



Publicação  
Preliminar

## TRABALHO E RENDA

**Autores(as):** Sandro Pereira Silva  
André Gambier Campos  
Daniel Pitangueira de Avelino

**Produto editorial:** Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 30

**Cidade:** Brasília/DF

**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano:** 2023

**Edição** 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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 e Orçamento.

---

## CAPÍTULO - TRABALHO E RENDA

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

André Gambier Campos<sup>2</sup>

Daniel Pitanguieira de Avelino<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira manteve em 2022 uma trajetória de recuperação, embora em ritmo mais fraco que o observado no ano anterior: após o Produto Interno Bruto (PIB) sofrer forte queda de 3,3% em 2020, ano em que se deflagraram as ações de contenção da pandemia de covid-19 na sociedade brasileira, em 2021 o país voltou a ter variação positiva ao registrar crescimento de 5,0%, e em 2022, de 2,9%. Esse desempenho vem permitindo um ajuste positivo no mercado de trabalho, com certa estabilidade da taxa de desemprego a níveis consideravelmente inferiores ao período pré-pandêmico e uma recuperação dos rendimentos reais, tanto no que se refere ao salário médio mensal quanto à massa salarial na economia.

Contudo, alguns desafios permanecem vigentes na estrutura laboral brasileira, pois o país ainda se defronta com um grande contingente de pessoas desocupadas e a distribuição de renda do trabalho segue bastante assimétrica sob distintos recortes populacionais. Tais constatações, conforme expressam os principais indicadores de mercado de trabalho, implicam demandas urgentes de enfrentamento via políticas públicas de promoção de oportunidades e proteção social ao conjunto da população, sobretudo aquelas parcelas mais vulneráveis.

Este capítulo surge justamente com a intenção de discutir esses fatores que demarcam a conjuntura tanto dos principais indicadores de mercado de trabalho quanto do contexto institucional das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, tendo por base os dados disponíveis e os acontecimentos até o final de 2022.

Para cumprir esse objetivo, o texto encontra-se organizado em cinco seções, inclusa esta introdução. A seção dois traz uma breve e panorâmica discussão em torno de indicadores mais relevantes do mercado de trabalho brasileiro e seu comportamento até o final de 2022, com ênfase em sua dinâmica de ocupação, composição setorial, rendimento e desigualdades. A seção três trata

---

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

<sup>2</sup> Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <andre.campos@ipea.gov.br>.

<sup>3</sup> Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

---

---

do acompanhamento da política e dos programas voltados ao funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, tendo como foco: i) a evolução dos indicadores contábeis do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para os últimos dez anos, verificando seus itens de receita, despesa e resultados operacionais, bem como a variação de seu patrimônio financeiro no mesmo período; ii) os programas de assistência de renda aos trabalhadores no Brasil, mais especificamente o Programa Seguro-desemprego e o Abono Salarial, que juntos constituem os principais itens de despesa anual do FAT; e iii) os programas que ofertam serviços, com destaque para os indicadores de intermediação de emprego, fornecidos pelo Serviço Nacional de Emprego (Sine), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Na seção quatro são discutidos três temas, entendidos aqui como de significativa relevância para o debate em torno de desafios de agenda para uma estratégia nacional de inclusão produtiva com diálogo social: deliberação participativa, economia solidária e sindicalismo. Por fim, são tecidas algumas considerações de caráter conclusivo.

## **2 VARIAÇÕES NA OCUPAÇÃO E NO RENDIMENTO DO TRABALHO**

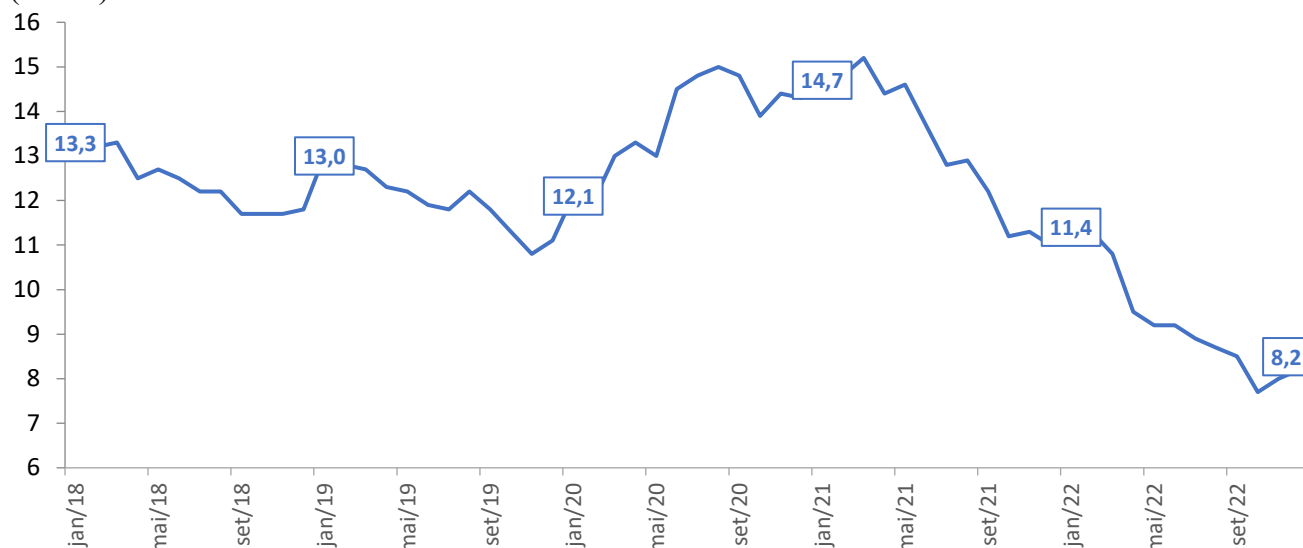
O mercado de trabalho brasileiro vem experimentando cenários de crise e estagnação desde 2015. Mais recentemente, após forte desestabilização em função da pandemia de covid-19 iniciada em 2020, observa-se um comportamento ambíguo: positivo por um lado, quando se verifica a queda na taxa de desemprego aberta; preocupante por outro, dado o crescimento da informalidade, os movimentos de retração da renda média do trabalho e a manutenção de desigualdades históricas em sua estrutura demográfica. Tais elementos são discutidos nesta seção, ainda que de forma panorâmica, no intuito de demarcar a conjuntura laboral até o final de 2022.

Em termos de desocupação, nota-se pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) que, após o pico histórico atingido no mês de maio de 2021, quando chegou-se à marca de 14,6%, teve início uma trajetória de queda até o final do primeiro semestre de 2022, com sinais de estagnação desde então, finalizando o ano no patamar de 8,2% (gráfico 1). Na comparação interanual, isto é, com o mesmo mês do ano anterior, o indicador registrou queda de 2,8 p.p. Esse movimento recente da taxa de desocupação decorre, sobretudo, de um ritmo mais elevado de crescimento da população ocupada em relação à força de trabalho total ao longo de 2022, ao saltar de 94,1 milhões para 98,5 milhões de trabalhadores, ou seja, crescimento de 4,7% no último ano (contra 1,2% da força de trabalho total). Ainda assim, é possível verificar, certa retração em curso após alcançar o ponto máximo em outubro, quando se ultrapassou pela primeira vez a casa dos 100 milhões de pessoas ocupadas no Brasil (gráfico 2).

---

GRÁFICO 1

**Taxa de desocupação da força de trabalho (janeiro de 2018 a dezembro de 2022)**  
(Em %)

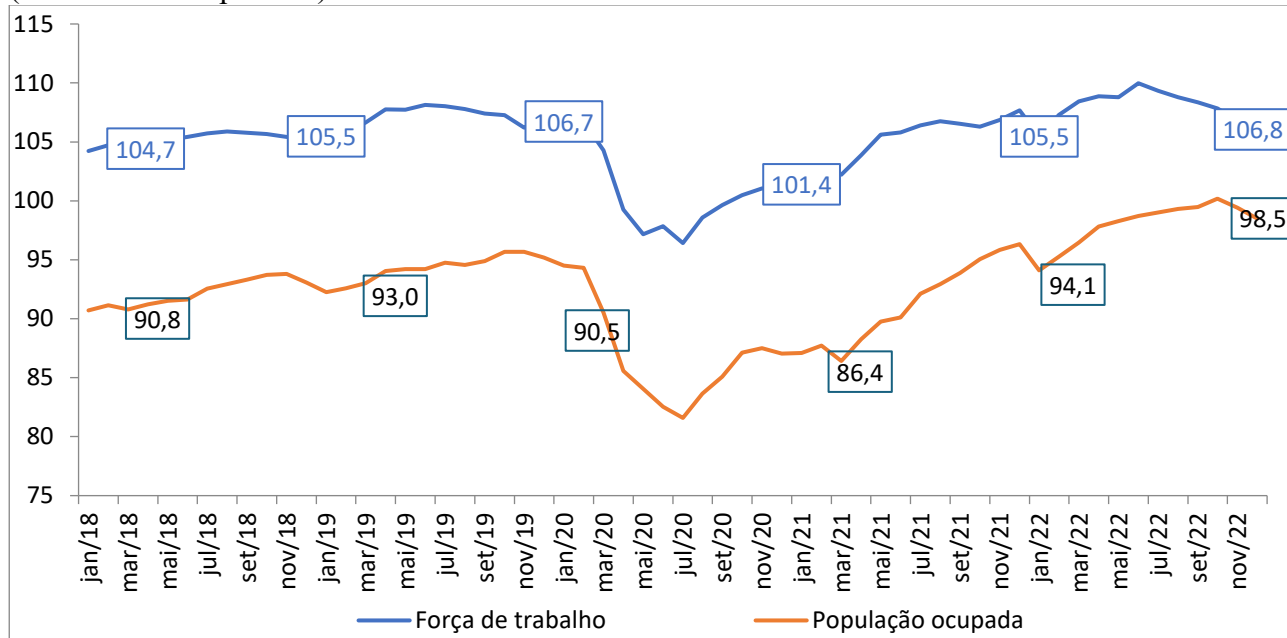


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

**Força de trabalho e população ocupada no mercado de trabalho brasileiro (janeiro de 2018 a dezembro de 2022)**  
(Em milhões de pessoas)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

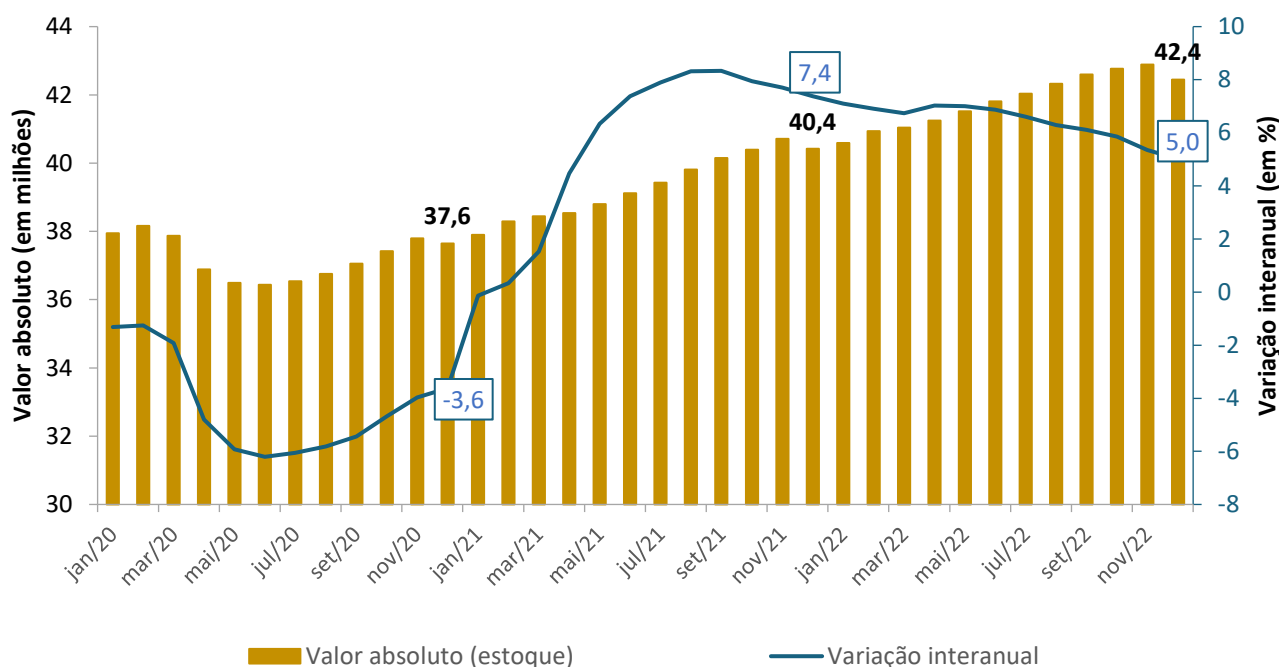
Elaboração dos autores.

Na mesma direção apontada pela PNAD Contínua, os dados do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged) retratam crescimento da ocupação formal no país, ainda que em ritmo mais ameno. De acordo com o levantamento do Ministério do Trabalho, em dezembro de 2022, no acumulado em doze meses, a economia brasileira gerou cerca de 2 milhões de novas vagas com carteira de trabalho assinada. Com isso, o país finalizou o ano com um estoque de 42,4 milhões de registros formais de emprego, o que indica alta de 5% na comparação com o mesmo período do ano anterior (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**Estoque de empregos formais, em valor absoluto (milhões de pessoas) e variação interanual**

Em %



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Em termos dos dados desagregados, o último trimestre de 2022 indica recuo significativo nas taxas médias do desemprego, em relação ao mesmo período do ano passado, para todos os segmentos pesquisados (tabela 1). Na abertura regional, a pesquisa mostra que, embora o Nordeste tenha apresentado a maior queda no período (3,8 p.p.), esta região ainda registra a maior taxa de desocupação (10,9%). Por sua vez, a maior retração, em termos relativos, foi observada na região Sul, cuja taxa da desocupação passou de 6,7% para 4,5%. No recorte por gênero, a magnitude da queda do desemprego foi semelhante em ambos os sexos, de modo que, enquanto a desocupação

entre os homens recuou de 9,0% para 6,5% (-2,5 p.p.), a das mulheres caiu de 13,9% para 9,8% (-4,1 p.p.). Em termos raciais, a queda foi de 9,0% para 6,2% entre os indivíduos brancos (-2,8 p.p.) e de 12,9% para 9,4% (-3,5 p.p.) para os não brancos (pretos, pardos e indígenas). Logo, nota-se que, a despeito da queda desse indicador para ambos os grupos, o nível de desocupação das mulheres e dos indivíduos não brancos permanecem significativamente superior.

TABELA 1

**Taxa de desocupação desagregada (1º trim. 2020 – 4º trim. 2022)**  
(Em %)

Recortes de análise	2020	2021				2022			
	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.
Centro-Oeste	12,1	12,8	11,6	9,8	8,4	8,5	7,0	6,5	6,2
Nordeste	17,6	18,9	18,4	16,4	14,7	14,9	12,7	12,0	10,9
Norte	12,6	15,0	14,1	12,0	11,2	11,7	8,9	8,2	8,1
Sudeste	15,1	15,3	14,6	13,1	11,2	11,1	9,3	8,7	7,9
Sul	8,4	8,7	8,2	7,5	6,7	6,5	5,6	5,2	4,5
Masculino	11,9	12,2	11,6	10,1	9,0	9,1	7,5	6,9	6,5
Feminino	17,2	18,5	17,7	15,9	13,9	13,7	11,6	11,0	9,8
Branco	11,6	12,1	11,7	10,3	9,0	8,9	7,3	6,8	6,2
Não branco (PPI)	16,3	17,3	16,3	14,5	12,9	12,9	10,9	10,2	9,4
18 a 24 anos	29,0	30,0	28,5	25,7	22,8	22,8	19,3	18,0	16,4
25 a 39 anos	13,4	14,1	13,2	11,5	10,1	10,2	8,3	7,8	7,1
40 a 59 anos	8,9	9,6	9,5	8,2	7,2	7,1	6,0	5,6	5,3
Mais de 59	5,2	5,9	5,6	5,4	4,4	4,3	4,0	3,7	3,4
Fundamental incompleto	13,7	14,0	13,8	12,1	10,9	10,8	8,9	8,7	8,3
Fundamental completo	16,7	15,8	15,7	14,0	13,3	12,2	10,4	10,1	9,3
Médio incompleto	23,5	24,2	22,7	20,1	18,4	18,3	15,3	15,3	13,9
Médio comp.	16,1	17,1	16,2	14,4	12,6	12,7	10,6	9,7	8,5
Superior	9,2	10,3	9,4	8,2	6,7	7,1	5,9	5,3	4,9
<b>Brasil</b>	<b>14,2</b>	<b>14,9</b>	<b>14,2</b>	<b>12,6</b>	<b>11,1</b>	<b>11,1</b>	<b>9,3</b>	<b>8,7</b>	<b>7,9</b>

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: PPI – preto, pardo e indígena.

A abertura por idade mostra que, no quarto trimestre, todos os segmentos etários registraram recuo na desocupação, tanto na margem quanto na comparação interanual. No entanto, entre os mais jovens, a diminuição da desocupação foi causada mais pela redução da quantidade de pessoas que estavam procurando emprego do que pelo aumento no número de pessoas empregadas, ou seja, a taxa de desemprego caiu porque menos pessoas estavam participando ativamente do mercado de trabalho, e não por ter havido criação significativa de novos empregos. Por fim, a desagregação por nível educacional revela que, nos segmentos menos escolarizados, o recuo da taxa de desocupação ocorre mesmo em um contexto de queda da população ocupada, tendo sido beneficiada pela retração ainda mais intensa da força de trabalho.

Para uma verificação da dinâmica setorial do emprego no país, a evolução positiva na população ocupada agregada entre os quartos trimestres de 2021 e 2022, descrita na tabela 2, é

resultado de uma melhora do nível de emprego em praticamente todos os segmentos, com exceção de agricultura, construção civil e serviços industriais de utilidade pública (SIUP). No entanto, quando comparadas às taxas interanuais registradas no terceiro trimestre de 2022, os resultados para o quarto trimestre mostram redução em dez dos treze setores contemplados. Entre os setores com desaceleração expressiva do crescimento interanual do emprego estão segmentos importantes como: serviços pessoais (de 24,0% para 9,8%), serviços domésticos (de 9,6% para 2,1%), administração pública (de 8,8% para 3,7%), serviços de alojamento e alimentação (de 8,5% para 3,5%) e o comércio (de 7,8% para 4%). Em contrapartida, alguns setores se destacaram por apresentar taxas de crescimento maior no quarto trimestre, relativamente ao terceiro: indústria extrativa (de 13,0% para 16,3%); serviços de transporte (9,2% para 10,0%), e educação e saúde (8,5% para 8,9%).

**TABELA 2**  
**População ocupada por setores: variação interanual**  
 (Em %)

Setor de atividade	2020	2021				2022			
	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.
Agricultura	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5	2,5	-0,7	-3,6	-4,4
Indústria extrativa	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1	9,8	18,0	13,0	16,3
Indústria de transformação	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1	8,2	9,6	3,6	3,1
SIUP	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1	6,5	15,6	4,8	-1,1
Construção Civil	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4	12,7	11,2	2,7	-1,3
Comércio	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6	12,2	14,2	7,8	4,0
Informática, financeira, serviços a empresas	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2	4,0	5,1	6,9	4,4
Transporte	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0	10,4	10,0	9,2	10,0
Serviços pessoais	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7	19,5	18,7	24,0	9,8
Administração pública	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4	2,6	1,8	8,8	3,7
Saúde e educação	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1	1,5	7,2	8,5	8,9
Alojamento e alimentação	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9	32,5	23,1	8,5	3,5
Serviços Domésticos	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7	19,4	18,7	9,6	2,1

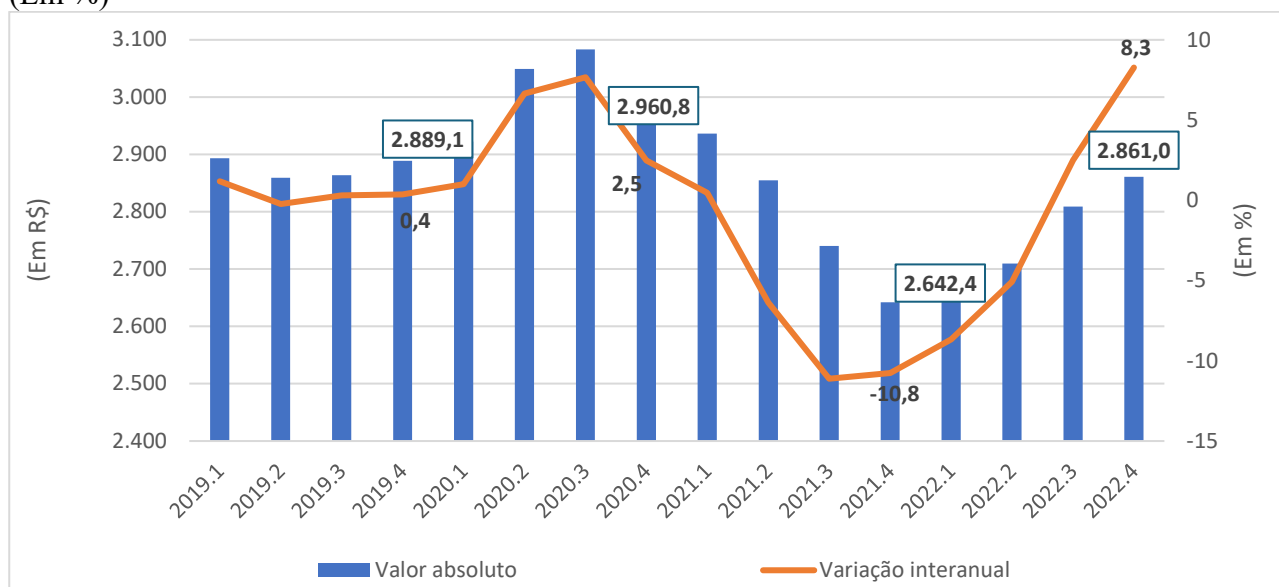
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Quanto aos dados de rendimentos do trabalho, o quarto trimestre de 2022 demonstra uma recuperação da renda média ao longo do ano, após atingir o menor valor da série histórica no final

de 2021. Como mostra o gráfico 4, houve crescimento de 8,3% no quarto trimestre de 2022 em comparação com o mesmo trimestre no ano anterior, de modo que a renda média real observada no final da série foi de R\$ 2.861.

**GRÁFICO 4**  
**Rendimento habitual médio do trabalho: valor absoluto e taxa de variação interanual**  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Parte da forte queda da renda em 2021 refere-se ao inverso do observado no ano de 2020, quando os rendimentos habituais apresentaram crescimento acelerado. Ou seja, tanto o crescimento do rendimento real médio observado durante 2020 quanto a queda verificada a partir de 2021 resultaram, em grande medida, de um efeito composição. No caso da elevação em 2020, esse efeito foi originado por duas fontes distintas. Primeiro, a elevação da renda média se deveu ao fato de que grande parte da perda de ocupações ocorreu nos segmentos com as piores remunerações,<sup>4</sup> de forma que os trabalhadores que permaneceram ocupados foram os de renda relativamente mais alta. Segundo, deve-se pontuar que, após o segundo trimestre de 2020, as entrevistas da PNAD Contínua passaram a ser realizadas por telefone, o que causou aumento de não resposta na pesquisa (Hecksher, 2022). Na medida em que tais impactos não estiveram aleatoriamente distribuídos na amostra, tal fato pode ter afetado os resultados.

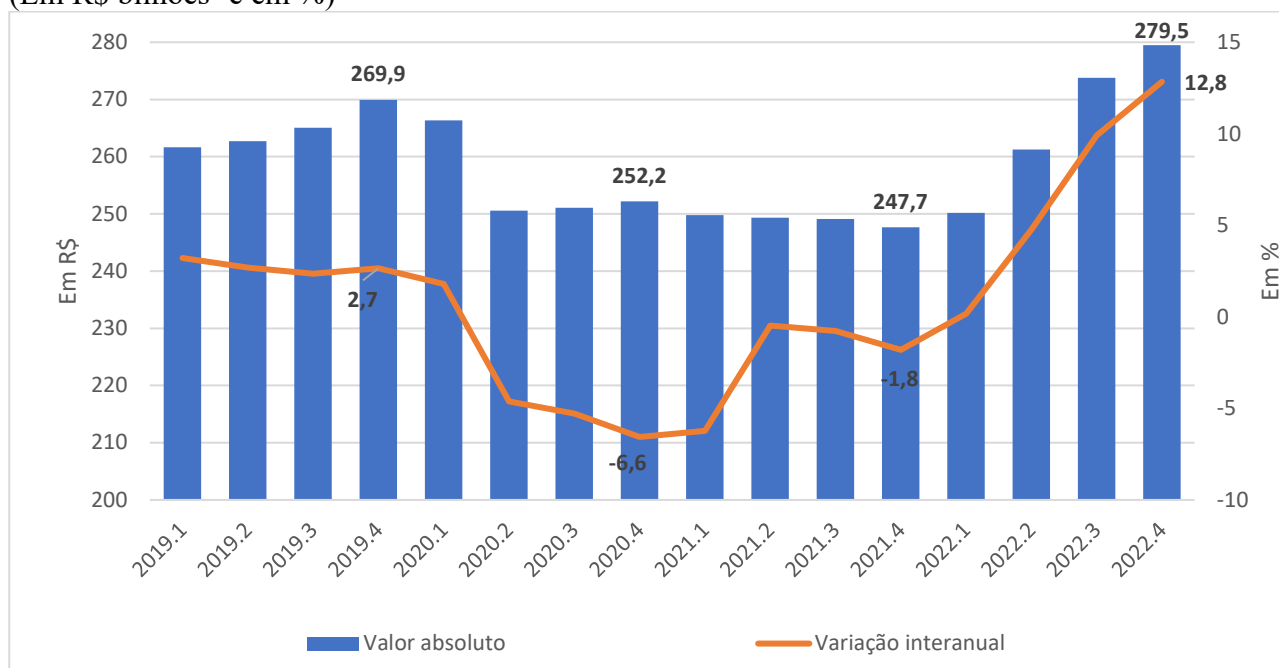
<sup>4</sup>. Nos setores de construção, comércio e alojamento e alimentação, além dos empregados sem carteira assinada e principalmente trabalhadores por conta própria.



De forma simétrica, parte da queda dos rendimentos médios a partir de 2021 deveu-se ao retorno dos trabalhadores informais e por conta própria ao mercado de trabalho, levando à redução do rendimento habitual médio, que saiu de um pico no terceiro trimestre de 2020 (R\$ 3.083) até atingir o menor valor (R\$ 2.642) no último trimestre de 2021. Nota-se, ainda, que a renda média começa a se aproximar do que fora observado imediatamente antes da pandemia.

Por sua vez, no agregado da renda habitual dos trabalhadores brasileiros, os dados plotados no gráfico 5 indicam que a média mensal da massa de rendimentos (incluindo retornos salariais e ganhos declarados de empregadores) fechou o quarto trimestre de 2022 em R\$ 279,5 bilhões. Na comparação interanual, o crescimento real foi significativo, 12,8%, ou, em termos absolutos, em torno de R\$ 30,4 bilhões a mais, o que reforça a tendência de manutenção de uma trajetória de recuperação da renda média nacional, mostrada no gráfico anterior.

**GRÁFICO 5**  
**Massa de rendimentos real e taxa de variação interanual (1º trim. 2019 - 4º trim. 2022)**  
(Em R\$ bilhões<sup>1</sup> e em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

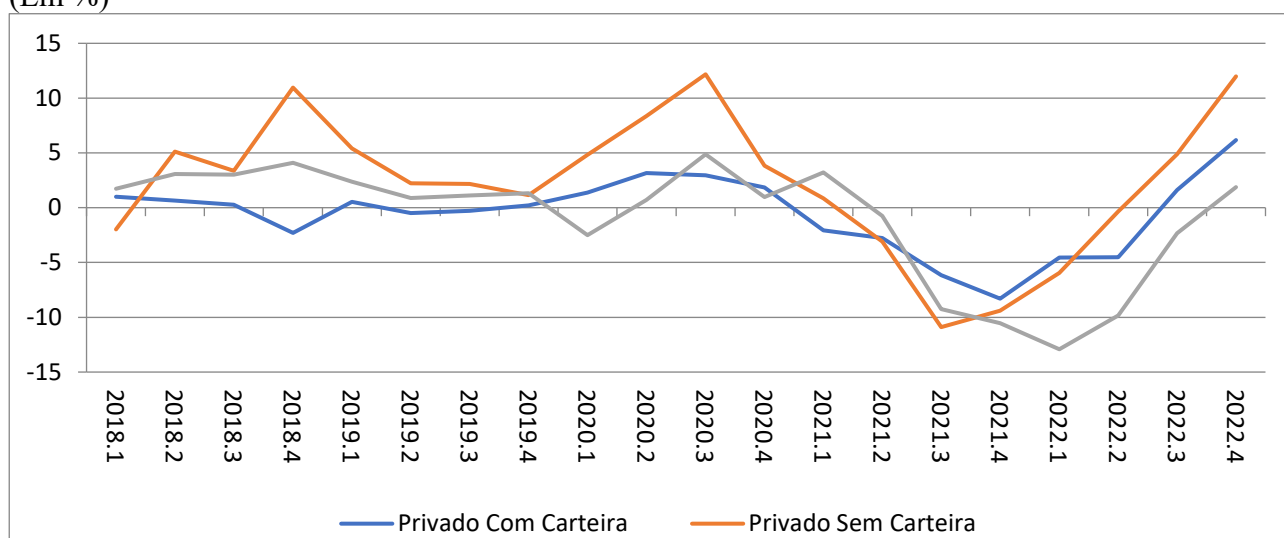
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Valores deflacionados para fevereiro de 2023.

Na abertura por vínculo de ocupação, apresentada no gráfico 6, excluindo-se os empregadores, os trabalhadores do setor público foram os ocupados com o menor crescimento real de rendimentos habituais médios no quarto trimestre de 2022 – aumento de 1,9% da renda em comparação com o mesmo trimestre de 2021. Esse grupo de trabalhadores também apresentou uma

intensificação da queda da renda até o primeiro trimestre de 2022, seguida de uma recuperação mais lenta na margem.<sup>5</sup> Em contrapartida, os trabalhadores informais, sejam aqueles por conta-própria ou empregados do setor privado sem carteira de trabalho assinada, demonstraram recuperação mais rápida da renda no último trimestre de 2022 em relação ao mesmo período do ano anterior, com aumento de 12,3% entre os conta-própria e 12,0% empregados sem carteira. Por sua vez, os empregados do lado formal da economia obtiveram crescimento da renda habitual de 6,2%.

**GRÁFICO 6**  
**Rendimento habitual médio real, por tipo de vínculo de ocupação: variação interanual**  
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Por fim, a tabela 3 retrata a desagregação salarial por diferentes recortes populacionais. Em termos regionais, os maiores aumentos da renda efetiva média ocorreram nas regiões Centro-Oeste e Norte (14,1% e 13,5%, respectivamente). A região Nordeste apresentou aumento de 6,4%, e a Sudeste, que também mostrava uma recuperação mais lenta da renda até o trimestre anterior, obteve um crescimento de 9,1% no quarto trimestre de 2022 em relação ao mesmo trimestre de 2021.

O corte por gênero revela que os rendimentos efetivos recebidos pelas mulheres continuam mostrando desempenho inferior aos dos homens nos últimos trimestres (aumento de 7,7% contra 10,6% no quarto trimestre de 2022).

O detalhamento por faixa etária indica que o desempenho da renda tem sido melhor para os jovens adultos (25 a 39 anos) nos últimos trimestres, que apresentaram crescimento de 13,0% no quarto trimestre de 2022. Os trabalhadores acima de 40 anos, que vinham mostrando maiores

<sup>5</sup> Para uma análise dos rendimentos por faixa de renda e a desigualdade salarial no período, ver Carvalho (2023).

quedas do rendimento, no último trimestre observado, obtiveram aumento de cerca de 6,1%. Por sua vez, os trabalhadores mais jovens apresentaram uma acelerada recuperação da renda efetiva no mesmo período. Ressalta-se também que, sob a ótica da escolaridade, todos os trabalhadores mostraram crescimento da renda efetiva acima de 7%.<sup>6</sup>

TABELA 3

**Crescimento interanual do rendimento efetivo médio real por dados desagregados: variação interanual (3º trim/2021-4º trim/2022)**

(Em %)

Recortes populacionais	3º trim./2021	4º trim./2021	1º trim./2022	2º trim./2022	3º trim./2022	4º trim./2022
Centro-Oeste	-4,5	-5,5	-2,0	-1,4	8,3	14,1
Nordeste	-3,7	-8,1	-4,2	-3,9	0,7	6,4
Norte	-1,7	-7,9	0,5	1,3	5,3	13,5
Sudeste	-7,9	-9,2	-8,2	-4,5	1,5	9,1
Sul	-3,3	-8,9	-6,1	-5,0	3,1	9,6
Masculino	-5,7	-7,9	-5,5	-3,1	3,4	10,6
Feminino	-6,3	-9,0	-6,7	-4,7	1,5	7,7
14 a 24 anos	1,8	-0,7	0,8	-4,8	0,4	10,5
25 a 39 anos	-4,6	-4,6	-1,8	0,4	4,6	13,0
40 a 59 anos	-6,8	-5,5	-7,9	-5,4	1,6	6,1
60 anos ou mais	-8,9	-9,9	-14,5	-9,4	1,5	9,1
Não chefe família	-5,8	-7,1	-3,2	1,3	5,1	12,0
Chefe família	-5,7	-8,9	-8,0	-7,5	0,7	7,1
Fundamental incompleto	1,8	-3,5	2,8	-1,6	5,1	10,4
Fundamental completo	-1,7	-2,0	2,0	2,3	4,3	7,3
Médio incompleto	-1,7	-1,4	-0,2	-3,3	5,7	9,8
Médio completo	-3,7	-3,5	0,7	1,2	4,2	7,9
Superior	-4,7	-7,0	-6,9	-3,9	0,2	8,0
Região não metropolitana	-6,6	-8,6	-3,9	-2,9	4,2	8,2
Região metropolitana	-5,9	-8,9	-8,1	-4,6	1,0	10,6

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Portanto, os dados demonstram que, em suma, o mercado de trabalho brasileiro segue apresentando uma trajetória de recuperação da ocupação e desacelerações da taxa de desocupação, quando se considera uma análise dessazonalizada. Essa trajetória vem acompanhada de outras informações importantes, como por exemplo, ritmo mais intenso das contratações com registros formais. Tais resultados são relevantes também para a aproximação das metas de trabalho decente

<sup>6</sup> Para uma desagregação complementar por setor de atividade, ver Lameiras *et al.* (2023).

---

contidas na agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançadas até 2030, às quais o Brasil é signatário.<sup>7</sup>

Contudo, os dados analisados também evidenciaram alguns problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro. Em que pese a recuperação recente, o número de pessoas em situação de desemprego involuntário ainda é elevado, próximo a dez milhões, sendo que algo em torno de 1/3 deles encontra-se nessa condição há mais de um ano (desemprego de longo prazo). Há também uma parcela significativa da população que segue em ocupações precárias, baseadas em relações informais de trabalho, desconectadas do sistema público de proteção previdenciária e dos diversos tipos de garantia previstos na lei trabalhista (férias remuneradas, décimo-terceiro salário, seguro-desemprego, abono salarial, transporte, refeição etc.). Há de ressaltar ainda as desigualdades evidenciadas sob variados recortes sócio-populacionais (região, gênero, raça).

Logo, há uma demanda forte por novas oportunidades de emprego em todo o país a ser atendida, e o desafio está em atendê-la de forma consistente e com qualidade, que proporcione níveis dignos de rendimento para o bem-estar das unidades familiares. As seções seguintes tratam de questões institucionais e programáticas importantes para o horizonte estratégico de desenvolvimento para o país.

---

<sup>7</sup>. As metas relativas a trabalho estão reunidas no ODS 8, que trata do objetivo de promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico e reúne um conjunto de metas voltadas a “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (Ipea, 2018, p. 197). Ver também Ipea (2020).

---

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

#### 3.1 BALANÇOS CONTÁBEIS DO FAT (2013-2022)

O FAT vem mantendo uma trajetória de desequilíbrios contábeis desde meados dos anos 1990, quando tiveram início os mecanismos de desvinculação orçamentária sobre sua base primária de arrecadação,<sup>8</sup> e depois com outras decisões de política fiscal, como se verá mais adiante. Com isso, seu potencial de proteção social e promoção de novas oportunidades de inclusão produtiva da população em idade laboral foi tornando-se cada vez mais comprometido.

O quadro 1 fornece um esquema resumido da estrutura contábil-orçamentária do FAT, com seus elementos de arrecadação e obrigações.

#### QUADRO 1

##### Estrutura orçamentária simplificada do FAT

ARRECADAÇÃO – PRINCIPAIS FONTES	OBRIGAÇÕES – PRINCIPAIS USOS
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS-Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical	1. Desvinculações de receita do PIS-Pasep (até 2019)
2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração sobre repasses ao BNDES 2.2. Remuneração sobre Depósitos Especiais 2.3. Remuneração sobre o fundo extramercado (RML) 2.4. Remuneração sobre recursos não desembolsados	2. Repasse constitucional ao BNDES
3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais.	3. Despesas constitucionais correntes 3.1. Seguro-desemprego 3.2. Abono salarial
	4. Outras despesas correntes 4.1. Intermediação de emprego (Sine) 4.2. Qualificação profissional 4.3. Outras despesas
	5. Reserva Mínima de Liquidez
	6. Depósitos Especiais
<b>Total de entradas (1 + 2 + 3)</b>	<b>Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)</b>

Fonte: Adaptado de Silva (2018a).

O FAT dispõe de um conjunto diversificado de fontes de receitas, pensado e estruturado originalmente nos termos da Lei nº 7.998/1990, para cumprir seus dois objetivos principais: financiar programas de compensação de renda e prestação de serviços referentes ao SPETR; e garantir um fluxo anual de recursos monetários na forma de empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar projetos produtivos no país.

<sup>8</sup> Em 1994, no contexto do Plano Real, o governo federal criou o Fundo Social de Emergência (FSE), que implementava a desvinculação de 20% de receitas provenientes de contribuições sociais (incluindo o PIS-Pasep) para livre disponibilização por parte da União. Apesar de o FSE ter vigência até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada pelos governos posteriores, primeiramente como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e, por meio da EC nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se manteve vigente até 2019.

---

Devido a seu arranjo institucional, a dinâmica contábil e financeira do FAT se mostra bastante atrelada ao desempenho macroeconômico do país, tanto no que se refere à receita quanto à despesa. Após um período de manutenção de taxas historicamente baixas de desemprego, a economia brasileira atingiu seu pico histórico do estoque de empregos formais em 2014, com 49,6 milhões de empregados. Logo em seguida, o país adentrou em uma séria crise econômica, com quedas expressivas do PIB em 2015 e 2016, cujo resultado foi a elevação drástica do nível de desemprego e da informalidade no mercado de trabalho. Essa nova realidade praticamente se manteve no contexto de uma economia semiestagnada nos três anos seguintes (2017-2019) e pelo novo colapso decorrente da pandemia de covid-19 a partir de 2020.<sup>9</sup> Em 2022, conforme demonstrado na seção anterior, observou-se importantes sinais de recuperação em diversos indicadores, mas o mercado de trabalho brasileiro manteve-se aquém do quadro vivido até o início da reversão de tendência ocorrida em 2014.

Consequentemente, tais fatores influenciaram no fluxo de caixa do FAT, comprometendo diretamente a operacionalização dos programas relacionados ao SPETR. Ao analisar os exercícios contábeis dos últimos dez anos, nota-se a ocorrência de déficits operacionais durante oito anos seguidos, apenas interrompidos nos dois últimos anos da série.<sup>10</sup>

Para subsidiar o debate exposto ao longo desta seção, a tabela 4 expõe um conjunto de informações a respeito dos principais itens de receita, despesas e demais componentes anuais do resultado operacional do FAT.

---

<sup>9</sup> Para mais informações sobre os impactos da pandemia de covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

<sup>10</sup> Vale ressaltar que o primeiro déficit operacional dos balanços contábeis do FAT ocorreu em 2009 (Silva, 2018a).

**TABELA 4**  
**Fluxo contábil-financeiro anual do FAT: Brasil (2013-2022)**  
(Em R\$ milhões – dez/2022)

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Receitas correntes	78.571,4	92.312,1	76.415,8	72.535,4	73.119,0	59.246,9	59.544,6	71.233,8	68.878,4	64.241,7
A.1. Arrecadação líquida PIS-Pasep	68.898,9	69.308,2	62.934,0	53.647,4	54.067,5	58.242,9	58.985,8	70.985,3	68.121,2	61.149,8
A.2. Aportes Tesouro Nacional	8.377,3	22.256,3	11.056,0	17.297,1	18.376,2	54,3	43,5	4,4	321,0	2.409,9
A.3. Outras receitas	1.295,2	747,6	2.425,7	1.590,9	675,4	949,6	515,3	244,0	436,2	682,0
B. Receitas financeiras	13.047,8	18.529,2	19.055,9	24.138,3	21.258,2	21.524,6	20.136,3	14.669,2	16.919,5	27.100,1
C. Despesas	81.596,4	84.172,2	72.773,3	77.784,5	72.994,7	69.550,3	64.565,9	69.592,0	49.317,6	66.433,7
C.1. Seguro-desemprego <sup>1</sup>	55.317,2	57.810,2	56.880,8	52.228,3	50.629,3	46.592,8	43.572,5	46.707,5	38.327,2	42.111,7
C.2. Abono Salarial <sup>2</sup>	25.417,9	25.526,8	15.135,1	24.794,5	21.618,7	22.261,5	20.420,5	22.444,1	10.746,5	24.008,6
C.3. Qualificação profissional	11,5	0,8	0,0	0,0	78,0	10,4	2,9	19,7	7,3	19,8
C.4. Intermediação de emprego <sup>3</sup>	203,2	223,0	102,4	67,9	45,9	51,5	44,8	34,5	17,6	8,5
C.5. Outras despesas	646,7	611,5	655,1	693,6	622,8	634,1	525,2	386,2	219,1	285,1
D. Repasses BNDES <sup>4</sup>	29.321,7	27.182,9	25.489,6	22.112,9	22.032,9	23.181,7	23.056,1	20.152,7	21.034,3	23.847,2
E. Resultado primário (A - C - D)	-32.346,7	-19.043,1	-21.847,2	-27.362,0	-21.908,5	-33.485,2	-28.077,4	-18.510,9	-1.473,5	-26.039,2
F. Resultado operacional (B + E)	-19.299,0	-513,9	-2.791,2	-3.223,7	-650,3	-11.960,6	-7.941,1	-3.841,8	15.446,0	1.060,9

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: *i*) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; *ii*) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e *iii*) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo (SM) (ver Lei nº 13.134/2015).

<sup>2</sup> Benefício assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs mensal, cadastrados há cinco anos ou mais no PIS-Pasep e que trabalharam ao menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior. O valor é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto 1 SM (ver Lei nº 13.134/2015).

<sup>3</sup> Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas de trabalho.

<sup>4</sup> Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS-Pasep.

---

Conforme demonstram os dados para o período analisado (2013-2022), o fluxo total de receitas correntes (primárias) do FAT apresentou variações significativas: enquanto 2014 demarcou o maior volume de, com R\$ 92,3 bilhões, o menor foi registrado em 2019, com R\$ 59,2 bilhões, o que indica a instabilidade no potencial orçamentário para os seus respectivos programas.

No entanto, conforme anunciado anteriormente, uma série de decisões de política fiscal tem interferido na capacidade de arrecadação do FAT, como aquelas incidentes sobre as contribuições sociais – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias. O instrumento das desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário) ganhou maior abrangência após 2008,<sup>11</sup> mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes.

O instrumento de desvinculação orçamentária, que incide desde 1995 sobre as receitas primárias do FAT, manteve-se ativo praticamente por todo período. Com a aprovação da EC nº 476/2016, o percentual da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016 (Ipea, 2017). Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a superar as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019.<sup>12</sup>

Com a aprovação da chamada ‘reforma da previdência’ (EC nº 103/2019), surgiram novas alterações no arranjo normativo do FAT. Ao menos três pontos valem ser destacados: i) suprimiu a incidência da DRU sobre o PIS-Pasep;<sup>13</sup> ii) modificou o artigo 239 da CF/1988 (§ 1º), com a redução do percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%;<sup>14</sup> iii) possibilitou a retenção de parte da arrecadação do PIS-Pasep para atender à necessidade de financiamento do sistema previdenciário federal a partir de 2021. Esse último ponto funciona, na prática, como outro mecanismo de vazamento por desvinculação de receita do FAT, tanto que seu valor foi próximo ao que seria à antiga DRU em 2022, quando foram repassados à previdência R\$ 17,6 bilhões.

---

<sup>11</sup> O volume das desonerações exerceu participação mais marcante no total de vazamentos de receitas devido à estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global de 2008/2009.

<sup>12</sup> Em 2014 e 2015, as perdas estimadas com as desonerações, em trajetória de crescimento, haviam superado os respectivos montantes retidos via DRU.

<sup>13</sup> Foi por isso que, em pleno ano de crise econômica decorrente da pandemia em 2020, a arrecadação líquida do PIS-Pasep apresentou alta significativa de 20,3% em relação ao ano anterior.

<sup>14</sup> Na prática, como o repasse obrigatório ao BNDES de 40% das receitas ocorria após descontados os 30% da DRU, incidindo sobre as receitas líquidas, o valor repassado já representava 28% da receita primária do FAT.

---

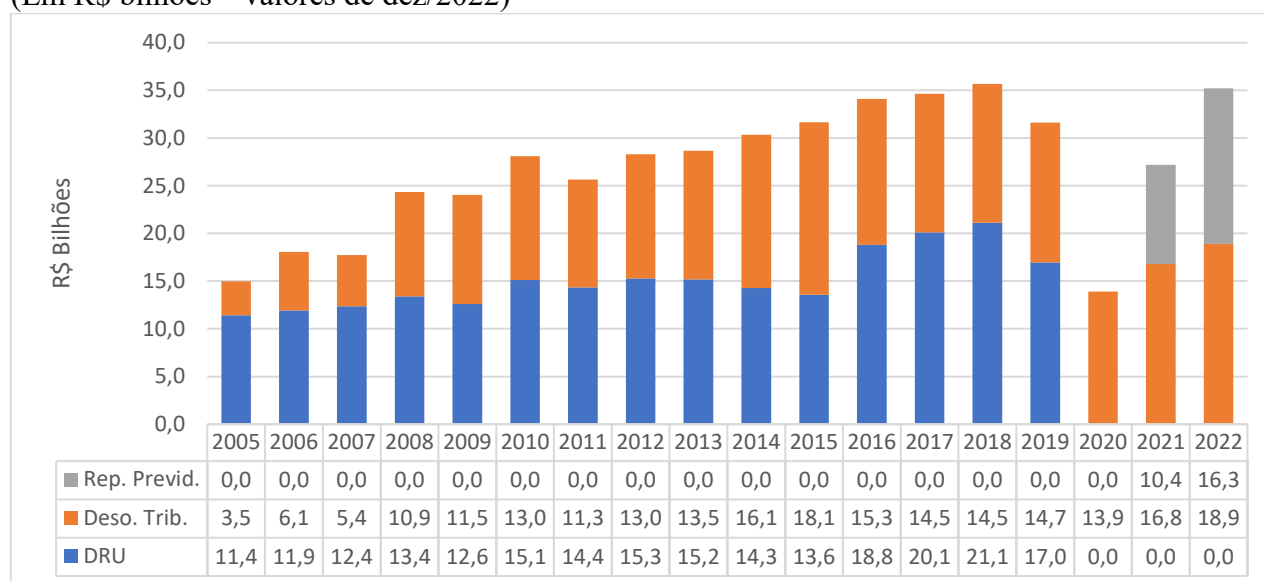


Como resultados desses mecanismos, o total de valores drenados via política fiscal para destinações distintas dos objetivos originais de financiamento do FAT não apenas foi crescente nos últimos anos como chegou a superar, inclusive, o déficit primário (receita corrente líquida menos despesa, cujos valores estão listados na tabela 4) de suas contas, que vinha sendo seguidamente contabilizado desde 1995 e só deixou de ocorrer a partir de 2021. O gráfico 7 mostra essa evolução do total de perda de receitas por esses mecanismos em cada ano, iniciando a série em 2005 justamente para poder acompanhar o crescimento das desonerações a partir de 2008.

### GRÁFICO 7

#### **Evolução das desonerações, desvinculação e retenção (repasses para a previdência) da contribuição do PIS-Pasep: Brasil (2005-2022)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração dos autores.

As receitas financeiras do FAT também passaram por trajetória de instabilidade. Por estar associada à taxa básica de juros no país (Selic),<sup>15</sup> a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária, como se pode observar pelas variações anuais negativas da arrecadação em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central decidiu por movimentos de queda

<sup>15</sup> A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária era dada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da Selic. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), por intermédio da Lei nº 13.483/2017, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações sobre as novas aplicações. Uma parte relativamente pequena dos recursos aplicados via BNDES são vinculados a taxas de juros internacionais. Ver Silva (2018a; 2019b).

---

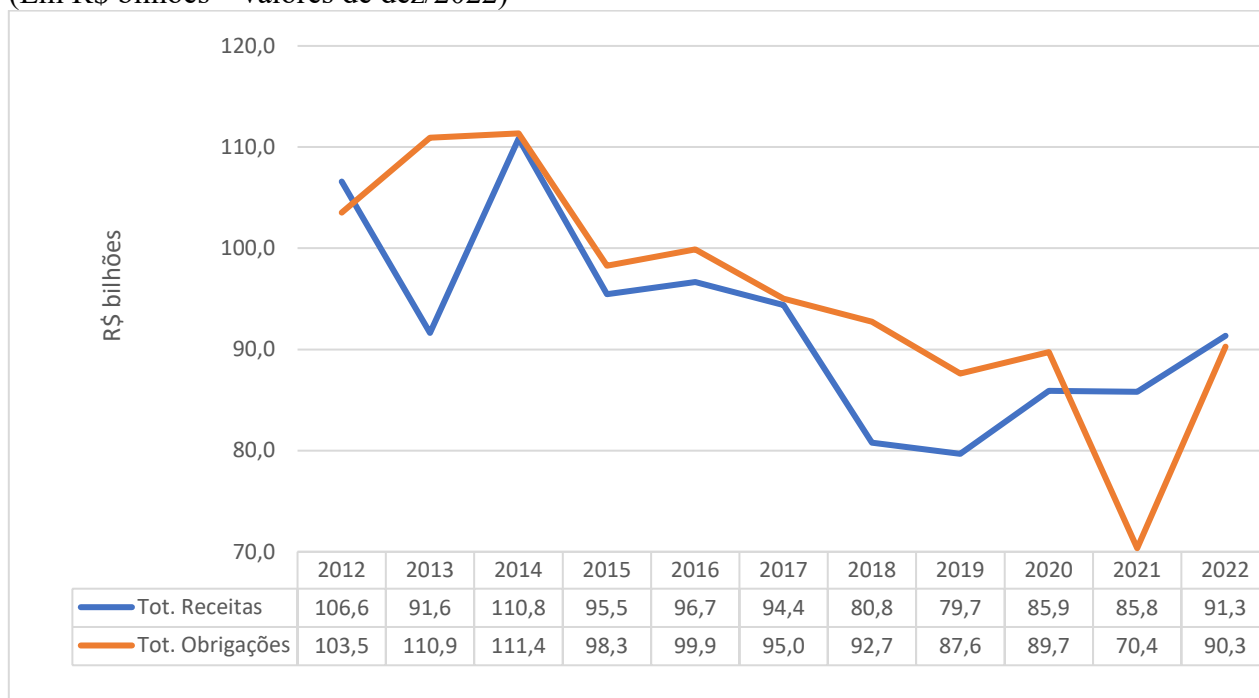
nos juros. A arrecadação nesse quesito em 2020, por exemplo, caiu 27,4% em relação ao ano anterior, devido à redução nas taxas de juros nos primeiros meses da pandemia de covid-19, como medida de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica nacional.

Outro fator explicativo do comportamento das receitas financeiras é a queda das aplicações do FAT em programas de microcrédito via Depósitos Especiais, a exemplo do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Esse movimento vem ocorrendo desde 2007, dadas as limitações geradas pelos gastos com o seguro-desemprego e abono salarial, a ser debatido com mais detalhes na próxima subseção. Como resultado, a participação dos Depósitos Especiais enquanto componente do patrimônio financeiro do FAT, que chegou a representar 37,4% do total em 2006, iniciou uma queda contínua, finalizando a série com participação meramente residual, ao representar apenas 1,3% em 2022 (ver tabela 4).

Em termos de obrigações, os números oficiais demonstram que as despesas correntes do FAT apresentaram tendência de elevação, embora com algumas mudanças de rota ao longo do período analisado. Em cinco anos ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017, 2018 e 2021, com aumento do PIB e queda nas despesas; 2016 e 2020, com queda do PIB e elevação das despesas do FAT.

O gráfico 8 demonstra que, na maior parte da série, o resultado operacional foi negativo. Em 2022, houve crescimento expressivo das receitas financeiras (60,2%), que praticamente compensou em valores absolutos a queda na arrecadação líquida do PIS-Pasep (-10,2%) e a elevação nos gastos com o seguro-desemprego (9,9%). No entanto, o retorno ao calendário de pagamentos do abono salarial e o aumento também expressivo dos repasses para a previdência (R\$ 17,6 bilhões contra R\$ 10,3 bilhões no ano anterior) comprometeram o resultado operacional. Ainda assim, o balanço fechou positivo pelo segundo ano seguido (após uma sequência de oito anos de déficit), com saldo de R\$ 1,06 bilhão.

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financiera-do-fat-2/>  
Elaboração dos autores.

A despeito do cenário contábil adverso vivido nos últimos anos, o arranjo institucional do FAT permitiu uma significativa trajetória de acúmulo patrimonial desde sua origem. Pela tabela 5, o montante acumulado de seu patrimônio financeiro chegou a R\$ 455,2 bilhões em 2022, o que representa em torno de 4,8% do PIB nacional. Essa evolução patrimonial deve-se especialmente à obrigação constitucional de novos repasses anuais ao BNDES, cujo montante se mantém como ativos financeiros do FAT, e ao rendimento de aplicações financeiras.

TABELA 5  
**Evolução dos saldos anuais do patrimônio do FAT: Brasil (2013-2022)**  
(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)

Ano	Fundo Extramercado* (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos Especiais (c)	Outros	T O T A L (a+b+c)	Percentual do PIB (%)	Varição Patrimonial (Ano - %)
2013	39,4	248,4	43,4	4,0	335,2	4,0	-4,1
2014	43,0	261,7	35,2	6,2	346,1	4,1	3,2
2015	42,4	272,4	27,9	5,4	348,3	4,4	0,6
2016	41,2	273,5	24,9	4,5	344,1	4,4	-1,2
2017	45,3	288,9	20,2	0,5	354,9	4,5	3,1
2018	37,2	305,7	16,4	32,4	391,7	4,9	10,4
2019	31,2	315,1	11,5	32,1	390,0	4,8	-0,4
2020	28,8	325,6	9,6	33,3	397,3	4,9	1,9
2021	44,7	360,4	7,8	33,1	446,1	4,8	12,3
2022	48,6	366,9	6,0	33,7	455,2		2,0

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>  
Elaboração dos autores.

\* Refere-se à parcela da RML, que se trata de uma reserva financeira para garantir o pagamento dos gastos obrigatórios.

Para uma análise mais aprofundada dos itens de despesa do FAT, a subseção seguinte traz informações sobre os principais programas do SPETR em volume orçamentário.

### **3.2 Programas de assistência financeira ao trabalhador: seguro-desemprego e abono salarial**

Os programas de assistência financeira ao trabalhador, tanto em situação de desemprego involuntário (seguro-desemprego) quanto para o complemento de renda a trabalhadores formais de baixa remuneração (abono salarial), constituem os principais itens de despesa corrente do FAT.

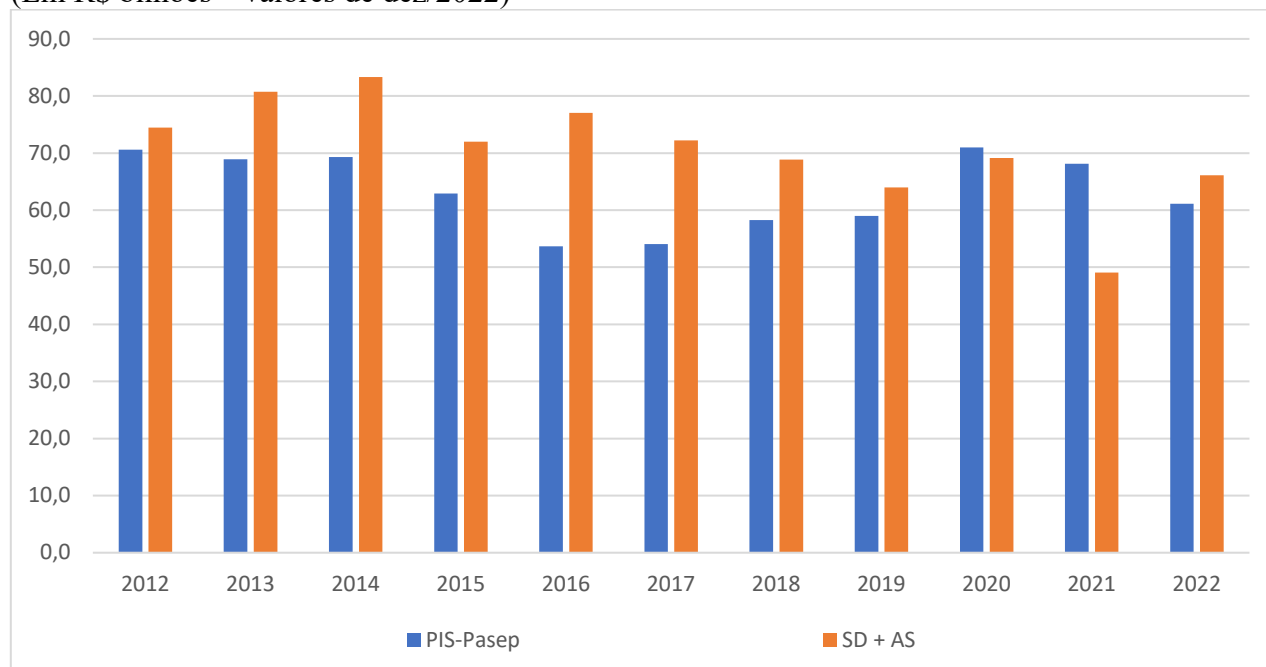
No período descrito anteriormente na tabela 4, o gasto com esses programas se manteve em ritmo crescente até 2016, superando inclusive o ritmo de evolução das receitas primárias, e desde então, iniciou-se um movimento de queda nos valores reais de gastos para esses dois programas. Pelo gráfico 9, nota-se que em quase toda a série o gasto somado desses programas superou o valor da receita líquida com o PIS-Pasep. Em apenas dois anos essa relação não foi observada, 2020 e 2021, justamente quando a DRU deixou de incidir sobre as contribuições

sociais.<sup>16</sup> Esse resultado é consequência direta dos constantes vazamentos de receitas do FAT ao longo dos anos, conforme demonstrado na subseção anterior (ver gráfico 7).

#### GRÁFICO 9

#### **Evolução anual da relação entre receitas primárias do FAT (descontada as desvinculações) e gastos totais com seguro-desemprego e abono salarial: Brasil (2012-2022)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração dos autores.

Vale ressaltar que, como são considerados gastos obrigatórios pela CF/1988, o seguro-desemprego e o abono salarial não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários. Logo, quanto maior a participação desses dois itens no total das despesas do FAT, menor o espaço financeiro para os demais programas do SPETR.

<sup>16</sup> Para fins de comparação, em 2005 os gastos com os dois programas respondiam por cerca de 2/3 (66,1%) da receita primária líquida do PIS/Pasep, principal fonte de entradas do FAT.

---

### 3.2.1 O Programa Seguro-desemprego

As variações nas despesas anuais com o seguro-desemprego estão diretamente associadas ao valor individual do benefício e à quantidade anual de beneficiários e a duração (quantidade de parcelas) do benefício.

Quanto ao primeiro fator, o valor corrente SM exerce grande influência, uma vez que é definido pela CF/1988 como o piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária. Vale mencionar que o valor do SM apresentou aumento real na primeira metade do período em análise, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, que resultou na Lei nº 12.255/2009.<sup>17</sup> Apesar dessa sequência de elevação real ter se encerrado desde 2016, os reajustes anteriores acima da inflação do SM impactaram significativamente nos gastos anuais com o programa, em função da elevação do valor nominal médio das parcelas do benefício.

Quanto ao total de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais ativos na economia em cada ano. Até meados dos anos 2010, quando ainda se observava elevações contínuas na quantidade de empregos registrados anualmente no país, esse número cresceu 12,5%, chegando ao pico histórico de 49,6 milhões. No entanto, uma combinação entre crise econômica de 2015/2016, fraca recuperação nos três anos seguintes (2017 a 2019) e impactos da pandemia de covid-19 a partir de 2020, resultou em queda nesse contingente. Ainda assim, ao se comparar a variação no período analisado, houve crescimento na ordem de 10% no total de empregos registrados no país, elevando assim a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, isto é, sua cobertura de atendimento.

O gráfico 10 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Os números indicam que, após elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,3 milhões de trabalhadores beneficiados, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, fechando a série em seu menor patamar, com 5,5 milhões em 2021. Conseqüentemente, a proporção de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil, também começou a cair desde então, muito em virtude das altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, até chegar em seu menor nível em 2021, com 11,3%. Com isso, o total das despesas com o programa em

---

<sup>17</sup> Pela regra acordada, o valor do SM passa a ser calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) no período de referência (Dieese, 2008; Ipea, 2015).

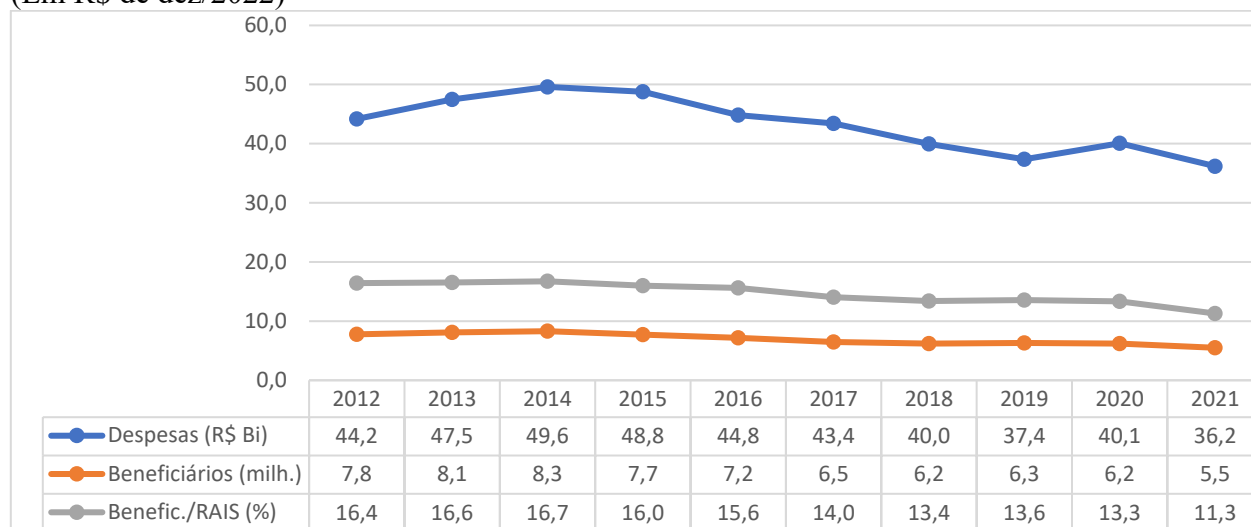
---

valores atualizados, que na primeira metade da década cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de covid-19 e das políticas de mitigação por parte do governo federal (Silva, Corseuil e Costa, 2022; Costa *et al.*, 2022), mas retornando à tendência de declínio no ano posterior.

#### GRÁFICO 10

#### **Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Programa Seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais: Brasil (2012-2021)**

(Em R\$ de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração dos autores.

Além da propalada queda do estoque de trabalhadores formais, a diminuição tanto do volume global de despesas com o seguro-desemprego quanto do número de beneficiários desde 2015 pode ser explicada por mudanças no marco normativo trabalhista no Brasil. A primeira delas refere-se à entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015 (art. 4, § 2), que endureceu as regras de acesso ao benefício. Os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do programa foram aqueles que buscam o benefício pela primeira ou segunda vez (em geral os mais jovens), pois passaram a ter que comprovar um período de relação empregatícia maior que aquele exigido

anteriormente: em vez de seis meses, na primeira solicitação, a exigência de comprovação passou a ser de doze meses, e nove meses na segunda.<sup>18</sup>

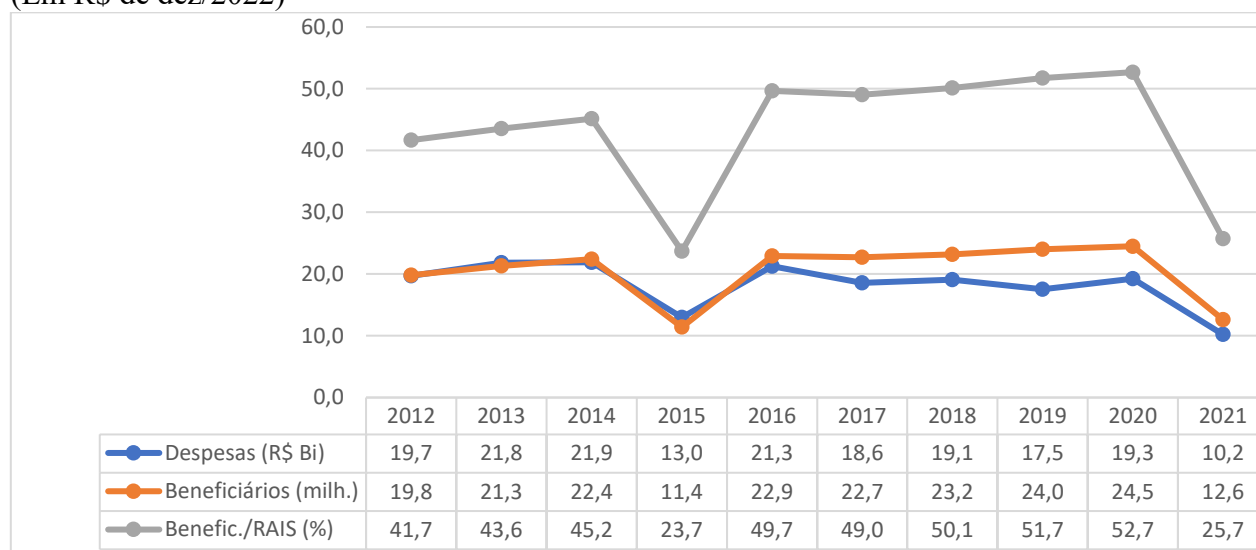
### 3.2.2 Programa Abono Salarial

A respeito do abono salarial, os reajustes verificados no SM no início da década anterior, aliado à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, resultaram na redução da dispersão dos salários entre os trabalhadores formais. O público coberto pelo programa tendeu a crescer, em virtude da elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até 2 SM em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015; Silva, Amorim e Russo, 2020; Amorim e Silva, 2022).

GRÁFICO 11

**Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Abono Salarial sobre o estoque de trabalhadores formais: Brasil (2012-2021)**

(Em R\$ de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração dos autores.

Com isso, diferentemente do que ocorreu com o seguro-desemprego, a razão entre o total de beneficiários do abono salarial e o estoque de trabalhadores formais apresentou elevação

<sup>18</sup> Outra mudança recente que interfere no total de benefícios foi a aprovação da reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que dentre as mais de cem alterações incorridas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), instituiu um novo tipo de rescisão de contrato de trabalho, a rescisão por acordo. Sobre as mudanças normativas decorrentes da reforma trabalhista, ver Carvalho (2017) e Silva (2018b).



---

praticamente contínua na década. Nesse período, o programa saltou de 19,8 milhões em 2012 para 24,5 milhões de trabalhadores beneficiados em 2020. Em 2021 houve uma queda expressiva na quantidade de beneficiários do abono, assim como havia ocorrido em 2015, devido à alteração do cronograma de pagamento, em que parte dos trabalhadores elegíveis ao benefício só puderam recebê-lo no ano seguinte. O gráfico 11 ilustra essa movimentação relatada, em termos da trajetória anual do gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais.

A exemplo do que houve com o seguro-desemprego, a Lei nº 13.134/2015 também impactou na trajetória de gastos do abono salarial. Embora as condições de acesso ao benefício tenham se mantido, o cálculo do valor dos benefícios passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de 1/12 avos do SM a cada mês, em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento do valor integral de 1 SM, ao passo que, com a nova regra, o trabalhador necessita ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral. Com a mudança, Silva, Amorim e Russo (2020) demonstraram que a maior parcela dos beneficiários (57%) continuou recebendo o valor integral. Logo, 43% dos trabalhadores formalizados com direito de acesso ao abono salarial tiveram perda de benefício, isto é, passar a receber valores inferiores ao SM, e o valor médio do benefício baixou para 86,7% do SM corrente, conforme os cálculos desses autores para o ano de 2019.

### **3.3 Programas que ofertam serviços: intermediação de emprego**

Os serviços de intermediação de emprego são utilizados para mitigar o chamado ‘desemprego friccional’, resultante do desencontro entre ofertantes e demandantes de postos de trabalho, que ocorre sobretudo por conta da informação insuficiente que ambos têm sobre a dinâmica do mercado. Esse tipo de desemprego possui mais relevância em ciclos de alta ou de recuperação da economia, quando surge uma quantidade considerável de oportunidades de ocupação, nem sempre atendida pela demanda na mesma rapidez (Silva, 2020a).

No Brasil, os serviços de intermediação são coordenados pelas agências do Sine, que funcionam em parcerias entre Ministério do Trabalho e governos estaduais e estão presentes em boa parte dos grandes municípios do país. Em geral, as atividades ao longo dos anos envolvem uma quantidade expressiva de trabalhadores e empresas.

---

---

Em 2021, ano mais recente para o qual há informações consolidadas, o Sine inscreveu 2,3 milhões de trabalhadores para intermediação.<sup>19</sup> Tal indicador tem demonstrado queda nos últimos anos. Para se ter uma ideia, o total de inscritos em 2021 foi 34,1% menor que em 2017, o que pode ser uma evidência do enfraquecimento das capacidades estatais de atendimento ao público para esse serviço. O Sine também captou 1,2 milhão de vagas, maior quantidade nos últimos cinco anos, o que pode ser explicado pela recuperação do mercado de trabalho frente aos impactos da pandemia em 2020. Houve ainda encaminhamento de 3,3 milhões de trabalhadores para entrevistas, bem como a colocação de 0,43 milhão de trabalhadores em novas ocupações.

Quando se observa os indicadores de desempenho relativo do Sine, a taxa de eficiência (razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores encaminhados), apesar de um leve crescimento em relação ao anterior, ficou limitada a 13,0%. Ou seja, cerca de um em cada oito trabalhadores inscritos são realmente inseridos no mercado formal de trabalho. No caso de sua taxa de adequação das vagas (razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas), também ficou em patamar reduzido em relação aos anos anteriores (35,6%). Por fim, a sua taxa de admissão (razão entre o total de trabalhadores colocados e o total de trabalhadores admitidos) está restrita a 18,7%. A tabela 6, a seguir, apresenta esses indicadores para os últimos cinco anos.

**TABELA 6**  
**Indicadores de desempenho físico do Sine (2017-2021)**  
(Em %)

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de eficiência dos encaminhamentos (Colocados/Encaminhados)	17,5	15,0	12,0	12,7	13,0
Taxa de adequação do perfil das vagas (Colocados/Vagas)	59,6	51,3	42,7	36,4	35,6
Taxa de admissão (Colocados/Inscritos)	16,6	17,7	15,8	11,1	18,7

Fonte: MTE (2022).

Elaboração dos autores

Esses indicadores de desempenho do Sine, em boa medida, estão condicionados pela redução de recursos orçamentários efetivamente utilizados para a prestação de serviços relacionados ao SPETR brasileiro, em especial os de intermediação de emprego e de qualificação

---

<sup>19</sup> No total de inscritos, observa-se uma predominância de homens (53,59%), de jovens de 18 a 24 anos (40,5%); adultos de 30 a 39 anos (16,8%); e pessoas com ensino médio completo (54,9%). No que se refere às empresas que utilizam o SINE, observa-se que, do total de vagas oferecidas em 2021, 55,90% eram de empresas de grande porte, 18,7% de empresas de pequeno porte e 12,2% de empresas de médio porte (MTE, 2022).

---

---

profissional. Vale mencionar que os programas auxiliares de prestação de serviços aos trabalhadores chegaram a representar conjuntamente algo próximo a 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000 (Silva, 2018a). Desde então, sua participação foi se reduzindo seguidamente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2022, com apenas 0,3% do total das obrigações (incluindo os repasses ao BNDES), conforme os números apresentados anteriormente na tabela 4. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, cuja despesa é de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento e cortes orçamentários, o que os torna cada vez mais residuais.

Uma das consequências dessa escassez de recursos é a precária estruturação dos mais de 2 mil postos de atendimento que integram o Sine. Poucos postos dispõem de estrutura adequada para o atendimento do público e para o oferecimento de serviços relevantes para a dinamização do mercado de trabalho local. Segundo pesquisas anteriores, a ampla maioria dos postos oferece apenas dois tipos de atendimento (frequentemente, apenas um: o seguro-desemprego) (Ipea, 2017). Em certa medida, essa heterogeneidade da estrutura do Sine também compromete o potencial de integração das políticas de trabalho junto a outros programas sociais (a níveis federal, estadual e municipal). Ademais, é importante pensar a própria adequação da estrutura do Sine em um contexto de mudanças significativas no mundo do trabalho, como o avanço nas tecnologias digitais privadas na intermediação de força de trabalho em diversos setores da economia, como transporte e alimentação.

---

---

## **4 TEMAS E DESAFIOS RELEVANTES PARA A POLÍTICA DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL**

### **4.1 Fortalecimento da deliberação participativa nas políticas de trabalho**

As políticas de trabalho no Brasil são historicamente associadas à existência de órgãos colegiados de deliberação. Em geral com composição tripartite (composto por representantes do governo, de organizações de trabalhadores e de empregadores),<sup>20</sup> esses espaços servem como instâncias de controle social daquelas políticas, assim como arenas de mediação de interesses das forças econômicas de capital e trabalho. Um dos primeiros casos foi o Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1923 para mediar conflitos trabalhistas. Esse órgão colegiado conquistou tamanha relevância, no contexto político da época, que impulsionou a criação da Justiça do Trabalho e, com a Constituição Federal de 1946, foi transformado no atual Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Após a Constituição Federal de 1988, outros conselhos se fortaleceram na área do trabalho. Foi o caso do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)<sup>21</sup> e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).<sup>22</sup> Em comum, ambos tratam da gestão de fundos destinados a promoção de políticas de trabalho. Analisando o segundo caso, Silva (2019a, p. 58) observa que a atuação do Codefat é muito limitada por decisões fora da sua competência, tomadas pela área econômica do governo, ao mesmo tempo em que os conselheiros desenvolvem certo “espírito de corpo” em defesa do colegiado.

Há também os casos de colegiados criados em decorrência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Várias convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vigentes no contexto brasileiro, exigem a formação de um órgão de acompanhamento de sua implementação, com participação de representantes de empregados e empregadores. Como exemplo, pode ser citada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho

---

<sup>20</sup> Alguns conselhos também adotam o conceito de ‘tripartite ampliado’, que é quando se agregam a essas representações clássicas do tripartismo outros setores da sociedade civil.

<sup>21</sup> [Decreto nº 99.684](#), de 8 de novembro de 1990.

<sup>22</sup> [Lei nº 7.998](#), de 11 de janeiro de 1990.

---

---

Escravo (Conatrae),<sup>23</sup> amparada pelas Convenções nº 29 e 105 da OIT e na Recomendação nº 203.

Contudo, ao atuarem de forma separada e sem uma coordenação, os vários conselhos do trabalho ficam vulneráveis a ações restritivas impostas pelos centros de comando do governo federal. Isso ocorreu a partir de 2016, por exemplo, com o cenário geral de redução de recursos para seu funcionamento e diminuição de autonomia (Avelino, Alencar e Costa, 2017). Além disso, é importante ressaltar a importância da criação de conselhos por atos legais. Essa previsão em lei é fundamental, principalmente nos períodos em que o governo federal tenta realizar extinção indiscriminada de órgãos colegiados, como ocorreu em 2019 (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

Nesse sentido, a dispersão dos vários colegiados do trabalho enfraquece esses espaços e dificulta o alcance dos resultados previstos. Por isso, a unificação dos diversos colegiados de participação social, em um único órgão de gestão democrática, é uma medida que precisa ser considerada. Além de criar uma nova IDP, mais robusta institucionalmente, a medida também contribuiria para a coordenação entre as diversas políticas da área do trabalho.

Entre outras atribuições, essa nova instância poderia absorver as funções, pelo menos, dos seguintes colegiados: Conselho Nacional do Trabalho (CNT);<sup>24</sup> Comissão Tripartite Paritária Permanente;<sup>25</sup> Conatrae; entre outros a serem considerados. Ademais, poderia ainda acompanhar e coordenar as ações do CCFGTS e do Codefat, de modo a possibilitar tanto a integração das discussões internas em um escopo mais amplo de políticas de trabalho quanto fortalecer institucionalmente as deliberações específicas desses colegiados, que gerem dois dos maiores fundos financeiros de natureza pública da América Latina.

Vale ressaltar que o Brasil é signatário de vários tratados internacionais nas áreas de trabalho e direitos humanos. Boa parte desses instrumentos exige a criação de mecanismos nacionais de acompanhamento de sua implementação. No caso das convenções da OIT, é comum a necessidade de consulta aos segmentos laboral e patronal nesse contexto. Por isso, o estabelecimento de um órgão colegiado que conte com uma composição tripartite pode facilitar o

---

<sup>23</sup> [Decreto nº 9.887](#), de 27 de junho de 2019.

<sup>24</sup> O novo CNT ([Decreto nº 10.905](#), de 20 de dezembro de 2021), por sua vez, absorveu as competências da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e da Comissão Nacional de Aprendizagem Profissional.

<sup>25</sup> [Decreto nº 10.905](#), de 20 de dezembro de 2021.

---

---

acompanhamento desses tratados internacionais, tanto por sua composição plenária quanto por subgrupos criados para essa finalidade específica.

Vários desses colegiados existem atualmente porque demandam conhecimentos específicos e disponibilidade direcionada ao acompanhamento de determinadas políticas públicas ou para atividades que exigem competências bem determinadas. Para que isso não se perca com uma possível fusão de instâncias, é importante prever uma estrutura interna do novo conselho que, ao mesmo tempo, permita captar esse conhecimento especializado e garanta relativa autonomia de cada grupo. Tal feito pode ser atendido por meio de um sistema de comissões internas, a serem compostas por membros externos ao conselho, mas sempre sob a coordenação de um de seus membros. Assim como ocorre na área de saúde,<sup>26</sup> essas comissões atuam de modo relativamente autônomo para as questões cotidianas, mas recebem orientações e submetem suas decisões ao plenário quando necessário, para garantir a devida articulação aos planos nacionais. As atuais comissões do CNT já funcionam com essa autonomia relativa.<sup>27</sup>

Espera-se, portanto, que a retomada e a reestruturação dos órgãos colegiados de caráter tripartite fortaleçam os processos de diálogo social no universo das políticas de trabalho no Brasil, com vistas a permitir maior legitimação e efetividade nas decisões a serem postas em prática.

#### **4.2 Economia solidária e os desafios de inclusão do trabalho associativo na agenda governamental**

A inserção da economia solidária na agenda do governo federal ocorreu em 2003, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) na estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego. Na busca por uma estratégia de combate ao desemprego, a política foi desenhada segundo os supostos de que o trabalho não se restringe ao emprego assalariado subordinado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica também uma perspectiva de atuação transversal e participativa.

Contudo, essa medida desde o início se anunciou como bastante desafiadora para a administração pública. As contradições e dificuldades no processo de implementação dos

---

<sup>26</sup> Sobre a estrutura de participação social na política nacional de saúde, ver CNS (2013).

<sup>27</sup> Questões relacionadas a atribuições, composição, formas de seleção, estruturas internas e regras de funcionamento do novo conselho seriam previstas em lei específica (ou lei geral de conselhos).

---

---

programas planejados foram, ao longo do tempo, refletindo-se diretamente na capacidade de execução orçamentária.

De acordo com Silva (2020b), a Política Nacional de Economia Solidária atravessou momentos distintos em sua trajetória. A partir da conjugação de indicadores de dotação e execução orçamentária, foi possível elaborar uma categorização com base em três diferentes ‘momentos’. O quadro 2 traz uma descrição geral sobre os períodos correspondentes em termos de Planos Plurianuais (PPAs) e as principais características de cada um desses momentos da economia solidária na agenda de governo. De forma complementar, a tabela 8 sintetiza as informações a respeito da trajetória dessa política no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro.

## QUADRO 2

### Momentos da Política Nacional de Economia Solidária na agenda federal

Momentos da política	PPAs correspondentes	Características
1º) <i>Inserção e consolidação</i>	2004-2007 e 2008-2011	A ascensão da temática na agenda governamental, com a estruturação da Senaes e o lançamento do PESP no PPA 2004-2007, dotando-lhe de recursos próprios, permitiu o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior. Contudo, nos dois anos finais, uma queda significativa na capacidade de execução já se despontava, com o valor efetivo de gastos mantendo-se basicamente estável.
2º) <i>Expansão contraditória</i>	2012-2015	Marcado pelo aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela LOA e os valores efetivamente executados. É justamente esse o caráter contraditório identificado, pois a política de economia solidária conviveu, de lado, com uma elevação na dotação orçamentária anual e, de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução. Consequentemente, a elevação da dotação não implicou aumento efetivo do gasto com as ações previstas.
3º) <i>Crise de paradigma</i>	2016-2019	A tendência de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela SENAES se aprofundou. Como o IEO manteve-se baixo, houve forte retração do valor efetivamente gasto, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise paradigmática apontado neste estudo, uma vez que o espaço orçamentário para a política de economia solidária se tornou cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais.

Fonte: Silva (2020b)

---

TABELA 8

**Médias anuais dos indicadores orçamentários da Política Nacional de Economia Solidária por PPA: 2004–2019**

(Em R\$ de dez/2019 e em %)

	Inserção e consolidação		Expansão contraditória	Crise de paradigma
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	6,8
Execução orçamentária (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

Fonte: Silva (2020b)

Os dados indicam que, além de representar um volume de recursos relativamente baixo para a efetivação de um programa nacional de cunho transversal, como se esperava ser originalmente, sobretudo quando comparado com outros programas do próprio MTE no mesmo período, a política de economia solidária compartilhou de fragilidades institucionais similares a outras políticas sociais em curso. Como não compõe ação prevista constitucionalmente, a exemplo do seguro-desemprego e do abono salarial, seus recursos orçamentários estiveram vulneráveis a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução da política fiscal. Ademais, a baixa capacidade executora produz efeito semelhante aos contingenciamentos, pois mantém os recursos junto ao Tesouro Nacional.

Como resultado, o tema da economia solidária entrou em um processo que se encaixa na literatura recente de desmantelamento de políticas públicas (*policie dismantling*), que se manifestou especialmente de duas formas: ii) nas capacidades operativas da política, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução foi diminuindo significativamente ao longo dos anos, até tornar-se meramente residual nos anos finais do PPA 2016-2019; e ii) na estrutura burocrática, dado o rebaixamento relativo, primeiramente com a perda do *status* de secretaria nacional, em 2016, e depois, com a posse da nova gestão do governo federal em 2019, quando o tema foi praticamente banido da agenda prevista para o PPA 2020-2023, e suas ações residuais foram diluídas em outros programas instalados à época no Ministério da Cidadania (Silva, 2021).

Após as eleições governamentais de 2022, a nova gestão do governo federal anunciou a recriação da Senaes, novamente situada no MTE. Até o momento da elaboração deste capítulo ainda não havia maiores detalhamentos sobre as diretrizes programáticas para essa retomada do tema na agenda de governo.



---

Por isso, seguem alguns apontamentos que, apesar de breves e sucintos, podem contribuir na conformação de uma nova estratégia intervenção a ser levada em conta para as discussões de prioridades. Sob a perspectiva aqui apresentada, a Senaes deveria assumir o papel de estrutura administrativa para o fomento da economia solidária no país, voltada a apoiar as distintas formas de associativismo e cooperativismo enquanto elemento estratégico para a organização de trabalhadores autônomos nos mais diversos setores de atividade econômica. A ela caberia a coordenação política e programática, inclusive junto a outras esferas ministeriais e a governos subnacionais, além das atividades de monitoramento e avaliação, responsáveis por gerar as informações necessárias para a definição de metas e estratégias de atendimento das demandas sociais. Sua atuação deve então congrega uma série de instrumentos, programas e projetos voltados à geração e manutenção de trabalho decente, tendo como eixos centrais de atuação os seguintes pontos:

- **Inclusão produtiva e diversificação:** estabelecer os mecanismos estruturantes para fomentar novos grupos produtivos no país, cuja agenda permeia temáticas envolvendo: marcos jurídicos, normatizações e cadastramento; estruturação do cooperativismo de produção, trabalho e saúde mental; inovação e novas tecnologias; empresas recuperadas; agricultura urbana e periurbana; empreendimentos populares e cadeia produtiva do artesanato; agroecologia e ecossistemas produtivos; ações especiais de inclusão produtiva de mulheres, juventude e comunidades tradicionais;
  - **Educação cooperativista e assistência técnica:** engloba o assessoramento aos empreendimentos coletivos da economia popular e solidária, bem como a disseminação dos ideais cooperativistas na sociedade, com destaque para as seguintes ações: assistência técnica para cooperativas e outros empreendimentos associativos; formação e qualificação de trabalhadores associados; incubadoras e extensão universitária; sistema nacional de informações do cooperativismo;
  - **Fomento e financiamento:** envolve um leque variado de programas estruturantes para os empreendimentos de economia solidária urbanos e rurais no Brasil, tais como: crédito e finanças solidárias; Plano Safra da agricultura familiar; projetos de infraestrutura (habitação, eletrificação, estrutura hídrica, agroindústria, logística e distribuição);
  - **Promoção de negócios e comercialização:** visa a dinamização econômica de empreendimentos em seus respectivos territórios para agregação de valor em seus produtos e acessarem novos mercados, com uma agenda programática voltada a apoiá-los nas diferentes etapas de sua
-

---

estruturação, tais como: compras públicas; comércio justo; cadeia do biocombustível; promoção de produtos da sociobiodiversidade; feiras e eventos internacionais;

- Reciclagem popular: fomentar e executar ações de apoio aos catadores de material reciclável e seus respectivos empreendimentos cooperativos, para que possam acessar posição de maior relevância na cadeia produtiva da reciclagem e atender a demandas públicas de programas de coleta seletiva municipais, com destaque para: estruturação e expansão do cooperativismo de reciclagem; inclusão de catadores em programas de coleta seletiva; logística reversa, infraestrutura de reciclagem popular; articulação interministerial e interfederativa para políticas de apoio aos catadores; e
- Seguridade social: definir instrumentos de inserção desse contingente de trabalhadores nos sistemas oficiais de proteção e assistência social, com critérios claros e garantidos de financiamento.

Nessa perspectiva, a decisão política de se criar uma estrutura administrativa para estimular o trabalho associativo e autogestionários – com os devidos instrumentos de crédito, assessoramento e comercialização – tem como ponto basilar o reconhecimento da organização coletiva dos trabalhadores urbanos e rurais como elemento relevante dentro de um projeto desenvolvimento sustentável e inclusivo, fomentando a criação de trabalho e renda dignos em todo o país. O cooperativismo também pode ser encarado como instrumento de execução direta e indireta de políticas públicas nas diversas temáticas da agenda governamental, como o combate à fome e ao desemprego, gestão de resíduos sólidos, saúde pública, educação, entre outras, seja como prestadores de serviço, seja como fornecedores de produtos para compras públicas.

Portanto, o fomento ao cooperativismo sob a perspectiva da Economia Solidária constitui-se um elemento relevante para o Brasil não apenas cumprir com os preceitos constitucionais de cidadania, sobretudo em um contexto de grandes mudanças tecnológicas, mas também atingir as metas acordadas internacionalmente na agenda 2030 dos ODS.

---

---

### 4.3 O sindicalismo brasileiro no contexto atual

Os sindicatos são entidades representativas que se inserem na dinâmica social a partir de um leque variado de questões sujeitas à negociação em acordos e convenções coletivas relativos a condições de trabalho, remuneração, assistência jurídica e bem-estar de trabalhadores e suas famílias. Eles atuam também no registro de ocorrências que transgridem leis e demais acordos coletivos, bem como situações que atentam contra a integridade física e psicológica dos trabalhadores.

No plano internacional, o direito de sindicalização – juntamente com os de negociação coletiva, greve, entre outros – foi reconhecido em diversas convenções da OIT, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948 (art. 23).

Ademais, vale lembrar que os sindicatos participaram diretamente na construção do Estado de bem-estar social (*welfare state*) nos países ocidentais, sobretudo nos anos do imediato pós II Guerra Mundial, facilitando a mediação entre capital, trabalho e poder público para a formação de consensos essenciais para a execução de programas sociais. No entanto, as crises internacionais no final da década de 1970 marcaram uma inversão desse paradigma, com mudanças no padrão de acumulação capitalista e de ascensão do ideário liberal de minimização do papel estatal na garantia de serviços sociais (Kerstenetzky, 2012; Sping-Andersen, 1991).

O próprio sindicalismo não passou imune a esse contexto de crise, que afetou significativamente a capacidade de mobilização coletiva dos trabalhadores. Um reflexo quase que instantâneo desse cenário adverso foi a queda dos indicadores de filiação e de atividade sindical em praticamente todos os países de industrialização avançada (Gumbrell-McCormick e Hyman; 2013). Os dados da tabela 9 permitem visualizar, de forma geral, essa tendência de declínio generalizado nas taxas de filiação para um conjunto de países selecionados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir dos anos 1990.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> A exceção ficou por conta do Chile, que a despeito de manter uma taxa baixa, apresentou relativo incremento percentual no período.

---

TABELA 9

**Taxa de filiação sindical de trabalhadores (públicos e privados) em países selecionados da OCDE (1992 – 2019)**

(Em %)

Países	1992	1999	2004	2010	2015	2019	Var. (2019-2010)
Alemanha	33,9	25,3	22,2	18,6	17,7	16,3	-12,4
Austrália	38,8	24,9	21,9	18,2	15,1	13,7	-24,7
Canadá	35,7	31,4	29,6	30,0	26,5	26,1	-13,0
Chile	-	11,2	11,5	13,9	15,3	16,6	19,4
Dinamarca	75,8	74,9	74,7	68,5	68,2	67,0	-2,2
Espanha	16,5	16,0	15,3	15,6	14,4	12,5	-19,9
EUA	15,1	13,4	12,0	11,4	10,6	9,9	-13,2
França	9,8	8,1	7,8	7,9	7,7	7,8	-1,3
Holanda	24,8	23,5	21,6	19,3	17,7	15,4	-20,2
Itália	38,9	35,4	34,1	35,5	34,2	32,5	-8,5
Japão	25,0	22,2	19,1	18,4	17,4	16,8	-8,7
Portugal	26,1	22,5	21,4	19,3	16,1	15,3	-20,7
Reino Unido	39,8	30,5	28,3	27,1	24,7	23,5	-13,3
Suécia	83,9	81,6	76,9	68,9	67,0	65,2	-5,4
Suíça	22,8	20,7	19,5	17,2	15,7	14,4	-16,3
Média OCDE	22,8	20,9	19,3	17,8	16,5	15,8	-11,2

Fonte: OCDE-Stat. Elaboração dos autores. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>  
Elaboração dos autores.

No Brasil, os primeiros regramentos jurídicos sobre modelos de associativismo classista surgem quase que na esteira da construção de um complexo marco institucional para o mercado de trabalho nacional, iniciado nos anos 1930 e incorporado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Desde então, a temática do sindicalismo manteve sua relevância na construção histórico-institucional do país, seja no que tange à relação de controle exercido pela estrutura estatal, seja em seu potencial de instrumentalizar a luta dos trabalhadores na defesa de seus interesses classistas. Contudo, seu aparato institucional passou por alterações, no ritmo das próprias mudanças de itens variados na CLT ocorridas nas décadas seguintes (Campos, 2013). Vale destacar ainda a participação do movimento sindical em momentos importantes da política nacional, como na luta pela redemocratização e na elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).<sup>29</sup>

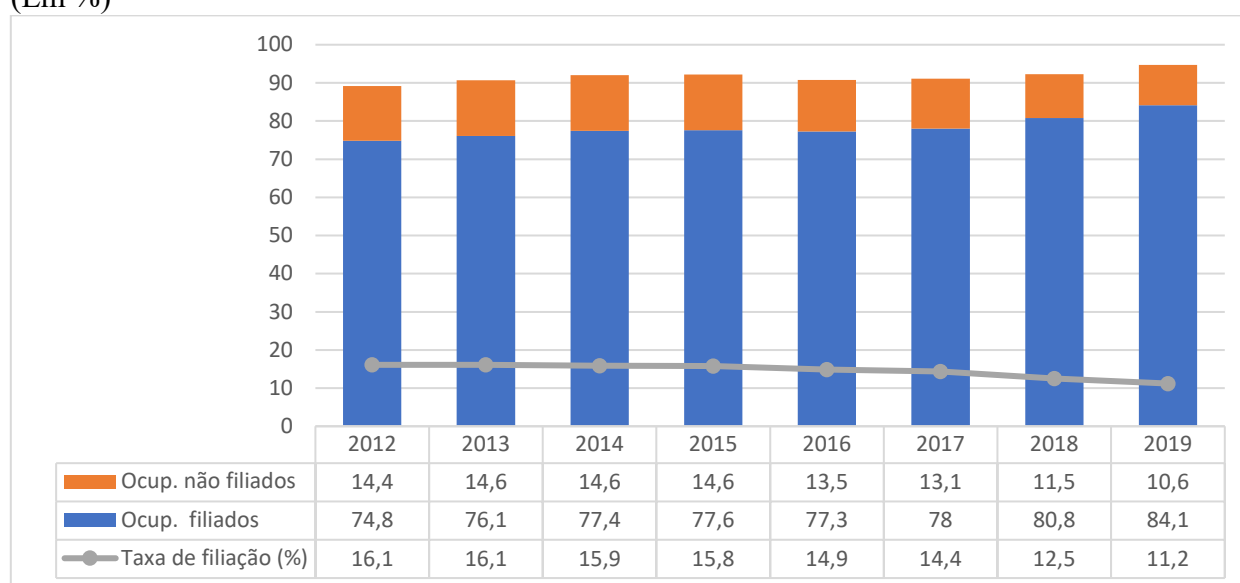
<sup>29</sup> A CF/1988 recepcionou os direitos trabalhistas como direitos fundamentais, em seus artigos 6º a 11. Para mais informações, ver Gonzalez *et al.* (2009).

Atualmente, o país conta com cerca de 10 mil sindicatos de trabalhadores formalmente reconhecidas pelo MTE, o que representa em torno de 2/3 do total de organizações de representação de interesses econômicos e profissionais no Brasil. Além dos sindicatos, existem ainda, em termos de níveis hierárquicos: 549 federações, 43 confederações e sete centrais sindicais de trabalhadores.<sup>30</sup>

## GRÁFICO 12

### Evolução do total de trabalhadores ocupados filiados e não filiados (em milhões), e taxa de filiação: Brasil (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3BOCcXY>>.

Elaboração dos autores.

Apesar desses números, o sindicalismo brasileiro vem sendo acometido por uma expressiva crise que se reflete na contração das bases sindicais nos diversos setores econômicos, afetando tanto sua estrutura organizacional quanto sua sistemática de atuação. Os dados da

<sup>30</sup> A estrutura sindical no Brasil é composta da seguinte forma: i) as *centrais sindicais* coordenam a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a elas filiadas, além de discutir assuntos de interesse geral dos trabalhadores, agregando sindicatos de diversas categorias profissionais; ii) as *confederações* são entidades sindicais de grau superior, formadas por no mínimo três federações de sindicatos, que têm uma atuação semelhante às centrais sindicais, mas sua influência limita-se ao seu setor de atuação; iii) as federações são entidade de grau superior, constituídas por um grupo de sindicatos, em número não inferior a cinco, que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas; iv) os *sindicatos* são associações trabalhistas de primeiro grau de trabalhadores pertencentes a uma mesma categoria profissional e lutam pelos direitos da categoria em negociações diretas com empregadores, sendo responsáveis, por exemplo, pelas negociações de Acordos Coletivos de Trabalho.

---

PNAD Contínua para última década no Brasil indicam uma trajetória inversa do total de filiados em relação à população ocupada total. Observa-se pelo gráfico 12 que a população ocupada cresceu de 89,2 milhões em 2012 para 94,6 milhões de trabalhadores em 2019. Por sua vez, a população ocupada sindicalizada sofreu queda significativa de 3,8 milhões de adeptos no mesmo período (de 14,4 milhões para 10,6 milhões de filiados no final da série). Logo, a taxa de filiação seguiu o mesmo fluxo de retração: 16,1% para 11,2%, finalizando com o menor índice da série, valor similar à média dos países da OCDE.

Conforme demonstram os números, a queda se acentua em dois momentos específicos: após 2015, quando a crise econômica resultou na queda massiva do emprego formal no país; e em 2018, ano exatamente após a aprovação da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). Dessa forma, nota-se pelos dados uma aparente sensibilidade do sindicalismo no Brasil a fatores conjunturais (varrições bruscas na economia e na capacidade de geração de emprego) e institucionais (em termos de mudança na legislação trabalhista vigente).

Além da queda de filiados, outra questão bastante sensível aos sindicatos brasileiros refere-se à sua atual capacidade de financiamento em virtude dos instrumentos legais disponíveis. Sobre isso, cumpre mencionar que a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) promoveu uma série de alterações na regulação do trabalho no Brasil, dentre as quais, medidas que impactam diretamente no custeio dos sindicatos de trabalhadores. A ‘contribuição sindical’, que custeava boa parte das atividades dos sindicatos, deixou de ter seu desconto compulsório, passando a depender de autorização prévia, expressa e individual de trabalhadores (arts. 578-579 do Decreto Lei nº 5.452/1943 – Modificado pela Lei nº 13.467/2017).<sup>31</sup>

Os problemas dessas alterações (e da forma como elas foram tomadas) no custeio de sindicatos foram vários, destacando-se:

i) A exigência de autorização prévia, expressa e individual para o desconto provocou uma redução nos valores arrecadados por meio da ‘contribuição sindical’. As informações disponíveis mostram que, entre 2017 e 2021, os valores destinados especificamente a sindicatos de trabalhadores passaram de R\$ 1,47 bilhão para apenas R\$ 13,11 milhões (valores nominais).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ver também a ADI-STF nº 5.794/2018, bem como reclamações relacionadas (como, por exemplo, as RCL-STF nº 35.501-RS/2019, RCL-STF nº 35.908-PR/2018 e RCL-STF nº 47.102-SP/2021), assim como a Súmula Vinculante STF nº 40/2015.

<sup>32</sup> Vide, por exemplo, as informações disponíveis em: <<https://static.poder360.com.br/2022/02/arrecadacao-contribuicao-sindical-8fev2022.pdf>>. Acesso em 10/11/2022.

---

---

Além de drástica, essa redução foi abrupta, sem o devido tempo de adaptação para os sindicatos de trabalhadores.

*ii)* Essa contração na arrecadação da ‘contribuição sindical’ foi contrária aos princípios gerais que balizaram a própria reforma trabalhista, tal como expressos na exposição de motivos da Lei nº 13.467/2017, por exemplo, o princípio da valorização da negociação coletiva na regulação do trabalho, bem como o princípio da valorização das instituições responsáveis por essa negociação (como os sindicatos de trabalhadores).

*iii)* Essa redução na arrecadação da ‘contribuição sindical’, induzida pela Lei nº 13.467/2017, provocou um desbalanceamento nas relações entre empresas e trabalhadores no Brasil. Isso porque parte relevante da estrutura de representação empresarial é custeada historicamente por outras fontes (por exemplo, contribuições ao ‘Sistema S’), que não foram atingidas pela reforma trabalhista ou qualquer outra reforma. Logo, as mudanças ocorridas tendem a afetar mais seriamente a capacidade de mobilização coletiva dos trabalhadores.

*iv)* Alternativamente à ‘contribuição sindical’, não se previu a regulamentação de qualquer outra fonte de custeio para sindicatos de trabalhadores no processo de aprovação da Lei nº 13.467/2017, desconsiderando uma série de propostas existentes (Campos e Silva, 2023).

Com base nesses apontamentos, surge então a necessidade de discussão de uma nova regulamentação de fonte de custeio dos sindicatos de trabalhadores. Uma alternativa seria a adoção de uma ‘contribuição negocial’ ampliada, em formato similar ao existente no cenário internacional e a outras propostas em tramitação no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 6.708/2009,

Vale ressaltar que uma medida dessa natureza envolveria vários instrumentos normativos na discussão, incluindo: *i) instrumentos constitucionais*, como: art. 5º, inc. XX, da CF/1988; e *ii) instrumentos legais*, como a Lei nº 13.467/2017 e o Decreto Lei nº 5.452/1943. Mais além dos instrumentos constitucionais e legais, pode-se mencionar algumas *decisões do Poder Judiciário*, tais como: *i)* ADI-STF nº 5.794/2018 (Acórdão de julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.794/2018, referente à ‘contribuição sindical’); *ii)* Súmula Vinculante STF nº 40/2015 (Súmula do o Supremo Tribunal Federal, referente à ‘contribuição confederativa’).

Isso, porém, não implica dizer que o sindicalismo brasileiro não enfrente outras sérias questões estruturais que são debatidas desde a origem dos marcos regulatórios trabalhistas nos

---

---

anos 1930. De acordo com Alves (2005, p. 113), tais questões estão relacionadas ao fato de a estrutura sindical no Brasil ser marcada pelas seguintes características: *i)* fragmentada e dispersa por uma miríade de sindicatos municipais, em sua maioria pouco expressivos e com exígua capacidade de barganha; *ii)* descentralizada, com poucas iniciativas e formas de ação unificadas; *iii)* desenraizada, em virtude de não ter inserção nos locais de trabalho, sendo uma estrutura externa às empresas; e *iv)* verticalizada, com dificuldades de articular, em uma perspectiva horizontal mais ampla, a organização da classe, permanecendo vinculada à categoria assalariada.

Portanto, este breve panorama aqui exposto buscou levantar, como um exercício inicial de análise, a temática do sindicalismo por ser de grande relevância nos marcos institucionais do trabalho nos diversos países, inclusive do Brasil. A continuidade dessa agenda de pesquisa torna-se fundamental para compreender melhor o papel dos sindicatos na sociedade brasileira contemporânea, bem como identificar desafios e potencialidades que podem surgir diante da conjuntura de rápidas mudanças no universo global do trabalho.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme a discussão empreendida neste texto, o mercado de trabalho e a institucionalidade trabalhista no Brasil seguem como temas desafiadores para a retomada de uma trajetória de desenvolvimento que tenha como diretrizes a inclusão socioproductiva e o enfrentamento das desigualdades. Ainda que os principais indicadores de emprego tenham mostrado recuperação desde o colapso verificado em 2020, em decorrência da pandemia de covid-19, os últimos meses de 2022 vêm mostrando sinais de arrefecimento, com leve aceleração da taxa de desocupação, o que refletiu na perda de dinamismo da população ocupada.

Contudo, os dados mostram também que a taxa de informalidade permanece em níveis historicamente altos, o que preocupa tanto em termos da qualidade das ocupações quanto à cobertura da seguridade social sobre a classe trabalhadora. As principais desigualdades históricas no universo laboral permanecem resilientes, o que alerta para a necessidade de ações específicas para a geração de oportunidades na população brasileira. Ademais, o mercado de trabalho brasileiro segue caracterizado por grande heterogeneidade estrutural, com uma parcela significativa das ocupações concentradas em setores de baixa produtividade, com baixo potencial de incorporação de inovação e de geração de massa salarial na economia.

---



---

No tocante às políticas de trabalho e renda, foi possível verificar pelos dados dos balanços contábeis recentes do FAT que o sistema de financiamento dessas políticas enfrenta sério desequilíbrio, especialmente em função das medidas de política fiscal que afetam o fluxo de receitas, drenando recursos financeiros para outras finalidades distintas dos objetivos originais do fundo. O fim da incidência da DRU sobre a base do PIS-Pasep, principal fonte primária de receitas, trouxe novas perspectivas de recuperação da capacidade de investimento nos programas associados ao SPETR, desde que não ocorram outras medidas que comprometam novamente esses recursos.

Como se viu, o FAT passou por dois anos de superávit operacional, mas esse recurso não foi destinado ao aumento de recursos para esses programas. Com a falta de financiamento adequado nos estados, os indicadores de desempenho relativo do Sine, enquanto provedor de serviços de intermediação e ações de qualificação profissional a nível nacional, tem apresentado pouca relevância. Tais evidências são preocupantes, uma vez que, conforme o conceito original de sistema público de emprego da OIT, os programas de ativação do mercado de trabalho precisam estar bem integrados aos programas de assistência de renda aos trabalhadores, para que haja realmente uma atuação sistêmica e eficiente.

Ainda assim, apenas as políticas no lado de oferta são insuficientes. Logo, torna-se necessária a recuperação da capacidade de investimento público no país, tanto em projetos de infraestrutura quanto no adensamento de cadeias produtivas mais intensivas em tecnologia na economia brasileira. Nesse ponto, a complementaridade institucional entre FAT e BNDES, com a geração anual de somas consideráveis de recursos para programas de financiamento, volta a ser um mecanismo estratégico a ser retomado.<sup>33</sup>

Por fim, chamou-se atenção também para alguns temas considerados relevantes na atual conjuntura. A necessidade de reestruturação dos espaços de deliberação participativa para políticas de trabalho, a retomada do fomento à organização coletiva dos trabalhadores via empreendimentos de economia solidária, e a rediscussão do papel e da capacidade de financiamento dos sindicatos de trabalhadores no Brasil, foram questões nas quais o texto se debruçou, realçando alguns contextos preocupantes e propostas a serem consideradas.

Portanto, as informações apresentadas e problematizadas ao longo deste texto explicitam o grande desafio que o país terá pela frente para estabelecer uma trajetória de recuperação

---

<sup>33</sup> Sobre a relação histórica de complementaridade entre FAT e BNDES, ver Silva (2019b).

---

---

sustentada dos indicadores de mercado de trabalho. A necessidade de geração de postos de trabalho de qualidade, devidamente vinculados aos sistemas públicos de proteção social torna-se premente. Para isso, terão de ser articuladas diferentes estratégias de inclusão produtiva,<sup>34</sup> que impulsionem as dinâmicas econômicas locais para a geração descentralizada de postos de trabalho no território nacional.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; SILVA, S. P. **A evolução da abrangência do Programa Abono Salarial: análise dos fluxos de entrada e saída (2011-2019)**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2794).
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. **Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020.
- CAMPOS, A. G.; SILVA, S. P. Impactos estruturais da reforma trabalhista de 2017 sobre sindicatos de trabalhadores no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 75, 2023.
- CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 63, p. 81-94, 2017.
- \_\_\_\_\_. Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do quarto trimestre de 2022. **Carta de Conjuntura**, Ipea, 2023.
- CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Para entender o controle social na saúde**. Brasília: CNS/Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <[https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual\\_Para\\_Entender\\_Control\\_Social.pdf](https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual_Para_Entender_Control_Social.pdf)>
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política de valorização do salário mínimo: aplicação da MP 421 em 1º de março**. São Paulo: Dieese, 2008. (Nota Técnica, nº 62)

---

<sup>34</sup> Para mais informações sobre programas de inclusão social e produtiva no Brasil, ver Silva (2020c).

---

---

GONZALEZ, R. *et al.* Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Ipea, v. 2, n.17, 2009.

GUMBRELL-MCCORMICK, R.; HYMAN, R. **Trade Unions in Western Europe: hard times, hard choices**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HECKSCHER, M. Inaudíveis: quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Orgs.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** (n. 23). Brasília: Ipea, 2015.

\_\_\_\_\_. Trabalho e renda. *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** (n. 25). Brasília: Ipea, 2017.

\_\_\_\_\_. **ODS: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2018.

\_\_\_\_\_. Trabalho e renda. *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** (n. 27). Brasília: Ipea, 2020.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* Trajetória recente do mercado de trabalho no Brasil, **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 75, 2023.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda**. Brasília: MTE, 2022.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

\_\_\_\_\_. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 64, p. 99-110, 2018b.

\_\_\_\_\_. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

---

---

\_\_\_\_\_. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil:** uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

\_\_\_\_\_. **O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil.** Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).

\_\_\_\_\_. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

\_\_\_\_\_. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).

\_\_\_\_\_. Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, 2021.

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. **Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da Covid-19.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica n. 76).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2022.

---