprova, ainda que com diferenças de intensidade das curvas no primeiro, no segundo e no terceiro trimestres de 2014 e no primeiro, no segundo e no terceiro trimestres de 2017 (gráficos 2 a 4).

Há apenas um ponto importante de dissonância: no quarto trimestre de 2017, o estoque estimado de empregos celetistas do Caged indica haver *crescimento* em relação ao ano 2016 (36,7 milhões para 36,9 milhões), ao passo que a Pnad Contínua sinaliza *queda* no estoque de 2016 face ao ano 2017 (35,2 milhões para 34,5 milhões) (gráfico 5).

Não obstante, ao se observar o intervalo contínuo entre o primeiro trimestre de 2017 e o segundo trimestre de 2018, verifica-se um espelhamento entre as curvas do Caged e da Pnad, com diferenças de intensidade (gráfico 6).

GRÁFICO 2

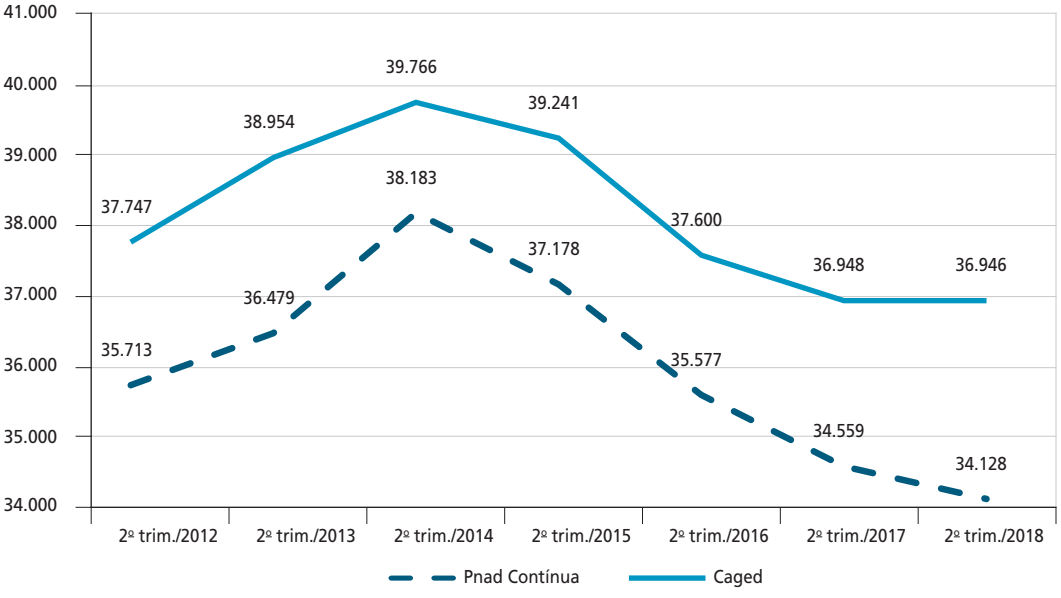
Brasil: evolução comparada trimestral Caged e Pnad Contínua (1º trim./2012-1º trim./2018)



Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: CGCIPE/MTb.

GRÁFICO 3

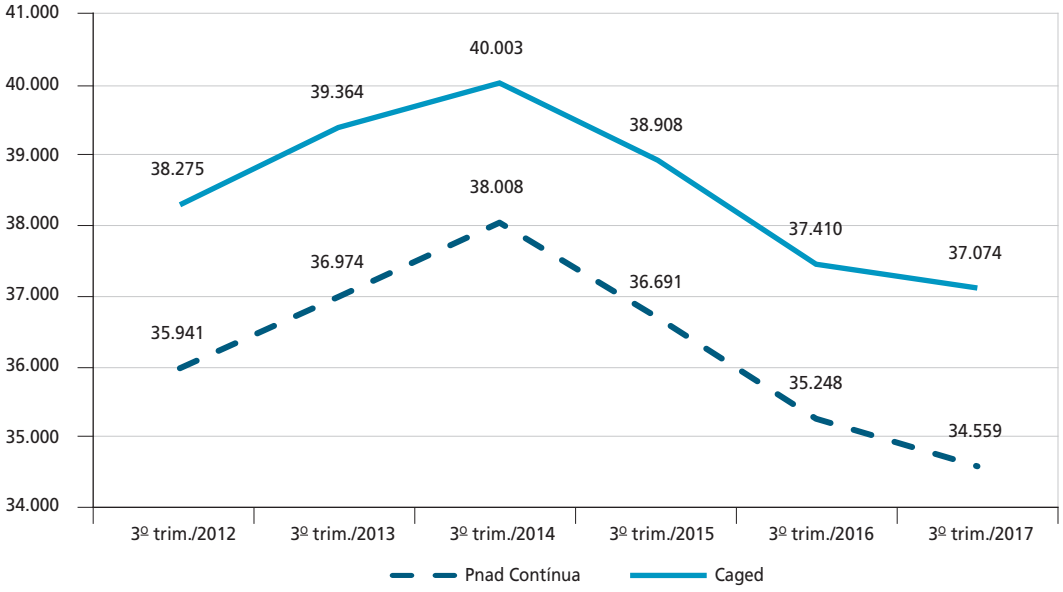
Brasil: evolução comparada trimestral Caged e Pnad Contínua (2º trim./2012-2º trim./2018)



Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: CGCIPE/MTb.

GRÁFICO 4

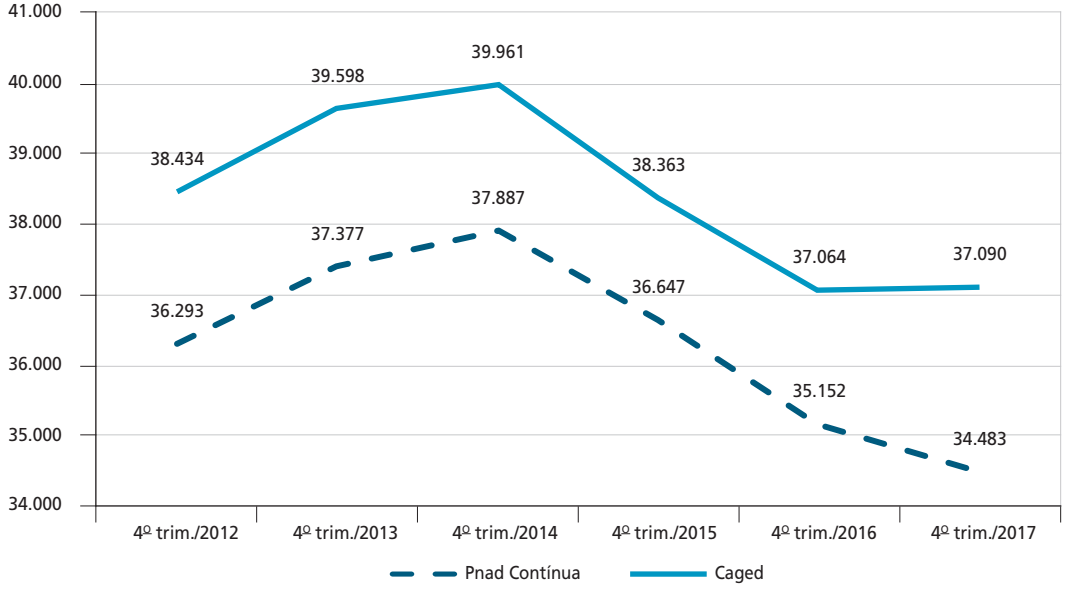
Brasil: evolução comparada trimestral Caged e Pnad Contínua (3º trim./2012-3º trim./2017)



Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: CGCIPE/MTb.

GRÁFICO 5

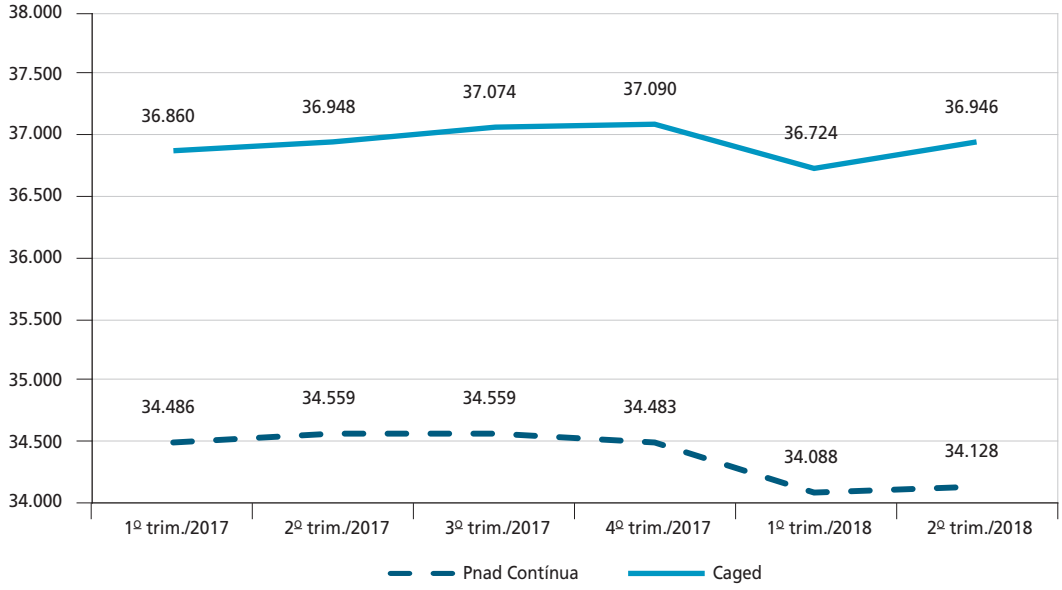
Brasil: evolução comparada trimestral Caged e Pnad Contínua (4º trim./2012-4º trim./2017)



Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: CGCIPE/MTb.

GRÁFICO 6

Brasil: evolução comparada trimestral Caged e Pnad Contínua (1º trim./2017-2º trim./2018)



Fontes: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração: CGCIPE/MTb.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, adotando-se os devidos cuidados metodológicos, pode-se concluir que inexiste contradição entre a evolução do emprego celetista conforme indicada pelo Caged e pela Pnad Contínua. A utilização de procedimentos cientificamente balizados permite verificar ser injustificável a alegação de que as duas pesquisas apresentam resultados díspares acerca da evolução do emprego formal.

O Caged e a Pnad Contínua refletem com fidedignidade a dinâmica do emprego celetista no mercado de trabalho brasileiro, a partir de suas especificidades. Uma diversidade de opções que tanto mais fortalece a capacidade de analistas, instituições de pesquisa e órgãos governamentais para melhor compreender o fenômeno do trabalho no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1965. Disponível em: <https://goo.gl/6J22Yb>. Acesso em: 16 ago. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

LEVIN, Jack. **Estatística aplicada às ciências humanas**. São Paulo: Ed. Harper & Row do Brasil, 1978.

ANEXO

TABELA A.1

Brasil: empregados no setor privado e no setor público com carteira segundo trimestre e ano (2012-2018)

	Empregado no setor privado com carteira	Empregado no setor público com carteira	**Total**
1º trim./2012	33.541.456	1.462.549	**35.004.005**
2º trim./2012	34.232.923	1.480.567	**35.713.490**
3º trim./2012	34.552.258	1.388.483	**35.940.741**
4º trim./2012	34.907.005	1.386.344	**36.293.350**
1º trim./2013	34.642.632	1.375.748	**36.018.380**
2º trim./2013	35.080.995	1.397.813	**36.478.808**
3º trim./2013	35.635.577	1.338.770	**36.974.346**
4º trim./2013	36.050.328	1.326.229	**37.376.557**
1º trim./2014	36.399.207	1.320.866	**37.720.073**
2º trim./2014	36.879.739	1.302.766	**38.182.505**
3º trim./2014	36.652.900	1.354.617	**38.007.517**
4º trim./2014	36.505.777	1.380.929	**37.886.705**
1º trim./2015	36.065.881	1.339.628	**37.405.509**
2º trim./2015	35.909.206	1.268.431	**37.177.637**
3º trim./2015	35.415.639	1.275.154	**36.690.793**
4º trim./2015	35.403.139	1.243.466	**36.646.605**
1º trim./2016	34.631.166	1.156.254	**35.787.420**
2º trim./2016	34.423.536	1.153.127	**35.576.663**
3º trim./2016	34.109.764	1.137.812	**35.247.576**
4º trim./2016	34.005.374	1.146.666	**35.152.040**
1º trim./2017	33.406.226	1.079.888	**34.486.113**
2º trim./2017	33.330.991	1.228.207	**34.559.198**
3º trim./2017	33.299.629	1.259.563	**34.559.191**
4º trim./2017	33.320.689	1.162.461	**34.483.150**
1º trim./2018	32.912.887	1.175.369	**34.088.256**
2º trim./2018	32.834.000	1.294.000	**34.128.000**

Fonte: Pnad Contínua/IBGE (microdados).
Elaboração: Observatório Nacional do Mercado de Trabalho/MTb.

TABELA A.2

Brasil: saldos mensais de emprego celetista (2012-2018)

Jan./2012	Fev./2012	Mar./2012	Abr./2012	Maio/2012	Jun./2012
180.630	200.379	165.892	263.610	195.774	163.227
Jul./2012	Ago./2012	Set./2012	Out./2012	Nov./2012	Dez./2012
183.996	153.488	202.339	90.143	76.157	-503.041
Jan./2013	Fev./2013	Mar./2013	Abr./2013	Maio/2013	Jun./2013
75.614	168.848	183.018	256.225	111.224	158.069
Jul./2013	Ago./2013	Set./2013	Out./2013	Nov./2013	Dez./2013
73.217	162.160	257.668	130.865	69.361	-507.707
Jan./2014	Fev./2014	Mar./2014	Abr./2014	Maio/2014	Jun./2014
63.238	301.394	35.105	132.715	86.672	50.573
Jul./2014	Ago./2014	Set./2014	Out./2014	Nov./2014	Dez./2014
31.183	130.904	168.826	-17.032	19.348	-582.236
Jan./2015	Fev./2015	Mar./2015	Abr./2015	Maio/2015	Jun./2015
-61.825	13.173	36.065	-84.781	-109.364	-98.862
Jul./2015	Ago./2015	Set./2015	Out./2015	Nov./2015	Dez./2015
-149.357	-77.320	-87.755	-166.668	-133.902	-614.393
Jan./2016	Fev./2016	Mar./2016	Abr./2016	Maio/2016	Jun./2016
-92.273	-96.334	-114.522	-55.822	-66.386	-87.720
Jul./2016	Ago./2016	Set./2016	Out./2016	Nov./2016	Dez./2016
-84.240	-22.086	-32.269	-78.765	-118.034	-478.107
Jan./2017	Fev./2017	Mar./2017	Abr./2017	Maio/2017	Jun./2017
-31.075	49.629	-57.594	74.382	44.844	16.851
Jul./2017	Ago./2017	Set./2017	Out./2017	Nov./2017	Dez./2017
50.523	49.563	48.479	85.354	-6.662	-339.625
Jan./2018	Fev./2018	Mar./2018	Abr./2018	Maio/2018	Jun./2018
87.152	71.634	71.536	124.911	37.889	-661

Fonte: Caged/MTb.

TABELA A.3

Brasil: estimativa de estoque inicial de empregados celetistas para Caged por ano (2012-2018)

Estimativa Caged – estoque 2012	Rais-CLT 2010	34.725.249
	Saldo Caged 2011	2.026.571
	Caged estoque 2012	*36.751.820*
Estimativa Caged – estoque 2013	Rais-CLT 2011	36.771.045
	Saldo Caged 2012	1.372.594
	Caged estoque 2013	*38.143.639*
Estimativa Caged – estoque 2014	Rais-CLT 2012	38.020.128
	Saldo Caged 2013	1.138.562
	Caged estoque 2014	*39.158.690*
Estimativa Caged – estoque 2015	Rais-CLT 2013	39.023.292
	Saldo Caged 2014	420.690
	Caged estoque 2015	*39.443.982*
Estimativa Caged – estoque 2016	Rais-CLT 2014	39.567.905
	Saldo Caged 2015	-1.534.989
	Caged estoque 2016	*38.032.916*
Estimativa Caged – estoque 2017	Rais-CLT 2015	38.203.625
	Saldo Caged 2016	-1.326.558
	Caged estoque 2016	*36.877.067*
Estimativa Caged – estoque 2018	Rais-CLT 2016	36.580.608
	Saldo Caged 2017	-15.331
	Caged estoque 2018	*36.565.277*

Fontes: Caged e Rais/MTb.
Elaboração: Observatório Nacional do Mercado de Trabalho/MTb.

TABELA A.4

Brasil: estimativa de estoque médio trimestral de empregados celetistas para Caged por ano (2012-2018)

I/2012	II/2012	III/2012	IV/2012	I/2013	II/2013	III/2013	IV/2013
37.121.333	37.747.256	38.275.100	38.434.389	38.392.824	38.954.183	39.363.850	39.597.552

I/2014	II/2014	III/2014	IV/2014	I/2015	II/2015	III/2015	IV/2015
39.434.559	39.765.781	40.003.115	39.961.088	39.402.961	39.240.751	38.908.233	38.363.222

I/2016	II/2016	III/2016	IV/2016	I/2017	II/2017	III/2017	IV/2017
37.838.246	37.600.468	37.410.139	37.064.441	36.859.880	36.947.922	37.073.829	37.090.373

I/2018	II/2018
36.724.030	36.945.549

Fonte: Caged/MTb.
Elaboração: Observatório Nacional do Mercado de Trabalho/MTb.

A SENSIBILIDADE DO DESEMPREGO ÀS CONDIÇÕES DA ECONOMIA PARA DIFERENTES GRUPOS DE TRABALHADORES

Miguel Foguel[1]
Maíra Penna Franca[2]

1 INTRODUÇÃO

A recente crise econômica no Brasil gerou uma grande perda de emprego e piora em vários indicadores do mercado de trabalho. A taxa de desemprego aumentou em mais de 6 pontos percentuais (p.p.) e a parcela dos desempregados que busca trabalho há um ano ou mais elevou-se 5 p.p. entre o segundo trimestre de 2014 e o primeiro trimestre de 2017. Desde então o mercado de trabalho vem se recuperando, mas a taxa de desemprego caiu apenas 1 p.p. até o segundo trimestre de 2018. Essas variações nos indicadores agregados de desemprego, no entanto, tendem a encobrir importantes diferenças entre distintos grupos de trabalhadores às mudanças das condições da economia. Em particular, os efeitos da recessão recente podem ser bastante heterogêneos para homens e mulheres, brancos e negros, jovens e adultos e trabalhadores mais e menos qualificados. Conhecer em que medida as oscilações da economia afetam o desemprego dos diferentes grupos socioeconômicos é uma tarefa importante, pois permite que se (re)desenhe a política pública de forma mais adequada às heterogeneidades desses grupos no mercado de trabalho.

Em linha com essa tarefa, o objetivo desta nota é analisar quais grupos socioeconômicos (demarcados por sexo, cor, idade e escolaridade) apresentaram maior sensibilidade da incidência de desemprego e do tempo de busca por emprego às variações nas condições do mercado de trabalho. Para tanto, estimamos um modelo de regressão em que os indicadores de desemprego desses grupos são contrastados com taxa de desemprego das Unidades da Federação (UFs), que é uma das mais utilizadas medidas das condições econômicas locais onde vivem os trabalhadores. A análise procura também detectar se houve heterogeneidade de resposta do desemprego desses grupos à última recessão. A fonte de dados utilizada na análise é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período entre o primeiro trimestre de 2012 e o segundo trimestre de 2018.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <miguel.foguel@ipea.gov.br>.
2. Doutoranda na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora no Ipea. *E-mail*: <maira.franca@ipea.gov.br>.

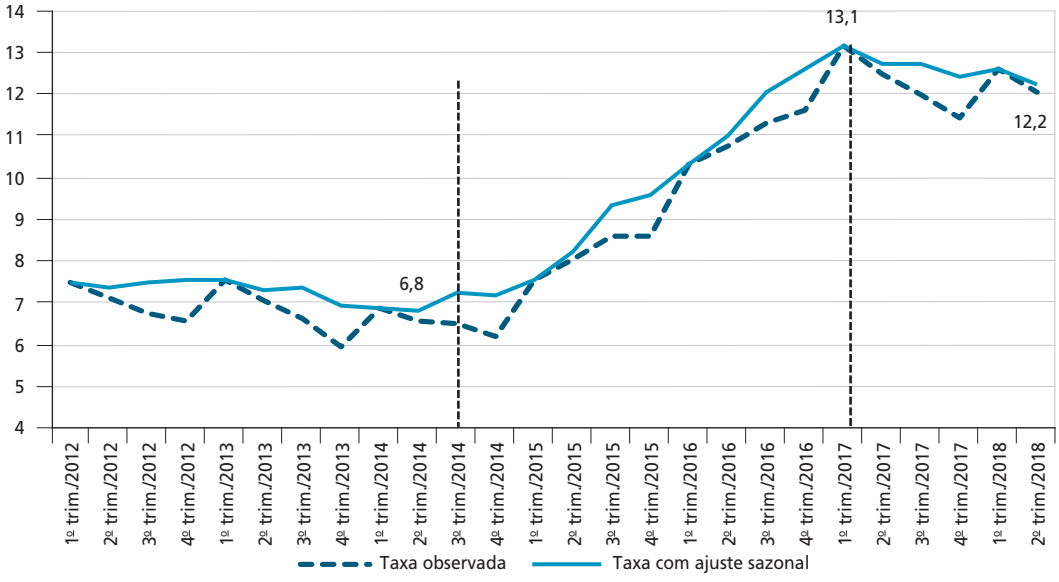
2 EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO

O gráfico 1 apresenta a evolução da taxa de desemprego agregada para os trabalhadores entre 18 e 64 anos ao longo do período de análise. A linha tracejada mostra a taxa de desemprego observada, enquanto a linha contínua a taxa de desemprego com ajuste sazonal trimestral.[3] De 2012 até o segundo trimestre de 2014, a taxa de desemprego dessazonalizada oscilou em torno de uma média de 7,3%. A partir do terceiro trimestre de 2014 o desemprego seguiu uma trajetória de crescimento elevado e contínuo, passando de 6,8%, no segundo trimestre de 2014, para 13,1%, no primeiro trimestre de 2017, um aumento de mais de 6 p.p. A partir de então, a taxa começa a cair de forma continuada, tendo atingido 12,2% no segundo trimestre de 2018.

GRÁFICO 1

Evolução da taxa de desemprego: 18-64 anos

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

Embora a datação de períodos de recessão seja tipicamente realizada com base em um conjunto de indicadores de desempenho da economia (notadamente o produto interno bruto – PIB), optamos por demarcar períodos de recessão usando os pontos de mínimo e máximo da própria taxa de desemprego. A principal razão para fazermos essa opção é que o mercado de trabalho costuma responder com dessincronia às flutuações do nível de atividade econômica. Assim, como pode ser observado pelo gráfico 1, o período de recessão recente foi demarcado entre o terceiro trimestre de 2014 e o primeiro trimestre de 2017, que representam, respectivamente, o trimestre seguinte ao ponto de mínimo e o trimestre do ponto de máximo da série da taxa de desemprego dessazonalizada.

3. A taxa dessazonalizada foi obtida a partir de uma regressão da taxa observada contra *dummies* de trimestre.

Utilizando essa demarcação do período de recessão, a tabela 1 apresenta as variações na taxa de desemprego dessazonalizada e na proporção de desempregados com doze meses ou mais de busca por trabalho para o caso agregado e por grupo socioeconômico. A tabela revela que a variação na taxa de desemprego foi elevada para todos os grupos e que há diferenciação nessa variação entre eles. Entre os grupos de sexo/cor, as mulheres negras experimentaram o maior aumento absoluto na taxa de desemprego (8 p.p., representando uma taxa 80% maior que antes do início da recessão), ao passo que o menor aumento foi para os homens brancos (4,6 p.p., ou 99% em termos relativos). No que tange à escolaridade, houve um aumento de 7 p.p. (106%) na taxa de desemprego dos trabalhadores com ensino médio incompleto e de 5,9 p.p. (85%) dos com o médio completo. Em relação à faixa etária, os jovens, que já apresentavam uma taxa elevada, tiveram um aumento de 10,6 p.p. (86%), ao passo que os adultos experimentaram um aumento bem menor, de 4,8 p.p. (109%).

TABELA 1

Taxa de desemprego e proporção de desempregados que buscavam trabalho há doze meses ou mais

(Em %)

Grupos socioeconômicos	Taxa de desemprego			Busca por trabalho há doze meses ou mais		
	2014.2	2017.1	Variação (p.p.)	2014.2	2017.1	Variação (p.p.)
Total	**6,8**	**13,1**	**6,4**	**34,5**	**39,5**	**4,9**
Sexo e cor						
Homens brancos	4,7	9,3	4,6	29,1	36,1	7,0
Homens negros	6,5	13,4	7,0	27,1	32,6	5,5
Mulheres brancas	6,4	11,7	5,3	39,5	42,4	2,9
Mulheres negras	10,0	18,0	8,0	41,3	46,2	4,9
Escolaridade						
Ensino médio incompleto[1]	6,6	13,6	7,0	30,4	36,5	6,2
Ensino médio completo[2]	6,9	12,8	5,9	38,0	41,7	3,7
Faixa etária						
18-29 anos	12,4	23,0	10,6	34,0	40,4	6,3
30-64 anos	4,4	9,2	4,8	35,1	38,5	3,4

Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Sem instrução, fundamental incompleto, fundamental completo e médio incompleto.
[2] Médio completo, superior incompleto e superior completo.

A tabela 1 também mostra que, entre o início e o final da recessão, houve um aumento da proporção de desempregados buscando emprego por doze meses ou mais de 34,5% para 39,5%, ou seja, uma variação de 5 p.p. Há também alguma heterogeneidade nas variações desse indicador de desemprego entre os grupos socioeconômicos. Entre os de sexo/cor, observa-se que os homens – em especial os brancos – foram os que experimentaram o maior aumento da parcela de desempregados de longo prazo, de 7 p.p., seguidos pelos homens negros, com aumento de 5,5 p.p. A elevação nesse indicador foi menor para as

mulheres do que para os homens. Entre os grupos de escolaridade, o maior aumento foi para os com ensino médio incompleto (6,2 p.p.). Tal como para a taxa de desemprego, os jovens experimentaram um aumento mais elevado no indicador de desemprego de longo prazo do que os adultos (6,3 p.p. contra 3,4 p.p., respectivamente).

3 SENSIBILIDADE DO DESEMPREGO POR GRUPOS SOCIOECONÔMICOS

3.1 Metodologia

Variações brutas nos indicadores de desemprego são informativas sobre as diferenças entre os recortes socioeconômicos, mas não são capazes de controlar para mudanças de composição ou de desempenho desses grupos no mercado de trabalho. Por exemplo, como os jovens estão se tornando cada vez mais escolarizado e as estruturas etárias por sexo/cor estão se alterando, a diferença bruta para cada grupo isolado incorpora as mudanças de composição no interior de cada grupo. A existência de mudanças heterogêneas de desempenho dos recortes socioeconômicos no mercado de trabalho – por exemplo, na taxa de participação das mulheres e dos jovens – faz com que as diferenças brutas também embutam essas distintas tendências. Uma forma de contornar esses problemas é utilizar um modelo de regressão no qual esses fatores possam ser controlados. Assim, para medir a sensibilidade dos indicadores de desemprego dos trabalhadores de diferentes grupos socioeconômicos às condições do mercado de trabalho, utilizamos um modelo de regressão que procura levar em consideração a influência desses fatores.

Mais especificamente, empregamos um modelo de regressão linear baseado em Hoynes, Miller e Schaller (2012) cuja variável dependente (γ) é um indicador de desemprego (taxa de desemprego ou proporção de desempregados com doze meses ou mais de procura por emprego) para um grupo (g) definido pelo cruzamento entre sexo, cor (branco e negros), nível de escolaridade (ensino médio incompleto e ensino médio completo) e faixa etária (18-29 e 30-64 anos), para cada trimestre/ano (t) em cada UF (s). Para medir as condições do mercado de trabalho local, seguimos a literatura (Blanchard e Katz, 1992; Hoynes, Miller e Schaller, 2012) em utilizar a taxa de desemprego no nível das UFs. A equação de regressão utilizada é:

$$\gamma_{gst} = \beta_{grupo} TxDesmp_{st} + \theta_g^{Sexo/Cor} + \theta_g^{Faixa\ Etária} + \theta_g^{Escolaridade} + \alpha_s + \delta_t + ano_t\gamma_s + \varepsilon_{gst}, \quad (1)$$

onde $TxDesmp_{st}$ é a taxa de desemprego agregada no nível da UF; $\theta_g^{Sexo/Cor}$, $\theta_g^{Faixa\ Etária}$ e $\theta_g^{Escolaridade}$ são vetores de variáveis binárias que indicam os grupos especificados nos sobrescritos; α_s são efeitos fixos de UF; δ_t são efeitos fixos de trimestre/ano; γ_s captam tendências lineares específicas da UF; e ε_{gst} é um termo de erro. Essa regressão foi estimada separadamente para cada grande grupo, como homens brancos, mulheres negras, jovens (18-29 anos), adultos (30-64 anos), ensino médio incompleto etc., excluindo-se o vetor de variáveis binárias correspondente ao grupo na estimação. O coeficiente de interesse é β_{grupo}, que nos fornece a magnitude da sensibilidade do indicador de desemprego de cada grupo à taxa de desemprego da UF.

A fim de averiguar se existe alguma diferenciação na sensibilidade dos indicadores de desemprego às mudanças nas condições econômicas no período de recessão, a equação (1) foi estendida com a inclusão de uma interação entre a variável $TxDesmp_{st}$ e uma *dummy* que marca o intervalo de recessão (do terceiro trimestre de 2014 ao primeiro trimestre de 2017). O coeficiente associado a essa interação permite verificar se as variações no mercado de trabalho durante a recessão recente afetaram de forma heterogênea os diferentes grupos analisados.

3.2 Resultados

As estimativas do coeficiente de interesse e do intervalo de confiança de 95% para cada grupo analisado estão apresentadas nos gráficos 2 a 5. Os gráficos 2 e 3 mostram os resultados para a taxa de desemprego de cada grupo, e os gráficos 4 e 5 para a proporção de desempregados buscando trabalho há doze meses ou mais. O primeiro gráfico de cada par (gráficos 2 e 4) contém os resultados para a sensibilidade do indicador de desemprego às variações nas condições econômicas sem diferenciar momentos de recessão ou expansão. O segundo gráfico do par (gráficos 3 e 5) mostra o diferencial dos resultados entre o período de recessão (terceiro trimestre de 2014 a primeiro trimestre de 2017) e o restante do período. A interpretação de cada ponto nos gráficos é que um aumento de 1 p.p. na taxa de desemprego de uma UF está associado a uma variação em pontos de percentagem no indicador de desemprego em análise correspondente ao valor da estimativa apresentada para cada grupo indicado no eixo horizontal.

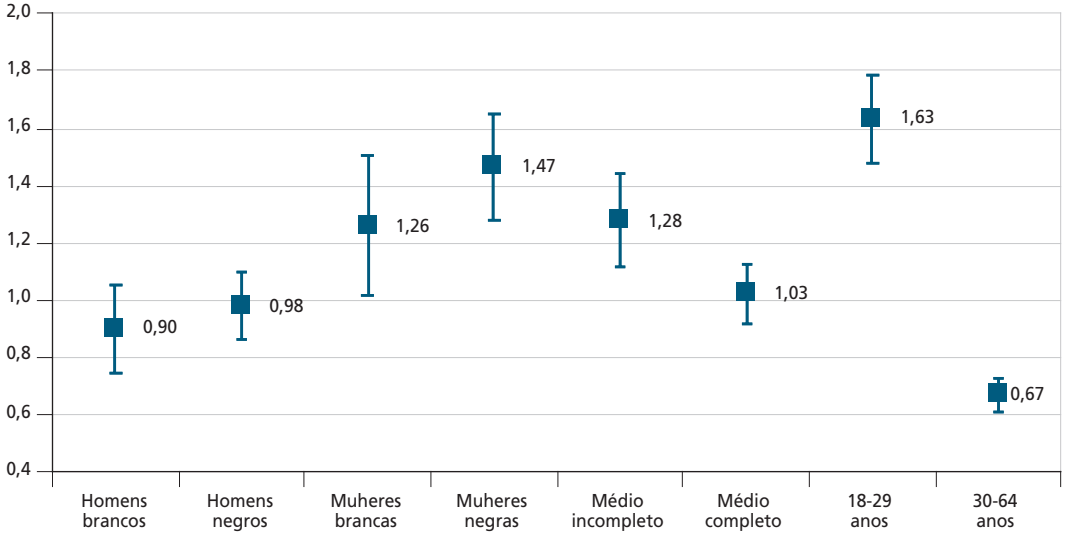
O gráfico 2 mostra que as mudanças nas condições econômicas afetam de forma heterogênea a taxa de desemprego dos grupos. Analisando os resultados por sexo/cor, nota-se que a taxa de desemprego das mulheres negras é significativamente mais sensível às oscilações do mercado de trabalho que a dos homens. Especificamente, quando uma UF experimenta um aumento de 1 p.p. na taxa de desemprego, as mulheres negras daquela UF sofrem, em média, um aumento de 1,5 p.p. na sua taxa de desemprego, ao passo que os homens brancos ou negros experimentam um aumento de cerca de 1 p.p. Há uma diferença pontual de 0,2 p.p. entre as mulheres negras e brancas, mas essa diferença não é significativa do ponto de vista estatístico. O mesmo pode ser dito em relação à diferença entre as mulheres brancas e os homens. Não há diferença de resposta entre os dois grupos masculinos. Em relação aos grupos etários, os jovens são consideravelmente mais afetados que os adultos pelas mudanças nas condições econômicas: um aumento de 1 p.p. na taxa de desemprego de uma UF eleva, em média, a taxa de desemprego dos jovens dessa UF em 1,6 p.p., um resultado que é mais que o dobro do verificado para adultos (0,7 p.p.). No que tange aos grupos educacionais, os resultados mostram uma diferença de 0,3 p.p. entre os grupos com ensino médio incompleto e completo, porém essa diferença não é estatisticamente significativa.[4]

4. A maior parte desses resultados é semelhante aos resultados apresentados em Hoynes, Miller e Schaller (2012) para os Estados Unidos. A exceção são os grupos educacionais, para os quais há uma diferença marcante entre os com ensino médio incompleto e completo.

GRÁFICO 2

Efeito da taxa de desemprego por UF sobre a taxa de desemprego por grupo de sexo/cor, escolaridade e faixa etária

(Em p.p.)



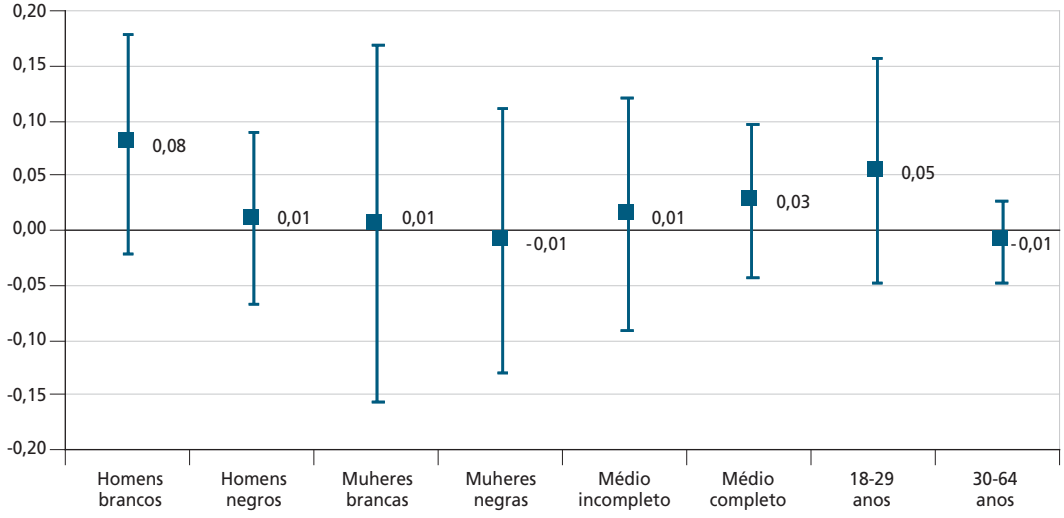
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

O gráfico 3 reporta os coeficientes da interação entre as variáveis de taxa de desemprego por UF e a *dummy* que marca o período recessivo. Os resultados indicam que a resposta da taxa de desemprego dos grupos durante a recessão não foi alterada. Os coeficientes associados à interação são estatisticamente iguais a zero, o que sugere que a recessão não afetou de maneira heterogênea a sensibilidade dos grupos socioeconômicos ao aumento da taxa de desemprego.

GRÁFICO 3

Efeito da taxa de desemprego por UF durante a recessão sobre a taxa de desemprego por grupo de sexo/cor, escolaridade e faixa etária

(Em p.p.)



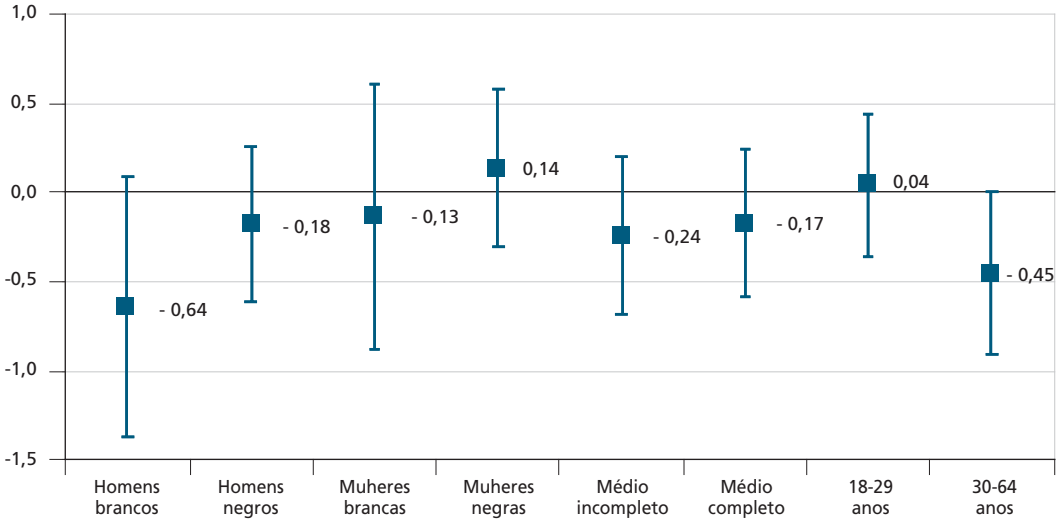
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

As mudanças nas condições econômicas podem levar tanto a variações no número de pessoas que passam a buscar emprego quanto a variações no tempo em que os desempregados se mantêm nessa condição. No gráfico 4 investigamos se um aumento de 1 p.p. na taxa de desemprego da UF está associado a uma variação na proporção de desempregados de longo prazo para cada grupo socioeconômico. Os resultados indicam que essa associação não somente tem magnitude baixa, mas também que não é estatisticamente diferente de zero para todos os grupos analisados. Assim mesmo, é possível notar um padrão de heterogeneidade entre os grupos semelhante ao verificado para a taxa de desemprego, isto é, com as mulheres negras experimentando um resultado mais adverso que os homens brancos, o mesmo se passando na comparação dos jovens com os adultos.

GRÁFICO 4

Efeito da taxa de desemprego por UF sobre a proporção de desempregados com busca por emprego de doze meses ou mais por grupo de sexo/cor, escolaridade e faixa etária

(Em p.p.)



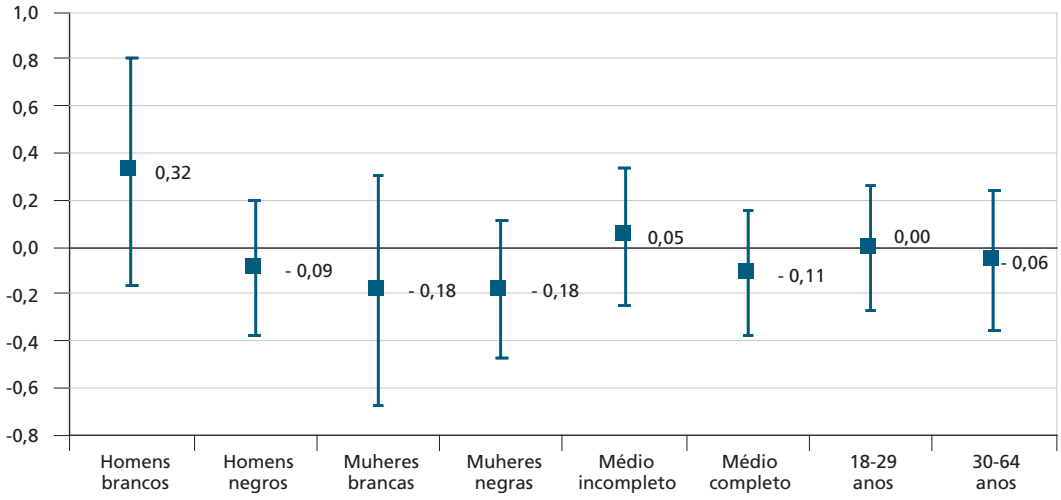
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

Por fim, o gráfico 5 mostra que não houve variação na resposta do desemprego de longo prazo às flutuações econômicas quando se compara o período de recessão com o restante do período. De fato, para todos os grupos investigados, a magnitude da resposta foi muito próxima de zero, além de estatisticamente não significativa.

GRÁFICO 5

Efeito da taxa de desemprego por UF durante a recessão sobre a proporção de desempregados com busca por emprego de doze meses ou mais por grupo de sexo/cor, escolaridade e faixa etária

(Em p.p.)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta nota analisamos quais grupos socioeconômicos (demarcados por sexo, cor, idade e escolaridade) apresentaram maior sensibilidade da incidência de desemprego e de busca por emprego por mais de um ano às variações nas condições do mercado de trabalho. Para isso, foram usados os dados da Pnad Contínua do IBGE para o período compreendido entre o primeiro trimestre de 2012 e o segundo trimestre de 2018.

Os dados da Pnad Contínua revelaram que, do segundo trimestre de 2014 ao primeiro trimestre de 2017, a taxa de desemprego aumentou em mais de 6 p.p., e a parcela dos desempregados que busca trabalho há um ano ou mais elevou-se 5 p.p. A variação na taxa de desemprego foi elevada para todos os grupos socioeconômicos durante esse período. No entanto, há alguma diferenciação entre esses grupos. Os jovens, de 18 a 29 anos, apresentaram o maior aumento absoluto, de 10,6 p.p. No recorte por sexo/cor, as mulheres negras apresentaram o maior aumento da taxa de desemprego, de 8 p.p. No que tange à escolaridade, houve um aumento de 7 p.p. na taxa de desemprego dos trabalhadores com ensino médio incompleto e de 5,9 p.p. dos com o médio completo.

No exercício empírico em que se procurou relacionar de forma controlada a taxa de desemprego dos diversos grupos com as oscilações do mercado de trabalho, esses resultados foram em larga medida corroborados. A taxa de desemprego dos grupos de jovens e de mulheres negras apresentou maior sensibilidade ao ciclo econômico em relação às suas contrapartes. Entre os dois grupos educacionais não houve diferença significativa.

Já no que tange ao desemprego de longo prazo, medido pela proporção de desempregados que buscavam trabalho há doze meses ou mais, os resultados do exercício

empírico não são tão claros. Apesar de se ter verificado um aumento na proporção de desempregados que buscavam trabalho há pelo menos doze meses para todos os grupos socioeconômicos, não ficou comprovado que exista uma diferenciação na sensibilidade desse indicador às flutuações econômicas.

Os resultados do exercício empírico também mostraram que não houve diferenciação marcante entre os grupos na sensibilidade dos indicadores de desemprego (taxa de desemprego e desemprego de longo prazo) quando se comparam o período de recessão recente e os períodos não recessivos. Isso indica que, embora haja alguma heterogeneidade entre os grupos nas respostas às mudanças nas condições do mercado de trabalho em geral, essa heterogeneidade não se altera de forma expressiva em momentos de recessão.

REFERÊNCIAS

BLANCHARD, Olivier; KATZ, Lawrence F. Regional evolutions. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, p. 1-76, 1992.

HOYNES, Hilary W.; MILLER, Douglas L.; SCHALLER, Jessamyn. Who suffers during recessions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 26, n. 3, p. 27-47, 2012.

POLÍTICA EM FOCO

AVANÇOS RECENTES NA POLÍTICA DE COMBATE À INFORMALIDADE DO TRABALHO ASSALARIADO NO BRASIL: AÇÕES DA SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
Celso Amorim Araujo

PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO NO ARRANJO DE FINANCIAMENTO E DA AGENDA PROGRAMÁTICA DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL
Sandro Pereira Silva

O IMPACTO DO SINE NO MERCADO DE TRABALHO
Túlio Cravo
Chris O'Leary
Rodrigo Quintana
Leandro Justino
Ana Cristina Sierra

AVANÇOS RECENTES NA POLÍTICA DE COMBATE À INFORMALIDADE DO TRABALHO ASSALARIADO NO BRASIL: AÇÕES DA SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

Celso Amorim Araujo[1]

1 INTRODUÇÃO

A informalidade do trabalho assalariado tem se apresentado como um grande problema na economia brasileira. Embora tenha havido uma clara redução na última década, o momento atual é de expectativa e apreensão. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após anos seguidos de queda, a taxa de informalidade dá mostras de reversão da tendência. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do segundo trimestre de 2018, aponta para uma taxa de 28% de empregados que são contratados sem carteira assinada, após ter se mantido em um mínimo histórico (entre 24% e 25%) nos dois anos que precederam o primeiro trimestre de 2016.[2]

A contratação de empregados informais, além de ser uma ilegalidade trabalhista, gera efeitos danosos não apenas ao trabalhador, mas a toda a sociedade. O trabalhador fica privado do acesso a benefícios previdenciários, seguro contra acidentes de trabalho e aposentadoria, além de direitos decorrentes do contrato formal, como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, repouso remunerado, entre outros. A economia sofre com a concorrência desleal e a injustiça fiscal, uma vez que a redução de custos proveniente da manutenção de empregados informais permite a redução de preços de bens e serviços, afetando negativamente a isonomia no mercado em claro prejuízo daqueles empregadores que cumprem a lei. O Estado, por sua vez, deixa de contar com os recursos em função da sonegação de impostos e contribuições necessários ao amparo social dos trabalhadores, ao financiamento das empresas, à promoção do emprego e ao investimento público. Adicionalmente, a desconsideração de normas referentes à saúde

1. Auditor-fiscal do trabalho na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho (MTb). *E-mail:* <celso.amorim@mte.gov.br>.

2. A taxa de informalidade é dada pelo percentual de empregados sem carteira assinada em relação ao total de empregados. Os trabalhadores domésticos não estão incluídos no cálculo.

e à segurança do trabalhador, que geralmente ocorre quando se contratam empregados informais, leva ao aumento de doenças e acidentes no trabalho, com a consequente sobrecarrega do sistema público de saúde e de benefícios previdenciários.

A clara complexidade do problema não afasta a ideia de que, do ponto de vista das ações governamentais, muito se pode fazer para transformar a situação. Em verdade, não é novo o esforço envidado pelos diversos governos para promover a formalização de trabalhadores.[3] No Ministério do Trabalho (MTb) várias ações têm sido empreendidas, tanto no sentido do cumprimento das atribuições do órgão ou dos seus servidores[4] quanto dos estudos que avaliam as estratégias[5] ou chamam a atenção para a necessidade de integração de políticas[6] para o combate à informalidade.

As ações do MTb e de outros órgãos do governo podem ser compreendidas à luz das orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT).[7] Em seu guia de apoio à transição para a formalidade, a OIT apresenta as áreas técnicas de concentração para uma estratégia de formalização e garantia do trabalho digno. Essas áreas envolvem:

a) estratégias de crescimento e a criação de emprego de qualidade;

b) quadro regulamentar, incluindo a aplicação das normas internacionais do trabalho e os direitos fundamentais dos trabalhadores;

c) organização, representação e diálogo;

d) igualdade: gênero, etnia, raça, casta, deficiência, idade;

e) empreendedorismo, competências, finanças, gestão, acesso aos mercados;

f) extensão da proteção social, segurança social, transferências sociais;

g) estratégias de desenvolvimento local (rural e urbano).

Ao considerar essa abordagem, é possível identificar algumas políticas adotadas no Brasil que têm, em alguma medida, buscado ou gerado efeito na informalidade, ainda que este não seja o seu objetivo principal. São algumas delas: Simples Nacional; eSocial; microempreendedor individual (MEI); Qualifica Brasil (antigo Plano Nacional de Qualificação – PNQ); Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger); desoneração da folha de pagamento; Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados (Pnatre); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc); Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS);

3. O Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007 já trazia como objetivo "ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade" (Brasil, 2004, megaobjetivo II.13).

4. Ver Artigo 11, inciso II, da Lei nº 10.593/2002, atribuições do audito-fiscal do trabalho, e Artigo 17, inciso I, alínea "b", da Portaria nº 1.153/2017, regimento interno da SIT (Brasil, 2002; 2017).

5. Santos (2003), aplicando a teoria dos jogos, faz uma avaliação das ações de fiscalização e aponta o possível equívoco na política do período analisado, que utilizava a não aplicação da penalidade como barganha no sentido de persuadir os empregadores a formalizarem os empregados.

6. Araújo e Peñaloza (2010) utilizam a teoria dos incentivos para avaliar como pouco eficiente a política de fiscalização em setores selecionados e concluem que é possível influenciar significativamente a decisão do empregador na direção da formalização do mercado de trabalho, a partir da integração das políticas de fiscalização, microcrédito produtivo orientado (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO) e elevação das multas trabalhistas.

7. OIT (2012).

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Apoio à Conservação Ambiental e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Bolsa Verde).[8]

Essas políticas criam um ambiente favorável e contribuem para a formalização da economia como um todo, seja das unidades econômicas, seja dos trabalhadores. Entretanto, agem em aspectos isolados da informalidade e, na maioria das vezes, de forma desconexa umas com as outras, o que nem sempre torna seus efeitos claramente perceptíveis. A utilização de estratégias que integrem políticas de áreas distintas de governo podem acelerar o processo de formalização e prevenir contra situações que possam contribuir para a informalização. É nesse sentido que se orientam os esforços do MTb para reduzir a informalidade, especialmente do trabalho assalariado.

São esforços direcionados não à totalidade, mas a uma parcela importante dos trabalhadores da economia informal, entendida aqui de acordo com os conceitos e as orientações da *Recomendação 204* da OIT, relativa à transição da economia informal para a economia formal (OIT, 2015). O referido instrumento propõe-se a orientar os países-membros no desenho de políticas que facilitem a formalização. Elaborada em duas rodadas de negociação tripartite na Conferência Internacional do Trabalho, em 2014 e 2015, a *Recomendação 204* preconiza que são múltiplas as estratégias de abordagem do problema, de acordo com o contexto e com a situação específica, e fornece fundamentos para elaboração de estratégias de enfrentamento a partir da consolidação e da sistematização de definições adotadas pela 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, em 2003. Estabelece que o termo *economia informal* "refere-se a todas as atividades econômicas dos trabalhadores e das unidades econômicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais" (*ibidem*). Assim, para a *Recomendação 204*, a economia informal constitui-se de "unidades econômicas informais" (setor informal) e de "trabalho informal" (*ibidem*). As unidades econômicas da economia informal incluem:

a) unidades que empregam mão de obra;

b) unidades que são propriedade de indivíduos que trabalham por conta própria, sozinhos ou com o apoio de trabalhadores familiares auxiliares não remunerados;

c) cooperativas e as unidades da economia social e solidária.

Já o trabalho informal abrange:

a) aqueles que detêm e operam unidades econômicas na economia informal, incluindo:
   - trabalhadores por conta própria;
   - empregadores;
   - membros de cooperativas e de unidades da economia social e solidária.

b) trabalhadores familiares auxiliares não remunerados, independentemente de trabalharem em unidades econômicas da economia formal ou informal;

8. Para saber mais sobre as políticas e os programas relacionados com a redução da informalidade, ver o apêndice.

c) trabalhadores empregados com um emprego informal em empresas formais ou em unidades econômicas da economia informal ou que trabalham para elas, incluindo, mas não limitado aos trabalhadores nas cadeias de subcontratação e cadeias de fornecimento, ou trabalhadores domésticos remunerados empregados por famílias;

d) trabalhadores cujas relações de trabalho não sejam reconhecidas ou regulamentadas.

A compreensão desses vários aspectos da economia informal auxilia na elaboração, no dimensionamento, na implementação e no monitoramento de políticas que sejam especificamente voltadas para a formalização. Para cada categoria da economia informal, pode haver um conjunto específico de ações a serem adotadas. A ênfase deste texto recai sobre a política adotada recentemente pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) para formalização dos trabalhadores empregados, ou seja, daqueles que guardam relação de subordinação com seu empregador, o qual nem sempre se apresenta de forma clara, muitas vezes está escondido na cadeia de subcontratação ou mascarado por arranjos formais fraudulentos, como pejotização, terceirização ilícita, estágios irregulares, entre outros. Mais precisamente, o foco aqui está centrado no Plano Nacional de Combate à Informalidade do Trabalhador Empregado (Plancite).

2 O PLANCITE

Lançado em maio de 2014 e implementado a partir de 2015, o Plancite prevê a integração de políticas de inspeção do trabalho com outras áreas do MTb e do governo para reduzir drasticamente os índices de informalidade do emprego assalariado no Brasil. Trata-se da primeira estratégia nacional especificamente dedicada ao combate à informalidade do trabalhador empregado**.**

O termo *empregado* adotado na denominação do plano é compreendido no seu sentido legal, baseado na definição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).[9] Ao tratar da informalidade do trabalhador empregado, o Plancite delimita o raio de ação ao universo aproximado de 17,0 milhões de trabalhadores informais, incluindo os trabalhadores domésticos subordinados e os empregados do setor público sem proteção previdenciária.[10] Isso representa algo em torno de 30% do total de assalariados do país. Os empregadores que contratam esses trabalhadores, além de negar-lhes a proteção social e as condições de trabalho digno, são responsáveis por uma sonegação anual de R$ 100,0 bilhões em contribuições à Previdência e ao FGTS.[11]

Ao objetivar a redução desse índice, o plano é naturalmente focado na formalização do vínculo empregatício, e, no caso brasileiro, essa formalização pressupõe o cumprimento da legislação trabalhista pelo empregador, especificamente da obrigação de registrar

9. A CLT define empregado no seu Artigo 3º: "Considera-se empregado toda pessoa física que preste serviços de natureza não eventual a empregador, sob dependência deste e mediante salário.

Parágrafo único. Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual" (Brasil, 1943).

10. Não são abrangidos pelo Plancite os trabalhadores por conta própria genuínos, ou seja, aqueles que não são subordinados de fato e os trabalhadores domésticos diaristas.

11. Informações da Pnad Contínua/IBGE. Valor aproximado calculado pela aplicação dos percentuais das contribuições para o FGTS e a Previdência sobre o rendimento médio do empregado e multiplicação pela quantidade de empregados informais.

o empregado. A necessidade de uma adequada fiscalização do trabalho, portanto, ganha relevância. No entanto, a ideia de provocar uma mudança profunda em um comportamento histórico dos agentes do mercado de trabalho passa pela constatação de que a simples reprodução de fiscalizações tradicionais nas empresas não é suficiente. É necessária uma abordagem que considere os efeitos colaborativos de outras ações de governo e da sociedade.

Nesse sentido, o Plancite foi concebido na SIT, tendo-se em conta as experiências anteriores da instituição e a ideia de que as estratégias de fiscalização, para serem efetivas, necessitam, além de procedimentos eficazes, da articulação e coordenação de ações e medidas com diversos atores. Assim, o plano busca o envolvimento de outras secretarias do próprio MTb e de instituições como a Receita Federal, a Previdência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entre outros, bem como o diálogo com organizações sindicais de trabalhadores e empregadores, lideranças políticas, Organizações não Governamentais (ONGs) etc.

O alto índice de informalidade do trabalho assalariado, identificado como o problema principal do Plancite, tem suas raízes ligadas à decisão do empregador de não formalizar seus empregados. Com efeito, se é do empregador a obrigação legal de formalizar, em última análise, é a sua conduta sobre o cumprimento da lei que vai interferir na solução do problema.

Partindo dessa premissa, buscou-se identificar, por meio da observação do mundo do trabalho e da análise das experiências da própria SIT, as principais motivações que levam empregadores à decisão de não formalizar, e, conhecendo-as, desenvolver ações que as mitigassem ou eliminassem. O que se espera é que, ao agir nas causas, promova-se a mudança de comportamento dos empregadores que descumprem a lei, e, ao final, reduzam-se os efeitos danosos da informalidade – como já mencionadas, a ausência de proteção social do trabalhador, a sonegação fiscal e a concorrência desleal entre empregadores. Entre as motivações identificadas, estavam:

- precário conhecimento das micro e pequenas empresas (MPEs) sobre a legislação trabalhista e tributária;
- baixo valor da multa, o que não representava risco suficiente para inibir a conduta ilegal (a multa não era atualizada desde o ano 2000);
- penalidades complementares à multa não eram efetivas, a exemplo do procedimento previsto na Lei Complementar nº 123/2006 para exclusão do Simples Nacional dos sonegadores;
- desconhecimento sobre o prejuízo social com a informalidade, que causa tolerância das pessoas à ilegalidade da falta de registro, e, consequentemente, o baixo comprometimento dos atores sociais relevantes (organizações sindicais, prefeitos, associações e conselhos de classe), o que dificulta a articulação intra e interinstitucional nas ações de combate à informalidade;
- inexistência de estratégia efetiva de combate à informalidade, ocasionando baixa efetividade da inspeção do trabalho, agravada pela redução do quadro de auditores em função das aposentadorias e da falta de reposição em quantidade equivalente;

- contradições geradas por algumas políticas ou programas sociais que facilitam a contratação de empregados sem registro. Embora sejam inegáveis os avanços das políticas sociais de benefícios ou assistência financeira no atendimento das necessidades das famílias mais vulneráveis, e os efeitos na redução dessa vulnerabilidade possam ser muito mais positivos que negativos para a formalização, há casos de trabalhadores beneficiários ou componentes de famílias beneficiárias que são motivados a não querer a assinatura da carteira de trabalho para não revelar que possuem outra fonte de rendimento, o que causaria a perda do benefício. A manifestação dessa vontade torna fácil a prática do descumprimento da obrigação de registrar por alguns empregadores que se aproveitam da situação. São exemplos dessas políticas o seguro-defeso do pescador artesanal, a bolsa-família, o seguro-desemprego e os benefícios do segurado especial rural. Importa perceber que, mesmo quando o empregado manifesta a vontade de não ser formalizado e participa da fraude, continuam sendo do empregador a obrigação e a decisão de registrar.

As medidas do Plancite são concentradas em eixos fundamentais, a seguir descritos.

1) Aumento da presença fiscal por meio do aperfeiçoamento da inspeção do trabalho.
2) Integração de políticas com outras áreas de governo.
3) Divulgação e sensibilização dos atores sociais.
4) Incentivo ao diálogo social.

Seguindo esses eixos e tendo em consideração as causas apontadas acima, a SIT vem propondo e coordenando várias ações objetivando transformar a realidade. São normativos editados isoladamente ou em articulação com outros órgãos, adequação de procedimentos, utilização de tecnologia, capacitação, divulgação etc. São algumas das medidas adotadas:

- publicação pela SIT da Instrução Normativa nº 107/2014, que dispõe sobre procedimentos da inspeção do trabalho na fiscalização do registro de empregados, com vistas à redução da informalidade;
- elaboração conjunta pela SIT e pela Secretaria de Política Públicas de Emprego (SPPE) da Portaria nº 1.129/2014, que altera procedimentos relativos à declaração de admissão do empregado, nos casos de empregado registrado sob ação fiscal e de empregado registrado com inscrição no benefício do seguro-desemprego;
- criação e implementação da Notificação para Comprovação de Registro de Empregado (NCRE) de forma eletrônica;
- inclusão do combate à informalidade como um dos eixos do Plano Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (Planatre) na Portaria Interministerial nº 2/2014 do MTb e da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- estabelecimento de objetivos e metas relacionados à informalidade no planejamento estratégico, por meio das Portarias nºs 300/2014, 635/2014, 1.219/2017 e 346/2018;
- inclusão de uma diretriz estratégica de combate à informalidade no planejamento anual da inspeção do trabalho, com a designação de coordenadores regionais e o estabelecimento das metas para o combate à informalidade;
- priorização do processamento dos autos de infração por falta de registro de empregados, incluída na Instrução Normativa nº 107/2017;

- criação da consulta pública às infrações trabalhistas;
- utilização de inteligência fiscal na localização de focos de informalidade;
- realização de reuniões de planejamento com as chefias de fiscalização, com o objetivo de apresentar o plano e orientar quanto aos procedimentos a serem utilizados;
- capacitação continuada de auditores nos procedimentos de combate às fraudes ao vínculo de emprego;
- criação de Grupo de Trabalho na Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI), com o objetivo de discutir a recomendação da OIT sobre a informalidade;
- aperfeiçoamento dos processos de encaminhamento das empresas com decisão de procedência definitiva do auto de infração de registro para a Receita Federal do Brasil (RFB) para exclusão do Simples Nacional, por omitir trabalhadores contribuintes da folha de pagamento;
- implementação de sistema de divulgação do plano em municípios selecionados com alto índice de informalidade, por meio de envio trimestral de comunicados informativos por intermédio de mala direta para empresas;
- realização de reuniões com contabilistas de empresas sobre as medidas do plano;
- promoção de intercâmbio de informações entre as coordenações regionais, de forma a aperfeiçoar as estratégias de fiscalização adotadas por cada unidade de acordo com as especificidades locais e/ou setoriais;
- criação de fóruns tripartites para propor medidas específicas para setores, regiões e/ou condições específicas, incluindo o trabalhador rural e o de fronteira;
- atualização da multa por manter empregado sem registro (Artigo 47 da CLT), com adequação do valor em função do porte da empresa;
- cooperação com a OIT e o Ipea para mapeamento, documentação e avaliação do Plancite;
- realização de operativos específicos, como os de fiscalização no comércio de final de ano e de combate à informalidade e à fraude ao seguro-desemprego no setor de transporte.

3 ALGUNS RESULTADOS DO PLANCITE

Em uma análise geral, o resultado mais importante com a implantação do Plancite foi, sem dúvida, a mudança na estratégia no combate à informalidade. As ações anteriores da SIT eram focadas apenas na competência do auditor-fiscal do trabalho para verificar o cumprimento da obrigação de registrar o trabalhador pelo empregador. Passou-se a focar a integração de políticas, de forma a gerar efeitos para além das formalizações de trabalhadores nas empresas diretamente fiscalizadas, objetivando também a mudança de atitude de outras empresas, seja pela conscientização sobre os benefícios do registro formal de emprego, seja pelo conhecimento sobre os riscos da manutenção da condição de informalidade.

Um exemplo é a sistematização do encaminhamento das empresas reincidentes na infração de falta de registro, e, portanto, na omissão de empregados contribuintes da folha de pagamento para exclusão do Simples Nacional, conforme preceitua a Lei Complementar nº 123/2006. A SIT, após prévio contato com a RFB, vem encaminhando a relação eletrônica de milhares de empresas reincidentes. A consequência pretendida é o desestímulo à manutenção de empregados sem registro e à consequente sonegação de tributos.

Em relação aos números gerais da SIT, é necessário chamar a atenção para o fato de a implantação do Plancite e de a sua mudança de métodos de trabalho terem se dado em meio ao período de transição entre sistemas de informação. Além da implantação gradativa dos sistemas desenvolvidos especificamente para o plano a partir de 2015, a SIT mudava seu principal sistema de informações sobre os resultados das ações fiscais, o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT). Foi implantada a sua versão *web* (SFIT Web); de fato, um novo sistema com uma concepção totalmente diferente do anterior. O SFIT Web foi implantado a partir de dezembro de 2016 e durante todo o ano de 2017. Assim, muitas das informações sobre ações de formalização dos vínculos só estão disponíveis a partir de 2017. A tabela 1 mostra alguns resultados do ano de 2017.

TABELA 1

Resultados relativos ao combate à informalidade (2017)

Ações fiscais	Ações com irregularidade detectada	Empregados encontrados em situação de registro irregular	Empregados com registro regularizado	Valor do FGTS arrecadado diretamente com as formalizações
97.639	14.597	88.849	31.818	46.913.433,16[1]

Fonte: SIT.
Nota: [1] Valor calculado pela aplicação do percentual da contribuição para o FGTS sobre o rendimento médio do empregado (Pnad Contínua/IBGE) e multiplicação pela quantidade de empregados formalizados.

Como esclarece o *Relatório de Gestão* da SIT (Brasil, 2018b), nem todas as ações fiscais que contribuem para os resultados do combate à informalidade são originariamente planejadas ou direcionadas à busca de empresas que mantêm trabalhadores sem registro. O auditor-fiscal do trabalho tem um amplo leque de atribuições e a SIT estabelece anualmente diretrizes indicando quais são as prioridades.[12] Para cada diretriz são planejadas e realizadas ações fiscais com estratégias, metas e objetivos específicos. Pela importância do registro para a proteção do trabalhador é, porém, obrigação do auditor agir em toda fiscalização em que encontre a situação de registro irregular, mesmo que o objetivo inicial da fiscalização não seja prioritariamente a sua localização. Assim, parte dos empregados em situação de registro irregular é encontrada de forma circunstancial durante as atividades das outras diretrizes estratégicas.

Para avaliar a evolução das ações, são apresentados, na tabela 2, os dados do primeiro semestre de 2018 em comparação com o mesmo período de 2017. Foram segregados os dados das fiscalizações previamente direcionadas à busca das empresas com irregularidade de falta de registro de empregados.

12. O documento *Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho – 2018*, da SIT, estabelece as seguintes diretrizes estratégicas: "erradicar o trabalho análogo ao de escravo; erradicar o trabalho infantil e proteger o adolescente trabalhador nas relações de trabalho; *combater a informalidade no trabalho assalariado*; assegurar o cumprimento das cotas legais para admissão de aprendizes e de pessoas com deficiência; combater a discriminação no ambiente de trabalho; reduzir a morbimortalidade por acidentes ou doenças do trabalho; promover ambientes e processos de trabalho seguros e saudáveis; aperfeiçoar continuamente as normas regulamentadoras de segurança e saúde do trabalho; fomentar as orientações e a realização de campanhas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho; combater a inadimplência e a sonegação do FGTS; e assegurar eficiência no processo decisório do contencioso administrativo" (Brasil, 2018a, grifo nosso).

TABELA 2

Resultados do primeiro semestre de 2018 em comparação com o mesmo período de 2017

Direcionamento da fiscalização conforme diretriz estratégica da SIT	Semestre	Auditores participantes	Ações fiscais	Ações com irregularidade detectada	Empregados encontrados em situação de registro irregular	Empregados com registro regularizado
Atividades programadas com a diretriz de combate à informalidade	2017.I	1.081	19.005	4.001	20.652	6.272
	2018.I	1.084	22.239	6.574	30.305	12.832
Outras atividades	2017.I	1.928	23.001	3.124	16.516	7.593
	2018.I	1.767	17.600	2.635	16.916	6.085
Atividades programadas com a diretriz de combate à informalidade e outras atividades	2017.I	2.004	42.006	7.125	37.168	13.865
	2018.I	1.894	39.839	9.209	47.221	18.917

Fonte: SIT.
Obs.: Não são computadas as fiscalizações em que, por sua natureza, não se aplique a verificação do registro do empregado.

Importa salientar que a coluna de quantidade de auditores refere-se aos auditores distintos que participaram de pelo menos uma ação do tipo em questão durante o semestre, ou seja, o mesmo auditor pode ter participado de ações programadas com a diretriz de combate à informalidade e, em outro momento, de ações direcionadas a outras atividades.

Como pode ser percebido, houve uma redução na quantidade geral de auditores participantes que incluíram nos seus procedimentos de fiscalização a verificação do registro dos trabalhadores em 5,5%. Isso se dá em função da redução do quadro funcional dos auditores. Como aponta o *Relatório de Gestão* da SIT, a redução sem reposição do quadro tem sido constante e tem afetado mais fortemente as ações diretas, que precisam da presença do auditor no local de trabalho do empregado, ou seja, que não podem ser realizadas de forma indireta mediante notificação para apresentação de documentos nas dependências do MTb. As fiscalizações voltadas ao combate à informalidade, em sua maioria, são realizadas na forma direta. Ainda assim, percebe-se que houve um esforço para manter a quantidade de auditores que participam das atividades programadas para o combate à informalidade, enquanto a redução deu-se de forma mais significativa nas outras atividades (8,4%). Houve também aumento aproximado de 17% na quantidade de ações programadas por auditor, e uma redução, também de 17%, nas ações não programadas por auditor.

A melhora nos procedimentos de rastreamento de infratores também pode ser percebida no aumento da proporção de empresas com irregularidades detectadas, que sobe de 21,1% para 29,6% no semestre, um indicador de aumento de eficiência, pois a proporção de empresas regulares fiscalizadas foi reduzida.

Ainda, sob o ponto de vista dos instrumentos e métodos para convencer o empregador a formalizar os trabalhadores após a autuação por falta de registro, houve uma melhora expressiva nas ações programadas, saindo de 30,4%, em 2017, e atingindo 42,3%, no mesmo período de 2018.

No que se refere à analise centrada em setores econômicos específicos, a utilização de operativos de fiscalização tem sido uma estratégia bem-sucedida na abordagem do problema da informalidade pela SIT. Os operativos consistem em um conjunto de ações fiscais ocorridas em período delimitado, com um conjunto de diretrizes de realização específicas, em um determinado setor econômico ou região e em um período de tempo também delimitado. As fiscalizações são realizadas em empresas selecionadas por meio de critérios que levam em consideração características do problema em função de suas causas. Os operativos buscam gerar impacto em curto prazo em empresas com características semelhantes.

3.1 Operativos para combate à informalidade e à fraude no seguro-desemprego realizados no setor de transporte de carga

O setor de transporte, de uma forma geral, apresenta uma dificuldade adicional para as ações de fiscalização: a falta de um ponto fixo em que os trabalhadores possam ser encontrados, motoristas em sua maioria, em atividade laboral. Em função da mobilidade natural do setor, as ações tradicionais de fiscalização *in loco* são quase sempre realizadas em forma de *blitz* nas estradas, o que as torna mais complexas e custosas. Em 2017 a inspeção do trabalho, além de realizar essas ações, passou a utilizar inteligência fiscal na análise de informações relativas aos conhecimentos eletrônicos, manifestos de carga e a outros bancos de dados disponíveis para localizar empregadores que mantêm empregados informais com percepção indevida de parcelas de seguro-desemprego, ao tempo em que sonegam contribuições ao FGTS e à Previdência. Os resultados podem ser observados na tabela 3.

TABELA 3

Resultados dos operativos para combate à informalidade e à fraude ao seguro-desemprego no setor de transporte de carga (2017)

Empregados encontrados em situação de registro irregular	4.738
Empregados com fraude ao seguro-desemprego	1.306
Empresas autuadas	538
Autos de infração lavrados	940
Quantidades de parcelas indevidas a serem bloqueadas	3.108
Valores de parcelas a serem bloqueadas	R$ 3,8 milhões

Fonte: SIT.

3.2 Operativos para combate à informalidade realizados no setor do comércio de final de ano

O aumento nas contratações de empregados pelos lojistas em função dos festejos natalinos nem sempre ocorre acompanhado da observância dos preceitos legais relativos aos direitos dos trabalhadores. Há uma expressiva quantidade de contratações informais, principalmente de vendedores de comércio varejista. Em 2017, os operativos de comércio de final de ano foram realizados durante o quarto trimestre, prioritariamente nos municípios das regiões metropolitanas das capitais das Unidades da Federação (UFs), em zonas de concentração comercial previamente selecionadas. O objetivo foi

garantir o aumento da presença fiscal nos espaços geográficos em que se contratam mais trabalhadores informais. Nesse tipo de estratégia, a quantidade de ações concentradas geograficamente ganha importância, ainda que não encontre a irregularidade. A noção de que há fiscalização em muitas empresas próximas aumenta o risco daquele empregador que pretende contratar trabalhadores informais, e, em muitos casos, inibe a iniciativa. Os resultados são apresentados na tabela 4.

TABELA 4
Resultados dos operativos para combate à informalidade no setor do comércio de final de ano

Ações fiscais	9.776
Ações com irregularidade detectada	1.342
Empregados encontrados em situação de registro irregular	2.150
UFs abrangidas	23
Municípios abrangidos	254

Fonte: SIT.

Os resultados das ações inovadoras realizadas em 2017 e a melhora já evidente no primeiro semestre de 2018 trazem expectativas positivas em relação aos efeitos que se podem gerar nos resultados finais do ano. A trajetória de inovação com o foco na solução do problema indica acerto na configuração do plano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de uma política que integre ações de várias áreas vem se mostrando adequada para o enfrentamento da informalidade, dada a complexidade inerente ao problema. O Plancite vem experimentando a busca de soluções que envolvem várias áreas de governo e da sociedade. Os dados aqui apresentados mostram a importante melhora na utilização dos instrumentos públicos disponíveis para a abordagem da questão, mas ainda não permitem uma avaliação mais profunda sobre a influência nas taxas de informalidade de forma prolongada. Ademais, muitas das medidas ainda não foram completamente colocadas em prática. O que se percebe, em verdade, é que as ações projetadas nem sempre são de imediata realização. Mudanças em procedimentos tradicionais das instituições necessitam de maturação, convencimento, alteração de cultura organizacional e, às vezes, edição de atos normativos que nem sempre são simples de serem editados. De forma paralela, as mudanças nos comportamentos dos empregadores e trabalhadores também precisam de tempo para se consolidarem. A provocação dessas mudanças passa por vezes pela necessidade de alterações em lei, como foi o caso da atualização e da adequação da multa aplicada por manutenção de empregado sem registro. Embora tenha havido quase vinte anos sem um reajuste sequer e mesmo tendo sido tentada a implementação dessa medida desde o lançamento do plano, em 2014, só em 2017, com a Lei nº 13.467/2017, entraram em vigor os novos valores.

Os fatores internos que interferem na execução das políticas, sejam organizacionais, sejam legais, certamente não são os únicos; é notória a influência de fatores externos, como crises econômicas, mudanças estruturais no ordenamento jurídico, turbulências no mundo político e corporativo, entre outros. O Plancite emergiu em um período

particularmente turbulento. Logo no início da sua implantação, e por um longo período, enfrentou-se uma mobilização dos auditores-fiscais do trabalho em torno da campanha salarial, iniciada em agosto de 2015, acirrada em 2016 em razão de não cumprimento de acordo firmado entre a categoria e o governo federal, e estendida até março de 2017. O movimento teve como uma de suas diretrizes a não realização de ações de combate à informalidade, uma vez que o comando de mobilização da categoria estava voltado apenas para a realização de 30% de ações essenciais, as quais foram definidas como aquelas que constituíssem grave e iminente risco à saúde e à segurança dos trabalhadores e as denúncias de atraso de salário (Brasil, 2018). A redução na quantidade de fiscalizações atingiu fortemente o principal eixo do Plancite.

Tudo isso ocorre em meio a uma brutal crise econômica que até hoje produz efeitos negativos, resultando em altas taxas de desemprego e, por consequência, deixando os trabalhadores vulneráveis e propensos a aceitarem os postos informais.

Adicionalmente, não podem ser desconsiderados os adventos da reforma trabalhista e da Lei da Terceirização, ocorridas em 2017, e da aprovação recente, no Supremo Tribunal Federal (STF), da constitucionalidade na terceirização na atividade-fim. Embora não se conheçam ainda os seus reais efeitos na formalização de trabalhadores, certamente estão sendo produzidos. Entre as hipóteses frequentemente levantadas, estão, por um lado, a de que a reforma facilita a formalização de contratos não perfeitamente cobertos anteriormente pela lei, como o intermitente ou de autônomo sem vínculo de emprego; por outro, a de que essas modalidades de contratos precarizam as condições de trabalho, o que, por si só, resultaria em aumento da informalidade dentro do conceito adotado pela OIT, que considera informais aqueles trabalhadores que, na lei ou na prática, estejam insuficientemente cobertos por disposições formais.

Longe de ser considerada definitiva, a abordagem utilizada pelo Plancite, que pressupõe a contínua busca de soluções baseadas na integração de ações de governo e da sociedade e no aperfeiçoamento da inspeção do trabalho, parece estar na trilha correta para o enfrentamento do problema da informalidade do trabalho assalariado, mesmo considerando as incertezas geradas com o surgimento dos novos desafios legais e/ou conjunturais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Celso A.; PEÑALOZA, Rodrigo. A. S. Encargos trabalhistas, fiscalização e informalidade no mercado de trabalho brasileiro. *In:* SOUSA, Maria da Conceição S. *et al.* (Orgs.). **Economia pública brasileira**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1943.

_____. Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

_____. Ministério do Trabalho. Portaria nº 1.153, de 30 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Trabalho e específicos singulares do Ministério do Trabalho. Brasília: Ministério do Trabalho, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/GWXPXB>. Acesso em: 2 set. 2018.

_____. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho – 2018** [documento interno]. Documento enviado pela SIT às Chefias Regionais de Fiscalização e recebido por <celso.amorim@mte.gov.br> em 2018a.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Brasília: Ministério do Trabalho, 2018b.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A economia informal e o trabalho digno**: guia de recursos sobre as políticas. Apoiar a transição para a formalidade. Genebra: OIT, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/te3Za1>. Acesso em: 2 set. 2018.

_____. **Recomendação 204**. Recomendação relativa à transição da economia informal para a economia formal. Genebra: OIT, 2015.

SANTOS, Admilson M. Uma avaliação da política de combate à informalidade da mão-de-obra, aplicando teoria dos jogos. *In:* ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/qM4rP1>. Acesso em: 2 set. 2018.

APÊNDICE

POLÍTICAS E PROGRAMAS RELACIONADOS COM A REDUÇÃO DA INFORMALIDADE

Simples Nacional – o Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Abrange a participação de todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Para o ingresso no Simples Nacional, é necessário cumprir os requisitos previstos na legislação, e um deles é a declaração nos documentos trabalhistas e previdenciários dos empregados contratados, pois a omissão de forma reiterada pode causar a exclusão do regime.[13]

eSocial – o eSocial é um sistema do governo federal que unifica o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados, como vínculos, contribuições previdenciárias, folha de pagamento, comunicações de acidente de trabalho, aviso prévio, escriturações fiscais e informações sobre o FGTS.[14]

MEI – o MEI é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário e pode ter um empregado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. Além disso, o MEI será enquadrado no Simples Nacional e ficará isento dos tributos federais (Imposto de Renda – IR, Programa de Integração Social –PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL). Assim, pagará apenas um pequeno valor fixo mensal, que será destinado à Previdência Social e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ou ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).[15]

Qualifica Brasil (antigo PNQ) – voltado à promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, tem como objetivos: *i)* promover a empregabilidade do trabalhador; *ii)* incrementar a produtividade e a renda do trabalhador; e *iii)* contribuir para o desenvolvimento econômico e social.[16]

Proger – o Proger é um conjunto de linhas de financiamento criado com a finalidade de incrementar a política pública de combate ao desemprego, mediante financiamentos focados em empreendimentos de menor porte em diversos setores da economia, com destaque para os setores de comércio, serviços, turismo, exportação e inovação tecnológica.[17]

13. Mais informações em: <https://goo.gl/yfQW3L>. Acesso em: 23 set. 2018.
14. Mais informações em: <https://goo.gl/ZMbSCn>. Acesso em: 23 set. 2018.
15. Mais informações em: <https://goo.gl/wToveL>. Acesso em: 23 set. 2018.
16. Mais informações em: <https://goo.gl/sqXQrT>. Acesso em: 23 set. 2018.
17. Mais informações em: <https://goo.gl/o3e18F>. Acesso em: 23 set. 2018.

Desoneração da folha de pagamento – substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento por uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas (descontando as receitas de exportação). Objetivos: redução do custo da mão de obra, sem diminuir os salários e os direitos dos trabalhadores; redução do custo de produção e exportação; redução do preço dos bens e serviços para o consumidor (redução da inflação); aumento da competitividade do produto brasileiro; geração de mais empregos; formalização da mão de obra; expansão maior do produto interno bruto (PIB).[18]

Pnatre – a Pnatre tem os seguintes objetivos: *i)* integrar e articular as políticas públicas direcionadas aos trabalhadores rurais empregados; *ii)* promover e ampliar a formalização nas relações de trabalho dos trabalhadores rurais empregados; *iii)* promover a reinserção produtiva dos trabalhadores rurais empregados que perderam seus postos de trabalho, gerando oportunidades de trabalho e renda; *iv)* intensificar a fiscalização das relações de trabalho rural; *v)* minimizar os efeitos do impacto das inovações tecnológicas na redução de postos de trabalho no meio rural; *vi)* promover a alfabetização, a escolarização, a qualificação e a requalificação profissional aos trabalhadores rurais empregados; *vii)* promover a saúde, a proteção social e a segurança dos trabalhadores rurais empregados; *viii)* promover estudos e pesquisas integrados e permanentes sobre os trabalhadores rurais empregados; *ix)* ampliar as condições de trabalho decente para permanência de jovens no campo; e *x)* combater práticas que caracterizem trabalho infantil.[19]

Projovem – o Projovem é destinado a jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. É desenvolvido por meio das seguintes modalidades: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra; e Projovem Trabalhador.[20]

Proninc – o Proninc tem por finalidade o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários e busca atingir os seguintes objetivos: *i)* geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários; *ii)* construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação e de acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários pós-incubação; *iii)* articulação e integração de políticas públicas e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento local e regional; *iv)* desenvolvimento de novas metodologias de incubação de empreendimentos econômicos solidários articuladas a processos de desenvolvimento local ou territorial; *v)* formação de discentes universitários em economia solidária; e *vi)* criação de disciplinas, cursos, estágios e outras ações, para a disseminação da economia solidária nas instituições de ensino superior.[21]

18. Mais informações em: <https://goo.gl/pZyFWL>. Acesso em: 23 set. 2018.
19. Mais informações em: <https://goo.gl/pJz4TZ>. Acesso em: 23 set. 2018.
20. Mais informações em: <https://goo.gl/etniXb>. Acesso em: 23 set. 2018.
21. Mais informações em: <https://goo.gl/owPqps>. Acesso em: 23 set. 2018.

SCJS – o objetivo principal do SCJS é o estabelecimento de relações mais justas e solidárias ao longo da cadeia produção-distribuição-consumo, como forma de fortalecer os empreendimentos econômicos solidários, rurais e urbanos, em todo o território brasileiro. Deve contemplar os seguintes elementos: um conjunto de normas que garantam uma identidade nacional ao conceito de "comércio justo e solidário" (CJS); um sistema de monitoramento que permita identificar e difundir quais produtos e processos respeitam as normas que regulam o CJS; um sistema de controle que garanta a relação de confiança e o aprimoramento deste sistema; uma marca ou selo que aproxime produtores e consumidores em torno da proposta; o fomento a atividades de assistência técnica, formação, informação e financiamento à organização da produção.[22]

Pronatec – os objetivos do Pronatec são: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais; aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores, por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica; e melhorar a qualidade do ensino médio.[23]

Pronacoop – o Pronacoop tem como finalidade apoiar: *i)* a produção de diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional para as cooperativas de trabalho dele participantes; *ii)* a realização de acompanhamento técnico visando ao fortalecimento financeiro, de gestão, de organização do processo produtivo ou de trabalho, bem como à qualificação dos recursos humanos; *iii)* a viabilização de linhas de crédito; *iv)* o acesso a mercados e à comercialização da produção; e *v)* o fortalecimento institucional, a educação cooperativista e a constituição de cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas.[24]

Pronaf – O Pronaf financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país.[25]

Bolsa Verde – o Bolsa Verde tem os seguintes objetivos: *i)* incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável; *ii)* promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural; e *iii)* incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.[26]

22. Mais informações em: <https://goo.gl/gyKtyL>. Acesso em: 23 set. 2018.
23. Mais informações em: <https://goo.gl/aunPfu>. Acesso em: 23 set. 2018.
24. Mais informações em: <https://goo.gl/JEYjwn>. Acesso em: 23 set. 2018.
25. Mais informações em: <https://goo.gl/RUocYs>. Acesso em: 23 set. 2018.
26. Mais informações em: <https://goo.gl/MSK2mG>. Acesso em: 23 set. 2018.

PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO NO ARRANJO DE FINANCIAMENTO E DA AGENDA PROGRAMÁTICA DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

Sandro Pereira Silva[1]

1 INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de um arranjo complexo que envolve institucionalmente a temática do trabalho, sobretudo após a Constituição de 1988 (CF/1988), quando foram consolidadas novas políticas públicas de proteção à classe trabalhadora. Porém, o estabelecimento e a gestão dessas normas e políticas nem sempre ocorrem de maneira harmoniosa, dado o próprio caráter de conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo. No campo específico das políticas de mercado de trabalho, em virtude da heterogeneidade estrutural da economia e das dimensões quase continentais que o país possui, são exigidas somas bastante elevadas de recursos para sua efetivação, bem como uma gestão eficiente que garanta a sustentabilidade financeira desses mecanismos (Silva, 2018a).

Para suprir tal necessidade, foi constituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pela Lei nº 7.998/1990, com fontes próprias de ingressos para garantir a execução de programas governamentais de apoio e garantia de direitos aos trabalhadores, incluídos no chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde sua fundação, dada a relevância em termos políticos e econômicos que ele adquiriu, o FAT consolidou-se como o principal instrumento de estruturação das políticas de trabalho e renda no país. Por isso, não há como se pensar em qualquer estratégia de expansão em termos de cobertura ou melhorias operacionais nos programas componentes do SPETR sem avaliar seu papel nesse processo.[2]

Dadas as dificuldades recentes que o FAT vem enfrentando no financiamento de seus programas, este texto tem como objetivo apresentar algumas propostas para uma reformulação no desenho institucional do SPETR no Brasil. Visa-se, com isto,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

2. Para um melhor entendimento dos processos de institucionalização e operacionalização do SPETR e do FAT, ver Azeredo (1998), Cardoso Júnior e Gonzalez (2007), Lobo e Anze (2016) e Silva (2018a).

melhorar a operacionalização dos programas em relação ao próprio mercado de trabalho brasileiro. Parte-se do entendimento de que esse conjunto de propostas daria uma nova dinamicidade ao FAT, enquanto instrumento autônomo e sustentável de financiamento de políticas de emprego e promoção do desenvolvimento econômico, sem diminuir sua capacidade de proteção e cobertura social.

2 RESULTADOS CONTÁBEIS RECENTES DO FAT

O Artigo 239 da CF/1988 estabeleceu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego, que passou a compor o sistema mais geral de seguridade social brasileiro. A defesa realizada por sindicatos e outras organizações sociais dessa proposta durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi fundamental para sua efetivação. A regulamentação ocorrida pouco depois, por meio da Lei nº 7.998/1990, deu os detalhes finais da institucionalidade necessária para viabilizar essa política na agenda de governo. Na estrutura de Estado, o Ministério do Trabalho (MTb) absorveu um novo conjunto de novas funcionalidades em termos de implementação e de gestão de políticas.

O FAT, que emergiu como elemento nuclear desse processo, permitiu que a proposta de seguro-desemprego e outros programas associados ao sistema se tornassem realidade operacional viável. Com isso, encerrou-se um longo percurso de previsões legais sobre direitos dessa natureza que não se concretizaram.[3]

Desde o início de sua trajetória, o FAT atravessou distintos momentos em termos de capacidade de financiamento dos programas a ele associados. Por se tratar de um arranjo bastante complexo, com fontes diversificadas de receitas – embora sua fonte principal seja as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) –, seu desempenho, em termos de resultado operacional e cobertura social, esteve diretamente atrelado a diferentes variáveis endógenas e exógenas a seu próprio desenho institucional. Entre os fatores endógenos, o destaque fica por conta das mudanças na dinâmica do mercado de trabalho formal no Brasil, que altera o estoque de beneficiários potenciais dos seus programas (sobretudo o seguro-desemprego e o abono salarial, que são despesas obrigatórias definidas pela CF/1988), e o valor do salário mínimo, o qual está atrelado ao valor dos benefícios a serem pagos. Já em termos exógenos, os principais fatores são as decisões de política econômica que interferem diretamente no fluxo de receitas do fundo, tais como as medidas de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as isenções fiscais concebidas a setores econômicos específicos sobre contribuições sociais, como o PIS/Pasep (Silva, 2018a).

A tabela 1 apresenta um retrato geral da evolução dos resultados contábeis do FAT a partir de 2005. Por ela, é possível observar que, a despeito de uma elevação quase que contínua da receita, ao menos até 2014, as despesas cresceram em um ritmo mais forte, de modo que, a partir de 2009, foi recorrente a observância de déficits nominais. A situação

3. Na CF/1946 já havia a previsão para um programa de assistência monetária aos desempregados, seguida por diversas outras propostas, algumas que até viraram lei (como a Lei nº 4.923/1965), mas que não se concretizaram.

agrava-se a partir de 2015, quando o país entra em uma grave crise econômica que, consequentemente, afeta bastante o fluxo de receitas do FAT, além de desestruturar o mercado de trabalho brasileiro.[4] Com isso, além de comprometer parte de seu patrimônio para a cobertura dos déficits, há a queda dos investimentos nas chamadas "despesas discricionárias", que são os programas não obrigatórios pela CF/1988, mas que são de grande importância para o funcionamento do SPETR. É o caso dos programas de intermediação de emprego e qualificação profissional, que, juntos somavam mais de R$ 300 milhões executados em 2005, e em 2016 não chegaram a R$ 50 milhões.

Os dados da tabela 1 permitem uma infinidade de análises sobre as decisões políticas que marcaram a evolução do FAT nesses últimos anos.[5] Porém, o objetivo aqui está centrado em discutir propostas de reformulação do FAT, de forma tanto a qualificar melhor seus gastos quanto outras possibilidades de financiamento. A seção seguinte apresenta algumas nesse sentido.

TABELA 1

Fluxo financeiro do FAT (2005-2016)

(Em R$ milhões de dez./2016)

Exercícios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Receitas (A)	50.695,1	52.598,9	50.811,7	57.808,4	55.453,0	61.159,4	68.525,4	77.121,8	67.083,9	82.447,6	69.278,1	71.689,3
1.1. Arrecadação PIS/Pasep (- DRU)	32.329,6	35.838,0	33.811,5	41.364,6	38.574,8	42.987,8	51.230,6	50.211,2	49.728,4	50.692,8	44.759,7	38.455,7
1.2. Remunerações[1]	17.573,4	16.253,4	15.895,3	15.516,3	15.965,6	15.261,4	15.982,7	19.172,1	10.374,1	14.929,3	14.929,9	19.230,8
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.631,0	123,6	7.021,2	6.046,3	16.278,5	7.863,2	13.215,2
1.4. Outras receitas[2]	791,9	507,7	1.104,4	926,9	912,7	1.279,1	1.188,5	1.194,8	934,9	546,8	1.725,3	787,7
2. Despesas (B)	35.371,1	28.466,8	32.561,0	35.364,4	43.915,6	44.456,2	48.743,0	53.681,9	58.893,0	61.564,7	51.757,7	56.254,7
2.1. Seguro-desemprego – benefício	16.248,2	20.004,4	22.473,4	24.308,8	30.984,1	30.555,5	33.391,1	36.618,6	39.925,7	42.283,0	40.454,6	37.772,2
2.2. Abono salarial – benefício	5.191,2	7.227,4	8.905,7	9.868,7	11.975,9	13.088,6	14.565,8	16.359,4	18.345,5	18.670,6	10.764,3	17.931,7
2.3. Qualificação profissional	159,6	149,4	140,7	225,8	243,8	216,4	106,0	77,4	8,3	0,6	0,0	0,0
2.4. Intermediação de emprego	159,0	163,3	162,0	167,3	147,4	104,8	133,9	187,0	146,7	163,1	72,8	49,1
2.5. Outras despesas	703,0	922,3	879,3	793,8	564,4	490,9	546,5	439,6	466,8	447,2	465,9	501,6
Desvinculação (DRU)	8.006,2	8.650,9	9.129,4	10.185,5	9.827,1	12.069,7	11.672,8	12.660,6	12.783,2	12.177,6	11.248,9	16.055,7
Resultado econômico (A - B)	15.322,7	24.132,1	18.250,6	22.444,0	11.537,4	16.703,2	19.782,4	23.917,4	8.190,9	20.882,9	17.520,5	15.434,6
Empréstimos ao BNDES (C)	12.910,7	13.931,9	14.453,8	15.714,2	15.239,8	17.314,7	18.978,3	19.972,7	21.163,3	19.881,9	18.128,6	15.992,4
Resultado nominal (A - B - C)	2.412,7	10.200,4	3.796,8	6.729,9	-3.702,4	-611,5	804,0	3.944,6	-12.972,4	1.001,0	-608,2	-557,7

Fonte: CGFAT.
Elaboração do autor.
Notas: [1] Inclui as receitas financeiras pagas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os depósitos especiais, aplicações próprias do FAT no fundo extramercado e remuneração de recursos não desembolsados.
[2] Inclui cota-parte da contribuição sindical, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – fonte 153 –, restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

4. Para uma análise da desestruturação recente do mercado de trabalho brasileiro, no contexto latino-americano, ver Silva (2018c).
5. Para um debate mais aprofundado sobre os dados recentes de operacionalização do FAT, ver Silva (2018a).

3 PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO

Serão discutidas aqui quatro propostas. Em termos de relação com o fluxo financeiro do fundo, duas estão mais ligadas ao lado da receita do FAT, e outras duas ao lado das despesas. Uma ressalva inicial a ser feita é que as propostas estão em um tom "ensaístico", pois não houve o objetivo – pelo menos não nesse momento – de realizar cálculos e projeções para avaliar o potencial impacto de cada uma delas.

O primeiro ponto a ser tocado refere-se aos recursos computados neste estudo como "vazamentos" de receita do FAT. Tratam-se das desvinculações e das desonerações, que, juntas, somaram, apenas em 2016, em torno de R$ 29 bilhões (R$ 16 bilhões da DRU e R$ 12,9 bilhões de desonerações), frente a uma receita efetiva total de R$ 71,7 bilhões. Ou seja, o total de vazamentos representou, nesse ano, 40,3% do total da arrecadação efetivamente destinada ao FAT para executar suas obrigações orçamentárias, que, no mesmo ano, foi de R$ 72,1 bilhões.

No caso das desvinculações, houve um aumento da alíquota de 20% para 30% sobre a base de arrecadação de todas as contribuições sociais, inclusive o PIS/Pasep. Ocorre que, como já visto na tabela 1, desde 2011 o Tesouro Nacional tem aportado recursos para o fechamento das contas do FAT. A princípio, isso seria uma mera movimentação contábil, pois o governo retira pela DRU e retorna por meio de novos aportes. Porém, esse movimento abre espaço para um discurso comum sobre "rombo" nas contas do fundo, pressão sobre as contas públicas, entre outros termos familiares no discurso político cotidiano, mas que escondem a real relação entre entradas, saídas e vazamentos de recursos do fundo. Tal discurso, por sua vez, alimenta interesses por novas mudanças ainda mais restritivas aos programas do SPETR, alegando um suposto esgotamento do arranjo de financiamento proposto desde a CF/1988. Porém, como já mostrado por Silva (2018a; 2018b), a necessidade de financiamento observada nos últimos anos advém justamente de decisões políticas – econômica e fiscal – alheias ao arranjo institucional que estabeleceu o FAT.

No caso das desonerações sobre a base tributária do PIS/Pasep, que é a fonte primária de arrecadação do FAT, é flagrante o quanto se elevaram desde 2008, como parte do pacote econômico de resposta à crise econômica global deflagrada no mesmo ano. Não cabe aqui avaliar a importância ou a eficácia do mecanismo das desonerações sobre o desempenho da economia brasileira, ou mesmo na geração de empregos. Apenas cabe dizer que a renúncia fiscal a partir dessas decisões afetou bastante o fluxo contábil do FAT, tanto que, em 2009, foi observado o primeiro déficit nominal de sua história, e, desde então, a dificuldade de fechar o exercício sem a necessidade de se desfazer de parte de seu patrimônio passou a ser cada vez maior.

Com a manutenção das desonerações e a elevação da DRU para 30% até 2023 (Emenda Constitucional nº 93/2016), há uma tendência de déficits nominais crescentes nos próximos anos, sobretudo em um cenário de recuperação ainda lenta da economia. Nessas condições, o instrumento das desvinculações passa a fazer cada vez menos sentido. Ainda que o FAT se utilize de suas reservas patrimoniais, isso fará com que as receitas financeiras futuras sejam comprometidas, sem falar que uma amortização dos empréstimos

junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) pode implicar diminuição do lucro do banco, e uma parte desse lucro é repassada anualmente à União. Dessa forma, caso o governo não queira aportar novos recursos, ele terá que fazer uma mudança drástica no desenho do SPETR, com maiores restrições aos benefícios ou mesmo cancelamento dos que ainda existem, o que implicaria um custo político bastante significativo.

Com isso, a primeira proposta parte da seguinte linha: como todo ano o Poder Executivo precisa estimar, no corpo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o montante de recursos previstos de desonerações fiscais (o chamado gasto tributário), a ideia é que a parcela desse valor incidente sobre o PIS/Pasep seja liberada ou descontada do total da DRU. Apenas como ilustração, somente essa medida seria necessária para evitar o lançamento de aportes adicionais do Tesouro na contabilidade do FAT, pois de 2011 (ano em que começou a haver tais aportes) a 2016, enquanto o total de desonerações foi de R$ 72,9 bilhões, os aportes do Tesouro somaram R$ 52,2 bilhões (Silva, 2018a). Uma decisão como essa teria também outro efeito importante, que é o de fazer com que o governo passasse a ter mais critérios para a concessão e o acompanhamento dos programas que envolvam desonerações tributárias a agentes econômicos nacionais, pois, conforme proposto, isso implicaria diminuição do recurso discricionário que lhe cabe por intermédio da DRU.

A segunda proposta entra na seara da regulamentação do § 4º do Artigo 239, que trata sobre a contribuição adicional de empresas que apresentam níveis superiores de rotatividade em relação aos seus setores. Muito já foi abordado na literatura sobre a conveniência ou não desse novo tipo de tributação. O próprio Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) já solicitou sua regulamentação como alternativa para equilibrar o fluxo de caixa do fundo (Silva, 2018b). Entretanto, pouco foi feito de concreto para instrumentalizar tal cobrança até então. No Legislativo, há somente o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 96/1989 que trata sobre o tema, estabelecendo uma proposta técnica para cobrança que, apesar de passar por todas as comissões necessárias, nunca foi levada a plenário para votação.[6] Acontece que uma ação dessa natureza dificilmente se viabilizará, e mesmo que se viabilizasse, a proposta por si só é de difícil operacionalização, pois envolve a conjugação de diferentes indicadores para realizar o cálculo do tributo devido pelos agentes. A experiência tributária mostra que, quanto mais complexa a definição de um tributo, maior a possibilidade de fraudes e burlas por parte dos devedores.

Sob essa ótica, o que se propõe é tomar o "espírito" presente nessa proposta e aliar com outro encargo que já é bem conhecido por trabalhadores e empregadores: a contribuição para o Fundo de Trabalho do Tempo de Serviço (FGTS). Como é sabido, no caso de dispensa imotivada, a CF/1988 definiu que o empregador deve pagar uma multa de 40% sobre o saldo do fundo do trabalhador dispensado, que pode ser sacado pelo próprio juntamente ao principal. A partir de 1º de janeiro de 2002, por força da Lei Complementar (LC) nº 110/2001, o valor da multa rescisória foi aumentado em 10 pontos percentuais (p.p.). Porém, esse adicional de 10% do

6. O estudo do Ipea (2011) realizou simulação e proposta de operacionalização dessa cobrança com base no PLC nº 96/1989.

saldo do FGTS do trabalhador dispensado seria depositado na conta do Tesouro, e não em sua conta individual. A perspectiva do governo federal com essa lei era repor ao FGTS perdas referentes aos expurgos inflacionários dos planos econômicos Verão (1989) e Collor I (1990). Contudo, apesar de haver completada a recomposição sobre as perdas dos planos em 2012, conforme relata o Ofício nº 038/2012 da Caixa, a lei permaneceu em vigência, sob a justificativa de que tal cobrança cria custos para o aumento da rotatividade, "dificultando a possibilidade de 'acordos' fora da lei, onde trabalhadores acordam com empregadores para serem demitidos sem justa causa visando [a]o recebimento do FGTS" (Ramos e Monte, 2017, p. 2).

Tal argumentação tem procedência, uma vez que essa cobrança adicional sobre o saldo do FGTS é o único pagamento no ato de demissão que não é realizado entre empregador e empregado.[7] Essa relação, em que o Estado praticamente não é inserido, a não ser que seja solicitado judicialmente em caso de descumprimento de uma das partes, abre espaço para acordos fraudulentos que são comuns no mercado de trabalho brasileiro, em que o trabalhador demitido devolve ao empregador o valor da multa (seja diretamente, em dinheiro, seja via descontos no valor a receber no momento do acordo de rescisão), e, em troca, fica com o direito de sacar o saldo em sua conta do FGTS, além de, em caso de cumprir todas as exigências da Lei nº 13.134/2015, ter acesso ao seguro-desemprego.

Portanto, o mecanismo inaugurado com a LC nº 110/2001 pode ser utilizado como um substituto do tributo adicional de rotatividade previsto na CF/1988. Para isso, no intuito de conferir um melhor ajuste, poderiam ser pensadas alíquotas diferenciadas de multa para firmas por número de desligamentos por ano e pelo prazo de duração dos contratos rompidos, uma vez que há uma grande concentração dos desligamentos em um número relativamente pequeno de firmas e em contratos com menos de um ano de duração (Dieese, 2014; 2016; Gonzaga e Pinto, 2014). Uma possibilidade, a título de exemplo, seria uma multa de 6% sobre o saldo do FGTS para o caso de firmas com até nove demissões no ano. A partir da 10ª demissão, a cobrança poderia ocorrer da seguinte forma: *i)* 10% para vínculos inferiores a doze meses; *ii)* 8% para vínculos entre doze e 29 meses; e *iii)* 6% para vínculos a partir de trinta meses. Dessa forma, utilizando-se de um tributo já conhecido e de fácil monitoramento, seria possível cobrar um valor progressivo sobre firmas com maior incidência de demissão, além de diminuir a alíquota à medida que os vínculos se alongam no tempo.

O fato mais importante de tudo isso é que todo o valor arrecadado por esse tributo deveria entrar como receita corrente do FAT. Isso resolveria o imbróglio da falta de regulamentação do § 4º do Artigo 239 da CF/1988 sem a necessidade do estabelecimento de novos tributos. Pelo contrário, uma proposta de alíquotas diferenciadas, conforme sugerido aqui, diminuiria a arrecadação global com essa multa para uma dada quantidade de demissões.

7. Ramos e Monte (2017) identificaram forte correlação negativa entre a probabilidade de demissão sem justa causa antes e após o aumento da multa rescisória do FGTS.

Porém, como há uma pressão para a extinção dessa cobrança, e o governo federal já sinalizou com a ideia de abrir mão gradualmente dessa receita, esta proposta viria como um meio-termo importante, que contribuía ainda para o reequilíbrio financeiro do FAT.[8] A título de exemplo, o valor arrecadado por intermédio da multa adicional prevista pela Lei nº 110/2001, em 2016, foi de R$ 5,1 bilhões, enquanto a arrecadação principal do FGTS (Lei nº 8.036/1990) para o mesmo ano foi de R$ 119 bilhões (Brasil, 2017). Como a proposta é a utilização de alíquotas progressivas até o máximo de 10%, provavelmente esse valor seria menor (por volta dos R$ 4 bilhões), dadas as alíquotas aqui sugeridas. Assim, além de imprimir uma redução, ainda que pequena, dos custos atuais de demissão para estabelecimentos com menor contribuição para a rotatividade total no mercado de trabalho, essa medida seria uma fonte adicional de recursos bastante interessante para o FAT. Por outro lado, não comprometeria o fluxo de receitas do FGTS, já que esse valor corresponde a uma porção pequena de suas receitas anuais e estaria em ritmo de extinção, dada a proposição feita via PL nº 340/2017, de autoria do Poder Executivo.

Essa proposta não tem pretensões de ser um elemento que diminuirá drasticamente a rotatividade no Brasil, apenas impõe alguns incentivos e custos adicionais para a tomada de decisão dos estabelecimentos empresariais na manutenção ou no rompimento dos seus vínculos contratuais de trabalho, e ainda justifica a transferência da arrecadação com o adicional de multa para o FAT. Para complementá-la, a sugestão é que este recurso seja utilizado preferencialmente nos serviços públicos de emprego – intermediação e formação profissional –, programas de economia solidária[9] e no sistema de informações e acompanhamento do SPETR – bancos de dados estatísticos e estudos de avaliação, que são as ações mais sacrificadas com o desequilíbrio orçamentário do FAT.

A terceira proposta de mudança vem um pouco na linha da anterior, mas não está vinculada em termos econômicos ao fluxo de receitas, e sim das despesas. Trata-se de rever e fazer alguns ajustes de programas que fornecem proteção ao trabalhador em caso de dispensa imotivada. O Brasil é o único país da América Latina em que há uma combinação de três mecanismos: fundo individual (FGTS), multa rescisória e seguro-desemprego (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017), sendo que os dois primeiros são recebidos em parcela única após a rescisão do contrato, e o terceiro, em parcelas que variam entre três e cinco, a depender do atendimento às regras de exigibilidade previstas em lei. Essa combinação de mecanismos resulta, segundo a visão de alguns especialistas, em "incentivos adversos" sobre a oferta de trabalho, pois afeta o comportamento dos indivíduos (Barros, Corseuil e Foguel, 2000; Gonzaga e Pinto, 2014).

8. Vale ressaltar que se encontra em tramitação no Congresso o PL nº 340/2017, que visa modificar a Lei nº 110/2001, extinguindo gradualmente a multa adicional de 10% do FGTS. Para isso, seria reduzida em 1 p.p. ao ano até acabar totalmente em um prazo de dez anos. Já em 2013 também houve uma discussão sobre a cobrança adicional de 10% sobre a multa rescisória, com o PL nº 200/2012, que foi aprovada na Câmara e no Senado, mas foi vetada pela então presidente da República Dilma Rousseff.

9. Para uma revisão geral sobre a política de economia solidária no Brasil, ver Silva (2017; 2018d; 2018e).

Na prática, como já relatado na proposta anterior, a possibilidade de acesso a um conjunto de recursos monetários favorece a ocorrência de demissões simuladas, fruto de acordos fraudulentos entre empregador e funcionário (podendo ser de iniciativa de ambos os lados). Embora não seja simples verificar a magnitude da ocorrência de tal prática, e sob quais circunstâncias ou contextos é mais frequente, o fato é que ela existe, sobretudo devido à falta de capacidade de fiscalização por parte da estrutura estatal. Além de causar distorções no mercado de trabalho, pelo aumento da rotatividade, essa prática implica perdas ao erário público, principalmente sobre os recursos do FAT, pois tem efeitos sobre os gastos com seguro-desemprego. Nesse sentido, pensar em meios para minimizar a ocorrência de incentivos adversos seria um caminho necessário para diminuir a pressão sobre esses gastos e melhorar o desenho institucional na regulação sobre a rescisão contratual, desde que os trabalhadores não sejam lesados em termos dos direitos já existentes.

Uma possibilidade seria que o trabalhador demitido escolhesse entre duas opções: *i)* ter o direito de sacar o saldo em sua conta do FGTS, já acrescido com o valor referente à multa rescisória que lhe cabe, e abrir mão do seguro-desemprego naquele momento; ou *ii)* optar por receber o seguro-desemprego, caso esteja elegível para o benefício, abrindo mão do direito de sacar o valor em conta. No primeiro caso, não haveria mais a possibilidade de o trabalhador receber o seguro-desemprego sobre aquela rescisão, o que não o impediria de forma alguma de acessar o benefício em outras circunstâncias futuras. No segundo caso, o trabalhador demitido receberia normalmente o seguro-desemprego e manteria compulsoriamente o valor em sua conta individual, como uma forma de poupança, lembrando que alterações recentes no cálculo do rendimento do FGTS tornaram-no um tipo de investimento pessoal mais atrativo do que era antes.[10] Dessa forma, a regra para acessá-lo passaria a ser equivalente ao caso de um trabalhador demitido por interesse próprio, embora a recusa ao direito de saque não implicasse perda do direito ao valor da multa rescisória, que seria somada ao seu saldo em conta.[11] Além das formas previstas em lei, uma nova possibilidade de acesso ao saldo poderia ser, no caso do trabalhador que pretenda abrir um negócio próprio, apresentar um projeto – individual ou coletivo (na ótica da economia solidária) – sob a assessoria de alguma entidade de apoio a microempreendedores (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater, incubadoras universitárias ou outras) para solicitação do saque.

10. "Até o ano de 2017, os recursos dos trabalhadores depositados no FGTS eram remunerados em 3% ao ano (a.a.), mais a variação da taxa referencial (TR), taxa usada como referência para os juros no Brasil e que faz a correção monetária de vários investimentos e aplicações. (...) Uma recente alteração na Lei nº 8.036/1990 teve como objetivo elevar a remuneração das contas vinculadas do FGTS do trabalhador, na medida em que foi permitida a distribuição de 50% dos lucros do fundo auferidos no exercício anterior (Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017). Com a distribuição de metade do lucro anual do FGTS aos trabalhadores, a estimativa do governo era a de que a remuneração anual ficasse em torno de 5% a 6% a.a. (TR + 3%). Os últimos dados oficiais sugerem que, considerando o resultado apurado no ano de 2016 de R$ 14,5 bilhões, foram creditados nas contas vinculadas dos trabalhadores R$ 7,2 bilhões para cerca de 88 milhões de trabalhadores. Com isso, a rentabilidade total das contas contempladas alcançou 7,14% a.a., acima do percentual previsto anteriormente" (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017, p. 50).

11. "Os saques do FGTS podem ser realizados em diversas ocorrências, sendo que as principais são a demissão sem justa causa, a aposentadoria e para financiamento na aquisição de moradia própria do trabalhador. Inatividade da conta vinculada por três anos ininterruptos fora do regime do FGTS e motivos de doença grave também são fatores que permitem o saque por parte dos trabalhadores" (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017, p. 51).

Um desenho como o proposto geraria um desincentivo ao tipo de demissão simulada, sobretudo na ótica do trabalhador dispensado, pois haveria um benefício a menos a ser acessado imediatamente, alterando os componentes de cálculo sobre o custo-benefício para esse tipo de demissão. Assim, além de restringir um dos possíveis fatores de elevação da rotatividade, e, por sua vez, diminuir a pressão por aumento nos gastos com o seguro-desemprego, também serviria como um estímulo à manutenção de poupança pelo trabalhador por um tempo maior.

Por fim, a última proposta que se pretende lançar neste estudo refere-se a uma reformulação no abono salarial, cujas despesas cresceram significativamente nos últimos anos. Enquanto o abono representava 13,6% do total das despesas correntes do FAT em 1995, em 2016 esse percentual subiu para 30,7%.[12]

Além da dinâmica de gastos crescentes, outras duas características podem ser imputadas ao abono salarial. Uma que ele não age diretamente na questão da desigualdade de renda no mercado de trabalho. Como a base da distribuição de renda no país é extremamente achatada, os trabalhadores com contrato de trabalho vigente, público potencial para acesso ao abono, dificilmente se encontram entre as camadas mais pobres da população (Barros e Carvalho, 2003; Camargo, 2004; Paiva, 2006; Pires e Lima Júnior, 2014). Desse modo, grande parte das famílias em situação de pobreza não tem acesso a um programa que corresponde a um montante bastante significativo dos recursos de transferências de renda no Brasil,[13] por permanecerem fora do setor formal.

A segunda característica a ser destacada diz respeito ao fato de o abono salarial não se conectar com os demais componentes do SPETR. Para o beneficiário acessá-lo, basta cumprir as exigibilidades estabelecidas pela Lei nº 13.134/2015 e atentar-se ao calendário de pagamento divulgado pela rede bancária oficial. É bem verdade que a questão da coordenação e da articulação entre os programas não tem ocorrido de maneira satisfatória, mas, ainda que ocorresse, não é possível vislumbrar uma forma viável de integração do abono como condicionalidade para recebê-lo, devido a seu desenho atual.

Nesse sentido, a reformulação aqui proposta seria inverter a lógica atual do abono. Em vez de calcular um benefício com base no período de trabalho, o cálculo se daria sobre o período de desemprego durante o ano de referência, de modo que o abono se tornaria uma espécie de "assistência ao desemprego". É comum países com sistemas de *welfare state* mais desenvolvidos articularem programas de seguro com programas de assistência financeira aos desempregados. No primeiro caso, o trabalhador em situação de dispensa imotivada possui o direito a um benefício temporário relativo ao tempo de contribuição e ao valor médio de seus últimos rendimentos. Passado esse tempo, se a pessoa permanece desempregada, estaria apta a receber um benefício assistencial, de valor mais modesto e sujeito a outras condicionalidades, como participação em programas de requalificação ou se apresentar para vagas compatíveis com suas habilidades, já previstas inclusive para o acesso ao seguro-desemprego.

12. Para uma análise pormenorizada da evolução das despesas desse programa, ver Silva (2018a).

13. A título de exemplo, o valor total dos benefícios do abono salarial em 2016 correspondeu a algo em torno de dois terços do total gasto com benefícios do Programa Bolsa Família.

Nessa ótica, o "novo abono" seria um benefício assistencial para aqueles trabalhadores que não atendem mais às exigências para acessar o seguro, mas continuam em situação de desemprego. De maneira mais específica, o trabalhador que possuir no mínimo cinco anos de inscrição no PIS/Pasep,[14] não estiver apto para o recebimento do seguro-desemprego nem tiver feito saque do FGTS no ano corrente, teria direito ao benefício com base no seguinte cálculo: 1/12 do salário mínimo por mês comprovadamente sem emprego formal ou sem haver recebido seguro-desemprego. Portanto, o valor máximo anual que cada cidadão poderia auferir seria o mesmo do abono tradicional, um salário mínimo, para o caso de o indivíduo ter se mantido desempregado ao longo de todo o ano. Caso o indivíduo tenha, por exemplo, trabalhado cinco meses, e ainda acessado três parcelas de seguro-desemprego no ano de referência (sempre o ano anterior), totalizando oito meses de proventos no ano, ele teria direito a receber 4/12 do salário mínimo do novo benefício.

Alguns ajustes e calibrações podem ser pensados para aumentar a focalização e o grau de integração do novo programa. Para a habilitação ao benefício, poder-se-ia fazer algumas novas exigências, tipo: estar matriculado no ensino regular ou em algum curso profissionalizante, ter participado de algum tipo de capacitação profissional (via MTb ou Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec) ou por outra agência certificada, ter se apresentado para alguma vaga selecionada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) no ano de referência, entre outras possíveis. Esse seria então o principal mecanismo de integração entre os programas. Para facilitar essa integração, o requerimento do benefício deveria ser feito em uma agência do Sine ou outra agência credenciada pelo poder local.

Já em termos de despesas, haveria também a possibilidade de estabelecer limite máximo de benefícios a ser acessado durante um determinado período de tempo, por exemplo, que o total recebido ao longo de cinco anos por indivíduo não exceda o limite de 36/12 avos do salário mínimo. Ademais, o benefício não poderia ser acumulável com outro benefício previdenciário qualquer, como Benefício de Prestação Continuada (BPC), aposentadoria ou mesmo o seguro-desemprego. No caso do Programa Bolsa Família, não deveria impedimento, por se tratar de um programa assistencial de natureza emergencial e com condicionalidades distintas.

Essa proposta, portanto, teria as seguintes vantagens. Primeiramente, como já colocado, melhoraria a articulação entre os programas do SPETR. Porém, para que isso ocorra, é fundamental que o FAT volte a ter capacidade de investimento em programas que ofertam serviços de emprego, o que poderia ser resolvido com a proposta anterior de incorporação dos recursos advindos das multas adicionais do FGTS para essa função. A segunda vantagem refere-se à maior focalização em relação ao abono tradicional, transferindo renda para uma parcela da população com maiores necessidades socioeconômicas. Uma terceira vantagem é que ela permitiria ampliar o grau de proteção e assistência social do SPETR para o público temporariamente excluído do mercado formal de trabalho, e, da mesma forma que o seguro-desemprego pode ser considerado uma "porta de entrada" para trabalhadores formais manterem contato com outros serviços de emprego, esse novo modelo do abono serviria como chamariz para trabalhadores desempregados

14. Essa mesma exigência poderia ser flexibilizada para atender públicos específicos, como os jovens até 29 anos.

há mais tempo, ou mesmo aqueles na informalidade para participarem da agenda de serviços disponibilizados pelas estruturas do MTb nos estados. Por fim, mas não menos importante, essa proposta tenderia a apresentar uma dinâmica de despesas mais anticíclica que o desenho atual do abono, pois seus gastos não aumentariam à medida que a contratação formal de trabalhadores na economia se expande, como ocorre em períodos de recuperação econômica.

4 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto foram apresentadas algumas propostas para uma reformulação no SPETR brasileiro, sobretudo no tocante ao seu arranjo de financiamento, organizado em torno do FAT. De modo geral, pode-se dizer que as quatro propostas teriam um bom potencial de complementaridade entre elas, caso sejam admitidas conjuntamente. Segue uma síntese de cada uma delas, conforme debatido ao longo do texto:

- destinação da parte da multa rescisória de contrato de trabalho que diz respeito à LC nº 110/2001 para o FAT, imputando alguma progressividade na alíquota (que, pela lei, atualmente é de 10% sobre o saldo do FGTS) como forma de desestimular a rotatividade no mercado de trabalho. Esses recursos seriam utilizados preferencialmente nos serviços públicos de emprego – intermediação e formação profissional –, programas de economia solidária e no sistema de informações e acompanhamento do SPETR – bancos de dados estatísticos e estudos de avaliação, que são as ações mais sacrificadas com o desequilíbrio orçamentário do FAT;
- desconto do valor das desonerações tributárias sobre o total da DRU, ambas incidentes sobre o PIS/Pasep. Além de manter sob o controle do FAT uma parcela importante de suas receitas primárias, essa decisão faria com que o governo passasse a ter mais critérios para a concessão e o acompanhamento dos programas que envolvam desonerações tributárias a agentes econômicos nacionais;
- estabelecer a necessidade de escolha por parte do trabalhador demitido imotivadamente entre duas opções: sacar o saldo em sua conta do FGTS, já acrescido com o valor referente à multa rescisória que lhe cabe, e abrir mão do seguro-desemprego naquele momento, ou receber o seguro-desemprego, caso esteja elegível para o benefício, abrindo mão do direito de sacar o valor em conta. No primeiro caso, não haveria mais a possibilidade de o trabalhador receber o seguro-desemprego sobre aquela rescisão, o que não o impediria de forma alguma de acessar o benefício em outras circunstâncias futuras. No segundo caso, o trabalhador demitido receberia normalmente o seguro-desemprego e manteria o valor em sua conta individual, como uma forma de poupança. De maneira complementar, foram sugeridas outras possibilidades de acessar o recurso do fundo, como no caso de abrir um negócio próprio, apresentando um projeto sob a assessoria de alguma entidade de apoio a microempreendedores para solicitação do saque. Com isso, espera-se gerar um desincentivo ao tipo de demissão simulada, sobretudo na ótica do trabalhador dispensado, pois haveria um benefício a menos a ser acessado imediatamente;
- reformulação do abono salarial, alterando sua lógica atual. Em vez de ser calculado com base no período de trabalho, o cálculo dar-se-ia sobre o período de desemprego durante o ano de referência, tornando-se um benefício assistencial para aqueles trabalhadores que não atendem mais às exigências para acessar o seguro, mas continuam em situação de desemprego. O valor máximo anual que cada cidadão poderia auferir seria o mesmo do abono tradicional, um salário mínimo, para o caso de o indivíduo ter se mantido desempregado ao longo de

todo o ano (1/12 do salário mínimo para cada mês sem proventos). Com isso, espera-se uma melhoria na articulação entre os programas financiados pelo FAT, pois o acesso ao benefício poderia ter como condicionalidades a participação em outros serviços ofertados pelo SPETR, além de uma maior focalização em relação ao abono tradicional, transferindo renda para uma parcela da população com maiores necessidades socioeconômicas e permitindo uma ampliação do grau de proteção e assistência social para o público temporariamente excluído do mercado formal de trabalho.

Todas elas são bem plausíveis de serem adotadas, pois não acarretarão custos adicionais para a manutenção do sistema (desde que tomadas com as devidas calibrações) nem implicarão pressões para aumento de carga tributária. E o mais importante, todas elas estão em consonância com os objetivos originais de constituição das políticas de emprego consagradas na CF/1988 e regulamentadas pela Lei nº 7.998/1990, isto é, promover a proteção social dos trabalhadores e garantir melhores dinâmicas de funcionamento do mercado de trabalho para elevar as oportunidades de emprego no país.

Ainda assim, vale ressaltar que mudanças sempre vêm perseguidas de contestações a partir de interesses específicos sobre o tema em questão. Mas os pontos aqui colocados, respaldados por toda a discussão já existente na literatura, possuem um bom potencial de pelo menos serem tomados como o marco inicial de um amplo e necessário debate. Tudo isso para evitar que esse complexo e engenhoso sistema de proteção social seja ferido de morte com base em discursos parciais e nem sempre cobertos de razão.

No entanto, são propostas que não ambicionam resolver todos os problemas de financiamento e articulação institucional que envolvem o SPETR. Sistemas de políticas tão complexos como este necessitam de acompanhamento constante e revisões periódicas, pois estão inerentemente conectados à dinâmica econômica, que, por sua vez, está sujeita às mudanças no âmbito global. Elas também não rechaçam a possibilidade de outras propostas que surgem por meio de especialistas e instituições de pesquisa, como o repasse de uma parcela dos dividendos do BNDES ao FAT.[15] O importante é o somatório de forças e o refinamento de ideias para garantir o funcionamento desse importante instrumento de política social no Brasil.

15. "Os dividendos são a parcela dos lucros que uma empresa é obrigada a distribuir aos acionistas. No caso do BNDES, o repasse de dividendos beneficia exclusivamente o Tesouro Nacional, uma vez que a União é sua única acionista. No momento, estes recursos têm se direcionado ao Tesouro com o intuito de contribuírem para a elevação do superávit primário, ajudando a cumprir a meta fiscal. Entretanto, parece relevante ressaltar que parte substancial do lucro realizado pelo BNDES tem origem nos recursos do FAT. De um lado, os recursos do FAT são captados pelo banco a um custo bastante baixo, o que garante boa lucratividade às operações; de outro, o estoque de recursos do FAT Constitucional, computado para efeito de cálculo do patrimônio de referência do BNDES, permite uma elevação dos limites de alavancagem (...), melhorando a sua classificação de risco e tornando o custo de captação externa mais barato. Dessa forma, questiona-se se parte da lucratividade do banco não poderia retornar ao FAT. Atualmente, o BNDES é obrigado a repassar no mínimo 25% do lucro líquido à União, sendo que percentuais acima disso são alvo de negociação e podem levar em conta outros parâmetros que não exclusivamente a lucratividade. Nos últimos anos, parece que o valor do repasse de dividendos ao Tesouro Nacional tem sido objeto de constante negociação. O lucro do BNDES em 2007 (R$ 7,3 bilhões) foi maior do que em 2009 (R$ 6,7 bilhões); mas, em 2007, o pagamento de dividendos foi de R$ 0,9 bilhão contra R$ 14,45 bilhões em 2009. Já em 2010, o sistema BNDES encerrou o exercício com um lucro líquido de R$ 9,9 bilhões, enquanto a transferência de dividendos ao Tesouro foi de R$ 10,1 bilhões. Ou seja, o pagamento de dividendos do banco não tem guardado muita relação com o lucro. Muito provavelmente, as negociações políticas em torno deste volume considerável de recursos acompanham as necessidades de o Tesouro Nacional alcançar as metas de superávit fiscal. Caso apenas o repasse mínimo de 25% deste total de recursos fosse redirecionado ao FAT, isto significaria um aporte de quase R$ 2,5 bilhões em 2010, valor suficiente para garantir uma boa folga de recursos para o financiamento das políticas públicas de emprego" (Ipea, 2011, p. 275-276).

REFERÊNCIAS

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.

BARBOSA, A. L. N.; FOGUEL, M.; BILO, C. FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 47-62, 2017.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 985).

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil**. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 22, p. 3-45, 2000.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de administração do FGTS**: exercício de 2016. Brasília: CGFAT/MTE, 2017.

CAMARGO, J. M. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1313).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.

_____. **Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo: Dieese, 2016.

GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.

LOBO, V. G.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, p. 43-48, 2016.

PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 30, p. 27-40, 2006.

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 56, p. 51-66, 2014.

RAMOS, A. A. F.; MONTE, P. A. O impacto da Lei Complementar nº 110/2001 nos desligamentos dos trabalhadores. *In*: Encontro Nacional da Associação Brasileira de estudos do trabalho, 15., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abet, 2017.

SILVA, S. P. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 111-127, 2017.

_____. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 73-84, 2018c.

_____. Crise de paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 163-172, 2018d.

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018e. (Texto para Discussão, no prelo).

O IMPACTO DO SINE NO MERCADO DE TRABALHO[1]

Túlio Cravo[2]
Chris O'Leary[3]
Rodrigo Quintana[4]
Leandro Justino[5]
Ana Cristina Sierra[6]

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) foi criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, e foi concebido para executar políticas públicas de emprego e apoiar a população na sua busca por trabalho. A rede Sine possui mais de 1.500 postos de atendimento espalhados pelo país, e, no período entre 2012 e 2016, o sistema atendeu 31,7 milhões de trabalhadores, fez mais de 27 milhões de encaminhamentos e colocou 3,2 milhões de trabalhadores no mercado de trabalho (tabela 1). O processo de intermediação de mão de obra implica a correspondência dos perfis dos candidatos com os requisitos das vagas oferecidas pelas empresas no Sine, convocando e encaminhando os trabalhadores para entrevistas com base nos resultados correspondentes e registrando o resultado do encaminhamento. A taxa de colocação geral (razão entre número de colocados por encaminhamentos) é de cerca de 12%, uma indicação de que o Sine tem espaço para melhorar seu desempenho.

TABELA 1

Estatísticas descritivas: intermediação

Ano	Novos registros	Vagas	Encaminhamentos	Colocados	Taxa de colocação (%)
2012	8.231.696	3.072.010	5.941.732	731.177	12,3
2013	7.480.241	3.597.192	6.747.252	838.772	12,4
2014	6.232.876	2.715.616	5.836.580	686.605	11,8
2015	5.185.316	1.758.888	4.901.468	616.745	12,6
2016	4.587.164	1.151.366	3.784.249	402.517	10,6
Total	**31.717.293**	**12.295.072**	**27.211.281**	**3.275.816**	**12,0**

Fonte: BGIMO.
Elaboração dos autores.

1. Trabalho elaborado pelos autores em conjunto com a Assessoria do Departamento de Emprego e Renda da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), no âmbito da cooperação técnica BR-T1331. Este texto é baseado no artigo completo de O'Leary *et al.* (2018).

2. Especialista da Divisão de Mercado de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *E-mail*: <tcravo@iadb.org>.

3. Economista sênior do Upjohn Institute. *E-mail*: <oleary@upjohn.org>.

4. Consultor da Divisão de Mercado de Trabalho do BID. *E-mail*: <rodrigoq@iadb.org>.

5. Consultor externo do BID. *E-mail*: <leandrojpveloso@gmail.com>.

6. Consultora externa do BID. *E-mail*: <sierraanacristina@gmail.com>.

Alguns estudos já buscaram entender como os trabalhadores usam o Sine para encontrar um emprego no Brasil (por exemplo, Woltermann, 2002; Campos, 2018). No entanto, esses estudos são baseados nas Pesquisas Mensais de Emprego (PMEs) coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e não utilizam dados do Sine.

Assim, este estudo avalia pela primeira vez o impacto do Sine no mercado de trabalho brasileiro utilizando dados administrativos da intermediação de mão de obra em conjunto com informações da Relação Anual de Informações sociais (Rais). O objetivo é entender melhor o impacto do Sine com o intuito de contribuir para que o sistema torne-se um instrumento mais efetivo de política ativa de mercado de trabalho.[7]

2 AVALIAÇÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO NA REGIÃO E NO MUNDO

Considerando a importância dos serviços públicos de emprego (SPEs), a escassez de pesquisas sobre a eficácia dos programas nos países em desenvolvimento é notável. Entre os estudos realizados nos Estados Unidos e na Europa, as evidências são positivas (Johnson, Dickinson e West, 1985; Katz, 1991; Jacobson e Petta, 2000; Blundell *et al.*, 2004; O'Leary, 2015; Warren e Klee, 2017; Toohey, 2017). Embora os impactos estimados no emprego e nos rendimentos sejam tipicamente pequenos, o baixo custo das intervenções muitas vezes torna os serviços de encaminhamentos do SPE custo-efetivos.

Os poucos estudos realizados na América Latina encontraram resultados conflitantes. Chacaltana e Sulmont (2003) sugerem que o SPE peruano teve um impacto positivo na probabilidade de emprego e nos salários. Por outro lado, Vera (2013) constatou que a participação no SPE no Peru teve impacto negativo na probabilidade de emprego. Lima (2010) não encontrou efeitos significativos do SPE na probabilidade de encontrar emprego no México, mas constatou que o SPE aumentou os salários.

Em trabalho recente, Pignatti (2016) sugere que o uso do SPE colombiano aumentou a probabilidade de ter um emprego formal, mas teve um efeito negativo sobre o salário. A pesquisa feita por Pignatti (*ibidem*) é particularmente relevante para o presente estudo do Sine porque analisou a efetividade do SPE para subgrupos de usuários, e é, até o momento, a avaliação mais completa da intermediação de mão de obra realizada na América Latina. No entanto, é importante observar que os dados de Pignatti provêm de uma amostra de usuários de SPE de uma pesquisa domiciliar geral que não possui uma estrutura de painel e não fornece informações detalhadas sobre o histórico de buscas por emprego. O presente estudo usa o universo dos usuários do Sine combinado com dados longitudinais da Rais sobre emprego e salários. Portanto, os dados construídos para esta avaliação permitem investigar diretamente os efeitos da participação no programa sobre a probabilidade de encontrar um emprego, tempo até o próximo emprego, salário e tempo de permanência no próximo emprego, já que possibilitam acompanhar o histórico de trabalho dos candidatos antes e depois do registro no Sine.

7. Os resultados deste estudo podem ser utilizados para a estratégia de atuação do Sine em um contexto de uma importante alteração institucional. Em 17 de maio de 2018, foi aprovada a Lei nº 13.667, que prevê a alteração da forma de financiamento da rede Sine, que poderá ser financiada por meio de repasses fundo a fundo.

Na literatura não existe uma avaliação rigorosa sobre o impacto do programa brasileiro de intermediação de mão de obra na probabilidade de emprego, salário, tempo até o reemprego e estabilidade do emprego. Este documento fornece a primeira tentativa para entender a eficácia dessa importante política ativa de mercado de trabalho.

3 DADOS E METODOLOGIA

3.1 Base de dados

Um painel de trabalhadores que resulta da combinação dos dados administrativos do Sine com dados da Rais foi construído para analisar a eficácia da intermediação de mão de obra no Brasil.

A Rais é um registro administrativo que inclui informações detalhadas sobre o empregado, o empregador e a relação de emprego (salário, tempo de serviço, tipo de emprego, data de contratação e separação, motivo de ter perdido o emprego, entre outros). Para este projeto, utilizamos os dados da Rais de 2011 a 2016 para criar um painel mensal com informações sobre o *status* de emprego de cada indivíduo em cada mês. Esse conjunto de informações é complementado pelos dados administrativos do Sine sobre intermediação de mão de obra, que inclui todos os trabalhadores que buscaram este serviço entre os anos de 2012 a 2016.

O processo de intermediação implica o registro de trabalhadores, de empregadores e das vagas de emprego. Assim, o banco de dados do Sine contém informações socioeconômicas sobre os trabalhadores (idade, sexo, educação e *status* de emprego), a identificação dos empregadores, as vagas e os encaminhamentos (*status* do encaminhamento).

Portanto, a combinação dos dados do Sine e da Rais permite-nos traçar a duração do emprego formal, o tempo até a reemprego e o salário no novo emprego para indivíduos que procuram emprego por meio das agências do Sine em comparação com aqueles que conseguem emprego por intermédio de outros métodos.

3.2 Criação do grupo de controle

Utilizamos o *propensity score matching* (PSM) com o objetivo de criar grupos de controle para verificar quais seriam os resultados dos trabalhadores encaminhados pelo Sine, se eles não tivessem sido tratados. Para este fim, construímos um contrafactual para o grupo tratado, selecionando um grupo de trabalhadores registrados no Sine que não foram encaminhados, mas que têm uma probabilidade similar de receber um tratamento, ou seja, de serem encaminhados.[8] Os resultados desse grupo servem como referência para os contrafactuais.

Para criar os grupos de controle, estima-se o seguinte modelo Probit:

$$P(Y) = \beta X + \gamma(Idade + Trabalho_{permanencia} + log(salario) + Genero)D_{estado} + \gamma(Idade + Trabalho_{permanencia} + log(salario) + Genero)D_{ano_{demitido}} + \in. \quad (1)$$

8. Alternativamente, construímos grupos de controle utilizando somente a Rais. Preferimos o grupo de controle registrado no Sine, pois acreditamos que essa estratégia apresenta menos problemas de viés de seleção, uma vez que todos os trabalhadores foram registrados no Sine. Os resultados para o grupo de controle da Rais são similares e podem ser requisitados aos autores.

Nesta especificação, calculamos a probabilidade (*P*) de ser encaminhado para uma entrevista como função de características individuais observáveis. Os encaminhamentos e os registros são organizados em uma base de dados com referência ano-mês. Assim, estimamos um modelo PSM separado para os tratados e contrafactuais para cada mês do nosso painel.[9]

As características individuais observáveis incluídas no vetor *X* no PSM são: o tempo do último emprego antes do tratamento (meses), o logaritmo do salário médio no último emprego, a raça (dividida em cinco categorias: indígena, branco, preto, amarelo, pardo), a idade no ano do pareamento, o gênero, a escolaridade desagregada em onze categorias (Rais), o setor (86 categorias da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2 dígitos) e a ocupação (48 categorias da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO 2 dígitos) do último emprego, bem como identificador de estado. Além disso, as seguintes interações foram incluídas para melhorar a qualidade da correspondência: idade, estabilidade no emprego, salário e gênero interagiram com as *dummies* de estado e com as *dummies* de meses/anos da destituição do trabalhador.

É importante mencionar que este estudo é restrito a trabalhadores com histórico laboral com ao menos um episódio de emprego antes e um episódio de emprego depois do pareamento. Essa restrição ocorre porque são necessários dados antes do encaminhamento, para fazer o pareamento com o grupo de controle, e dados depois do pareamento, para medir os resultados do Sine.

No apêndice, as tabelas e os gráficos que demostram a qualidade do pareamento são apresentados.

3.3 Método das diferenças em diferenças

Após a construção dos contrafactuais (grupo de controle), usamos a seguinte especificação de diferenças em diferenças para estimar o impacto de um encaminhamento para entrevista de emprego sobre os resultados do mercado de trabalho para o trabalhador *i*:

$$Y_{it} = \varphi + \alpha Tratado_i + \gamma Post_{it} + \theta Sine_{it} + \mu_t + \varepsilon_i, \quad (2)$$

onde Y_{it} representa quatro medidas de resultados alternativas: emprego até três meses do encaminhamento à entrevista de emprego (variável *dummy* que assume 1 se o trabalhador for contratado três meses após o encaminhamento); tempo de registro até emprego (em meses); permanência no trabalho (em meses); e salários reais (em logaritmo). O termo φ captura todos os fatores constantes no tempo que afetam o resultado. *Tratado* é uma variável categórica que indica se o trabalhador participa ou não no programa. *Post* toma o valor de 1 após o tratamento, e o termo θ, o coeficiente de interesse, mede a diferença na variável de resultado entre os grupos de tratamento e controle antes e depois de receber os serviços do Sine. μ_t são as variáveis *dummy* mensais.

9. Duas variáveis são pareadas com certeza: o número de meses de desemprego até o pareamento e a região dos trabalhadores. O pareamento é feito pelo método de vizinho mais próximo, um para um – cada indivíduo tratado é pareado com um indivíduo não tratado da mesma região e alguém que tem o mesmo número exato de meses desempregado até o *matching*/pareamento.

4 RESULTADOS

Os resultados mostram que os encaminhamentos para entrevistas de emprego aumentam a probabilidade de o trabalhador encontrar um emprego nos três meses após o encaminhamento em 19,7 pontos percentuais (p.p.). Ser encaminhado pelo Sine também reduz em cerca de 0,9 mês o tempo até o reemprego.

TABELA 2

Efeito do encaminhamento: presencial

	Probabilidade de conseguir emprego depois de três meses	Tempo médio até encontrar emprego (meses)	Tempo médio empregado (meses)	Salário de reemprego (*log*)
Grupo de controle do Sine	0,197***	-0,886***	-4,114***	-0,035***
	(0,0003)	(0,0125)	(0,0177)	(0,0004)
Observações	14.447.964	6.519.222	11.227.510	14.519.093

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.
2. ***, ** e * = p<0,01, p<0,05 e p<0,1, respectivamente.

O estudo também mostra que os encaminhamentos podem ter efeitos não desejáveis, possivelmente por motivos relacionados à qualidade das vagas, razões que devem ser estudadas mais profundamente. O trabalhador encaminhado pelo Sine permanece quatro meses menos no emprego obtido após o encaminhamento quando comparado ao trabalhador que não foi encaminhado pelo Sine. Além disso, o salário de reentrada é cerca de 3,5% menor. Embora o Sine seja bastante efetivo em aumentar a probabilidade de emprego dos trabalhadores e em reduzir o tempo de busca por emprego, encontrar emprego por meio do sistema não possui relação com maior permanência no emprego nem com salários mais altos.

4.1 Efeitos por subgrupos da população

Os resultados vão na mesma direção quando desagregados por raça, idade e gênero. O impacto do Sine entre candidatos brancos e não brancos é parecido, exceto no caso do salário de reemprego, situação em que o encaminhamento pelo Sine está relacionado com uma maior redução salarial para os trabalhadores brancos.

TABELA 3

Efeito do encaminhamento: raça

	Probabilidade de conseguir emprego depois de três meses	Tempo médio até encontrar emprego (meses)	Tempo médio empregado (meses)	Salário de reemprego (*log*)
		Brancos		
Grupo de controle do Sine	0,217***	-1,628***	-2,616***	-0,057***
	(-0,0005)	(-0,0171)	(-0,0275)	(-0,0005)
Observações	7.177.584	3.512.602	5.144.050	7.267.650
		Não brancos		
Grupo de controle do Sine	0,216***	-1,561***	-1,975***	-0,0346***
	(-0,0004)	(-0,0157)	(-0,0258)	(-0,0005)
Observações	7.977.452	4.023.050	5.749.038	8.093.815

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.
2. ***, ** e * = p<0,01, p<0,05 e p<0,1, respectivamente.

Em relação ao sexo dos participantes, encontramos que, para todas as medidas, os resultados são bastante parecidos. Contudo, o Sine é ligeiramente mais efetivo em reduzir o tempo de busca por emprego para os homens.

TABELA 4

Efeito do encaminhamento: sexo

	Probabilidade de conseguir emprego depois de três meses	Tempo médio até encontrar emprego (meses)	Tempo médio empregado (meses)	Salário de reemprego (*log*)
		Homens		
Grupo de controle do Sine	0,228***	-1,354***	-2,412***	-0,043***
	(-0,0004)	(-0,0139)	(-0,0241)	(-0,0005)
Observações	8.984.312	4.845.822	6.573.682	9.032.520
		Mulheres		
Grupo de controle do Sine	0,210***	-1,791***	-2,462***	-0,051***
	(-0,0005)	(-0,0208)	(-0,0310)	(-0,0005)
Observações	6.205.148	2.637.852	4.329.852	6.243.483

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.
2. ***, ** e * = p<0,01, p<0,05 e p<0,1, respectivamente.

É interessante notar que o Sine tem impacto diferente de acordo com a qualificação dos trabalhadores, sendo mais efetivo para os trabalhadores com menos educação. As estimativas mostram que o sistema tem mais impacto na colocação de trabalhadores não qualificados, dado que aumenta em 24 p.p. a probabilidade de que encontrem trabalho nos três meses seguintes à visita ao Sine, comparado com 21 p.p. para os semiqualificados e 18 p.p. para o grupo de trabalhadores qualificados. Além disso, o encaminhamento de trabalhadores qualificados pelo Sine tem um impacto de uma redução de 22% no salário, enquanto o encaminhamento de trabalhadores não qualificados praticamente não tem efeito no salário.[10]

TABELA 5

Efeito do encaminhamento: educação

	Probabilidade de conseguir emprego depois de três meses	Tempo médio até encontrar emprego (meses)	Tempo médio empregado (meses)	Salário de reemprego (*log*)
		Não qualificado		
Grupo de controle do Sine	0,247***	-1,198***	-1,259***	-0,008***
	(0,0006)	(0,0230)	(0,0353)	(0,0007)
Observações	4.079.672	2.003.960	3.167.676	4.090.869
		Semiqualificado		
Grupo de controle do Sine	0,212***	-1,054***	-1,567***	-0,046***
	(0,0003)	(0,0106)	(0,0147)	(0,0003)
Observações	20.231.684	9.635.912	14.431.970	20.351.358
		Qualificado		
Grupo de controle do Sine	0,186***	-0,934***	-2,438***	-0,223***
	(0,00138)	(0,0515)	(0,1010)	(0,0022)
Observações	982.852	465.446	424.462	990.942

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.
2. ***, ** e * = p<0,01, p<0,05 e p<0,1, respectivamente.

10. O salário de trabalhadores formais não qualificados não é impactado pelo encaminhamento, pois esses trabalhadores mais provavelmente possuem salários próximos ao salário mínimo, e, portanto, apresentam menor possibilidade de variação salarial negativa.

O impacto do Sine também varia com a faixa etária. O efeito positivo dos encaminhamentos do sistema no tempo para encontrar emprego diminui à medida que a faixa etária aumenta, e o efeito negativo dos encaminhamentos na duração do próximo trabalho é mais significativo nos grupos com faixa etária mais elevada, que apresentam as maiores reduções na duração do trabalho (até 2,6 meses para o grupo de 55-64 anos).

TABELA 6

Efeito do encaminhamento: idade

	Probabilidade de conseguir emprego depois de três meses	Tempo médio até encontrar emprego (meses)	Tempo médio empregado (meses)	Salário de reemprego (*log*)
		Idade 18-24		
Grupo de controle do Sine	0,210***	-1,493***	-0,740***	-0,047***
	(0,0004)	(0,0167)	(0,0136)	(0,0004)
Observações	7.933.844	3.587.946	5.956.018	7.994.660
		Idade 25-34		
Grupo de controle do Sine	0,223***	-0,923***	-1,560***	-0,052***
	(0,0004)	(0,0149)	(0,0190)	(0,0005)
Observações	9.553.448	5.054.166	6.842.516	9.600.529
		Idade 35-44		
Grupo de controle do Sine	0,212***	-0,588***	-2,332***	-0,049***
	(0,0006)	(0,0215)	(0,0373)	(0,0007)
Observações	4.915.824	2.432.280	3.406.160	4.937.580
		Idade 45-54		
Grupo de controle do Sine	0,203***	-0,447***	-2,553***	-0,0467***
	(0,0009)	(0,0328)	(0,0725)	(0,0011)
Observações	2.230.648	1.033.986	1.525.256	2.236.044
		Idade 55-64		
Grupo de controle do Sine	0,193***	-0,352***	-2,662***	-0,0428***
	(0,0019)	(0,0670)	(0,158)	(0,0026)
Observações	519.800	238.998	367.758	519.732

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.
2. ***, ** e * = p<0,01, p<0,05 e p<0,1, respectivamente.

4.2 Efeitos do Sine e a tecnologia

A utilização de novas tecnologias será cada vez mais presente no Sine, e este estudo também fornece alguns resultados para as modalidades de atendimento remoto, por meio do portal Emprega Brasil e do aplicativo Sine Fácil. Os efeitos variam significativamente, dependendo da forma na qual os trabalhadores são intermediados. A partir de 2014 foi disponibilizado aos trabalhadores a possibilidade de encaminhamento por meio do portal *web* Emprega Brasil, e, a partir de maio de 2017, foi lançado o Sine Fácil, um aplicativo para dispositivos móveis. A utilização do Emprega Brasil e do Sine Fácil aumenta as chances de conseguir um emprego em até depois de três meses após a intermediação em 9,5 p.p. e 7,5 p.p., respetivamente (ver tabela 3). Ou seja, a tecnologia auxilia o trabalhador na busca pelo emprego, mas tem um menor impacto na probabilidade de colocação se comparada ao atendimento presencial. No mesmo período, o atendimento presencial aumenta em 10,3 p.p. a probabilidade de o trabalhador encontrar emprego nos três meses após o encaminhamento do Sine.

TABELA 7

Efeito do encaminhamento na probabilidade de conseguir emprego em até três meses depois do encaminhamento: *web* e Sine Fácil

Emprego em até três meses (presencial)	Aumento de 10,3 p.p.
Emprego em até três meses (Emprega Brasil)	Aumento de 9,5 p.p.
Emprego em até três meses (Sine Fácil)	Aumento de 7,5 p.p.

Elaboração dos autores.
Obs.: Impacto calculado para encaminhamentos feitos após o lançamento do Sine Fácil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os encaminhamentos do Sine aumentam a probabilidade de reemprego nos três primeiros meses seguintes e diminuem o tempo até o reemprego. Ser encaminhado pelo Sine tem maiores efeitos para os trabalhadores menos qualificados.

Porém, os encaminhamentos podem ter efeitos não desejáveis. Ser encaminhado pelo Sine pode reduzir o tempo de emprego e salário, possivelmente devido à qualidade das vagas. O uso da tecnologia nos encaminhamentos via *web* ou com o Sine Fácil contribui para a colocação do trabalhador, mas possui um impacto menor quando comparado com o atendimento presencial. O efeito positivo do Sine Web e Sine Fácil é uma indicação de que modalidades de atendimento remoto e tecnológicas devem ser consideradas em uma estratégia para melhorar a eficiência operativa do Sine.

Portanto, os resultados deste estudo fornecem um melhor entendimento sobre o funcionamento do Sine e podem contribuir para o desenho de uma política ativa de mercado de trabalho mais eficiente. Por exemplo, uma melhor coordenação do Sine com os esforços da qualificação profissional, de acordo com as características demográficas, e uma melhor utilização das tecnologias aplicadas podem levar a resultados mais efetivos.

REFERÊNCIAS

BLUNDELL, R. *et al.* Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. **Journal of the European Economic Association**, v. 2, n. 4, p. 569-606, 2004.

CAMPOS, A. Procura por ocupação no Brasil: a crise econômica e a demanda pelo Sine. *In:* MORETTO, A. *et al.* (Orgs.). **As transformações no mundo do trabalho e o sistema público de emprego como instrumento de inclusão social**. Ceará: IDT, 2018.

CHACALTANA, J.; SULMONT, D. **Políticas activas en el mercado laboral peruano**: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo. Lima: Red de Políticas de Empleo, 2003.

JACOBSON, L.; PETTA, I. **Measuring the effect of Public Labor Exchange (PLX) referrals and placements in Washington and Oregon**. Washington: OWS, 2000. (OWS Occasional Paper, n. 2000-06).

JOHNSON, T. R.; DICKINSON, K. P.; WEST, R. W. An evaluation of the impact of ES referrals on applicant earnings. **The Journal of Human Resources**, v. 20, n. 1, p. 117-137, 1985.

KATZ, A. The length of joblessness and the employment service with special reference to Philadelphia and Pittsburgh, Pennsylvania, 1979-1987. *In:* ROMERO, C. J.; COX, D.; KATZ, A. (Eds.). **The potential effectiveness of the employment service in serving dislocated workers**

under EDWAA: evidence from the 1980s. Washington: National Commission for Employment Policy, 1991.

LIMA, R. F. **Innovaciones en la evaluación de impactio del servicio de intermediación laboral en Mexico**. Washington: Inter-American Development Bank, 2010. (Technical Note, n. 118).

O'LEARY, C. J. **Use of unemployment insurance and public employment services after leaving welfare**. Kalamazoo: Upjohn Institute for Employment Research, 2015. (Upjohn Institute Working Paper, n. 15-235).

O'LEARY, C. J. *et al.* **The effect of job referrals on labor market outcomes in Brazil**. Washington: IDB, 2018. (IDB Working Paper Series, forthcoming).

PIGNATTI, C. **Do public employment services improve employment outcomes? Evidence from Colombia**. Genebra: International Labour Office, 2016. (Research Department Working Paper n. 10).

TOOHEY, D. J. Employment services, occupation switching, and unemployment duration. *In:* ANNUAL RESEARCH CONFERENCE OF THE ASSOCIATION FOR PUBLIC POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT, 39., Chicago, 2017. **Annals...** Chicago: Association for Public Policy Analysis and Management, 2017.

VERA, C. P. **A quasi-experimental evaluation of the public employment service in Peru**. Gaziantep: Zirve University, 2013.

WARREN, L. H.; KLEE, M. A. What are we searching for? Estimating the returns to job search. *In:* ANNUAL RESEARCH CONFERENCE OF THE ASSOCIATION FOR PUBLIC POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT, 39., Chicago, 2017. **Annals...** Chicago: Association for Public Policy Analysis and Management, 2017.

WOLTERMANN, S. **Job-search methods and labor market transitions**. Gottingen: University of Gottingen, 2002.

APÊNDICE

QUALIDADE DO *MATCHING*

TABELA A.1

Estatísticos descritivos *pre* e *post-matching* (nov./2016)

	Pre-matching		*t-test* diferença de médias	*Post-matching*		*t-test* diferença de médias
	Controle	Tratamento		Controle	Tratamento	
Idade média	32	31,5	-5,3	31,5	31,5	0,3
Média duração último emprego	20,6	19,4	-6,3	19,7	19,3	-1,2
Média salário último emprego	7,2	7,1	-19,2	7,1	7,1	0,0
Proporção de homens	0,6	0,6	-1,0	0,6	0,6	-0,1

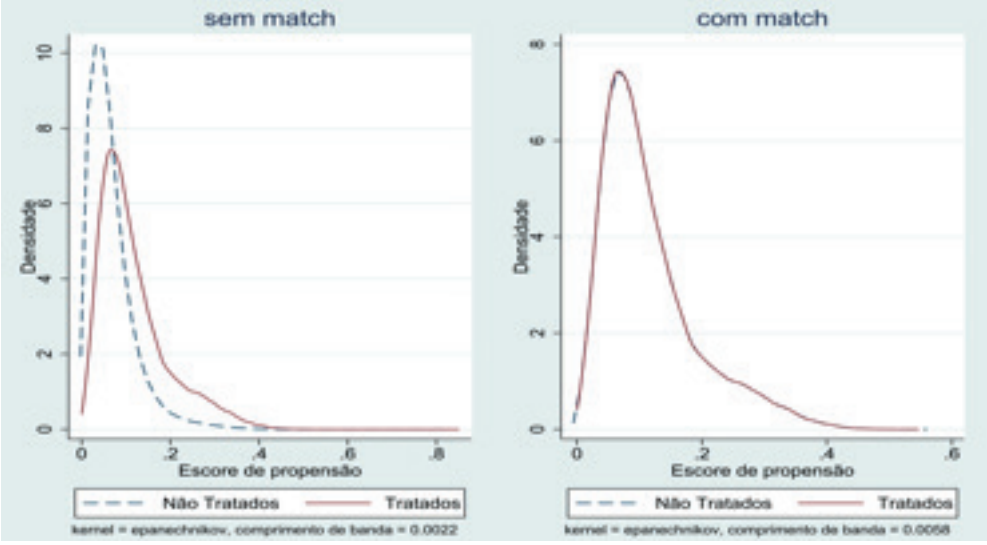
Elaboração dos autores.

O teste de diferença de médias indica que as diferenças entre grupos de controle e tratamento após o pareamento não são estatisticamente significativas. Ou seja, o PSM consegue criar um grupo de controle semelhante ao grupo tratado.

GRÁFICO A.1

Densidades Kernel (jan./2012)

A.1A – Sem *match* A.1B – Com *match*

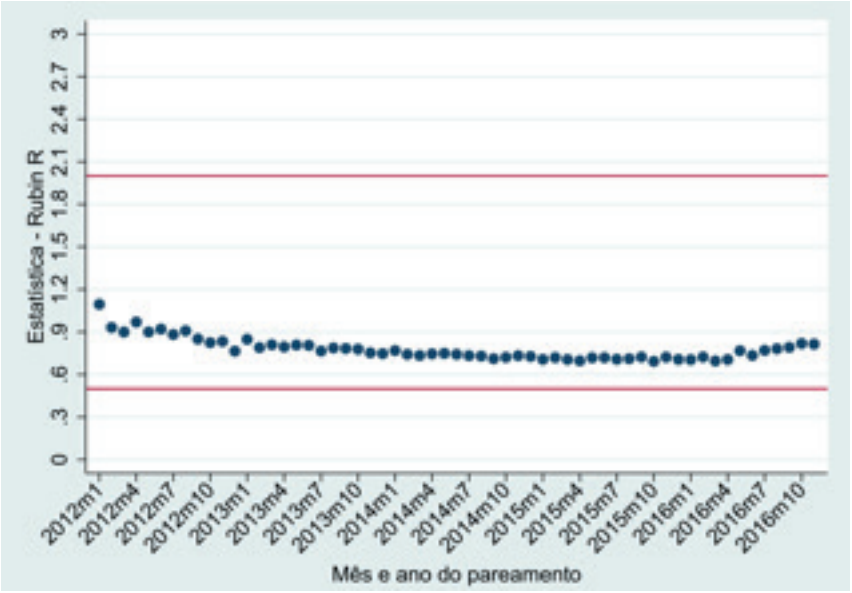


Elaboração dos autores.
Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

As densidades de Kernel mostram que, após o pareamento, a distribuição da probabilidade de ser encaminhado pelo Sine é quase idêntica. É mais uma indicação de que o PSM consegue criar um grupo de controle semelhante ao grupo tratado.

GRÁFICO A.2

Teste de Rubin R



Elaboração dos autores.
Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

O Rubin R é um teste para a qualidade do pareamento. Quando os valores dos testes estão dentro do intervalo indicado pelas linhas horizontais vermelhas, significa que o pareamento foi adequado e o grupo de controle é semelhante ao grupo tratado. O teste foi realizado para cada mês do período de tempo analisado.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A CIRCULAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS NO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DE 2018
Simaia Santos Barreto
Marcus Fabrício Oliveira
Laís Francine Nascimento de Jesus

DA CRISE INSTITUCIONAL AO ESTADO MÍNIMO: O ARREFECIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS
Ronalda Barreto Silva
Roberto Marinho Alves da Silva

A COMERCIALIZAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS ATUANDO EM ÁREAS URBANAS, LIDERADOS POR MULHERES EM ATIVIDADES DE PRODUÇÃO ARTESANAL
Marcos Aurélio Souza

OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A CIRCULAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS NO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DE 2018

Simaia Santos Barreto[1]
Marcus Fabrício Oliveira[2]
Laís Francine Nascimento de Jesus[3]

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a participação das finanças solidárias, com ênfase na atuação dos bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e no uso das moedas sociais físicas e eletrônicas durante o Fórum Social Mundial 2018 (FSM 2018). A empiria observada expõe as fragilidades, as potencialidades e os desafios impostos ao campo das experiências locais de finanças e a sua interlocução para dentro e fora do movimento social do qual é integrante. Para tanto, visou-se abordar o contexto do FSM em Salvador, a inserção do movimento de economia solidária e, consequentemente, a articulação das finanças solidárias no processo de ocupação do "lugar de circulação de moedas tradicionais" no decorrer do evento. Enfatiza-se, também, as moedas sociais[4] enquanto elementos práticos de articulação para a construção de espaços econômicos democratizados, viáveis e integradores do movimento da economia solidária.

A investigação ocorreu a partir da metodologia de observação participante, da consulta aos documentos elaborados no decorrer das reuniões preparatórias e das anotações diversas sobre a dinâmica de articulação das finanças solidárias no meio econômico do FSM.

Este artigo está dividido em três seções, sem contar com esta introdução. A seção 2 trata de uma breve discussão sobre o contexto do evento a partir da perspectiva histórica, tendo como ponto de chegada a realização do FSM em Salvador, no mês de março

1. Mestra em ciências sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), colaboradora da Incubadora de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Escola de Administração da UFBA, e colaboradora do Grupo de Trabalho (GT) de Finanças Solidárias da Bahia. *E-mail*: <simaia21@gmail.com>.

2. Mestre em planejamento territorial e desenvolvimento social pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Membro titular do Conselho Estadual de Economia Solidária da Bahia e colaborador do GT de Finanças Solidárias da Bahia. *E-mail*: <marcusfgoliveira@gmail.com>.

3. Graduada em administração pela UFBA e colaboradora da Incubadora de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Escola de Administração da UFBA. *E-mail*: <lais.francine29@gmail.com>.

4. As chamadas moedas sociais são criadas pelos associados de um clube de trocas ou por um BCD. Os primeiros caracterizam-se por se organizarem em torno da troca direta (sem o uso de moeda) ou indireta (usando moedas sociais) de bens e serviços de modo sistemático (Rigo, 2014).

de 2018, e seu diálogo direto com o movimento de economia solidária. Na seção 3, apresenta-se uma síntese do quadro geral das finanças solidárias no Brasil, com ênfase na organização e na disposição dos BCDs enquanto metodologia que utiliza moedas sociais. Cabe, neste momento, o detalhamento do processo de articulação dos BCDs com os/as participantes e organizadores/as do evento, tendo como objetivo a inserção das moedas sociais na Feira de Economia Solidária no FSM. Por fim, na seção 4 os autores expõem reflexões propositivas por meio da análise do uso das moedas sociais no evento e os pontos limitantes.

2 O FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, AS RELAÇÕES COM O MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUA REALIZAÇÃO EM SALVADOR[5]

O FSM é uma iniciativa da sociedade civil organizada. Trata-se de um encontro construído pelos sujeitos que compactuam com a construção de "Um outro mundo possível".[6] Surge como contraponto ao Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos, na Suíça. À época, o FSM rebateu o discurso vigente do pensamento único neoliberal e denunciou a globalização econômica e financeira, surgindo, então, como símbolo da busca de um outro modelo de desenvolvimento para o planeta, socialmente justo e ambientalmente sustentável.[7]

O espaço constitui-se como um encontro democrático que procura incentivar os debates e o aprofundamento da reflexão coletiva, com formulação de propostas de enfrentamento, as trocas de experiências e a constituição de coalizões e de redes entre os movimentos sociais, as organizações baseadas em comunidades (OBCs), as organizações não governamentais (ONGs) e outras organizações da sociedade civil (OSCs) que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital.[8] De modo geral, caracteriza-se pela pluralidade e pela diversidade, bem como por ser um espaço laico, não governamental e não partidário.

O FSM não é uma entidade jurídica nem uma organização.[9] Ele se propõe a facilitar a articulação, de forma descentralizada e em rede, de entidades e movimentos engajados em ações concretas, do nível local ao internacional, para a construção de um outro mundo mais justo e igualitário, embora não pretenda ser uma instância representativa da sociedade civil mundial.[10]

5. O FSM foi realizado doze vezes, em nove países de três continentes (América, África e Ásia): quatro edições mundiais em Porto Alegre (Brasil) em 2001, 2002, 2003 e 2005; uma edição em Mumbai (Índia) em 2004; uma edição policêntrica (Venezuela, Paquistão e Mali); uma edição em Nairóbi (Quênia) em 2007; uma edição em Belém (Brasil) em 2009; uma edição em Dacar (Senegal) em 2011; duas edições em Túnis (Tunísia) em 2013 e 2015; e uma edição em Montreal (Canadá) em 2016. Destacam-se as edições mundiais que ocorreram em Dacar (Senegal) em 2011, e Túnis, capital da Tunísia e berço da Primavera Árabe, em 2013 e 2015.

6. Tema de referência do primeiro FSM realizado no Brasil em 2001. Realizado na cidade de Porto Alegre/Rio Grande do Sul.

7. Apresentação... (2018).

8. *Ibidem.*

9. Projeto... (2018).

10. O FSM organiza-se propondo um encontro mundial a cada dois anos (a partir de 2007), sendo que, nos anos de intervalo, fóruns temáticos descentralizados e autônomos são fortemente encorajados, a fim de dar seguimento às articulações e às reflexões críticas nos diferentes países e regiões.

O Conselho Internacional (CI) tem sido o lugar coletivo de facilitação do FSM, fazendo com que esta articulação avance. O CI foi criado em 2001 em decorrência de um convite feito pelo Comitê Organizador Brasileiro, que se trata do grupo de oito organizações brasileiras[11] que organizou o primeiro FSM. Atualmente o CI congrega 120 redes e movimentos sociais do mundo inteiro, e busca manter-se conectado com a dinâmica dos movimentos sociais sem ser um corpo representativo de qualquer movimento social específico, como consta na carta de princípios.[12]

A cidade de Salvador/Bahia possui um histórico de resistência ao modelo hegemônico de interlocução direta com o FSM. Destaca-se, por exemplo, a participação das organizações e dos movimentos baianos na realização do 1º Fórum Social Baiano, em 2004, do 2º Fórum Social Nordestino, em 2007, e de um Fórum Mundial Temático, em 2010. Nos últimos anos, o Coletivo Baiano do FSM, formado atualmente por trinta organizações, movimentos e redes da sociedade civil baiana, participou de forma ativa das edições mundiais do FSM 2013 e 2015, em Túnis (Tunísia), e no FSM 2016, em Montreal (Canadá), além dos Fóruns Temáticos de Porto Alegre. Mantendo-se atuante, o Coletivo Baiano realizou em Salvador múltiplas atividades, locais, nacionais e internacionais, com destaque para dois seminários internacionais, um encontro de articulação da sociedade civil brasileira rumo ao FSM 2015 e uma reunião do CI, em outubro de 2015.[13]

O CI do FSM, na sua última reunião durante o Fórum Social das Resistências, em Porto Alegre, em janeiro de 2017, deu o aval ao Coletivo Baiano para analisar a possibilidade de realizar em Salvador, de forma articulada com movimentos sociais brasileiros, um evento de caráter mundial em março de 2018. A ideia de um evento mundial é o resultado de um processo de construção de três anos por parte do Coletivo Baiano do FSM, e foi incentivada por diversas organizações, movimentos e coletivos brasileiros e internacionais. Apesar das dificuldades operacionais, o FSM 2018, na cidade de Salvador, envolveu cerca de 50 mil participantes e proporcionou debates, rearticulações e novas proposições de reagrupamentos contra-hegemônicos do movimento altermundialista.

É nesse cenário delineado que o eixo das finanças solidárias busca inserção, dialogando diretamente como uma temática destacada na construção do FSM, denominado "democratização da economia". Tal segmento aglutinou, de modo geral, todas as pautas do movimento de economia solidária e de outras economias que estão na construção da contra-hegemonia.

Historicamente, a economia solidária tem um papel preponderante nas edições do FSM, tanto no que se refere à organização da feira, que ocorre concomitantemente às atividades, quanto em momentos de discussões, articulações e proposições concretas de ações

11. Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz (Cebrapaz), Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), Coordenação Nacional das Entidades Negras (Conen), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Rede Mulher e Mídia e União Nacional dos Estudantes (UNE).

12. *Ibidem*.

13. Apresentação... (2018).

na perspectiva da construção de que um novo mundo é possível. Na construção do Grupo de Trabalho (GT) relacionado à economia solidária,[14] havia o seguinte direcionamento:

> aponta-se que a economia solidária será a economia do Fórum Social Mundial, partindo principalmente da produção, consumo e relações de trocas de bens e serviços circundantes durante os dias do FSM. Propõe-se que a economia solidária deverá ser elemento do fórum, estando na pauta das discussões mundiais e das lutas comuns dos povos (Projeto..., 2018).

Diante desse direcionamento, a construção da edição de 2018 do FSM adotou como orientação de incidência política uma perspectiva em que a economia solidária seria a Economia do FSM, tendo como lema "outra economia acontece". Desse modo, a discussão no eixo temático[15] "democratização da economia" foi alinhada em torno da "construção de uma nova economia, contra a financeirização da vida". A conjuntura econômica e política do Brasil e do mundo incidiram diretamente na construção do debate, a partir da necessidade de se pensar paradigmas societais com eixo no bem comum.

O movimento da economia solidária é composto por empreendimentos econômicos solidários (EES) diversos com características específicas no que tange à sua organização do trabalho, bem como nas relações comerciais estabelecidas. Laville e Gaiger (2009) apontam que a economia solidária é um conceito amplamente utilizado em vários continentes, com acepções variadas que giram ao redor da ideia de solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista que caracteriza o comportamento econômico predominante nas sociedades de mercado. Nessa perspectiva, alguns princípios são comuns às experiências circunscritas nesse campo, como identifica a carta de princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES, 2003). Assim, são destacados princípios gerais, como a valorização da cooperação e da solidariedade; a valorização social do trabalho humano; a busca da qualidade de vida e do consumo; a unidade entre produção e reprodução etc.[16]

No Brasil, o FSM torna-se um marco da organização do movimento nacional de economia solidária, pois sua dinâmica de aglutinação de organizações sociais e pautas globais fomenta, a certa maneira, a criação e o funcionamento de múltiplas articulações. Assim, o FBES nasce em 2001 na ocorrência do Fórum de Porto Alegre (Silva, 2018). Esse espaço de articulação nacional ganha força, impulsiona e retroalimenta vários fóruns estaduais,[17] de modo que pensar edições do FSM no Brasil é possibilitar ainda mais a participação do movimento de economia solidária nesse espaço. O ponto de contradição desse processo de construção é evidenciado no processo aqui descrito, pois as experiências

14. Projeto... (2018).

15. Os eixos temáticos do FSM 2018 são o resultado de um longo processo de diálogo no Coletivo Brasileiro e de várias consultas nacionais e internacionais. Têm como objetivo permitir que haja um processo de articulação de iniciativas comuns, bem como de estruturar o território social mundial. Os eixos temáticos do FSM 2018 estão em ordem alfabética e não têm qualquer hierarquia entre si: ancestralidade, terra e territorialidade; comunicação e mídias livres; culturas de resistências; democracias; democratização da economia; desenvolvimento, justiça social e ambiental; direito à cidade; direitos humanos; educação emancipatória e soberania dos povos; feminismos e luta das mulheres; LGBTQI+ e diversidade de gênero; lutas anticoloniais; migrações; mundo do trabalho; o futuro do FSM; um mundo sem racismo, intolerância e xenofobia; vidas negras importam; povos indígenas.

16. Diversos autores tratam de conceituar a economia solidária. Sugerimos Laville e Gaiger (2009), Singer (2002) etc., não cabendo aqui explorar conceitualmente o tema.

17. FBES ([s.d.]).

locais podem ser discutidas, exemplificadas, mas as práticas possuem dificuldades de execução. Cabe questionar: se pensamos soluções globais para a construção de um outro mundo possível, qual a razão das dificuldades de exercitamos algumas experiências em espaços ampliados?

Ter como pauta central a economia solidária seria uma forma concreta de construção de convergências táticas, considerando a capacidade de aglutinação de experiências de transição para a sociedade do bem viver, segundo próprio direcionamento do coletivo organizado. Então, no âmbito de um evento mundial, buscou-se a participação de movimentos sociais do campo e da cidade, as comunidades tradicionais, os povos originários e pensar naquilo que nos une, as lutas comuns e fazer as convergências para as incidências nesse mundo que nós queremos mudar.[18]

Pensar a economia solidária no FSM é imaginar as suas múltiplas dimensões inseridas no processo; assim, algumas propostas são colocadas para implementação do ponto de vista do movimento da economia solidária. A primeira é a ocorrência de feiras e circuitos de comercialização dos produtos oriundos da economia solidária, já que se entendia o espaço do FSM 2018 como lugar importante de visibilidade da produção dos EES do Brasil e do mundo. O circuito de feiras foi denominado O Mundo Solidário, tendo como prática central a implementação de uma feira mundial de economia solidária e agricultura familiar. Os locais de comercialização disponibilizados para os EES foram organizados de acordo com os segmentos – artesanato e trabalhos manuais; alimentos da agricultura familiar e orgânicos; produção e comercialização de alimentos; coreto/palco local das intervenções culturais; mesas e oficinas práticas – gerenciados pelos/as empreendedores/as solidários/as.

Na mesma linha de dispor os serviços oriundos das práticas do movimento de economia solidária viu-se a articulação para o oferecimento de hospedagem solidária e roteiros para vivência. Para tanto, foi feito levantamento de espaços na cidade que receberam caravanas de outros estados para estadia durante os dias do FSM. Além disso, EES, em uma perspectiva de trocas em experiências de economia solidária, articularam-se para oferecimento de serviços de estadia e práticas de vivências.

Essas propostas supramencionadas eram discutidas no GT que dialogava com o grupo facilitador.[19] Esse fluxo contínuo de troca de informações validava as ações propostas ou não. Na medida em que os encaminhamentos eram decididos, as organizações, representantes das finanças solidárias, procuravam meios de inserção na dinâmica do evento para além de ações de formação e debates. A oportunidade de efetivar algo mais audacioso foi percebida a partir do momento em que mencionaram, em uma das reuniões, a possibilidade de colocar em circulação uma moeda social para ser operacionalizada nos circuitos de economia solidária. Essa ideia seria perfeita; no entanto, entraves no processo de comunicação e convencimento foram percebidos no processo, como expõe a próxima seção.

18. *Ibidem.*

19. Instância composta por representações de organizações do Coletivo Brasileiro e o Comitê Internacional do FSM.

3 AS FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL, SUA INSERÇÃO NO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2018: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO, ENTRAVES E AVANÇOS

As finanças solidárias integram, de modo geral, o movimento de economia solidária, que é composto de EES,[20] entidades de apoio e fomento (EAFs)[21] e outras estruturas organizativas que materializam o campo de estudo. Pode-se reconhecer temas do movimento que aglutinam organizações e pessoas a partir de cada temática, como comércio justo e solidário, consumo consciente, produção e organização do trabalho, formação para a economia solidária e finanças solidárias.

Silva (2017b), ao analisar os últimos resultados do mapeamento dos EES no Brasil, afirma que os empreendimentos de finanças solidárias atuam no sentido de propor sistemas alternativos de concessão de crédito para públicos residentes em áreas geralmente excluídas pelo sistema financeiro tradicional, como periferias urbanas e zonas rurais. Notadamente, vários autores convergem que os BCDs, os fundos rotativos solidários (FRS)[22] e o cooperativismo de crédito solidário compõem o campo de estudo. Silva e Carneiro (2016), a partir dos dados do Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies), identificam, no Brasil, 1,7% de experiências de finanças solidárias, um total de 328 experiências, entre as quais tem-se a identificação de 29 BCDs no mapeamento.

Cada experiência de finanças solidárias possui uma dinâmica e uma metodologia própria; contudo, este artigo enfatiza a atuação do eixo dos BCDs no decorrer do FSM. Atualmente existem mais de cem experiências dessa natureza no Brasil, como apontam Leal, Rigo e Andrade (2016). Os BCDs caracterizam-se por uma estrutura de gestão coletiva de atividades e recursos, oferecimento de linhas de crédito para consumo local e produção com juros baixos, visando à geração de renda, ao controle social na concessão e na cobrança do crédito, e à criação de instrumentos alternativos de incentivo ao consumo local, como a moeda social circulante local (Rigo, 2014). O eixo comum das experiências dos bancos é a ocorrência de moedas sociais próprias que são aceitas nos locais de atuação do banco. Elas são parte importante de um conjunto mais amplo de ações desses BCDs, que envolve a prestação de serviços bancários e financeiros, incluindo o acesso ao crédito, e uma série de ações na comunidade atreladas a um objetivo maior de desenvolvimento territorial (*ibidem*, p. 41).

No cenário delineado na seção anterior, para alguns bancos comunitários e entidades de apoio e fomento seria necessário utilizar o evento da natureza do FSM para visibilização de um dos elementos importantes da economia solidária, como as moedas sociais já existentes no Brasil, bem como demonstrar o enfrentamento às formas "tradicionais" de comercialização e circulação econômica, tendo em vista que as moedas sociais utilizadas reforçariam as práticas dos bancos comunitários que são elos centrais de desenvolvimento territorial sob a perspectiva da economia solidária.

De modo concreto, a participação das finanças solidárias durante o FSM 2018 partiu de dois movimentos coordenados: *i)* articulação para a circulação das moedas sociais

20. Ver Silva (2017a).

21. Ver Silva (2016).

22. Sobre os FRS no Brasil, ver Barreto (2016).

durante a feira mundial do FSM 2018; *ii)* construção de atividades autogestionárias[23] e integrativas com foco no eixo "democratização da economia", a partir das experiências de finanças solidárias existente em Salvador.

Sobre a articulação das moedas, no primeiro momento, a ideia do CI era ter uma moeda criada especificamente para o evento. Em seguida, o grupo interlocutor das finanças sugeriu a utilização de moedas já existentes no Brasil a partir das práticas dos BCDs. Aliada à opção proposta pelo grupo, havia um precedente de utilização da moeda social eletrônica E-dinheiro durante o temático Fórum das Resistências ocorrido em Porto Alegre no ano de 2017. Nota-se a oportunidade de inserção das moedas sociais, mas era necessário que a comissão organizadora compreendesse a dinâmica. Mesmo com o número expressivo de experiências no Brasil, parte do movimento de economia solidária, apesar de saber dos BCDs, não conhece suas estratégias de ação. Logo, os GTs solicitaram o esclarecimento da proposta do segmento de finanças juntamente ao desenho de operação. O GT de Finanças Solidárias na apresentação argumentativa demonstrou que o Brasil possuía histórico de práticas com moedas sociais e elaborou um documento com o desenho da operacionalização do uso das moedas no FSM.[24]

Importante salientar que a proposta ganhou força após identificar a utilização da moeda social digital Grão no Fórum das Resistências ocorrido em Porto Alegre, no ano de 2017. A experiência do Banco Grão, fomentado pela ONG Grio, demonstrou a possibilidade de os participantes da feira adquirirem as moedas no ato da inscrição do evento, já dispondo de um valor em Real que seria revertido em moeda social.[25] A articulação realizada entre a organização do evento e os representantes do banco permitiu deliberar que o banco oficial do evento seria o Banco Grão, e, consequentemente, sua moeda social seria o meio de troca circulante. Na experiência do Fórum das Resistências havia um comprometimento total da executiva e do GT organizador do evento com a construção de uma moeda única. Por isso, segundo relatório do banco, a estratégia utilizada foi dispor, no ato da inscrição, do valor de R$ 6,00 em Grão para cada participante pagante do evento. Assim, cada inscrito teria um valor a ser gasto em moeda social durante o evento.

Para a representante do banco comunitário Grão, o desafio no Fórum das Resistências foi convencer e capacitar os comerciantes da feira a aceitarem a moeda digital,[26] já que,

23. Articulação das finanças solidárias na construção dos territórios de resistência: a proposta construída relacionou-se a uma atividade, em formato de roda de diálogo, acompanhada por trocas de vivências na Associação Santa Luzia, localizada no bairro do Uruguai. Compreenderiam, sobretudo, as vivências de BCDs, FRS e cooperativismo de crédito solidário, com enfoque maior nas duas primeiras metodologias, abrangendo dois aspectos: formato de visita técnica com perspectiva de vivência, vislumbrando a dinâmica do território, tendo como sujeitos primordiais os públicos de juventudes e mulheres; contribuição das finanças solidárias para a construção da sociedade do bem viver, com foco nas temáticas de território, articulação em rede, protagonismo juvenil e de gênero. A citada visita ocorreu no dia 15 de março de 2018. Ressalta-se que o escrito centraliza a análise na participação das moedas sociais no FSM 2018. Reunião das organizações que atuam com finanças solidárias, no dia 14 de março de 2018.

24. O documento foi apresentado na reunião de 06/02/2018 para a comissão organizadora na Bahia.

25. Segundo documento disponibilizado pelo Banco Grão, ele é uma iniciativa do Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Tradicionais e Matriz Africana (Fonsanpotma), baseado nos princípios do Sistema Nacional de Desenvolvimento Econômico e Finanças Solidárias, que visa oferecer serviços financeiros de forma associativa e comunitária voltada para o desenvolvimento e a autonomia dos povos tradicionais de matriz africana.

26. A representante do Banco Grão, Juliana Kitanji Goulart Nogueira, participou do processo de circulação das moedas no Fórum das Resistências, e também atuou ativamente na articulação da inserção das moedas sociais no FSM em Salvador, sendo a pessoa responsável pela circulação da moeda social digital E-dinheiro/Grão.

para a circulação acontecer, os comerciantes e os usuários deveriam se cadastrar no banco para receber as moedas sociais. Um balanço da ação foi realizado e identificou que foram cadastrados 390 usuários da moeda social eletrônica, sendo que os cadastros presenciais superaram os cadastros via internet. No total houve 390 cadastros de usuários para uso da moeda social em Porto Alegre.[27]

O desenho descrito acima só seria possível no FSM se o setor responsável pela comunicação disponibilizasse, no *site* de inscrição do evento, a possibilidade de realizar a escolha da moeda social e o valor que cada inscrito teria em moedas para realizar consumo no evento. De modo geral, o funcionamento das moedas sociais no FSM foi pensado da seguinte maneira: no ato de inscrição presencial, cada participante escolheria o banco do qual gostaria de adquirir as moedas sociais e efetuaria o pagamento do valor desejado. Cada moeda social equivale ao valor correspondente ao Real. Posteriormente, ainda no ato da inscrição, o participante receberia um recibo constando o valor que adquiriu em moeda social. Na sequência, o/a participante efetuaria a troca do recibo pela moeda na "barraquinha do banco".[28] Outra possibilidade era o participante já receber a moeda no ato da inscrição.[29] Além disso, os/as participantes do evento poderiam, a qualquer momento, adquirir mais moedas sociais durante o evento. A figura 1 ilustra como seria o processo de funcionamento da circulação de moedas no FSM.

FIGURA 1

Ilustração sobre uso das moedas sociais no FSM 2018

Fonte: Autores e articuladores do processo de inserção das moedas sociais no FSM 2018.
Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

27. Informações retiradas do relatório do Banco Grão, com o balanço da ação no Fórum das Resistências, que foi disponibilizado pelo banco para ajudar no processo de convencimento da possibilidade de os bancos circularem suas moedas no FSM.

28. Estrutura construída na Feira de Economia Solidária durante o FSM, para que os bancos comunitários realizassem as operações de troca de moeda.

29. Essa possibilidade só seria viável se o setor de comunicação do evento inserisse no *site* a possibilidade de escolha de aquisição das moedas sociais, por meio de compra, no ato da inscrição. Isto porque não foi possível realizar a mesma estratégia do Fórum das Resistências, já que era necessário dialogar com o CI, o que não foi possível realizar a tempo.

Após contatar experiências integrantes da Rede Brasileira de Bancos Comunitários,[30] sete bancos comunitários demonstraram ter condições de liberar pessoas e cédulas das moedas para circular nos espaços do FSM.[31] Uma das preocupações das comissões de organização era a capacidade de os bancos atenderem à demanda de consumo durante o evento, pois não poderia faltar moedas sob pena de constranger a comercialização. Uma das opções do grupo articulador da ação foi proposta por representantes do Banco Grão, que poderia repetir a experiência do Fórum das Resistências em 2017, e responsabilizar-se pela circulação da moeda digital E-dinheiro/Grão.[32] Atualmente, essa é a opção de moeda digital disponível para os bancos comunitários da Rede Brasileira de Bancos. Dessa forma, os BCDs dispostos a atuar no evento foram os descritos no quadro 1.

QUADRO 1

Relação de moedas sociais utilizadas no FSM 2018

Bancos comunitários	Estados	Nome da moeda social
Banco Quilombola do Iguape	Bahia	Sururu
Banco Grão	Rio Grande do Sul	Grão (E-dinheiro)
Banco Ilhamar	Bahia	Concha
Banco Lagoa de Dentro	Paraíba	Tintim
Banco Nascente	São Paulo	Vida
Banco Rede Opala	Piauí	Opala
Banco Santa Luzia	Bahia	Umoja

Elaboração dos autores.

Das moedas listadas acima, seis constituem moedas físicas, ou seja, haveria um quantitativo das cédulas de cada banco disponíveis para circulação. Caberia, ao final de cada dia, aos bancos participantes fazerem o controle das suas moedas recebidas pelos empreendimentos. Para melhorar esse controle foi definido que duas moedas circulariam em setores diferentes do FSM. Por exemplo: as moedas Umoja e Concha circulariam na praça de alimentação; as moedas Tintim e Grão circulariam no circuito de artesanato. Importante destacar que a utilização das moedas sociais não seria obrigatória e exclusiva, podendo o participante utilizar o Real nos espaços do FSM.[33] Também haveria um local de socialização das experiências de moedas sociais de todo o mundo com a troca dessas moedas sociais. O quantitativo de disposição das moedas sociais, por banco comunitário, que poderia circular no evento, está distribuído na tabela 1.

30. A Rede Brasileira foi formalizada em 2015 no Encontro Nacional de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, ocorrido em Fortaleza. O encontro reuniu bancos das diversas regiões do país e tratou de criar a estrutura da organização da rede.

31. As pessoas liberadas estariam disponíveis para ficar responsáveis pelas trocas de moedas e também oferecer informações ao público.

32. A moeda digital E-dinheiro foi criada a partir da iniciativa do Banco Palmas, em conjunto com a Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Trata-se de uma moeda eletrônica disponível para os bancos integrantes da rede por meio de um aplicativo de celular que disponibiliza outros serviços, como recarga de celular, compra de mercadorias nos comércios cadastrados etc. Para mais informações, consultar o *site* do Banco Palmas.

33. Essa alternativa viabilizava a inserção das moedas, já que não havia tempo para articulação e convencimento de colocar as moedas sociais como meio circulante exclusivo no FSM.

TABELA 1

Distribuição de cédulas disponíveis para utilização no FSM

Bancos	Moeda	Quantidade de moedas por cédula					Total	Total (R$)
		R$ 0,50	R$ 1,00	R$ 2,00	R$ 5,00	R$ 10,00		
Rede Opala	Opala	1.000	0	100	500	1.000	**2.600**	**13.200,00**
Santa Luzia	Umoja	250	0	1.500	1.500	1.500	**4.750**	**25.625,00**
Lagoa de Dentro	Timtim	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	**5.000**	**18.500,00**
Ilhamar	Concha	300	300	300	300	300	**1.500**	**5.550,00**
Nascente	Vida	600	600	600	600	600	**3.000**	**11.100,00**
Grão	E-dinheiro	Sem limites						**Sem limites**
BSQI	Sururu	500	500	500	500	500	**2.500**	**9.250,00**
Total de moedas por cédula		**3.150**	**1.900**	**3.500**	**3.900**	**4.400**	**16.850**	**73.975,00**

Elaboração dos autores.

A tabela 1 foi instrumento de convencimento importante, já que, no evento de envergadura mundial, a comercialização é inevitável, principalmente do ponto de vista da circulação econômica no processo de compra e venda de alimentos. Vê-se que haveria a disposição de circulação do valor total em moedas sociais de R$ 73.975,00, ao passo que não haveria limites de circulação para moeda social digital. Esse era um elemento estratégico: demonstrar que não haveria entraves na comercialização por falta de moedas. Ainda assim, a articulação só conseguiu inserir-se no circuito restrito aos empreendimentos da Feira de Economia Solidária.

Assim, a ação dos bancos comunitários nas dependências da feira mundial para viabilizar o processo de circulação das moedas sociais consistiu no trabalho de sensibilização dos empreendimentos, para aceitação das moedas sociais na comercialização de seus produtos, e mobilização do público do evento, incentivando-os a realizar a troca do Real por uma das moedas sociais circulantes e a adquirir os produtos dos empreendimentos utilizando as moedas sociais. Mesmo com a atuação dos bancos comunitários no sentido de formar e conscientizar o público sobre a utilização das moedas na feira, a fim de incentivar a comercialização dos empreendimentos e potencializar a economia naquele local, nenhuma moeda social física proveniente das trocas no espaço dos bancos comunitários foi utilizada na aquisição de produtos dos empreendimentos da feira. Com isso, não se conseguiu realizar a efetiva circulação das moedas sociais físicas no evento.

O resultado concreto foi o envolvimento de 25 empreendimentos que aceitaram participar do circuito de operacionalização das moedas sociais na feira. Os participantes do evento realizaram trocas do Real por 143 cédulas de moedas sociais físicas.[34] Em contraponto, as únicas comercializações feitas com as moedas sociais na feira mundial aconteceram com a moeda social eletrônica Grão, sendo que o público não precisou ir ao espaço dos bancos para trocar o Real pelo saldo em Grãos na plataforma

34. É muito comum as pessoas trocarem o Real pela cédula de moeda social para levar como lembrança ou como item de coleção.

do E-dinheiro, pois já tinha saldos disponíveis na plataforma para serem utilizados e que, possivelmente, foram provenientes de trocas anteriores em territórios em que os bancos comunitários atuam, demonstrando o grande potencial da inserção tecnológica das moedas sociais no Brasil no processo de democratização da economia, extrapolando os limites dos próprios territórios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva de inserir moedas sociais a um grupo de EES durante um evento internacional, cabe um processo de formação anterior ao evento para os envolvidos na experiência. Contudo, não foi possível realizar esta formação, pois a lista dos empreendimentos participantes foi disponibilizada dias antes do evento, o que dificultou a compreensão das pessoas envolvidas quanto à dinâmica de circulação das moedas sociais. Neste processo ficou evidente que o modo de ação dos BCDs não é tão disseminado dentro do próprio movimento. Além disso, parte dos empreendimentos participantes não era vinculada a fóruns ou redes locais de economia solidária. Este cenário acarretou um maior esforço da equipe de bancos no processo de sensibilização durantes os dias do evento e a baixa adesão dos empreendimentos.

Entre outras dificuldades encontradas no processo de articulação, destaca-se a dinâmica de construção do FSM, com múltiplas atividades e poucos sujeitos nos processos de coordenação e articulação, o que contribuiu para ruídos na comunicação. Isso repercutiu na ausência de adensamento das moedas sociais nos processos de comercialização durante a feira mundial. Na avaliação da representante do Banco Grão, a experiência demonstrou o empenho de algumas iniciativas de BCDs, constituindo uma ação não vinculada diretamente à Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Talvez, se houvesse uma articulação nacional com a rede de bancos comunitários e uma proposta de ação coletiva no FSM, o resultado poderia ser mais ampliado, pois a rede poderia ter colocado todo seu aval político nacional e internacional no processo de diálogo com as comissões de organização nacional e internacional do FSM.

Por outro lado, o espaço dos bancos comunitários na feira mundial transformou-se em um local de formação do público interessado na metodologia de bancos comunitários e moedas sociais, bem como intercâmbio com outras experiências comunitárias de diversos estados brasileiros e ao redor do mundo que tem como cerne o fomento à economia local, tendo ou não as moedas sociais como instrumentos, o que denota a necessidade e a importância dos processos formativos sempre presentes nos espaços de economia solidária. Por fim, se o movimento está construindo uma outra economia possível, é dever apresentar e ocupar os lugares da economia capitalista em todas as dimensões, não só na produção e na circulação de mercadorias. Contudo, também devemos pensar no modo como se realiza o processo econômico e como oferecemos serviços de crédito e poupança, daí a importância das metodologias dispostas e a serviço da economia solidária, como os BCDs, os FRS e o cooperativismo de crédito solidário que compõem o campo das finanças solidárias.

REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO do FSM e da proposta de um evento mundial do FSM em 2018. *In:* FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2018 (FSM 2018), Salvador, 2018. **Anais...** Salvador: Coletivo Baiano do FSM, 2018.

BARRETO, Simaia Santos. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 60, p. 101-108, 2016.

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Carta de princípios do FBES**. Brasília: FBES, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/585hWA>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. **Linha do tempo FBES**. Brasília: FBES, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/J48YJe>. Acesso em: 26 ago. 2018.

LAVILLE, Jean L.; GAIGER, Luis Inácio. Economia solidária. *In*: HESPANHA, Pedro. (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: CES, 2009.

LEAL, Leonardo Prates; RIGO, Ariádne Scalfoni; ANDRADE, Richard. Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento: explorando os dados do diagnóstico no Nordeste do Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 60, p. 77-85, 2016.

PROJETO Mundo Solidário. *In:* FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2018 (FSM 2018), Salvador, 2018. **Anais...** Salvador: Coletivo de Economia Solidária e Agricultura Familiar do FSM, 2018.

RIGO, Ariádne Scalfoni. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**: aplicações e implicações, teóricas e práticas. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. p. 29-42.

SILVA, Sandro Pereira. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 61, p. 107-116, 2016.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2367).

SILVA, Sandro Pereira; CARNEIRO, Leandro Marcondes. Análise das informações do mapeamento de economia solidária para empreendimentos de finanças solidárias. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 60, p. 87-99, 2016.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2002.

DA CRISE INSTITUCIONAL AO ESTADO MÍNIMO: O ARREFECIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Ronalda Barreto Silva[1]
Roberto Marinho Alves da Silva[2]

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive hoje o aprofundamento de mais uma ruptura institucional que fragilizou o Estado democrático de direito e que vem promovendo a degradação de valores básicos de sociabilidade, de solidariedade e retrocedendo nas conquistas políticas, sociais e econômicas recém-alcançadas pelo povo brasileiro. As principais vítimas desse processo são as pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

Os indicadores sociais e econômicos expressam o alto preço pago pela parcela da população mais pobre do país. Entre 2015 e 2016, segundo a *Síntese de Indicadores Sociais* do IBGE (2017, p. 13), o produto interno bruto (PIB) *per capita* e o consumo das famílias decresceram 8,4% e 7,4%, respectivamente. Em grande parte, essa piora nas condições de vida, sobretudo da parcela mais pobre, advém do aumento do desemprego e da precarização das condições de trabalho, conforme recentemente divulgado pelo IBGE (2018): no quarto trimestre de 2017, a taxa de subutilização da força de trabalho (que agrega os desocupados, os subocupados por insuficiência de horas e os que fazem parte da força de trabalho potencial) ficou em 23,6%, o que representa 26,4 milhões de pessoas. Por outro lado, entre 2016 e 2017, segundo o relatório da Oxfam Internacional (2018), enquanto o patrimônio dos bilionários brasileiros cresceu 13%, os 50% mais pobres tiveram sua participação na renda nacional reduzida de 2,7% para 2%.

1. Pedagoga, mestra em fundamentos da educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e doutora em filosofia e história da educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), onde coordena a Incubadora de Empreendimentos Econômicos Solidários Uneb/Unitrabalho (Incuba). *E-mail*: <ronalda_barreto@uol.com.br>.

2. Filósofo, mestre em ciências políticas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutor em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). É professor-associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Entre 2003 e 2016 fez parte da equipe de direção da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). *E-mail*: <rmas2007@gmail.com>.

Como uma das decorrências da crise institucional, as políticas públicas de redução da pobreza e de enfrentamento às desigualdades sociais ficaram limitadas por uma mudança estrutural nas finanças públicas promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que congelou por vinte anos os gastos sociais do governo federal, modificando os critérios para cálculo das despesas mínimas, que passam a ser corrigidos pela variação da inflação do ano anterior, ou seja, sem aumento real, limitando as despesas sociais da educação, da saúde, da habitação, da ciência e tecnologia, entre outras, conforme o relatório *Austeridade e Retrocesso*, que analisa os impactos sociais da política fiscal no Brasil (Dweck, Oliveira e Rossi, 2018). O ajuste fiscal, combinado com a agenda de flexibilização e de redução de direitos sociais e trabalhistas, expressa o ideário neoliberal de um Estado mínimo para os pobres e máximo para os ricos, conforme alerta Araújo (2016): "no fundo, estaremos tirando recursos dos mais pobres para pagar os bancos e as grandes empresas. Simples assim".

As políticas de apoio e fortalecimento da economia solidária também sofrem os efeitos orçamentários e políticos do ajuste fiscal no setor público, provocando uma piora geral do ambiente institucional necessário ao seu desenvolvimento. Entre os diversos segmentos atingidos nesse contexto, encontram-se as organizações associativas e cooperativas de catadoras e catadores de materiais recicláveis, que vinham sendo apoiadas e fomentadas como estratégias emancipatórias de inclusão social e econômica no âmbito da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), conforme preconiza a Lei nº 12.305, de 2010. As restrições orçamentárias e institucionais tornaram-se fatores limitadores do potencial de inclusão e sustentabilidade de organizações de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

Com base nessas constatações iniciais, o presente artigo tem a intenção de resgatar e analisar elementos da trajetória de políticas públicas de economia solidária para inclusão socioeconômica de catadoras e catadoras de materiais recicláveis no século XXI.[3] Busca compreender o contexto em que ocorre a emergência da questão dos resíduos sólidos no Brasil e confere relevância aos programas e às ações de fomento e de fortalecimento de organizações de coleta e de reciclagem constituídas por catadoras e catadores, a partir de 2003 até 2014. Da mesma forma, busca identificar, no período posterior, quais são os principais impactos institucionais e orçamentários que limitam a implantação da PNRS e a expansão das políticas públicas de economia solidária de apoio e fortalecimento da coleta e reciclagem popular.

2 A QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, OS AVANÇOS E OS DESAFIOS DA INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

O manejo dos resíduos sólidos é uma questão ambiental, de saúde pública e de inclusão social entre as mais relegadas pelo poder público e que resulta, de modo geral, na disposição inadequada deles. Segundo a PNRS, o Brasil gerava, em 2008, 183 mil

3. Este artigo resulta de pesquisa coordenada pelos autores na UFRN e na Uneb sobre as *Políticas Públicas Nacionais de Inclusão Socioeconômica de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis*, cujo objetivo é identificar e analisar os fatores que impulsionam e limitam a expansão das atividades de coleta e reciclagem de resíduos sólidos com a participação de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

toneladas/dia de resíduos, sendo 51,4% de matéria orgânica, 31,9% de material reciclável e 16,7% de outros tipos (Brasil, 2012a). A projeção realizada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) para 2016, quanto à geração de resíduos sólidos urbanos (RSUs), indica, entretanto, um total anual de cerca de 78,3 milhões de toneladas no país, conforme a seguir:

> a disposição final dos RSU coletados demonstrou piora comparado ao índice do ano anterior, de 58,7%, para 58,4% ou 41,7 milhões *de toneladas enviadas para aterros sanitários*. O caminho da disposição inadequada continuou sendo trilhado *por 3.331 municípios brasileiros*, que enviaram mais de *29,7 milhões de toneladas de resíduos, correspondentes a 41,6% do coletado em 2016, para lixões ou aterros controlados*, que não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações (Abrelpe, 2016, p. 14, grifos nossos).

A situação da gestão dos resíduos sólidos mostra a sua gravidade, sobretudo quando consideramos os impactos ambientais da disposição dos resíduos no solo: a contaminação do solo, da água e do ar, o que representa ameaça à saúde pública em virtude de tornar-se um ambiente propício ao desenvolvimento de transmissores de doenças e até a formação de gases naturais, originando riscos de explosões e doenças respiratórias. Essa dura realidade foi demonstrada desde 2008 pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): de um total de 5.562 municípios entrevistados, 5.540 possuíam coleta domiciliar dos resíduos, 4.584 acondicionavam os resíduos coletados diretamente no solo (lixões a céu aberto e aterros sanitários) e apenas 993 possuíam coleta seletiva, o que equivale, aproximadamente, a 18% do total de municípios brasileiros. Destes, 83% estão localizados nas regiões Sudeste e Sul do país (IBGE, 2010). Mesmo assim, as medidas de proteção ao meio ambiente não se esgotam apenas na coleta seletiva; é necessário haver a triagem, a seleção e o reaproveitamento desses resíduos, que podem ser reinseridos nas cadeias produtivas da reciclagem.

A situação ainda não é mais dramática devido à existência de milhares de trabalhadores e trabalhadoras que realizam a catação de parte dos materiais recicláveis, na maioria das vezes em situação precária nos lixões e nas ruas. São profissionais que, historicamente, realizaram o trabalho de coleta, triagem e reaproveitamento dos resíduos sólidos. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, de 2008, mostrou que, em 2.730 municípios brasileiros, havia a presença de catadores e catadoras de materiais recicláveis (IBGE, 2010).

Com o objetivo de melhorar o quadro dos resíduos sólidos no Brasil, as condições de trabalho dos catadores e das catadoras, organizando-os em cooperativas ou associações, de agregar valor aos produtos e aumentar a renda desses trabalhadores, várias ações foram empreendidas pelo governo federal. A finalidade foi apoiar a atuação política e fortalecer as organizações produtivas para contratação e realização da coleta seletiva pelos municípios.

Diversas medidas institucionais foram adotadas, tais como: em 2002 houve o reconhecimento da ocupação de catador pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); em 2003 foi criado o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Ciisc); em 2006 foi instituída a Coleta Seletiva Solidária nos órgãos público federais, por meio do Decreto nº 5.940/2006,

com destinação dos resíduos para os empreendimentos solidários de catadores e catadoras; em 2007 houve a implantação do Projeto Cataforte, em sua primeira etapa, ações de capacitação, formação e assistência técnica; no mesmo ano houve a promulgação da Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico e que possibilita a contratação de cooperativas e associações, com dispensa de licitação, pelas prefeituras, para o serviço de coleta seletiva, e o Decreto nº 6.087/2007, que regulamenta o desfazimento de bens da União, possibilitando a cessão de áreas e prédios da União para a implantação de unidades de triagem e seleção de material pelas organizações de catadores.

Esse processo teve continuidade em 2010, quando as ações foram mais diretamente relacionadas com a coleta de resíduos a ser realizada pelos catadores e pelas catadoras, como a instituição da Instrução Normativa (IN) nº 01/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que disciplina as compras sustentáveis no governo federal; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2010), que permitiu o repasse de recursos orçamentários na modalidade de capital às cooperativas e às associações de catadores; a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS e que propõe integrar os catadores nas ações de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o Decreto nº 7.405/2010, que institui o Programa Pró-Catador, com a reestruturação do Ciisc; e o Projeto Cataforte II – Logística Solidária, que doou caminhões para as redes de cooperação de catadores e catadoras, acompanhados de assessoramento técnico na área de logística. Continuando as ações, em 2011, o Decreto nº 7.619/2011 regulamentou a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), valorizando a reciclagem de materiais; e, em 2013, foi lançado o Projeto Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, para avanço na cadeia produtiva da reciclagem.

Entre essas diversas iniciativas, deve-se destacar os avanços proporcionados na PNRS, que prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos, bem como a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos, estabelecendo prazos para a eliminação dos lixões e para a instituição de instrumentos de planejamento do gerenciamento dos RSUs nas esferas nacional, estadual e municipal. Além disso, a lei estabeleceu a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos (fabricantes, distribuidores, comerciantes, cidadãos e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos) na execução da logística reversa[4] de resíduos e embalagens pós-consumo.

A PNRS traz novos desafios e oportunidade para avançar na organização da coleta e da reciclagem popular com os catadores e as catadoras de materiais recicláveis. Entre os desafios, destaca-se o do encerramento dos lixões a céu aberto. O fato é que milhares de homens e mulheres ainda atuam realizando coleta de resíduos, de forma individual e desprotegida, naqueles ambientes insalubres e inóspitos à dignidade humana. Havia, então, uma situação emergencial para ampliar as ações de sensibilização, mobilização e

4. Conforme o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir), a logística reversa é um "instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada" (Brasil, [s.d.]).

organização de catadores e catadoras, para que não fossem simplesmente excluídos do processo de implantação da PNRS. São esses desafios e oportunidades que passaram a orientar as políticas de economia solidária no apoio, no fomento e no fortalecimento das organizações de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

3 APOIO DO GOVERNO FEDERAL AOS CATADORES E ÀS CATADORAS (2004-2014)

Somente nesse início do século XXI é que os catadores e as catadoras de materiais recicláveis fortaleceram seus processos organizativos e conquistaram o reconhecimento e o apoio do governo federal. Seu trabalho é exercido por profissionais que se organizam de forma autônoma ou em cooperativas, atuando na venda de materiais a empresas ou cooperativas de reciclagem. O trabalho é, muitas vezes, exercido a céu aberto, em horários variados, sendo o trabalhador exposto a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana.

A partir de 2003, com a criação do Ciisc, ampliaram-se as conquistas desses trabalhadores e dessas trabalhadoras, com o intuito de avançar na contratação e na remuneração das suas organizações pelos municípios para a realização de coleta seletiva e demais serviços ambientais. Um levantamento realizado pelo Ciisc junto aos órgãos da administração pública federal e a outras entidades que apoiam ações de inclusão socioeconômica para esse público mostra que um total de 1.017 empreendimentos tiveram apoio direto do governo federal por meio de diversas ações, totalizando um número aproximado de 30.240 catadores e catadoras beneficiados, localizados em 584 municípios brasileiros (Brasil, 2014b, p. 10).

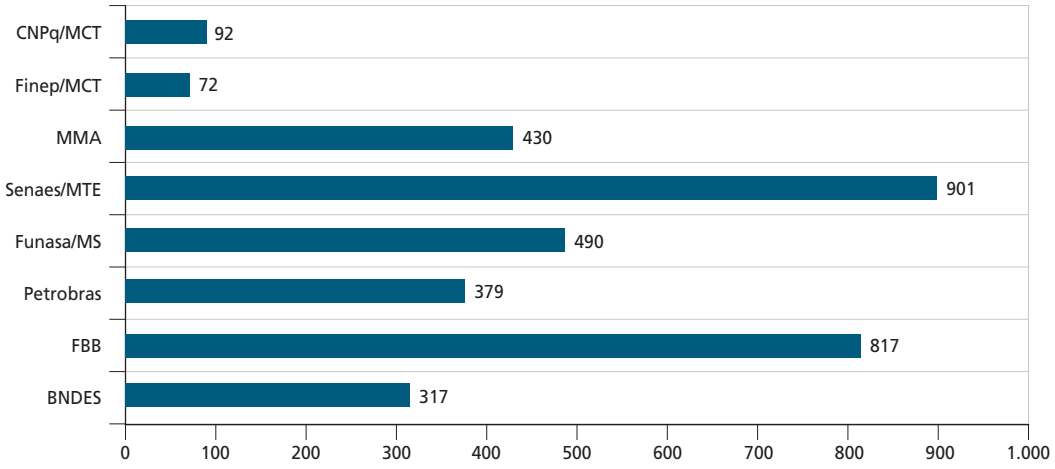
As ações do governo federal, em busca de fortalecer a organização dos catadores, tiveram participação efetiva do Movimento Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR), com ações concebidas de acordo com os interesses da categoria. Para execução das ações, o Estado brasileiro utilizou mecanismos como seleção pública de projetos, exercício de ação articulada, favorecendo, assim, a expansão geográfica da organização do trabalho e da organização profissional e política da categoria, bem como a unidade da atuação, sem perder as especificidades regionais.

Para tanto, os investimentos federais totalizam um valor aproximado de R$ 478,5 milhões, despendidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) – na Copa do Mundo –, pelo Ministério das Cidades (MCidades), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Fundação Banco do Brasil (FBB) e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), responsável pelo repasse de R$ 215 milhões, o que corresponde a 45% do total[5] (Brasil, 2014b, p. 35). A Senaes foi o órgão que mais apoiou os catadores e as catadoras, atendendo a 901 empreendimentos (88% do total), seguido da FBB, que atinge 79% desses, conforme o gráfico 1.

5. Deve-se considerar que a Senaes recebia descentralização de créditos orçamentários e financeiros de outros ministérios para tal finalidade, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MMA.

GRÁFICO 1

Número de empreendimentos econômicos solidários (EES) apoiados por órgão da administração federal (2004-2014)



Fonte: Brasil (2014b).

Entre os diversos programas e projetos executados pela Senaes, destaca-se o Projeto Cataforte, que atendeu a 770 empreendimentos, e o Programa Pró-Catador Economia Solidária, que alcançou 270 empreendimentos (Brasil, 2014a, p. 8). Esses projetos eram concebidos em diálogo com os MNCRs e com outros órgãos federais parceiros (MDS, MMA, Fundação Nacional de Saúde – Funasa, FBB, Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, BNDES, Petrobras, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) e executados por meio de convênios com organizações da sociedade civil, associações e cooperativas de catadores e catadoras e com governos estaduais e municipais. Em todos os casos, as ações empreendidas eram orientadas pelos seguintes eixos e instrumentos de atuação, conforme resumo a seguir:

a) identificação, mobilização e organização, por meio da abordagem de catadores, realização de diagnósticos e identificação das ofertas de serviços e oportunidades;

b) elevação de escolaridade, formação cidadã e qualificação social e profissional;

c) incubação e assessoria técnica na constituição e/ou no fortalecimento de EES e redes de cooperação;

d) acesso a equipamentos e infraestrutura de produção para os empreendimentos, qualificando serviços de coleta seletiva e avançando na cadeia da reciclagem;

e) incidência na implantação da PNRS a partir da articulação com municípios para contratação de catadores no sistema de coleta seletiva.[6]

Apesar das dificuldades, foram realizados esforços de articulação e diálogo com diferentes entes públicos, privados e da sociedade civil, com vistas à construção de soluções locais para a inclusão dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis nos

6. Elaborado de acordo com o termo de referência da Senaes/MTE para fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasil, 2012b).

processos de destinação adequada dos resíduos sólidos e na ampliação do acesso aos serviços públicos. Em diversos casos, esses trabalhadores e essas trabalhadoras conquistaram uma participação ativa na elaboração de planos municipais de gerenciamento de resíduos sólidos. Destacam-se, também, os diálogos realizados com representantes do Ministério Público da União (MPU) para contemplar as organizações de catadores nos termos de ajuste de conduta (TAC) que buscam a implantação da coleta seletiva e a compensação ambiental pelas empresas infratoras.

As ações de formação de catadores e catadoras foram orientadas para considerar as condições reais de trabalho e de vida dos participantes, serem realizadas nos locais de trabalho, por meio de dinâmicas e discussões orientadas sobre temas que permeiam o cotidiano das cooperativas, possibilitando a qualificação do trabalho nos empreendimentos coletivos e no contato diário que os catadores e as catadoras estabelecem com a população, ao realizarem a coleta seletiva. Esses conteúdos buscaram contribuir efetivamente para que os catadores compreendessem o processo em curso na gestão da política de resíduos sólidos em seus municípios e a necessidade de organização territorial da cadeia da reciclagem.

As ações de incubação e assessoria técnica tiveram o objetivo de contribuir para a constituição e o fortalecimento de EES e redes de cooperação de comercialização, apoiando as áreas técnica (gestão e produção), jurídica e de internalização dos princípios do cooperativismo e do associativismo. A constituição de redes de cooperação entre empreendimentos solidários foi a alternativa para organizar os catadores nos municípios, nos territórios e nos estados, ampliando a capacidade de coleta, processamento e, sobretudo, fortalecendo as condições de comercialização, com melhoria nos preços dos recicláveis. O assessoramento oferecido avançou, também, na mediação com órgãos públicos, para o aperfeiçoamento de contratos de serviços de coleta seletiva.

Quanto à infraestrutura, além dos investimentos realizados na aquisição de equipamentos para a logística e a reestruturação do processo produtivo, o apoio governamental possibilitou o oferecimento de suporte técnico aos empreendimentos, para a elaboração de projetos técnicos de financiamento, a elaboração de projetos arquitetônicos e de engenharia, para a adequação de espaços, bem como a construção de galpões de triagem e unidades de reciclagem, ponto ainda nevrálgico para a organização produtiva desses trabalhadores.[7]

Por outro lado, os balanços realizados apontam para um conjunto de desafios que precisam ser enfrentados. Um desses é o da abordagem de catadores que atuam isolados ou individualmente em condições precárias nos lixões e nas ruas. As características do público, formado por grande número de pessoas em condições instáveis e precárias de vida, levam a um alto nível de rotatividade, sobretudo nas capacitações, em função da necessidade de subsistência enfrentada pelos grupos. Em alguns casos, ocorre a resistência dos catadores não organizados em empreendimentos solidários quanto à perspectiva de organização, seja pelas experiências de vida, de socialização, seja pela redução de ganhos imediatos e de autonomia individual sobre o pouco que conseguem coletar.

7. Esses são aspectos contemplados no Projeto Cataforte nas etapas II e III, conforme termos de referência para seleção dos projetos que compunha os seus escopos.

São pessoas que trazem a experiência de um mundo competitivo e individualista e apresentam profundo sentimento de inferioridade e de autoestima comprometida. Muitos dos que são envolvidos nos processos organizativos ainda não conseguem compreender a autogestão e mantêm a consciência da subordinação, refletido em fragilidades de gestão cotidiana dos empreendimentos.

Outro desafio a ser destacado é da precariedade e a fragilidade de empreendimentos já constituídos (cooperativas e associações). São grandes as dificuldades de acesso aos investimentos públicos para a infraestrutura (galpão e equipamentos) e para capital de giro necessário às atividades de coleta e triagem. Em 2014 apenas cerca de 10% dos empreendimentos apoiados tinham galpão próprio (Brasil, 2014b, p. 33). Uma grande dificuldade é a disponibilização e a cessão de áreas para construção dos galpões, devidamente licenciados pelos órgãos ambientais. Os catadores não têm capital de giro para manter-se até que haja quantidade suficiente de material reciclável para comercialização direta com a indústria, o que, ao final, acaba reproduzindo a dependência em relação ao atravessador.

Nesse aspecto destaca-se a morosidade e a incapacidade do poder público em atender às demandas dos projetos de inclusão socioeconômica dos catadores. Na maioria dos casos, o diálogo com o poder público é difícil, diante do desconhecimento das inovações introduzidas pela PNRS, o que explica a inexistência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos em muitos municípios brasileiros. Como o lixo não é corretamente coletado, em muitos municípios os catadores e as catadoras realizam a triagem do resíduo resultante da coleta convencional em condições insalubres, com riscos permanentes de contaminação e acidentes.

A experiência acumulada indica, também, a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas de economia solidária, sobretudo quanto aos instrumentos de transferência de recursos. As dificuldades estão relacionadas à morosidade na execução dos recursos orçamentários e financeiros, devido aos emaranhados burocráticos nos processos seletivos para contratação de equipes técnicas, e nas licitações, para a aquisição de equipamentos para a logística e a infraestrutura de produção, bem como na incompreensão dos processos por parte dos técnicos e gestores públicos.

Os avanços e os desafios acima comentados mostram que as estratégias inovadoras de inclusão social e econômica, por meio da organização e da valorização do trabalho associado e da cooperação dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis na PNRS, requerem o incentivo e o apoio público para ampliar suas potencialidades, sobretudo de geração de oportunidades de trabalho, de melhoria da renda e das condições de vida.

4 CRISE INSTITUCIONAL, AJUSTE FISCAL E RETROCESSOS NAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORAS E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Nesse momento, ocorre exatamente o contrário do que é necessário para a inclusão socioeconômica de catadoras e catadores: o desmonte das políticas públicas que possuíam perspectivas emancipatórias, com a extinção e o rebaixamento de órgãos governamentais e a drástica redução orçamentária para segmentos da população historicamente excluída.

Vive-se o aprofundamento de mais uma ruptura institucional,[8] cujo ápice ocorre em 2016, com o processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff, conduzido por setores das elites políticas e econômicas, com suporte parlamentar, midiático e jurídico que fragilizou o Estado democrático de direito e impôs graves retrocessos sociais e econômicos ao povo brasileiro.

A partir de 2016, sob novo comando, o Poder Executivo, contando com amplo apoio da mídia e do Poder Legislativo, concebeu e impôs uma mudança estrutural nas finanças públicas, de longo prazo, por meio da EC nº 95/2016, que congelou por vinte anos os gastos sociais do governo federal, de modo que prevalece o ideal do Estado "mínimo" no social: "em um país ainda tão desigual como o Brasil, tal opção política compromete o papel redistributivo da política fiscal, ao exigir reformas profundas e cortes drásticos nas despesas públicas" (Dweck, Oliveira e Rossi, 2018, p. 7).

As "reformas" propostas e conduzidas pelo governo Temer e seus aliados expressam um "programa econômico do mercado", a começar pela flexibilização da terceirização e pela reforma trabalhista, com a perda de direitos históricos, além das propostas de reforma da Previdência pública que restringe o acesso aos direitos de seguridade, inclusive com ameaças de restrição do acesso ao Bolsa Família,[9] a desvinculação de benefícios sociais do salário mínimo e a elevação da idade mínima para aposentadoria. A agenda econômica também inclui programas de privatização de estatais e de desnacionalização, com desregulamentação de atividades econômicas estratégicas em benefício das empresas privadas.

Para agravar ainda mais a situação, o ajuste fiscal implicou desmonte de políticas públicas de desenvolvimento social e aquelas que possuíam perspectivas emancipatórias, com a extinção e o rebaixamento de órgãos governamentais e a drástica redução orçamentária de políticas que haviam sido conquistadas pelos movimentos sociais e que expressavam a ampliação de direitos para segmentos da população historicamente excluída: mulheres, jovens, catadores e catadoras de materiais recicláveis, população em situação de rua, população negra, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, entre outros.

No caso específico das políticas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis, duas perdas institucionais são significativas nesse processo. A primeira se refere às políticas públicas de economia solidária que ficaram extremamente limitadas, a começar pelo rebaixamento da Senaes à condição de Subsecretaria de Economia Solidária, conforme o Decreto nº 8.894, de 2016, com a eliminação de departamentos e de cargos de direção na estrutura. A segunda, com a desativação (na prática) do Ciisc.

8. Consideramos que a crise institucional no Brasil de 2016 alterou as regras de funcionamento das instituições democráticas do Estado de direito para promover mudanças no poder político sem a legitimidade da soberania popular, conforme Bianchi (2016): "sinteticamente, golpe de Estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político".

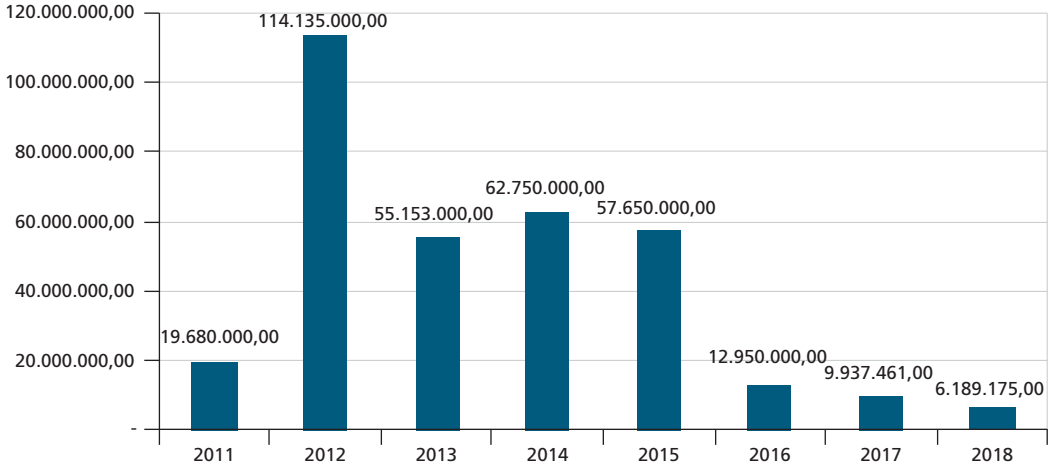
9. Segundo os estudos coordenados por Dweck, Oliveira e Rossi (2018, p. 27), existem diversas propostas para redução do número de famílias contempladas com o Bolsa Família, "como a concentração nos 5% mais pobres. Isto significa reduzir o número atual de 14 milhões para 3 milhões de famílias".

Quanto às perdas de recursos públicos, verifica-se que o orçamento previsto no Programa Qualidade Ambiental[10] para a ação de "fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos" (ação 8274), em 2016, representava apenas 22% do que havia sido destinado no ano anterior. Trata-se do momento em que a crise política agravou ainda mais o fraco desempenho econômico nacional, fazendo cair drasticamente a receita e forçando o governo federal a promover um forte ajuste fiscal ainda em 2015. No entanto, nos dois anos seguintes, já sob o governo Temer, a baixa orçamentária deixou de ser conjuntural para tornar-se estrutural, com a EC nº 95/2016, cujas consequências já foram citadas neste artigo. O fato é que, em 2018, o orçamento previsto para a ação 8274 representa pouco mais de 11% do que fora previsto para o ano de 2015, conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Orçamento anual (lei mais créditos) da ação 8274: "fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos" (2011-2018)

(Em R$)



Fontes: Consultoria de Orçamento/Câmara dos Deputados e Prodasen.

Os cortes orçamentários impactaram diretamente a descontinuidade ou a redução do apoio a projetos e ações estratégicas para o fortalecimento e a expansão das ações de fomento e fortalecimento dos EES constituídos por catadores e catadoras. No entanto, as restrições orçamentárias não são apenas da Senaes, mas atingem outros órgãos governamentais da esfera federal responsáveis por iniciativas de implantação da PNRS, a exemplo do MMA e da Funasa, entre outros.

Da mesma forma, desde 2015, empresas estatais, como o BNDES e a Petrobras, além da FBB, fortes apoiadoras das ações com catadores, tiveram problemas de restrições orçamentárias para projetos estruturantes, como o Cataforte III. Dessa forma, os objetivos e as metas estabelecidos no Programa Pró-Catador, bem como as estratégias formuladas no âmbito do Ciisc, estão cada vez mais distantes de serem alcançados.

10. Trata-se do programa 2083 do Plano Plurianual (PPA) do governo federal (2016-2019), ao qual está vinculada a ação 8274.

Os retrocessos ficam evidentes também na lentidão de implantação da PNRS, cujos prazos previstos na lei para erradicação dos lixões e implantação de manejo adequado de resíduos sólidos (coleta seletiva, logística reversa etc.) estão sendo descumpridos. As fragilidades institucionais também ficam evidentes na tramitação de matérias legislativas que ampliam direitos de reconhecimento e formalização dos EES constituídos por catadores e catadoras de recicláveis, de garantia de tratamento tributário adequado às suas cooperativas, de acesso ao crédito e investimentos, de fomento ao desenvolvimento e à disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas, de acesso pleno à seguridade social. Essas iniciativas vão perdendo, cada vez mais, importância na agenda governamental, considerando que contradizem as atuais diretrizes governamentais de ajuste fiscal e de restrição de direitos de cidadania.

Felizmente, esses temas e essas questões ainda continuam sendo pautados pelo MNCR, que vem exercendo protagonismo na organização e na valorização da categoria. Embora enfrente grandes dificuldades de manter ativas suas articulações e mobilizações nacionais, tem realizado ações de resistência no combate à incineração de lixo, de exclusão de organizações de catadores na contratação e na execução de coleta seletiva e de denúncia de descumprimento da PNRS.[11] Além disso, o movimento tem tido forte engajamento em frentes populares mais amplas que denunciam e lutam contra as formas autoritárias de desmonte das políticas públicas, as reformas privatistas e as constantes investidas contra os direitos sociais conquistados pelo povo brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões aqui realizadas indicam que as ações de inclusão social e econômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis orientadas pela perspectiva da economia solidária são portadoras de um conjunto de potencialidades inovadoras na implantação da PNRS, considerando seus aspectos ambientais, sociais, econômicos e culturais. Porém, para avançar nessa perspectiva, é preciso enfrentar desafios estruturais e conjunturais que limitam suas capacidades políticas para conquistar um ambiente societário e institucional favorável.

Além da fragilização e da eliminação de espaços institucionais que tratam dessas iniciativas no âmbito do governo federal, percebe-se um processo crescente de desvalorização dos instrumentos de participação e controle social juntamente a uma campanha midiática sistemática de desmoralização dos movimentos populares, limitando o exercício do poder político por meio de mecanismos ou canais democráticos de participação direta. Dessa forma, continuam os padrões autoritários de gestão das políticas governamentais na gestão dos resíduos sólidos, contrariando os princípios, as diretrizes e os objetivos da PNRS. Não são raros os casos de desmonte autoritário e de mudança de orientação de políticas municipais de resíduos sólidos nos últimos anos, com o rompimento de contratos de coleta seletiva com organizações de catadores e catadoras, com a imposição de parcerias com setores empresariais, inclusive na implantação de usinas de incineração de resíduos sólidos.

11. Sobre as ações do MNCR, recomenda-se a leitura de notícias e materiais informativos no seguinte endereço: <https://goo.gl/NBURHg>. Acesso em: 24 set. 2018.

São sinais evidentes de que o Estado brasileiro encurtou, tornou-se de fato "mínimo" para os catadores e as catadoras de recicláveis, assim como para outras categoriais e segmentos populacionais historicamente excluídos do acesso às políticas públicas. Nesse contexto, a alternativa que se coloca é a da resistência desses trabalhadores e dessas trabalhadoras da reciclagem popular, dos seus EES articulados no MNCR, atuando como parte de um movimento mais amplo de (re)democratização da sociedade brasileira, engajada na construção de um projeto nacional e popular de desenvolvimento, que promova a justiça social com a superação das desigualdades sociais, impulsione a sustentabilidade como estratégia econômica e socioambiental e fortaleça a efetiva participação cidadã nos destinos da nação.

REFERÊNCIAS

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2016**. São Paulo: Abrelpe, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/feBC3y>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ARAÚJO, T. B. **A PEC 55 (antiga 241) é a máquina brasileira de produzir desigualdade**. Porto Alegre: Instituto Humanitas; Unisinos; Adital, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Rkj5p7>. Acesso em: 24 set. 2018.

BIANCHI, A. O que é um golpe de Estado. **Blog Junho**, 26 mar. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/kJTfni>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão 2012. Brasília: MMA, 2012a. Disponível em: <https://goo.gl/n91PFx>. Acesso em: 24 fev. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Termo de Referência**: fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Brasília: Senaes/MTE, 2012b. Disponível em: <https://goo.gl/MpQz85>. Acesso em: 6 maio 2018.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. **Balanço do Projeto Cataforte**. Brasília: SGP; Ciisc; Pnud, 2014a.

_____. **Relatório analítico com dados sobre os empreendimentos econômicos solidários atendidos por ações do governo federal e outras cooperativas e associações existentes em bancos de dados, com produção de gráfico e geoprocessamento**. Brasília: SGP; Ciisc; Pnud, 2014b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Sinir – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos**. Brasília: MMA, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/vJ7K5X>. Acesso em: 7 jul. 2018.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M.; ROSSI, P. (Orgs.). **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/MEbRBn>. Acesso em: 7 ago. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Jro2Nt>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Pnad Contínua trimestral**: subutilização da força de trabalho é de 23,6% no 4º tri e fecha 2017 em 23,8%. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/sXgaRo>. Acesso em: 24 set. 2018.

OXFAM INTERNACIONAL. **Recompensem o trabalho, não a riqueza**. Oxford: Oxfam Internacional, 2018. (Documento informativo da Oxfam Internacional). Disponível em: <https://goo.gl/1cEaek>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

_____. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

A COMERCIALIZAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS ATUANDO EM ÁREAS URBANAS, LIDERADOS POR MULHERES EM ATIVIDADES DE PRODUÇÃO ARTESANAL

Marcos Aurélio Souza[1]

1 INTRODUÇÃO

Desde sua entrada na agenda de debates de políticas públicas no governo federal, a produção de informações e diagnósticos que revelem os desafios da comercialização na economia solidária passou a constituir-se em uma das principais preocupações dos atores sociais envolvidos com esse fenômeno econômico e social brasileiro.

Nesse sentido, o Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo (Onesc), parceria entre o Ministério do Trabalho (MTb) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), implantado em 2015 e formalmente apresentado ao Conselho Nacional de Economia Solidária (Cnes) em 2016, tem cumprido um papel fundamental ao longo de três anos de operação.

Em seu segundo ano de existência, o estudo produzido pelo Onesc procura trazer subsídios que contribuam no entendimento do universo da comercialização nos empreendimentos econômicos solidários (EES). Este artigo traz uma síntese e os principais resultados desse segundo estudo tratando da comercialização na economia solidária, em empreendimentos urbanos de produção artesanal, liderados por mulheres.

2 OS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS DEDICADOS ÀS ATIVIDADES DE PRODUÇÃO ARTESANAL E LIDERADOS POR MULHERES NO CONTEXTO GERAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

O Sistema de Informações da Economia Solidária (Sies) mapeou, entre os anos de 2009 a 2013, um total de 19.708 EES.[2] O número de EES voltados à atividade de produção artesanal correspondia a 17,9% desse universo, isto é, 3.534 empreendimentos desse tipo.

---

1. Economista e técnico responsável pelo Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo (Onesc) no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). *E-mail*: msouza@dieese.org.br.

2. Para mais detalhes, consultar o Sistema de Informações Geográficas do Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo (SIG-Web/Onesc), em: <https://goo.gl/u4QscP>. Acesso em: 24 set. 2018.

Os EES concentram-se em duas categorias sociais: agricultores familiares e artesãos. Somados, ambos respondiam, no período investigado, por mais de dois terços (73,2%) do total de empreendimentos mapeados, em que 55,3% eram formados por sócios que disseram pertencer ou ter pertencido à agricultura familiar. Apenas na região Sudeste a proporção de empreendimentos dedicados à produção artesanal (32,5%) foi maior que a de EES cujos sócios pertenciam à agricultura familiar (28,3%) (tabela 1).

TABELA 1

Brasil e Grandes Regiões: distribuição dos EES por categoria social[1] (2009-2013)

(Em %)

Categoria social	Região do país					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Agricultores familiares	52,2	70,7	28,3	51,9	47,3	55,3
Artesãos	18,1	10,5	32,5	19,7	21,2	17,9
Artistas	1,0	1,0	1,9	0,6	1,6	1,1
Assentados da reforma agrária	4,7	4,8	4,1	2,7	14,1	5,2
Catadores de material reciclável	0,9	0,7	10,1	4,8	1,7	3,1
Garimpeiros ou mineiros	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Técnicos, profissionais de nível superior	1,1	0,7	1,5	1,3	0,6	1,0
Outros trabalhadores autônomos/por conta própria	9,8	4,4	8,0	7,5	4,8	6,4
Desempregados (desocupados)	3,9	2,6	4,9	4,9	1,1	3,4
Não se aplica ou não há predominância	8,2	4,4	8,7	6,5	7,4	6,4
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Sies/Senaes (MTb).
Elaboração: Dieese.
Nota: [1] Devido à coleta não simultânea de dados no país, em que o trabalho de campo em algumas regiões pode ter sido finalizado com até quatro anos de diferença do término em outras, recomenda-se que, para efeito de comparação nacional, a análise dessa questão deve ser feita com cautela.

De acordo com o segundo mapeamento, do total de respostas[3] acerca do local onde se realizava a venda ou a troca dos produtos do empreendimento, mais de dois terços (71,1%) indicavam o comércio local, comunitário ou municipal como mercado para sua produção.

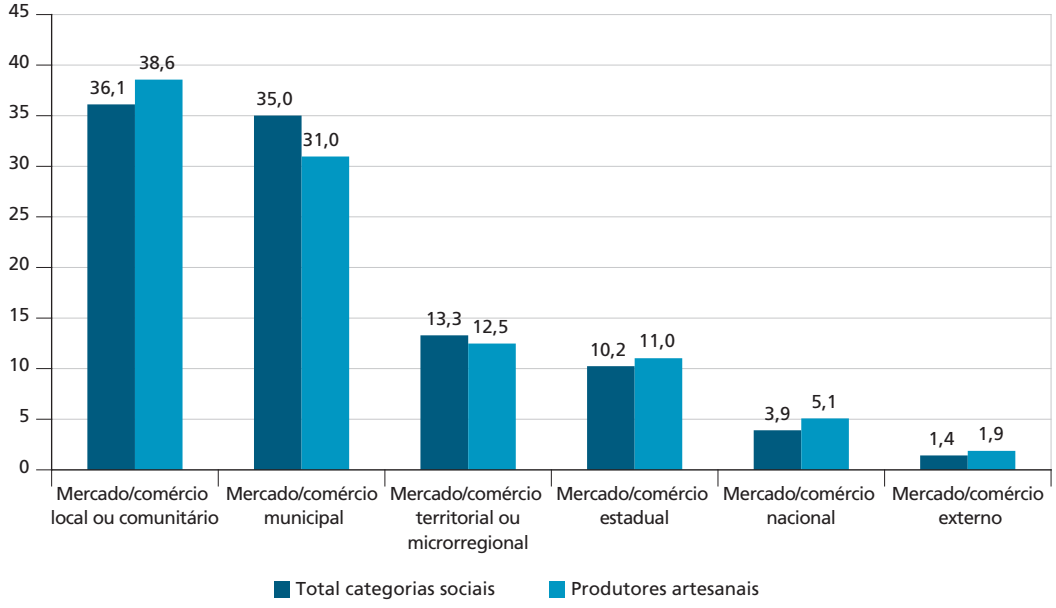
Algumas possíveis explicações para o fato de a comercialização desses empreendimentos estar circunscrita ao mercado local pode estar ligada ao tamanho do empreendimento, com uma composição de sócios no geral inferior a seis, ou ao tipo de produto que, por suas características, volta-se a uma comercialização varejista, com destino imediato ao consumidor final e vendido majoritariamente em feiras ou em locais próprios (gráfico 1).

3. Esta é uma questão de múltipla escolha no questionário do segundo mapeamento. Portanto, os percentuais dizem respeito ao número total de respostas, que é, por sua vez, maior que o número de empreendimentos.

GRÁFICO 1

Brasil: distribuição dos EES por local de venda/troca dos produtos (2009-2013)

(Em %)



Fonte: Sies/Senaes (MTb).
Elaboração: Dieese.

Um olhar mais específico sobre os EES liderados por mulheres, em áreas urbanas e dedicados à produção artesanal, mostra que, do total de trabalhadores na categoria social artesãos, 78,1% são mulheres (81.486). Entre todas as demais categorias sociais, esse é o maior percentual, situando-se 18,2 pontos percentuais (p.p.) à frente da segunda categoria social com maior número de mulheres, de catadores de material reciclável (59,9%) (tabela 2).

A produção artesanal está vinculada, predominantemente, ao espaço urbano, o que leva a uma reflexão sobre o local ocupado por essas trabalhadoras, que têm, no exercício da produção artesanal, em não poucos casos, uma atividade que é extensão dos afazeres domésticos. Em relatório final de diagnóstico realizado pela Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT) e pelo Dieese, destaca-se que: "(...) há também uma questão decorrente do lugar que o ofício de artesão tem na vida destes trabalhadores. Muitos, especialmente as mulheres, têm no artesanato uma atividade secundária – que pode ser inclusive ao trabalho doméstico" (Dieese, 2008, p. 118-119).

TABELA 2

Brasil: distribuição absoluta e percentual dos EES por sexo dos sócios (2009-2013)

Categoria social	Homens		Mulheres		**Total**
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	
Agricultores familiares	587.130	62,0	359.941	38,0	**947.071**
Artesãos	22.792	21,9	81.486	78,1	**104.278**
Artistas	5.979	49,4	6.116	50,6	**12.095**
Assentados da reforma agrária	41.494	62,1	25.345	37,9	**66.839**

(Continua)

(Continuação)

Categoria social	Homens		Mulheres		Total
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	
Catadores de material reciclável	6.442	40,1	9.631	59,9	**16.073**
Garimpeiros ou mineiros	4.400	75,7	1.411	24,3	**5.811**
Técnicos, profissionais de nível superior	15.448	56,1	12.085	43,9	**27.533**
Outros trabalhadores autônomos/por conta própria	45.530	52,3	41.443	47,7	**86.973**
Desempregados (desocupados)	22.567	49,2	23.330	50,8	**45.897**
Não se aplica ou não há predominância	51.591	46,5	59.470	53,5	**111.061**
Total	**803.373**	**56,4**	**620.258**	**43,6**	**1.423.631**

Fonte: Sies/Senaes (MTb).
Elaboração: Dieese.

Um componente importante na forma de organização das trabalhadoras em atividade de produção artesanal na economia solidária está vinculado a uma dificuldade em se agruparem em formas cooperativistas, dado que, por características dessa atividade, a produção frequentemente ocorre de forma individual, levando a que optem por formas menos burocráticas, como as associações ou, ainda em maior número, em grupos informais.[4]

Novamente, o relatório de diagnóstico elaborado pela ADS/CUT e pelo Dieese, acima citado, pode oferecer pistas para o entendimento dessa opção feita pelas produtoras artesanais, quando afirma que uma jornada flexível ainda é preferível "a ter um empreendimento econômico que exige dedicação central" (Dieese, 2008). Ademais, a falta de informações adequadas pode desestimular essas trabalhadoras em optar pela forma cooperativista. Ainda de acordo com o relatório, "muitos empreendimentos são organizados como associações pela falta de informação por parte dos trabalhadores para poder optar pela melhor forma" (*ibidem*, p. 118-119).

As oficinas de diagnóstico participativo puderam trazer luz a questões que, sendo analisadas apenas a partir de indicadores específicos, poderiam permanecer no campo das suposições.

Nas oficinas foi possível entender com maior clareza a maneira como essas trabalhadoras organizam-se e associam a condição de produtora artesã a um ato econômico individual. Para a maioria das trabalhadoras participantes das oficinas, o ato da produção individual opõe-se a algumas formas de organização coletiva devido ao receio da perda do significado simbólico desse tipo de produção, reconhecendo, entretanto, a comercialização como uma ação de caráter coletivo. A compreensão da comercialização como etapa coletiva passa a ser decisiva na organização das trabalhadoras para venda em centros públicos de comercialização da economia solidária ou feiras organizadas pelas trabalhadoras ou com apoio dos governos locais.

Embora haja casos em que se organizam espaços coletivos para a execução da comercialização da produção das trabalhadoras por meio de centros públicos de

4. Grupos informais no Sies dizem respeito aos empreendimentos que assim se classificavam pela ausência de documentação. Não é o mesmo que o indicador de condição de formalidade adotado nesse estudo, que considera informal o empreendimento sem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

comercialização, experiências verificadas em Salvador e em Osasco, o mais comum é que quem produz também se dedica à venda da sua produção. Em nenhum dos casos apareceu experiência de grupos organizados para resolverem problemas que são comuns a todas, como a possibilidade de compras coletivas, reduzindo as dificuldades de acesso a matérias-primas.

Dividir as etapas de envolvimento com seu produto não é uma questão trivial para essas trabalhadoras, pois, além de intensas jornadas inseridas em cada um dos processos, elas estão profundamente ligadas ao trabalho doméstico. Embora algumas trabalhadoras sugiram a conveniência entre suas atividades laborais e a possibilidade "democrática" que a produção artesanal viabiliza para o cuidado da casa, dos filhos, dos netos etc., verifica-se que, para a consecução dessas atividades, essas mulheres podem estar submetidas a horas de trabalho extremamente exaustivas, como relatado em uma das oficinas: "acorda, faz o trabalho de casa e vai para a oficina. Trabalha dia e noite" (Dieese, 2017, p. 57). As condições de exercício da produção e de comercialização dos produtos das trabalhadoras no geral são, portanto, bastante precárias.

Tanto os dados estatísticos quanto os diálogos nas oficinas evidenciaram que as feiras e o contato direto com os consumidores são os principais locais e meios para a comercialização nas atividades de produção artesanal. O que, no entanto, ficou bastante evidente na oficina de São Paulo, ou na conversa com gestores nas prefeituras dos municípios de Osasco e de São Paulo, é que a realização das feiras está vinculada aos programas de incubação dessas gestões. Nesse sentido, percebeu-se que as trabalhadoras tinham a tendência de permanecer em processos de incubação para além do planejado, dado que a incubadora transformava-se no seu apoio de comercialização e logística.

No município do Rio de Janeiro, a realidade era totalmente distinta. As mulheres optaram por se organizar em redes para viabilizar as suas feiras. A participação dos governos do município e do estado limitava-se à cessão de espaços públicos para que as feiras acontecessem, ficando sob a responsabilidade das trabalhadoras a organização da logística, como aluguel de barracas, de banheiros químicos, distribuição de energia elétrica, entre outros, e a própria disponibilização das barracas na feira. Nessa oficina, a questão do espaço e as condições de trabalho nele apareceram de forma bastante acentuada, com demanda de se estruturar locais de comercialização mais acessíveis e de logística mais "humanizada". Ademais, também há reclamações sobre a disponibilização de áreas para montagem das feiras comumente localizadas em pontos que não favorecem a venda.

Na Bahia, as trabalhadoras possuem, além dos centros públicos de comercialização, alguns deles em locais privilegiados, como os localizados em dois dos principais *shoppings* da cidade de Salvador, as feiras de economia solidária organizadas, também pela gestão governamental. Entretanto, ali já foram identificadas iniciativas de grupos na montagem de espaços próprios para a comercialização de seus produtos.

As oficinas evidenciaram que essas trabalhadoras também eram aquelas em condições muito precarizadas no mercado de trabalho, a maioria de idade avançada. Parte delas, como afirmou uma trabalhadora, já se julgava "cuspida do mercado de trabalho" e encontrou na atividade de produção artesanal um retorno a uma vida

profissional e a oportunidade de dedicação ao que realmente gostava ou a "liberdade de criação" (Dieese, 2017, p. 60). Portanto, tais condições mostram-se como um desafio ao poder público, pois o fato de essas trabalhadoras sentirem-se "livres" não anula a realidade de que também atuam em condições frágeis, necessitando de políticas de apoio e fomento que lhes auxiliem a avançar em direção ao desenvolvimento econômico sustentável de seu empreendimento.

Em relação à organização, falas indicaram dificuldades em assumir o compromisso de estabelecimento de vínculos associativos com grupos grandes devido aos temores de que nem todos do grupo assumissem as mesmas responsabilidades devidas para o desenvolvimento da atividade, dificultando a manutenção de laços de confiança permanentes que garantem, independentemente da presença do outro, que as coisas na organização ocorram dentro de uma normalidade esperada, algo possível em coletivos menores.

Tanto nas feiras quanto nos espaços de centros públicos organizados para exposição e venda dos produtos da economia solidária coloca-se um debate que diz respeito à natureza da produção, se ela de fato é artesanal ou não, assim como a qualidade do próprio produto. Também não é simples para os gestores que, em casos específicos, procuram estabelecer curadorias para avaliação dos produtos que deverão ser expostos em feiras ou centros públicos, pois se a equipe técnica que compõe o grupo de avaliadores não tiver um olhar especializado e sensível em relação às tipologias artesanais, corre-se o risco de se realizar seleções nas quais predomine a visão do cliente, que, de alguma maneira, desqualifiquem o produto de tal modo que desestimulem a artesã em seu trabalho.

Finalmente, não há dúvida entre as trabalhadoras de que, ainda que haja uma discussão em aberto sobre o que é ser uma trabalhadora artesã e como definir precisamente seus produtos,[5] a etapa de qualificação do produto é fundamental no ciclo de desenvolvimento da atividade. Ademais, nesse ciclo é preciso preparar as trabalhadoras no que diz respeito ao produto por elas desenhado e sua relação com os interesses da sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trouxe uma síntese do estudo elaborado no âmbito do Onesc tratando das condições de produção e de comercialização com as quais as trabalhadoras em atividade de produção artesanal, em EES situados em áreas urbanas, lidam no desenvolvimento de sua atividade econômica. Sendo uma síntese, traz os principais elementos e resultados que o estudo, em sua íntegra, mostra de forma mais detalhada.

Observa-se que as circunstâncias presentes no dia a dia da atividade produtiva dessas trabalhadoras são, particularmente, marcadas por extensas jornadas de trabalho, períodos em que se associam as etapas de produção e comercialização do seu negócio com afazeres domésticos. Seus espaços de comercialização são as feiras e o alcance dessas vendas atinge, com maior frequência, os mercados locais até a fronteira do município.

5. Embora as orientações constantes na publicação da base conceitual sobre o artesanato brasileiro, lançado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 2010, sejam a principal referência nesse debate, identificando a atividade artesanal nas categorias arte popular, artesanato tradicional, artesanato indígena, artesanato de referência cultural, artesanato conceitual e trabalho manual.

O resultado do trabalho dessas mulheres, em termos de remuneração, é utilizado como complemento da renda total da família. Possuem dificuldade de se associar em grupos, ou pelo menos em grupos com um número elevado de trabalhadoras, com o objetivo de encontrar saídas que dinamizem e aumentem a produtividade do seu trabalho. No geral, a opção pela organização em pequenos grupos associativos ou informais está condicionada a enfrentar as dificuldades de comercialização, mas não do próprio processo produtivo.

O fato de o processo produtivo ser realizado no mesmo espaço de atividade doméstica tem impactos na sua jornada de trabalho, pois interfere diretamente no tempo para horas de lazer ou para participação em processos que resultem na melhora da qualidade do produto. Deve-se destacar que a ausência de políticas públicas que estimulem ou apoiem a criação de espaços específicos para essas trabalhadoras, e que possam ir para além das feiras eventuais, tem um papel decisivo para a configuração dessa realidade.

REFERÊNCIAS

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Programa Comércio Solidário**: diagnóstico de empreendimentos solidários – relatório final. São Paulo: Dieese, 2008.

_____. **A comercialização na economia solidária em empreendimentos urbanos de produção artesanal liderados por mulheres**. São Paulo: Dieese, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Programa do Artesanato Brasileiro. **Base conceitual do artesanato brasileiro**. Brasília: PAB, 2012.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Metodologia para a realização de diagnósticos de mercado de trabalho com a participação dos atores sociais**. São Paulo: Dieese, 2006.

_____. **Subsídios para a economia solidária**. São Paulo: Dieese, 2014.

_____. **Informalidade na economia solidária**: conhecendo e discutindo. São Paulo: Dieese, 2015.

_____. **A produção de informações no Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo**. São Paulo: Dieese, 2016.

DZIMIRA, Sylvain; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Economia solidária e dádiva. **Organizações & Sociedade**, v. 6, n. 14, p. 141-183, 1999. Disponível em: <https://goo.gl/iFXYLh>. Acesso em: 4 jan. 2017.

FRANCA FILHO, Genauto Carvalho de. A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública? **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-18, mar. 2004 . Disponível em: <https://goo.gl/mSKKyf>. Acesso em: 4 jan. 2017.

INSTITUTO KAIRÓS CARPINA. **Práticas de comercialização**: uma proposta de formação para a economia solidária e a agricultura familiar. [s.l.]: Instituto Kairós Carpina, 2013.

KRAYCHETE, Gabriel (Org.). **Economia popular solidária**: indicadores para a sustentabilidade. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

_____. Escala e sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários: uma ambiência necessária. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 235, p. 186-206, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/gE2usy>. Acesso em: 30 jan. 2017.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães; GALIZONI, Flavia Maria; ASSIS, Thiago de Paula (Orgs.). **Comercialização solidária no Brasil**: uma estratégia em rede. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2012.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e Editoração
Editorar Multimídia

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

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
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11,5/14,5 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Geometri 415 (títulos)
Brasília-DF

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.

ISSN 1676-0883

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO