

mercado de trabalho

conjuntura e análise

ANO 20 | AGOSTO 2014 |

57

MTE MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO



mercado de trabalho

conjuntura e análise

| agosto 2014 |

57

MTE MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO

ipea

Governo Federal

Ministério do Trabalho e Emprego

Ministro – Manoel Dias

Secretário Executivo – Nilton Fraiberg Machado

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

Ministro interino – Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

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

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

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

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

mercado de trabalho conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

Membros

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa

André Gambier Campos

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Equipe de Apoio

Nadine Melloni Neumann

Ítalo Cabral de Souza

Luciana Moura Martins Costa

AGRADECIMENTOS

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

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

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

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)

ISSN 1676-0883

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

CDD 331.1205

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

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

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

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO	7
NOTAS TÉCNICAS	19
O QUE ESTÃO FAZENDO OS HOMENS MADUROS QUE NÃO TRABALHAM, NÃO PROCURAM TRABALHO E NÃO SÃO APOSENTADOS?	21
Ana Amélia Camarano Daniele Fernandes	
PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	31
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	
POLÍTICA EM FOCO	43
FUNCIONAMENTO E DESENVOLVIMENTOS RECENTES DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA	45
Gabinete – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego	
A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA	53
Vinicius Lobo Viviani R. Anze	
ECONOMIA SOLIDÁRIA	65
INTRODUÇÃO	67
OS NOVOS DADOS DO MAPEAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: APONTAMENTOS INICIAIS PARA O DEBATE	69
Sandro Pereira Silva Leandro Marcondes Carneiro	
CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: ACÚMULOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	83
Gabriela Cavalcanti Cunha	

APRESENTAÇÃO

Este número 57 do boletim *Mercado de trabalho: conjuntura e análise* busca apresentar um panorama do funcionamento do mercado de trabalho metropolitano no primeiro quadrimestre de 2014, comentando a evolução dos principais indicadores divulgados pela Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE). O atraso na divulgação das informações referentes a maio e junho para as regiões metropolitanas de Salvador e Porto Alegre levou à opção pelo corte da análise no mês de abril.

Na comparação anual o mercado de trabalho apresentou uma dinâmica diferenciada entre indicadores atrelados à dimensão quantitativa dos postos de trabalho e aqueles atrelados à sua dimensão qualitativa. Na primeira dimensão, vê-se que o nível de ocupação se mantém estagnado em relação a 2013, e que a queda registrada no desemprego se deve fundamentalmente a uma menor participação da força de trabalho. Já os salários registram crescimento e a informalidade registra queda quando comparados ao primeiro quadrimestre de 2013. No entanto, a análise ao longo dos primeiros meses de 2014 revela que mesmo estes indicadores atrelados à qualidade dos postos de trabalho apresentam indícios de reversão nas respectivas tendências, até então favoráveis.

Além do anexo estatístico que traz recortes mais detalhados das informações que fundamentam a análise, integram também este volume as tradicionais seções de notas técnicas, política em foco e de ensaios sobre economia solidária.

A seção de notas técnicas é composta por dois textos que têm como motivação a baixa taxa de participação da força de trabalho aqui mencionada. Cada um deles investiga de forma detalhada um segmento específico da força de trabalho. A primeira nota, de autoria de Ana Amélia Camarano e Danielle Fernandes, documenta e analisa uma tendência de queda na participação no mercado de trabalho para homens idosos não aposentados, especialmente para a faixa etária de 50 a 59 anos. A segunda nota, assinada por Ana Luiza de Holanda Barbosa, concentra esta investigação nas mulheres e ressalta a importância da presença de filhos e idosos no domicílio como determinantes da participação da mulher no mercado de trabalho – além de ratificar a importância da educação.

A seção de política em foco traz duas contribuições voltadas ao tema intermediação de mão de obra, ambas provenientes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A primeira traz uma descrição desta política pelo ente responsável por sua condução, ou seja, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, e enfatizam-se ali algumas mudanças recentes na condução da política, entre elas o uso do Portal Mais Emprego. Em seguida, Vinícius Lobo e Viviani Anze aprofundam a descrição desta política no Brasil, apresentando resultados para os anos de 2013 e 2014 referentes a suas diferentes dimensões desta política.

A seção de economia solidária e políticas públicas contém dois ensaios que abordam temas relevantes para o planejamento do futuro das ações de economia solidária na agenda governamental brasileira. O primeiro deles, intitulado *Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: apontamentos iniciais para o debate*, de autoria de Sandro Pereira Silva e Leandro Marcondes Carneiro, apresenta os principais resultados do mapeamento realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) junto a empreendimentos de economia solidária em todo o Brasil. O objetivo deste mapeamento é atualizar o sistema de informações sobre as características estruturais dos empreendimentos para o período entre 2009 e 2013. Os autores ainda ressaltam a importância deste banco de dados sobre a atividade dos empreendimentos para subsidiar novas ações e políticas de apoio à economia solidária no Brasil.

No segundo ensaio, *Conferências Nacionais de Economia Solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária*, Gabriela Cavalcanti Cunha faz um interessante resgate dos principais temas e das propostas discutidas na 1ª e na 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realizadas em 2006 e 2010, respectivamente. Ao destacar o contexto sociopolítico e as propostas aprovadas em cada um dos eixos de discussão, o texto traz uma contribuição importante para a 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, que se realizará em novembro de 2014, e cujo tema é “Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável”.

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

1 INTRODUÇÃO

Esta análise tem como objetivo a apresentação de um panorama geral do mercado de trabalho brasileiro no primeiro quadrimestre de 2014¹ com base, principalmente, nos indicadores da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), serão utilizadas de forma complementar. A evolução dos principais indicadores de desempenho do mercado de trabalho será interpretada à luz dos resultados obtidos nos anos anteriores, focando principalmente no mesmo período do ano de 2013, de modo a minimizar interferências de ordem sazonal.

A fim de balizar os resultados sobre o desempenho do mercado de trabalho, será feita uma breve descrição do ambiente macroeconômico de 2014, com base nas informações disponíveis para o período.² Os indicadores de atividade econômica, nos primeiros meses de 2014, reforçaram a tendência de baixo dinamismo do nível de atividade presente desde o segundo semestre do ano passado. O crescimento de 0,2% do produto interno bruto (PIB) brasileiro, no primeiro trimestre de 2014, em comparação ao trimestre imediatamente anterior, corrobora essa impressão, bem como o crescimento anual de 1,9% no primeiro trimestre de 2014, contra 3,5% no segundo trimestre de 2013. Os indicadores com informações disponíveis para o mês de maio de 2014 divergem a respeito da tendência mais recente, com a produção industrial em queda (-3,3% nos doze meses anteriores a maio de 2014) e crescimento das vendas no varejo (4,8% nos doze meses anteriores a maio de 2014).

O cenário econômico não muito favorável parece ter afetado o comportamento dos agentes no mercado de trabalho, tanto pelo lado da demanda, como pelo lado da oferta. Vê-se que a taxa de atividade apresenta valores bem abaixo dos registrados nos últimos anos e o nível de ocupação se mantém estagnado em relação a 2013.

1. Conforme realçado na apresentação dessa publicação, o período aqui analisado não coincidirá com o primeiro semestre em virtude das dificuldades enfrentadas pelo IBGE na coleta de dados para algumas regiões metropolitanas nos meses de maio e junho.

2. Todos os números que fundamentaram esse panorama macroeconômico estão disponíveis na sinopse macroeconômica do Ipeadata, disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>> e na Carta de Conjuntura de junho de 2014 do Ipea, disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

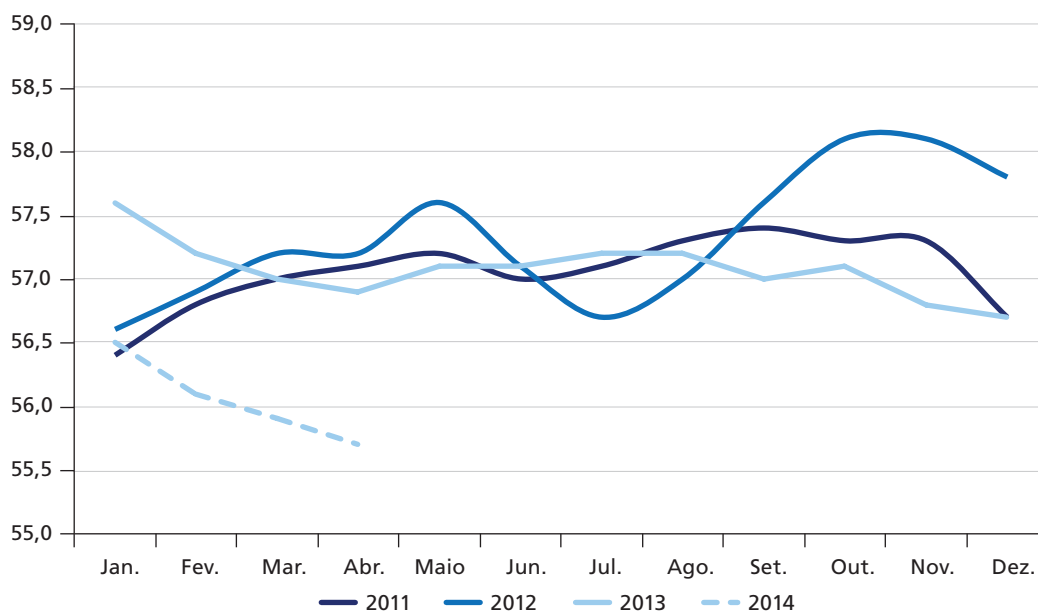
2 TAXA DE ATIVIDADE

O gráfico 1 ilustra a evolução da taxa de atividade ao longo dos anos de 2011 a 2014.³ A tendência de queda desse indicador chama atenção. A taxa média do primeiro quadrimestre de 2014 caiu 2,0% quando comparada ao mesmo período do ano anterior. Ao longo de 2014 a taxa decresceu 0,9 ponto percentual (p.p.), chegando ao patamar de 55,7% em abril. Esse é o menor nível registrado desde dezembro de 2002.

Diante da relevância do movimento reportado para a taxa de participação, nos parece interessante analisar sua evolução de forma desagregada para, eventualmente, detectar algum grupo da população que tenha contribuído, de forma mais incisiva, para a queda observada nesse indicador. Nesse sentido vale destacar a evolução da taxa de participação para as pessoas com 8 a 10 anos de estudo e para as mulheres, que apresentam quedas de 3,8% e 2,7%, respectivamente, no primeiro quadrimestre de 2014, quando comparada ao mesmo período do ano anterior.

GRÁFICO 1

Taxa de atividade (2011-2014)
(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

Na análise comparativa da média entre os primeiros quatro meses de 2013 e 2014, por região metropolitana (RM), a taxa de atividade aumenta somente para Salvador (1,3 p.p.), enquanto Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre apresentam redução nesse indicador (-1,2 p.p., -1,7 p.p., -1,4 p.p., -1,3 p.p. e -1,0 p.p., respectivamente).

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

3 TAXA DE DESOCUPAÇÃO

O gráfico 2 mostra a trajetória da taxa de desemprego para os anos de 2011 a 2014. No primeiro quadrimestre de 2014, ela apresentou um valor médio de 5,0%, ficando 0,6 p.p. abaixo do verificado para o primeiro quadrimestre de 2013. Nos dois primeiros meses do ano, há um crescimento na taxa de desemprego, como é padrão para esse indicador. Entretanto, neste ano a trajetória de aumento já é interrompida em março, o que não é comum de ser observado nos dados da PME.

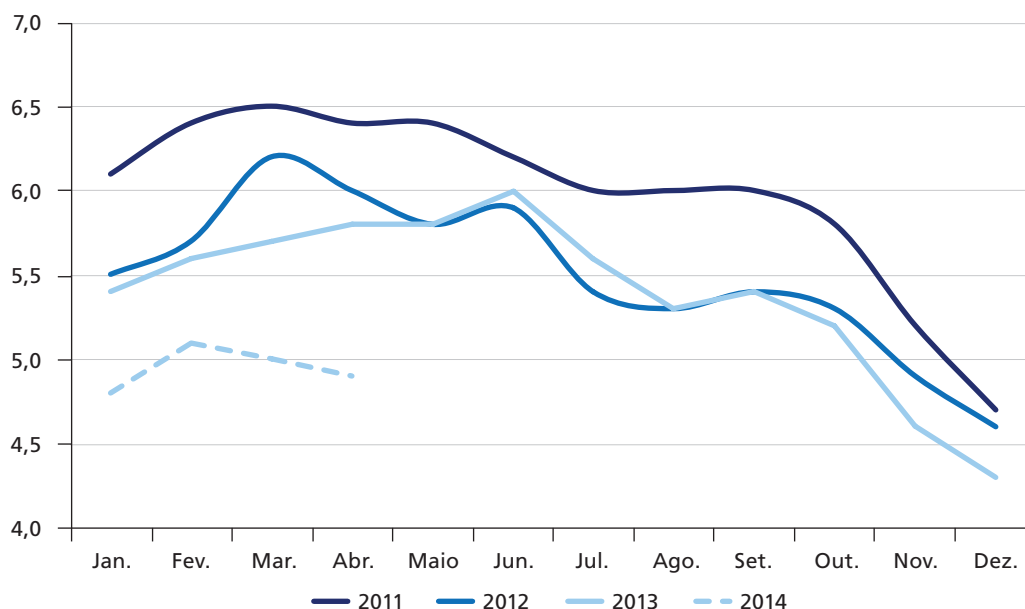
Esse aparente bom desempenho da taxa de desemprego deve ser relativizado tendo em vista a trajetória de queda na taxa de participação analisada acima. Ou seja, há menos pessoas no mercado de trabalho ofertando sua força de trabalho e isso contribui para a manutenção do desemprego em patamares relativamente baixos. Para se ter uma ideia, a taxa de desemprego média no primeiro quadrimestre de 2014 seria de 6,8% caso a taxa de participação se mantivesse no patamar observado no primeiro quadrimestre de 2013.

Para entender melhor a evolução dessa taxa entre o primeiro quadrimestre de 2013 e o de 2014, é interessante desagregá-la segundo características da força de trabalho, com o intuito de identificar algum grupo cuja influência sobre a evolução da taxa agregada tenha se destacado.⁴ Na desagregação por idade, os grupos que apresentaram maior queda na taxa de desemprego no período de análise foram os indivíduos entre 18 e 24 e 25 e 49 anos (-0,9 p.p. e -0,6pp., respectivamente). Na composição por escolaridade, o grupo que apresentou maior redução no indicador foi o com 8 a 10 anos de estudo (-0,8 p.p.). O fato desse último grupo também ter apresentado queda expressiva na taxa de participação sugere uma influência forte desse grupo na dinâmica comentada acima e caracterizada pela combinação de queda na taxa de participação e queda na taxa de desemprego.

GRÁFICO 2

Taxa de desocupação (2011-2014)

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

4. Ver anexo estatístico.

Ao observar esse indicador desagregado por região metropolitana (RM), pode-se notar que, entre 2013 e 2014, o resultado é positivo para a maior parte das RMs que apresentam decréscimo da taxa de desocupação. O destaque negativo fica por conta de Salvador, que apresentou aumento médio na taxa de desocupação de 2,1 p.p. Nas demais RMs essa comparação anual apresenta queda.⁵

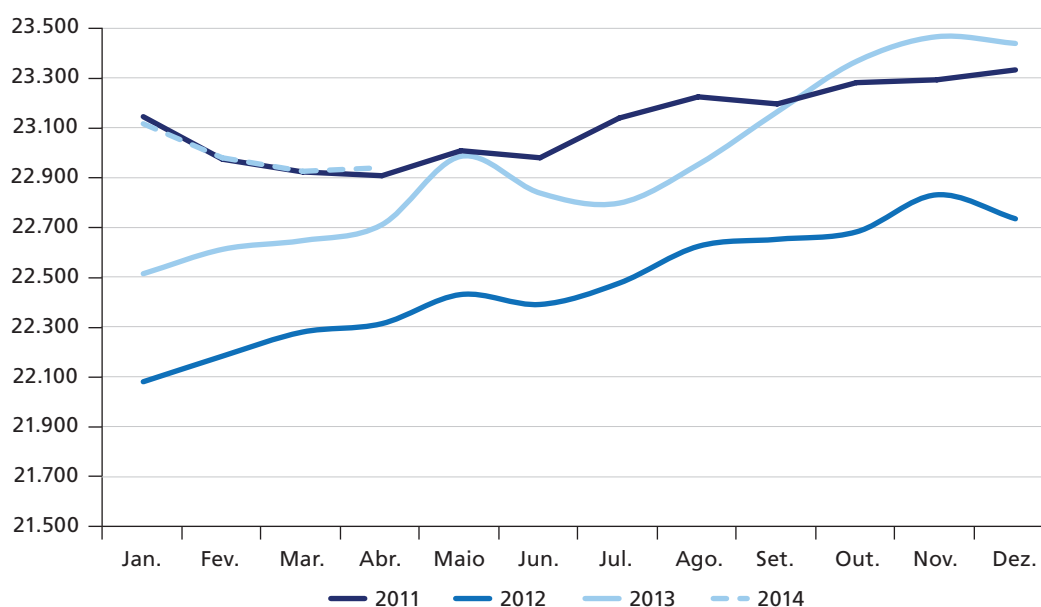
Tal como a PME, a taxa de desemprego na PED apresenta um recuo no primeiro quadrimestre de 2014 em comparação ao mesmo período de 2013. Na PED a magnitude desse recuo fica em 5,83%. Cabe destacar, também, que a maior queda foi observada na RM de Fortaleza, a qual registrou uma variação de -11,08%, e o maior aumento foi registrado em Belo Horizonte, com 21,24%.⁶ Ambas as taxas foram comparadas entre o primeiro quadrimestre de 2014 e o mesmo período de 2013.

4 OCUPAÇÃO E INFORMALIDADE

A população ocupada no primeiro quadrimestre de 2014 revela uma estagnação em relação ao ano anterior, com uma geração de apenas 2 mil postos de trabalho, quando comparada com o mesmo período de 2013. Esse desempenho é bem inferior ao que foi registrado nos últimos anos. Ainda mais preocupante é notar que o nível da população ocupada diminuiu nos primeiros meses de 2014, tendo experimentado um ligeiro aumento apenas no mês de abril, quando atingiu a marca de 22,941 milhões de indivíduos ocupados nas RMs cobertas na amostra da PME. A evolução mensal deste indicador entre os anos de 2011 e 2014 é apresentada no gráfico 3.

Esse comportamento da ocupação total nos leva a crer que o baixo dinamismo no nível de atividade vem afetando o mercado de trabalho e que o principal motivo da manutenção de baixos patamares na taxa de desemprego se deve ao recuo na taxa de participação.

GRÁFICO 3
Número de ocupados (2011-2014)
(Em milhares)



Fonte: PME/IBGE.

5. Na comparação da média trimestral de 2014 com 2013, as demais regiões apresentaram os seguintes resultados: Salvador e Rio de Janeiro, -0,7 p.p.; Belo Horizonte, -0,6 p.p.; e Porto Alegre, -0,5 p.p.

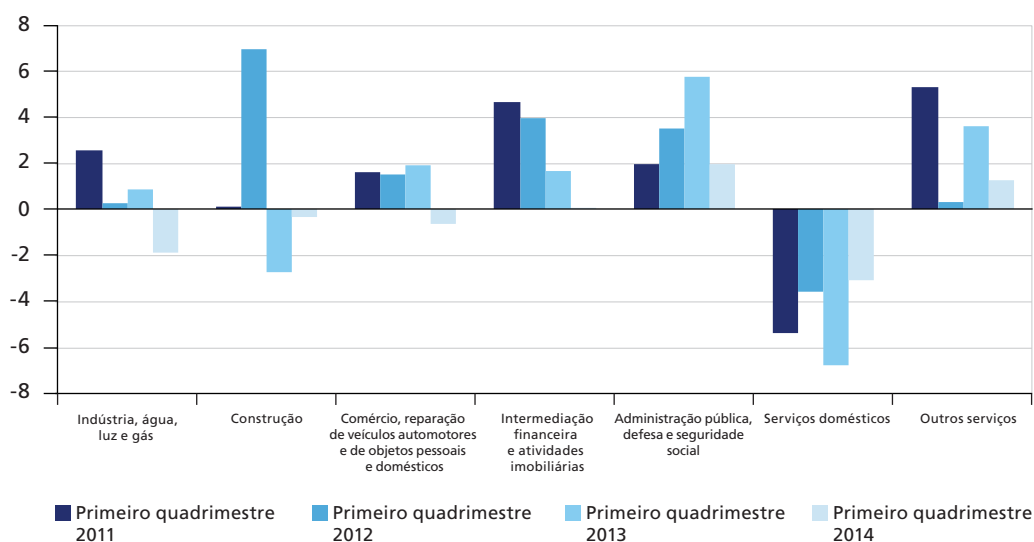
6. Na comparação da média quadrimestral de 2014 com 2013, as demais regiões apresentaram os seguintes resultados: São Paulo, 1,64%; Porto Alegre, -8,24%; Salvador, -7,62%; e Recife, -5,53%.

Entre as regiões metropolitanas cobertas pela PME, com exceção de Salvador e São Paulo, que tiveram variações positivas de 1,37% e 0,44%, respectivamente, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre tiveram reduções ao comparar o desempenho médio da ocupação do primeiro quadrimestre de 2014 com os valores médios do mesmo período de 2013. Nessa comparação, destacam-se Recife e Belo Horizonte, que obtiveram o decréscimo de 1,29% e 1,24% no período de análise.⁷

No gráfico 4 verifica-se o comportamento da variação do nível de ocupação ao longo dos quatro primeiros meses de 2011 a 2014 para diferentes setores de atividade. Nele pode-se notar que a maioria dos setores apresentam queda no primeiro quadrimestre de 2014. Entre os setores analisados, administração pública,⁸ intermediação financeira⁹ e outros serviços¹⁰ destoam como exceções à tendência de queda prevalente nos demais setores. As quedas mais expressivas são registradas para o setor de serviços domésticos¹¹ (3,08%) e para a indústria¹² (1,86%).

GRÁFICO 4

Varição quadrimestral do nível de ocupação por setor de atividade (2011-2014)
(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

Com relação ao CAGED, cabe dizer que os dados apresentaram impressões um pouco distintas das verificadas com base na PME. É importante frisar as diferenças de cobertura destas duas fontes de informação.¹³ No gráfico 5, tem-se a análise quadrimestral da variação da ocupação por setor de atividade dos anos de 2011 a 2014. No CAGED a tendência é positiva em quase todos os setores, sendo o comércio a única exceção ao registrar um

7. O decréscimo das demais RMs pesquisadas entre o primeiro quadrimestre dos anos de 2013 e 2014: Rio de Janeiro, 0,1%; e Porto Alegre, 0,41%.

8. Esse agrupamento abrange, além de administração pública, educação, saúde, serviços sociais, defesa e seguridade social.

9. Esse agrupamento abrange, também, os serviços prestados a empresas, aluguéis e atividades imobiliárias.

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

11. Esse agrupamento abrange atividades de unidades domésticas que contratam empregados domésticos, tais como: cozinheiros, copeiros, arrumadeiras, motoristas, lavadeiras, passeadeiras, babás, jardineiros, governantas, caseiros etc. para atender às necessidades de seus residentes.

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

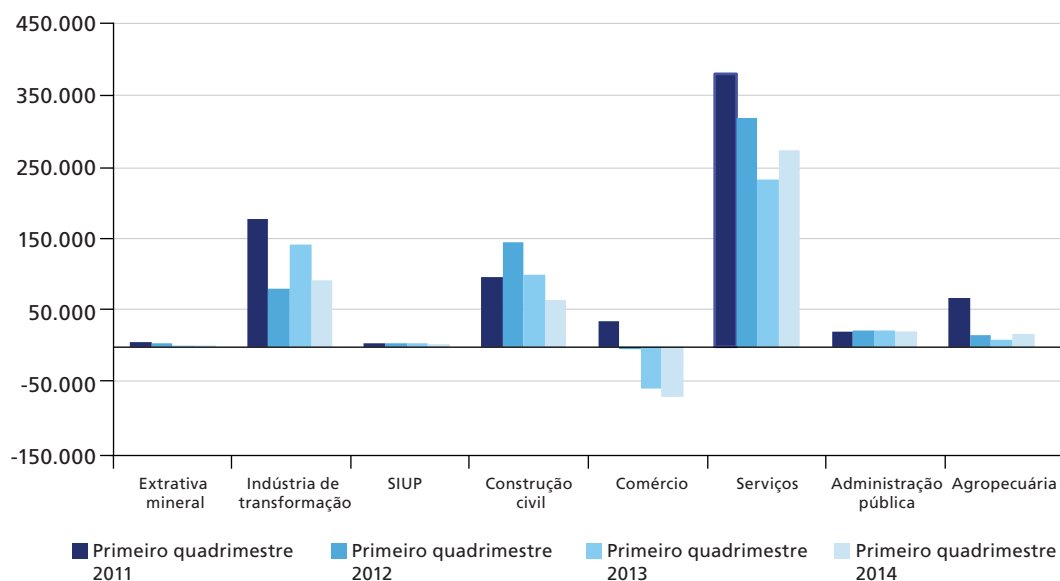
13. Por um lado o CAGED cobre todo o território nacional; por outro, essa fonte de informação lida apenas com os vínculos formais.

saldo líquido negativo entre admissões e desligamentos. Vale ressaltar o contraste com a PME em particular para a indústria que registra um saldo positivo no CAGED.

GRÁFICO 5

Varição quadrimestral do nível de ocupação por setor de atividade (2011-2014)

(Em milhares)



Fonte: CAGED/MTE.

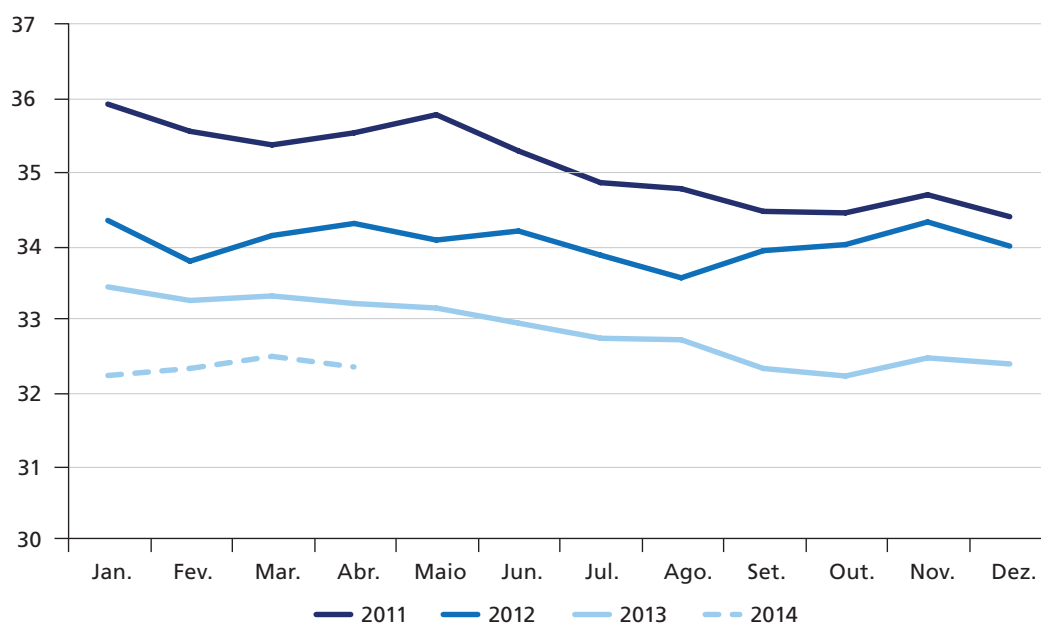
Analisando a evolução da população ocupada por posição na ocupação, o destaque fica por conta dos ocupados por conta própria, que registraram um crescimento de 4,14% no primeiro quadrimestre de 2014 em relação ao mesmo período de 2013, o que equivale, em valores absolutos, a 171 mil novos ocupados por conta própria. Na outra ponta, os empregados sem carteira assinada registraram um decréscimo de 10,79%. Já o contingente de empregados com carteira assinada registrou um aumento de 1,3% para o primeiro quadrimestre de 2014 em comparação ao mesmo período de 2013.

O contraste entre os resultados dos grupos de empregados com e sem carteira assinada moldam a evolução do grau de informalidade, que também sofre influência do grupo de trabalhadores por conta própria. O gráfico 6 permite dizer que a taxa de informalidade média da população ocupada no primeiro quadrimestre de 2014 ficou em 32,4%, o que representa uma queda de 0,9 p.p. em relação ao primeiro quadrimestre de 2013. Vale destacar que nos primeiros meses de 2014 houve uma reversão na tendência de queda da informalidade que vinha sendo registrada ao longo de 2013. Em função disto, a diferença entre os valores registrados em 2014 e aqueles registrados em 2013 foi caindo mês a mês, atingindo 0,8 p.p. em abril, quando a taxa de informalidade foi de 32,4%.

GRÁFICO 6

Evolução do grau de informalidade (2011-2014)

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

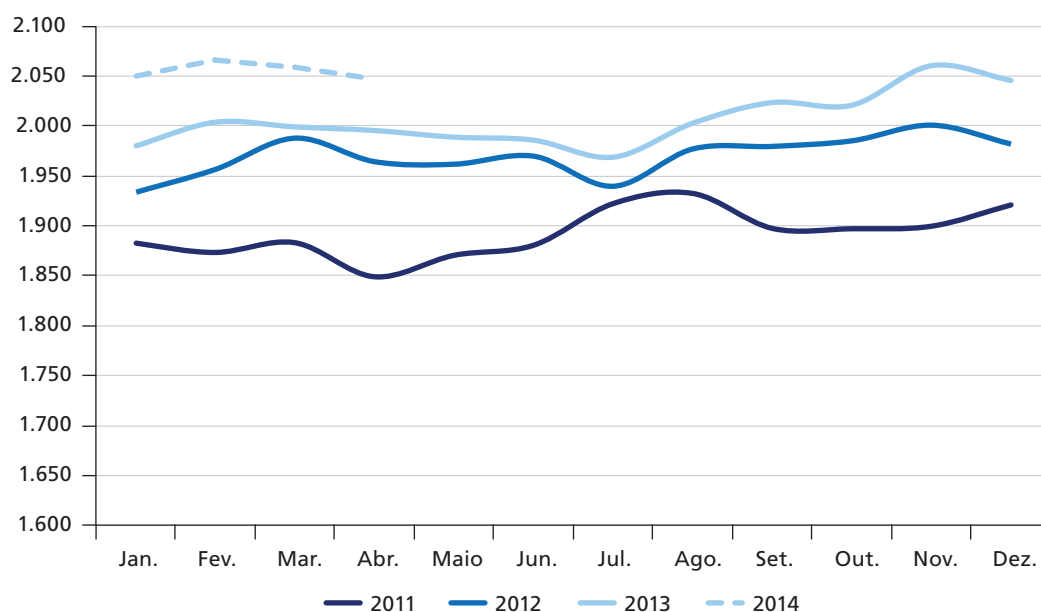
5 RENDIMENTO E MASSA SALARIAL

O rendimento médio real habitualmente recebido registrou um ganho médio de 3,2% no primeiro quadrimestre de 2014 em comparação ao mesmo período de 2013, ficando em torno de R\$ 2.036,73 e registrando o valor de R\$ 2.028,00 em abril. No gráfico 7 é possível notar também que, apesar de se manter em patamares superiores em comparação com os anos anteriores, o rendimento real aumentou apenas entre janeiro e fevereiro e entrou em uma suave trajetória de declínio desde então.

GRÁFICO 7

Rendimento médio real habitual (2011-2014)

(Em R\$)

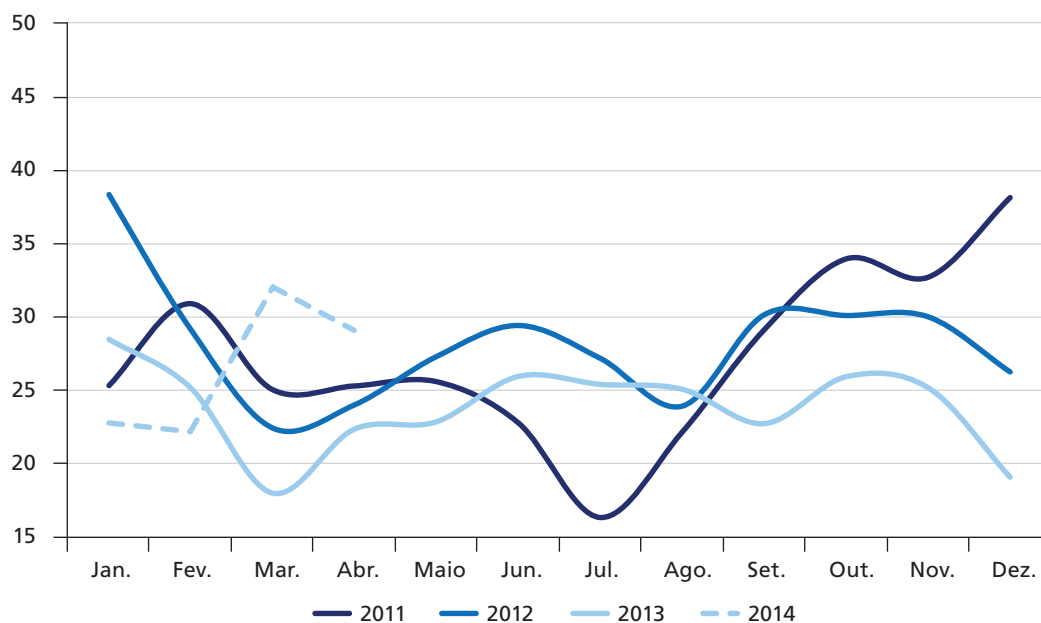


Fonte: PME/IBGE.

A elevação dos rendimentos entre o primeiro quadrimestre de 2014, quando comparado ao mesmo período de 2013, foi registrada para os trabalhadores com carteira assinada (2,4%) e em menor medida para o trabalhador por conta própria (0,1%). Os trabalhadores do setor público e aqueles sem carteira tiveram o rendimento real praticamente inalterado. Consequentemente, o diferencial salarial entre empregados com e sem carteira cresceu 9,2% entre os primeiros quadrimestres de 2013 e 2014. A evolução desse diferencial é reportada no gráfico 8. É notável o crescimento abrupto desse diferencial nos meses de março e abril de 2014.

GRÁFICO 8

Diferencial de rendimentos entre os trabalhadores com e sem carteira (2011-2014)
(Em %)



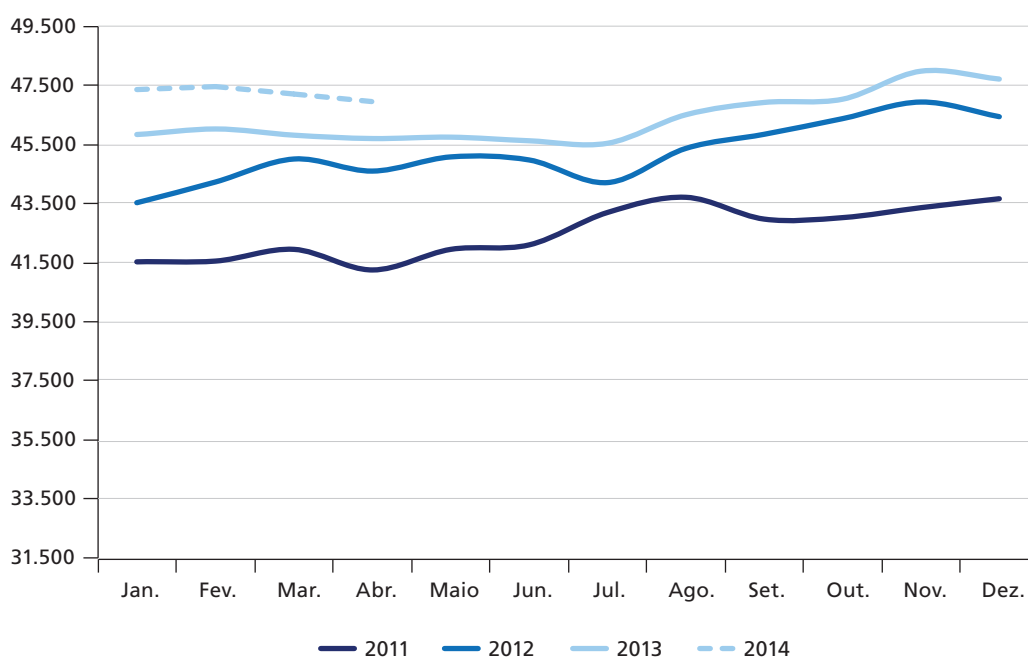
Fonte: PME/IBGE.

No plano regional, entre os quadrimestres analisados, as maiores variações positivas foram para o Rio de Janeiro e Porto Alegre, registrando um aumento de 6,0% e 5,1%, respectivamente.¹⁴

No gráfico 9 observa-se a evolução da massa salarial no período de 2011 ao primeiro quadrimestre de 2014. Pode-se notar que este indicador vem se mantendo estável neste último período. Esse comportamento também pode ser observado no primeiro quadrimestre do ano anterior. A variação da média do primeiro quadrimestre de 2014, quando comparada com o mesmo período de 2013, foi de 3,2%.

14. Crescimento das demais RMs pesquisadas entre os primeiros quadrimestres de 2013 e 2014: Recife, 2,42%; São Paulo, 2,16%; Salvador, 1,65%; e Belo Horizonte, 1,19%.

GRÁFICO 9
Massa salarial
 (Em bilhões)



Fonte: PME/IBGE.

A elevação dos rendimentos reais de 2013 para 2014 torna o comportamento do mercado de trabalho um tanto intrigante. Por um lado, observa-se um arrefecimento na participação das pessoas em idade de trabalhar, o que torna lícito conjecturar que o mercado de trabalho está menos atrativo; por outro, o aumento das remunerações justifica defender exatamente o oposto. A resposta a essa contradição irreconciliável em termos agregados parece passar pela avaliação de mudanças no contingente dos ocupados, notadamente em termos educacionais e regionais e, talvez até mais reveladora, a inspeção do perfil das pessoas que estão se retirando do mercado. Esses temas colocam-se, então, como pontos importantes da agenda de pesquisa do futuro imediato.

NOTAS TÉCNICAS

O QUE ESTÃO FAZENDO OS HOMENS MADUROS QUE NÃO TRABALHAM, NÃO PROCURAM TRABALHO E NÃO SÃO APOSENTADOS?

Ana Amélia Camarano

Daniele Fernandes

PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa

O QUE ESTÃO FAZENDO OS HOMENS MADUROS QUE NÃO TRABALHAM, NÃO PROCURAM TRABALHO E NÃO SÃO APOSENTADOS?

Ana Amélia Camarano¹
Daniele Fernandes²

1 INTRODUÇÃO

Desde a Antiguidade, as culturas ocidentais mostram uma preocupação em dividir a vida humana em fases buscando encontrar nelas alguma ordem e previsibilidade. Estas são marcadas, de um lado, por eventos biológicos, como puberdade, menarca, maternidade, menopausa, viuvez, senilidade, morte etc.; e por outro, por eventos sociais, como formatura, primeiro emprego, casamento, aposentadoria etc. Ao longo da história, o Estado moderno assumiu questões que eram da ordem privada e familiar e passou a regulamentar as etapas do curso da vida. Estas são normatizadas do nascimento à morte, com ênfase na escolarização, entrada e saída do mercado de trabalho e aposentadoria (Debert, 2010).

Até pouco tempo atrás, consideravam-se apenas três fases: primeira (infância e adolescência); segunda (vida adulta); e terceira (velhice). A entrada no mercado de trabalho é um dos eventos que marca o início da vida adulta para os homens e, da mesma forma, a saída dele, via aposentadoria, é o que caracteriza a entrada na última fase da vida ou a velhice. Ou seja, os homens têm a vida pautada pelo mercado de trabalho, dado que a escola, que marca a infância, pode ser considerada como o evento preparatório para ele. Para as mulheres, casamento e maternidade ainda são os eventos mais importantes na sua inserção social nessa fase da vida, muito embora a sua participação, tanto na escola quanto no mercado de trabalho, tenha crescido (Camarano, 2006).

O que se pretende chamar a atenção nesta nota é para o crescimento do número de homens brasileiros de 50 a 69 anos que não trabalhavam, nem procuravam trabalho e nem eram aposentados³ entre 1992 e 2012. Estes homens passarão a ser chamados de “nem nem”. Constituíam 4,2% dos homens nessa faixa etária, em 1992, e passaram a constituir 7,9% em 2012. Esse aumento ocorreu devido à redução da sua participação na atividade econômica e foi mais elevado no grupo 50-59 anos. Por outro lado, embora a proporção de mulheres nessa categoria seja predominante, a proporção de mulheres nessa condição diminuiu de 23,4% para 18,8%.

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc do Ipea.

3. Para medir não trabalhar e não procurar trabalho, utilizou-se o conceito de população economicamente ativa (PEA). Entre os aposentados, incluiu-se, também, pessoas que não recebiam pensão por morte.

O fenômeno dos “nem nem” foi primeiro observado entre a população jovem, no caso jovens que não estudavam e nem trabalhavam. No grupo de jovens também predominam as mulheres, mas tem se observado um aumento no número de homens de 15 a 29 anos e uma redução no número de mulheres.⁴ Por razões diversas, tal fenômeno pode apresentar implicações socioeconômicas importantes nas duas situações. No presente trabalho, chama-se a atenção para o novo regime demográfico, que já está requerendo uma permanência mais longa do trabalhador na atividade econômica para compensar, pelo menos parcialmente, os efeitos negativos do envelhecimento populacional e da redução da oferta de força de trabalho. No entanto, o que se observa entre os homens brasileiros, não é apenas uma aposentadoria precoce, mas, também, uma parcela crescente que deixam o mercado de trabalho sem se aposentarem. Isto leva a se perguntar em que fase da vida esses homens podem estar alocados, ou se novos eventos/papéis sociais estão caracterizando a vida dos homens brasileiros.

A pergunta principal desta nota técnica é se esses homens estão em condições de vulnerabilidade: não procuram trabalho por desalento, não estão aposentados por falta de um histórico de contribuições e/ou estão inseridos em uma família capaz de garantir-lhes a sobrevivência básica até conseguirem uma posição satisfatória no mercado de trabalho e/ou se aposentarem. O objetivo desta nota é traçar um perfil desse subgrupo populacional, tendo como pano de fundo as vulnerabilidades e potencialidades advindas do contexto familiar no qual ele está inserido, comparando com as outras possibilidades de inserção social. Parte-se do pressuposto de que idade, escolaridade, estado conjugal, condição no domicílio e renda domiciliar afetam a alocação do tempo desses indivíduos.

A nota está dividida em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção analisa a evolução e as características dos homens brasileiros de 50 a 69 anos que não estavam na força de trabalho e não eram aposentados nos anos de 1992, 2002 e 2012; a terceira descreve a inserção social desses indivíduos; a quarta, as suas condições nas famílias, comparando com as condições dos que vivenciavam outras formas de inserção social. Em seguida, apresenta-se uma síntese dos resultados.

Os dados utilizados são os das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 1992, 2002 e 2012 e dos Censos Demográficos de 1980 e 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

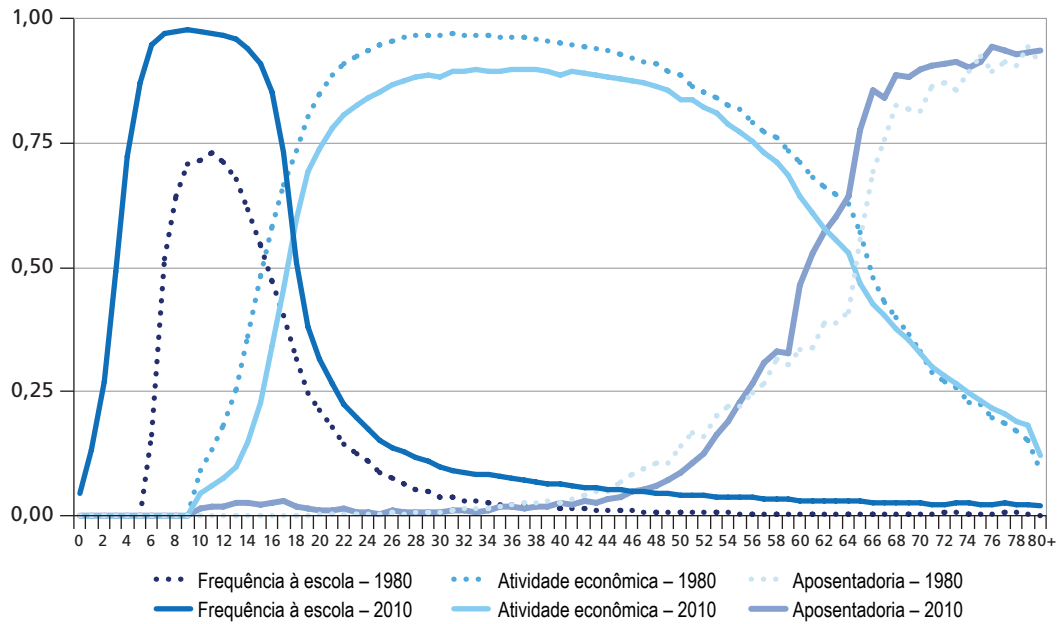
2 ALOCAÇÃO DO TEMPO ENTRE O TRABALHO E A APOSENTADORIA

Como já se mencionou anteriormente, a participação no mercado trabalho é o evento que, tradicionalmente, caracteriza a vida dos homens. O gráfico 1 mostra a divisão do ciclo da vida dos homens brasileiros nas três fases, considerando a sua participação nos eventos sociais ligados ao mercado de trabalho, em 1980 e 2010.⁵ Pode-se observar que as etapas são claramente definidas pela participação nos eventos mencionados. Observa-se, além disto, que uma etapa é subsequente à outra e que há um encadeamento da prevalência desses eventos ao longo da vida. Mas, por outro lado, verifica-se que esses homens participavam, simultaneamente, de mais de um evento, o que parece ser uma tendência crescente no tempo e tem sido verificado, também, em outras partes do mundo. Atualmente, pessoas de todas as idades mudam de trabalho com muito mais facilidade e combinam diferentes atividades como trabalho e escola, aposentadoria e escola (Martin e Pearson, 2005; Camarano, 2006).

4. Ver Camarano (2000); Camarano, Mello e Kanso (2006); Camarano, Kanso e Fernandes (2013); Costa, J.; Ulyseia, G. (2014).

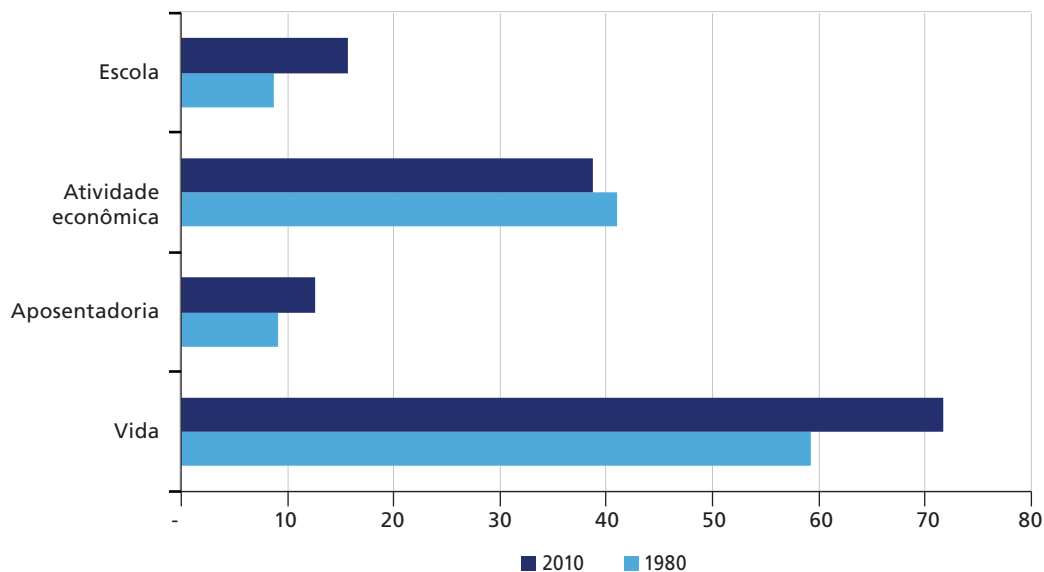
5. Uma análise da participação nestes eventos entre 1980 e 2000 para homens e mulheres pode ser encontrada em Camarano, Mello e Kanso (2006).

GRÁFICO 1
Brasil: proporção de indivíduos do sexo masculino nos principais eventos ligados ao ciclo da vida



No gráfico 1, observam-se várias mudanças nos trinta anos estudados: de um lado, as pessoas passaram a entrar mais cedo na escola e a sair mais tarde dela; de outro, entraram mais tarde no mercado de trabalho. A idade média de entrada no mercado de trabalho passou de 16,0 para 17,6 anos,⁶ e a saída ocorreu mais cedo, bem como a aposentadoria. O resultado, como mostra o gráfico 2, é que as pessoas estão vivendo mais e passando mais tempo na escola e na condição de aposentados. As mortes estão cada vez mais concentradas nas idades extremas. Entretanto, passam menos tempo nas atividades econômicas. Pode-se perceber uma mudança no ciclo da vida, o que para Sheehy (1996) é uma “verdadeira revolução”.

GRÁFICO 2
Brasil: duração dos eventos que marcam o ciclo da vida dos homens



6. Estimativas das autoras.

A infância termina mais cedo, a menarca e a sexualidade começam mais cedo. Por outro lado, a adolescência e a juventude se prolongam. Isto leva a se perguntar se a vida adulta está terminando mais tarde e, conseqüentemente, a entrada na última fase da vida, ou na velhice, está começando mais tarde. A aposentadoria, ou seja, a saída do mercado de trabalho, é tradicionalmente o evento que marca a entrada na última fase da vida. Contraditoriamente ao aumento da esperança de vida, a idade média em que as pessoas se aposentam está diminuindo em quase todo o mundo, inclusive no Brasil. Em 1980, as pessoas se aposentavam, em média, aos 61,0 anos, e aos 59,7 em 2010.⁷ Para Debert (2010, p. 65), “a vida adulta está espremida entre uma juventude ‘interminável’ e uma aposentadoria precoce”.

Mas, como no Brasil a legislação permite que o aposentado volte ao mercado de trabalho sem nenhuma restrição, essa aposentadoria “precoce” pode não significar uma saída do mercado de trabalho. De fato, para 2010 estimou-se que os homens saíram do mercado de trabalho aos 63,4 anos, 3,7 anos depois de aposentados. Essa participação simultânea torna tênue a delimitação das fases da vida.

Muito embora o *timing* e a frequência da participação dos homens nesses eventos tenham mudado, a questão levantada nesta nota é como entender o aumento no número de pessoas de 50 a 69 anos que não participava em nenhum deles. Eram 3,9 milhões de pessoas em 1992, ou seja, 23,3% da população desse grupo etário, número este que passou para 6,5 milhões em 2012. Este aumento foi relativamente menor que o crescimento da população de 50 a 69 anos, o que resultou em uma redução dessa proporção para 18,8%. Essa redução se deve à diminuição da proporção de mulheres nessa categoria, que passou de 40,3% para 28,1%. Já a proporção de homens nessa condição aumentou de 4,2% para 7,9%. Em termos absolutos, passou de 330 mil para 1,3 milhões.

Apesar disso, a grande maioria desse segmento ainda era composta por mulheres, 80,5% em 2012, embora esta participação venha decrescendo no tempo; em 1992 era de 91,5%. Isso leva a crer que exista um forte componente de gênero nesse fenômeno. Assume-se que uma parte dessas mulheres tenha constituído família e esteja desempenhando o papel tradicional de mãe e dona de casa. Aproximadamente 78% das mulheres que não trabalhavam e não eram aposentadas estavam casadas e 91,2% tinham tido filhos vivos em 2012.

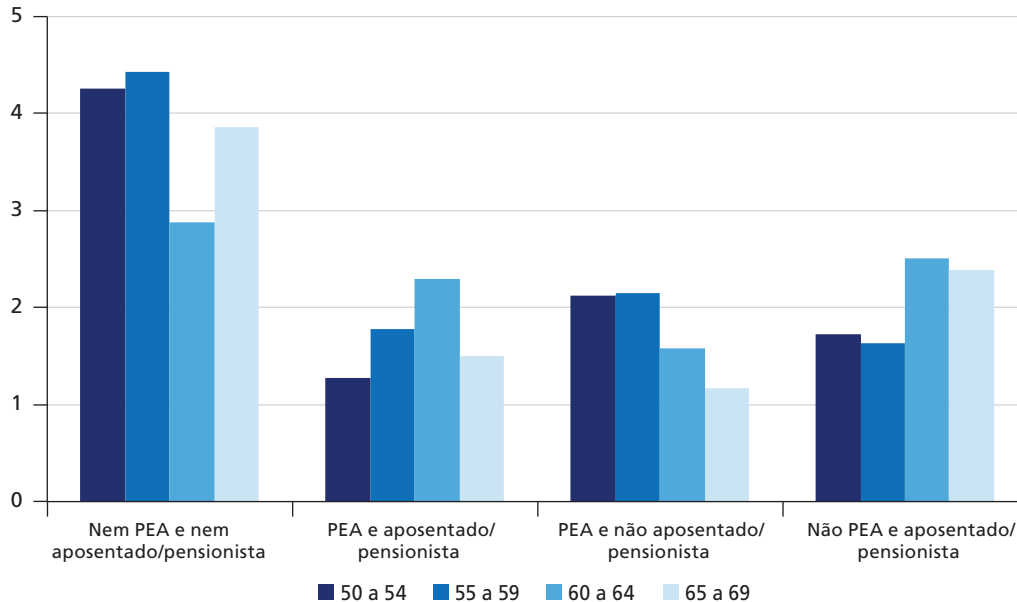
O incremento no número de homens que não trabalhavam e não eram aposentados se verificou em todos os quatro grupos de idade considerados, mas de forma mais intensa nos dois primeiros grupos, ou seja, na faixa de 50 a 59 anos, conforme mostra o gráfico 3; constituíam aproximadamente 9% deste grupo etário. Isto sugere que esses homens não cumpriram o requisito para se aposentarem e experimentavam dificuldades para se inserir em alguma atividade econômica. Dentre as dificuldades, citam os preconceitos com relação ao trabalho das pessoas mais velhas. Embora tenham mais experiência profissional que os mais jovens, têm mais dificuldades de acompanhar as mudanças tecnológicas, as taxas de absenteísmo no trabalho são mais elevadas devido a morbididades, têm menos força física etc. Isto sugere a necessidade de se elevar o número de oportunidades profissionais para esse grupo, por meio de políticas de capacitação

7. Estimativas das autoras.

continuada, de saúde ocupacional, de redução de preconceitos, entre outras, pois entre as quatro categorias estudadas nas quais esses indivíduos podem estar inseridos,⁸ esta foi a que mais cresceu em termos relativos.

GRÁFICO 3

Brasil: variação relativa da população de 50 a 69 anos segundo as categorias de uso do tempo – 1992-2012



Fonte: PNAD de 1992, 2002 e 2012/IBGE.

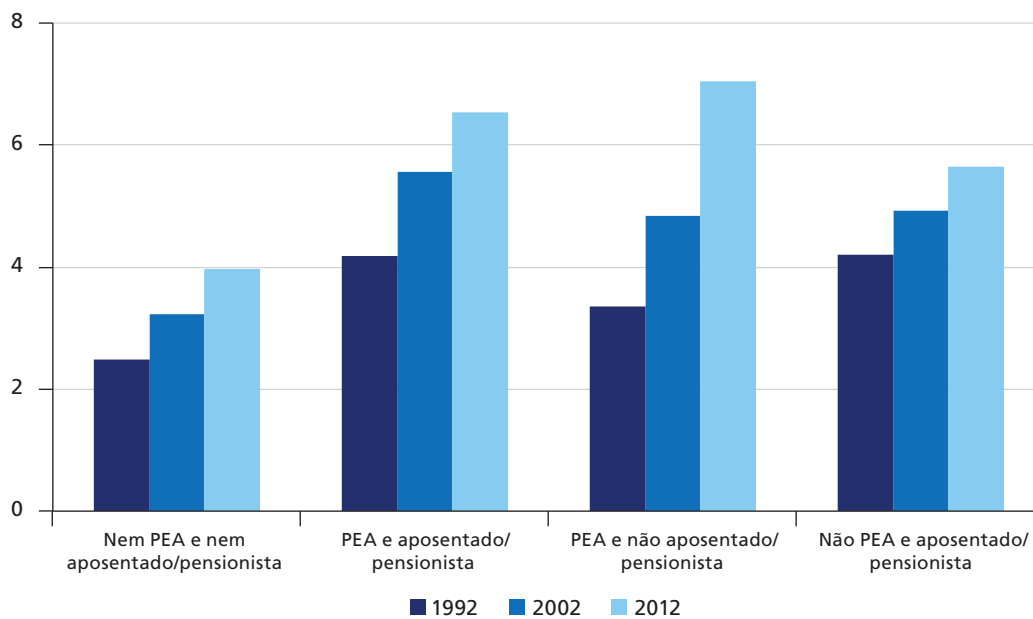
A segunda categoria que mais cresceu no período foi a formada por homens que eram apenas aposentados ou pensionistas; ou seja, não participavam da PEA. Os homens de 60 a 64 anos foram responsáveis por aproximadamente 60% desse incremento, evidenciando o avanço da cobertura da seguridade social. No conjunto das quatro categorias, a predominante é a formada por homens que apenas participavam da PEA, mas a proporção deles nessa categoria diminuiu de 57,5% para 55,3%. Também diminuiu a proporção dos que trabalhavam e eram aposentados ou pensionistas. Sintetizando, esses dados deixam claro que a redução da participação masculina ocorreu, também, sem o ingresso na aposentadoria.

O gráfico 4 apresenta o número médio de anos de estudo dos homens brasileiros de 50 a 69 anos pelas quatro categorias estudadas em 1992, 2002 e 2012. Observam-se ganhos na escolaridade de todos os homens, mais expressivos para aqueles que apenas faziam parte da PEA e não eram aposentados. Em 2012, a mais baixa escolaridade foi observada para os “nem nem”, aproximadamente quatro anos de estudo, e a mais alta para aqueles que apenas trabalhavam. A diferença entre eles foi de aproximadamente três anos. A menor escolaridade pode, também, ser um fator para explicar as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Camarano, Kanso e Fernandes (2013) mostraram que uma maior escolaridade leva a uma participação mais elevada nas atividades econômicas por parte das pessoas em idades mais avançadas e, conseqüentemente, a uma renda mais elevada.

8. As quatro categorias consideradas são: não participar da PEA e não ser aposentado e nem pensionista; participar da PEA e ser aposentado e/ou pensionista; participar da PEA e não ser aposentado e nem pensionista; e não participar da PEA e ser aposentado e/ou pensionista.

GRÁFICO 4

Brasil: número médio de anos de estudos da população masculina de 50 a 69 anos segundo as categorias de uso do tempo



Fonte: PNAD de 1992, 2002 e 2012/IBGE.

3 EM QUAIS FAMÍLIAS⁹ VIVEM OS HOMENS “NEM NEM”?

A condição na família é um indicador importante, porque é dentro dela que as decisões sobre trabalhar para prover ou cuidar dos membros dependentes são realizadas. Os contratos tradicionais de gênero estabelecem que cabe ao homem trabalhar para prover a família e às mulheres cuidar dos membros dependentes. Dos homens “nem nem”, aproximadamente um quarto declarou ter algum rendimento nos três anos analisados, o que, por definição, não são nem de aposentadoria e nem de pensão por morte. Em 2012, aproximadamente um terço desse rendimento era oriundo de aluguéis, 27,8% de doações e o restante foi classificado como juros, dividendos e benefícios sociais etc. Tentando inferir como vivem esses homens, analisou-se a sua condição na família comparada a dos demais homens da mesma idade localizados nas três outras categorias. Estas foram agrupadas em apenas uma para facilitar a comparação (tabela 1).

TABELA 1

Brasil: proporção de homens de 50 a 69 anos pela condição no domicílio segundo as categorias de uso do tempo

(Em %)

	Não trabalham e não são aposentados/pensionistas			Outras categorias		
	1992	2002	2012	1992	2002	2012
Chefe	80,1	74,4	67,2	94,2	92,0	80,0
Cônjuge	1,1	5,6	13,1	0,9	3,3	14,3
Filho	5,3	7,1	9,1	1,1	1,5	2,1
Outro parente	12,4	12,2	9,7	3,4	2,9	3,3
Outros	1,2	0,6	1,0	0,4	0,3	0,4

Fonte: PNAD de 1992, 2002 e 2012/IBGE.

9. A unidade de análise aqui utilizada é o domicílio, embora o trabalho se refira quase sempre à família. Para uma discussão do conceito de família e domicílio, consulte Medeiros (2002).

Entre os homens “nem nem” predominavam os chefes de família, mas em proporção decrescente – passou de 80,1% para 67,2% entre 1992 e 2012. Esta redução foi compensada pelo aumento da proporção de cônjuges e de filhos. A proporção de homens cônjuges passou de 1,1% para 13,1%, sinalizando para uma possível mudança nas relações de gênero. Por exemplo, segundo a PNAD de 2012, 81,5% desses homens cônjuges tinham uma esposa que declarou ter rendimentos próprios, oriundos do trabalho ou de aposentadoria. Também se observou um crescimento na proporção de homens maduros na condição de filhos,¹⁰ o que sugere que no caso de separações e/ou pela falta de trabalho/renda, esses homens voltam para a casa dos pais. Essa proporção passou de 5,3% para 9,1%. Uma outra característica da vida adulta é a saída da casa dos pais e a constituição de um domicílio próprio. Pergunta-se, portanto, o que significa essa volta.

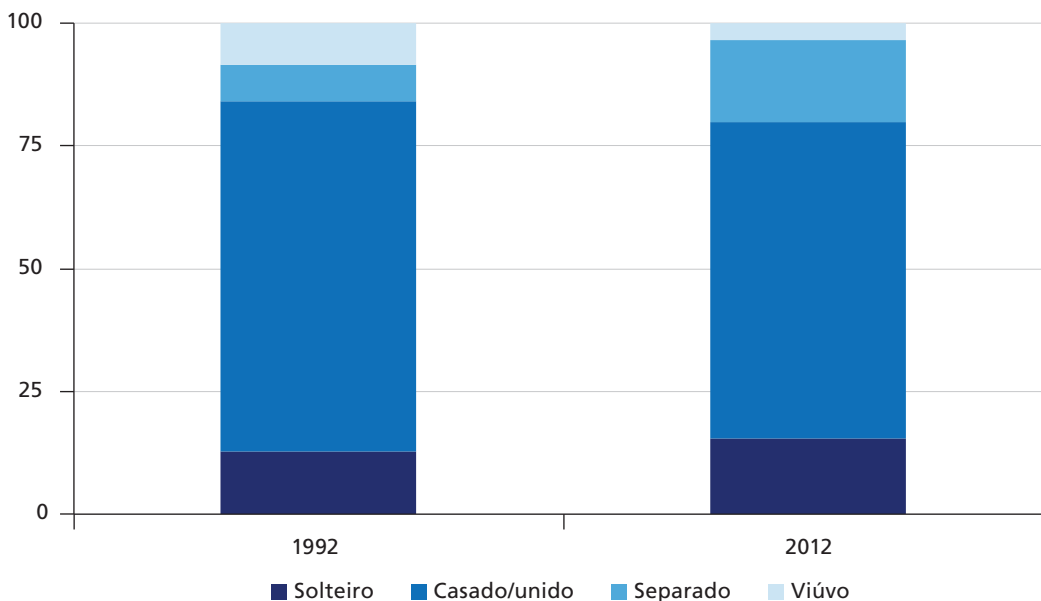
Entre os homens das demais categorias também predominavam os chefes de família em proporções decrescentes. No entanto, as proporções são mais elevadas do que entre os homens “nem nem”. Em 2012, enquanto 67,2% destes eram chefes de família, a proporção comparável para as demais categorias foi de 80,0%. Neste último caso, a redução na proporção de chefes foi compensada apenas pelo aumento da proporção de homens cônjuges, sinalizando, também, para uma mudança nas relações de gênero.

Mudanças na condição na família são, em geral, relacionadas a alterações no estado conjugal, conforme mostra o gráfico 5. A maioria dos homens que não trabalhava e nem recebia benefício de aposentadoria ou pensão era casada, proporção esta que diminuiu de 71,3% para 64,6%. Por outro lado, aumentou a proporção de separados, de 7,4% para 16,6%, e a de solteiros, que passou de 12,8% para 15,3%. Os aumentos nas duas proporções podem explicar o crescimento na proporção desses homens na condição de filhos.

GRÁFICO 5

Brasil: distribuição proporcional dos homens de 50 a 69 anos que não trabalham e nem são aposentados, por estado conjugal

(Em %)



Fonte: PNAD de 1992, 2002 e 2012/IBGE.

10. Estimou-se uma idade média para estes filhos de 54,0 anos.

4 QUEM FINANCIA ESSES HOMENS?

A tabela 2 mostra que os homens que não trabalhavam e nem eram aposentados estavam inseridos em famílias cujo rendimento médio domiciliar, tanto total quanto *per capita*, era bem mais baixo do que o das famílias que tinham homens de 50 a 69 anos nas outras categorias. O valor do rendimento médio *per capita* dos domicílios nos quais moravam pelo menos um “nem nem” era 60% do rendimento dos domicílios dos homens de 50 a 69 anos localizados nas outras categorias. A menor escolaridade dos chefes dos domicílios com “nem nem”, 1,3 anos a menos que os chefes de domicílio sem “nem nem”, pode ajudar a explicar o seu menor rendimento. Entretanto, membros que participam das atividades econômicas, também, resultam em um menor rendimento médio domiciliar.

TABELA 2

Brasil: algumas características de rendimento dos domicílios com pessoas de 50 a 69 anos nas categorias de uso do tempo – 2012

Características	Com pelo menos uma pessoa que não é PEA e nem aposentado/pensionista	Sem nem nem
Número médio de moradores	3,4	3,0
Idade média do chefe	58,9	57,9
Número médio de anos de estudo do chefe do domicílio	5,5	6,8
Rendimentos (R\$)		
Rendimento médio domiciliar	2.360,28	3.435,60
Rendimento médio <i>per capita</i> dos domicílios que tem adultos na categoria estudada	697,2	1.143,2
Fontes de rendimento dos chefes (%)		
Trabalho	53,9	62,0
Aposentadoria/pensão	37,5	34,9
Aluguel	4,0	1,9
Doações	0,8	0,1
Outros rendimentos ¹	3,9	1,2
Contribuição da renda dos membros nos domicílios (%)		
Chefe	54,0	55,5
Cônjuge	13,2	21,4
Filho	25,6	16,5
Outro parente e outro membro	7,3	6,6
Participação na PEA		
Número médio de pessoas que fazem parte da PEA	1,2	1,7
Número médio de mulheres que fazem parte da PEA	0,4	0,8

Fonte: PNAD de 2012/IBGE.

Nota: ¹ Outros rendimentos são: rendimento de abono permanência, juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos.

Cerca de 55% da renda dos dois tipos de domicílios considerados era oriunda da renda do chefe. A segunda contribuição importante na renda dos domicílios com “nem nem” era dos filhos (25,6%), e nos outros domicílios, do cônjuge (21,4%). Esta contribuição relativamente mais alta dos filhos ocorreu em famílias nas quais os chefes eram ligeiramente mais velhos.

O trabalho era a principal fonte de renda nos dois casos, o que é compatível com o momento no ciclo vital dos chefes, cuja idade média estava em torno de 58 anos. Esta contribuição era mais baixa nos domicílios dos “nem nem”, em parte, porque o número de pessoas que trabalhavam nestes domicílios era menor, uma diferença de 0,5 pessoas. Isto pode, talvez, ser explicado pelo menor número de mulheres na PEA, 0,4 a menos do que nos domicílios sem “nem nem”. No entanto, as famílias com nem nem são maiores. Isto significa uma maior dependência sobre a renda dos que trabalham ou sobre os benefícios sociais. Nos dois tipos de domicílios, os programas sociais, incluindo aí o seguro-desemprego, bolsa família, aposentadorias e pensões tinham uma contribuição importante. Esta era mais elevada naqueles com “nem nem”. A contribuição de doações de membros não residentes nos domicílios era muito baixa.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Observou-se que a redução da participação da população masculina nas atividades econômicas é resultado de uma entrada mais tarde e saída mais cedo do mercado de trabalho. Mas esta saída não está associada apenas à aposentadoria “precoce”. Entre 1992 e 2012, observou-se um crescimento tanto relativo quanto absoluto no número de homens que não trabalhavam e não eram aposentados e nem pensionistas. Esse aumento foi mais expressivo entre os de 50 a 59 anos, o que sinaliza para uma dificuldade do mercado de trabalho de absorvê-los. Não se investigou neste trabalho se esse crescimento poderia estar associado a alguma incapacidade física, cognitiva ou mental para o trabalho.

É muito comum encontrar na literatura que o trabalho é o evento social mais importante da vida dos homens, pois os contratos tradicionais de gênero estabelecem os papéis de provedor para eles e o de cuidadora para as mulheres. Eventos ligados ao mercado de trabalho, como escola e aposentadoria, definem as fases da sua vida. Nesse caso, pergunta-se como se pode entender essa não inserção em nenhum desses eventos. O processo, aqui estudado, pode estar sinalizando para mudanças nas relações de gênero, dado que se observou uma diminuição na proporção de homens chefes de família e um aumento na de cônjuges e filhos. Pode, também, ser reflexo de necessidades frente a dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o que requer uma maior participação das mulheres nas atividades econômicas. Em outras palavras, mudanças nas relações de gênero podem estar sendo causadas por dificuldades experimentadas pelos homens no mercado de trabalho. A baixa escolaridade dos “nem nem”, pode estar contribuindo para essa dificuldade.

A tendência aqui analisada vai em sentido contrário ao requerido pelo novo regime demográfico. A saída mais tarde do mercado de trabalho é um requisito importante para contrabalançar os desafios trazidos pela redução da oferta de força de trabalho e pelo envelhecimento populacional. Para Bloom *et al.* (2011), a população não só vive mais, como vive melhor, mesmo nas idades mais avançadas. Como resultado, as patologias do envelhecimento têm ocupado um espaço menor no ciclo da vida (relativo e absolutamente), o que tem prolongado o tempo de vida potencial de trabalho. Como isto não está acontecendo no Brasil, torna-se necessário que as políticas públicas atuem no sentido de promover uma inserção adequada desses indivíduos no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

- BLOOM, D. *et al.* Population aging: facts, challenges, and responses. **PGDA Working Paper** n. 71, 2011.
- CAMARANO, A. A. Jovens brasileiros: já independentes? Como vai? **População brasileira**, Brasília, v. 1, p. 1-13, 2000.
- CAMARANO, A. A., KANSO, S., FERNANDES, D. Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011. **Texto para Discussão n. 1890**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- CAMARANO, A. A., MELLO, J. L.; KANSO, S. Semelhanças e diferenças nas transições ao longo do ciclo da vida por regiões e cor/etnia. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- CAMARANO, A. A. (org). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** IPEA, Rio de Janeiro, 2006.
- COSTA, J.; ULYSSEA, G. O fenômeno dos jovens nem-nem. *In*: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.) **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- DEBERT, G. A Dissolução da vida adulta e a juventude como valor. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 16, n. 34, p. 49-70, Jul./Dez. 2010.
- IBGE. **Censo Demográfico 1980** – microdados da amostra, 1982.
- _____. **Censo Demográfico 2010** – microdados da amostra. Atualização disponibilizada pelo IBGE de 13 jul. 2013.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD 2012 – microdados da amostra, 2013.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD 2002 – microdados da amostra, 2003.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD 1992 – microdados da amostra, 1993.
- MARTIN, J.; PEARSON, M. Time to change. **OECD Observer**, n. 248, p. 7-8, 2005.
- MEDEIROS, M. O levantamento de informações sobre as famílias nas PNADS de 1992 a 1999. **Texto para Discussão n. 860**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.
- SHEEHY, G. **New passages**. New York: Ballantine Books, 1996.

PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO¹

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa²

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o papel da mulher na economia e na sociedade como um todo tem passado por rápidas e significativas transformações. Apesar dos avanços significativos em termos de inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro, ainda parece haver um baixo aproveitamento da capacidade laboral das mulheres na medida em que as taxas femininas são menores do que as observadas em alguns países, e ficam bem abaixo das taxas reportadas para os homens no Brasil.

O objetivo desta nota é o de descrever e quantificar a evolução da taxa de participação feminina no Brasil nos últimos anos e identificar os fatores que atuam na inserção das mulheres no mercado de trabalho brasileiro ao longo do tempo. A análise empírica desenvolvida tem como base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1992 a 2012, centrada nos anos de 1992, 1997, 2002, 2007 e 2012. Métodos econométricos simples serão utilizados para aprofundar a análise dos determinantes da taxa de participação feminina no Brasil.

Além desta introdução, esta nota está organizada da seguinte forma: a próxima seção descreve a evolução da participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro no período 1992-2012 segundo dimensões associadas à idade, à educação, à situação geográfica do domicílio e à renda; a terceira descreve a metodologia econométrica utilizada; a quarta seção apresenta os principais resultados; e, por fim, a quinta seção é dedicada a algumas conclusões. O anexo apresenta gráficos adicionais que auxiliam na análise feita ao longo desta nota.

2 TAXA DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NO BRASIL NO PASSADO RECENTE

A taxa de atividade feminina no Brasil teve um aumento significativo nas últimas décadas. O gráfico 1 revela que a taxa de participação das mulheres, entre 15 e 59 anos de idade, aumentou de 52,5% (em 1992), para 61% (em 2012).³ A taxa de participação masculina,

1. A autora agradece a preciosa colaboração de Nadine Melloni Neumann no processamento e análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

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

3. Em termos de posição na ocupação, por um lado, as mulheres são maioria no funcionalismo público e, por outro, tem ampla representatividade no setor informal da economia. Em 2012, por exemplo, 49% dos trabalhadores sem carteira de trabalho eram mulheres (tabela A.1). Quanto à composição por ocupação, 44% das mulheres eram trabalhadoras com carteira em 2012, 25% não tinham carteira assinada, 17% eram trabalhadoras por conta própria e 11% eram funcionárias públicas (gráfico A.1).

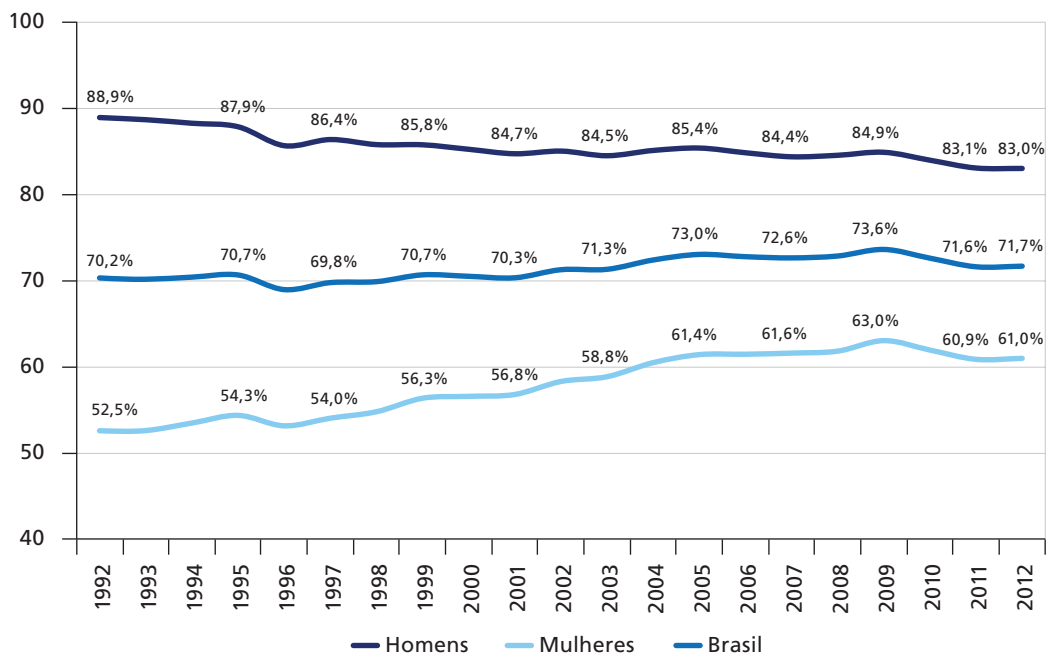
ainda que bem mais alta do que a das mulheres, sofreu uma redução ao longo de todo o período. Enquanto que em 1992, a taxa de participação dos homens, entre 15 e 59 anos, foi de 89%, essa mesma taxa alcançou 83% em 2012. Considerando as diferenças por sexo, portanto, a taxa de participação agregada teve uma relativa estabilidade no período, alcançando a média de 71,3%.

Essa diferença significativa entre as taxas de participação por sexo (queda da taxa de participação dos homens e elevação da taxa feminina), não é um fenômeno que ocorre só no Brasil. Na maior parte dos países no mundo, as diferenças entre as taxas de participação masculina e feminina tem se reduzido. (OECD, 2013).

GRÁFICO 1

Brasil: taxa de participação agregada e por sexo (1992-2012)

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

A tabela 1 mostra a taxa de participação das mulheres entre 1992 e 2012, por faixas etárias, para o país como um todo. A análise por faixa etária permite que a análise do comportamento da taxa de participação seja feita por duas dimensões: entre coortes (gerações) e dentro de uma coorte. Uma coorte pode ser definida como sendo composta por indivíduos que nasceram em uma mesma época. A análise entre coortes é feita para cada grupo de idade separadamente. A evolução entre coortes no período 1992-2007 mostra que, com exceção do grupo mais jovem (idade entre 15 e 17 anos), as coortes têm tido maior participação que as precedentes. Entre 2007 e 2012, os grupos de 35 a 39, 50 a 54 e 55 a 59 anos de idade foram os únicos que apresentaram elevação na taxa de participação. Tais movimentos refletem a tendência de queda da taxa de participação agregada ocorrida nos últimos anos (tabela 1).

Nas diagonais descendentes da tabela 1, a evolução da participação feminina dentro de cada coorte mostra que, para todas as coortes, há uma elevação da taxa de participação entre 1992 e 2007 e uma redução dessa taxa entre 2007 e 2012.

TABELA 1

Brasil: taxa de participação feminina por faixa etária (1992, 1997, 2002, 2007 e 2012)
(Em %)

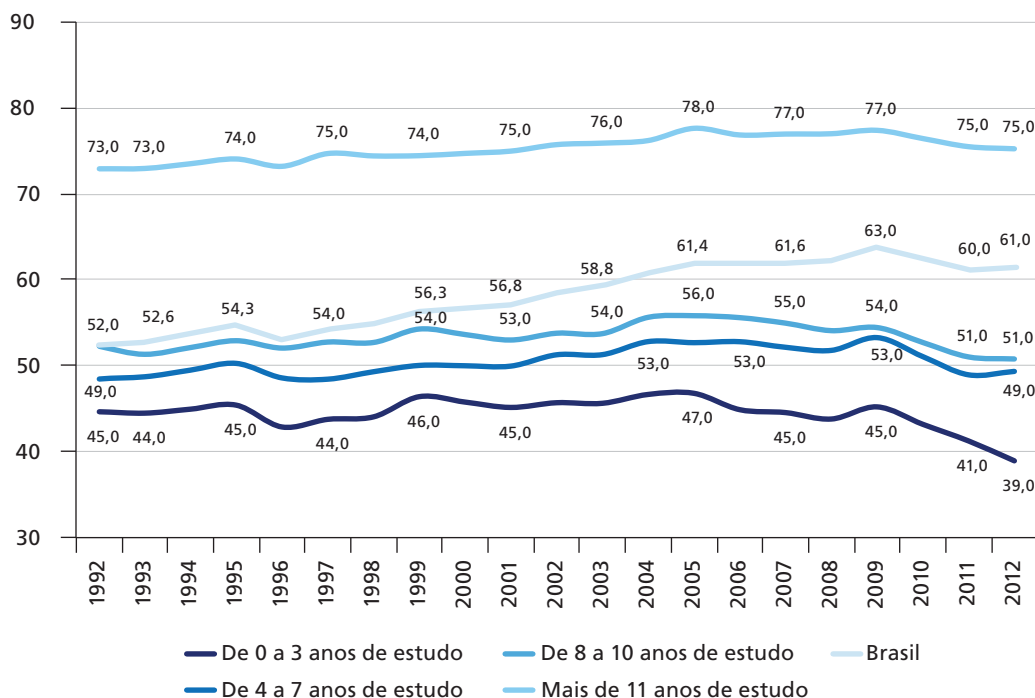
Idade	1992	1997	2002	2007	2012	Cresc. – ponto percentual (p.p.) 92-12	Cresc. – ponto percentual (p.p.) 02-12
15-17	39	33	30	29	24	-14,6	-5,8
18-24	55	56	60	63	61	5,8	1,4
25-29	56	59	65	70	70	13,3	4,3
30-34	58	61	67	71	71	12,7	3,7
35-39	59	63	67	70	71	11,7	3,3
40-44	57	60	66	69	69	12,0	3,3
45-49	51	55	60	64	64	13,6	4,5
50-54	42	44	49	53	55	13,3	5,9
55-59	33	34	37	40	41	8,1	3,8
Total	53	54	58	62	61	8	2,7

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

A taxa de participação aumenta com os anos de escolaridade das mulheres, como mostra o gráfico 2. A taxa de participação do grupo de mulheres mais escolarizadas (com onze ou mais anos de estudo) mostra uma tendência de relativa estabilidade ao longo do período 1992-2012. Os demais grupos educacionais (os grupos com menos escolaridade) apresentam uma tendência de queda, que se acentuou a partir de 2009. Merece destaque a queda de seis pontos percentuais (p.p.) do grupo de zero a três anos de escolaridade ao longo de todo o período.⁴

GRÁFICO 2

Brasil: taxa de participação por anos de escolaridade (1992-2012)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

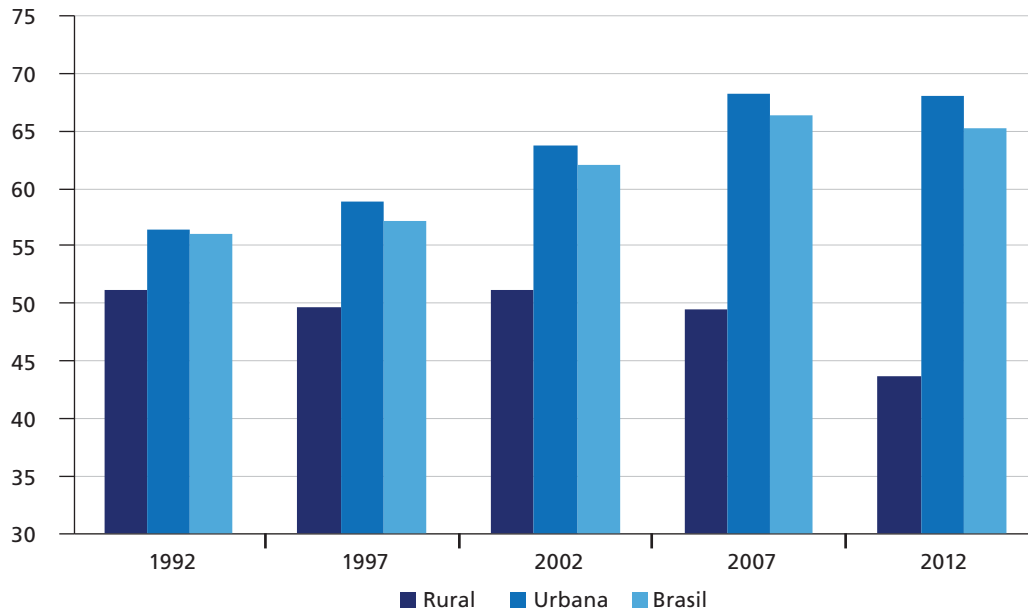
4. Um dos principais determinantes da elevação da taxa de participação feminina nos últimos anos está no aumento dos anos de escolaridade das mulheres. O gráfico A.2, no anexo, mostra a evolução dos anos de escolaridade das mulheres e dos homens no período 1992-2012.

Elaboração da autora.

O gráfico 3 mostra os efeitos da localização geográfica (áreas urbanas *versus* áreas rurais) na participação das mulheres no mercado de trabalho. Para a mulher residente em domicílio localizado na área urbana, a taxa de participação apresenta uma tendência de alta ao longo do período 1992-2007, ficando estável a partir de então. Para as mulheres residentes em áreas rurais, por sua vez, a taxa de participação se encontrou relativamente estável na década de 1990, enquanto que entre 2002 e 2012 sofreu uma queda de sete pontos percentuais.

GRÁFICO 3

Brasil: taxa de participação por situação geográfica (1992, 1997, 2002, 2007 e 2012)
(Em %)



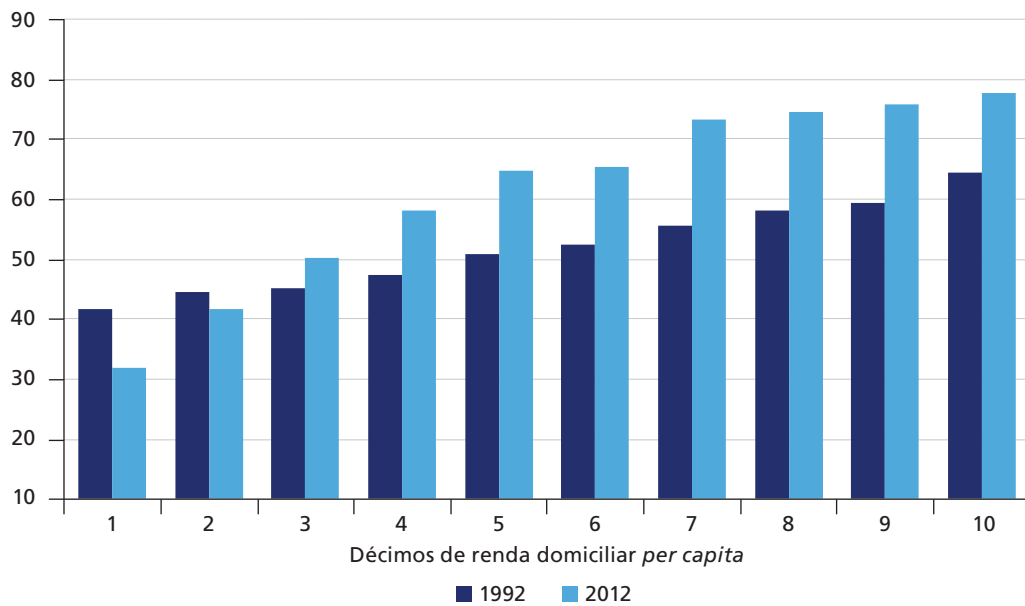
Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

A análise por décimos de renda domiciliar *per capita* apresentada no gráfico 4 mostra que a taxa de participação das mulheres pertencentes ao primeiro e segundo decil, em 1992, era superior à taxa de participação feminina dos mesmos decis em 2012. Outra característica digna de nota é que, para ambos os anos (1992 e 2012), a taxa de participação feminina aumenta na medida em que a renda se eleva.⁵

5. As exceções são para o segundo e o terceiro decil do ano de 1992 (em que a taxa de participação permanece estável em 45%), e para o quinto e sexto decil de 2012, em que a taxa de participação fica estável em 65%.

GRÁFICO 4

Brasil: taxa de participação por décimos de renda domiciliar *per capita* (1992, 1997, 2002, 2007 e 2012)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

3 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

3.1 Especificação básica

A probabilidade da participação da mulher no mercado de trabalho pode ser modelada da seguinte forma:

$$P_i = f(X_i, D_i, G_i) \tag{1}$$

Em que,

P_i : probabilidade de participação da mulher no mercado de trabalho;

X_i : características produtivas da mulher;

D_i : características associadas à composição domiciliar;

G_i : características associadas à localização geográfica do domicílio.

Um modelo apropriado para a análise dos impactos sobre a participação das mulheres na força de trabalho é o modelo de regressão *probit*, no qual a variável dependente é dicotômica: participa da força de trabalho ($Y = 1$) ou não participa da força de trabalho ($Y = 0$). Especificamente, a forma funcional do modelo *probit* é dada por:

$$Prob(Y = 1) = \Phi(X\beta + D\gamma + G\delta) \tag{2}$$

Em que Φ é a função acumulada da normal padrão e, resultando na estimação de:

$$Y_i^* = X_i\beta + D_i\gamma + G_i\delta + u_i \tag{2.1}$$

Em que u_i é o termo aleatório com distribuição $N(0, \sigma^2)$ e Y_i^* é uma variável latente, tal que: $Y_i = 1$ se $Y_i^* > 0$ e $Y_i = 0$ caso contrário.

Os parâmetros β , γ e δ são estimados por máxima verossimilhança, para cada ano do período 1992-2012, e representam o impacto das variáveis independentes sobre a variável latente e não sobre a probabilidade propriamente dita. O impacto sobre a probabilidade é chamado de efeito marginal e corresponde à derivada parcial da variável latente em relação à variável em questão, na maior parte das vezes avaliada no valor médio das variáveis independentes.

A escolha das variáveis independentes utilizadas como prováveis determinantes da oferta de trabalho feminina nesse trabalho seguem o mesmo padrão de boa parte da literatura empírica sobre o tema (Ramos; Aguas; Furtado, 2011; Costa, 2007; Scorzafeve; Menezes-Filho, 2001). Assim, como determinantes da oferta de trabalho foram consideradas variáveis de educação, idade, renda das outras pessoas da família, a presença de filhos(as) no domicílio, a presença de idosos e a localização geográfica do domicílio.

Os efeitos esperados são os de que o nível educacional da mulher tenha um efeito positivo e significativo sobre a oferta de trabalho da mesma. Quanto à idade, espera-se uma relação em forma de U invertido entre essa variável e a participação da mulher no mercado de trabalho. Ou seja, a relação entre idade e participação seria crescente até determinado momento, a partir do qual se tornaria decrescente, refletindo os efeitos de ciclo de vida da mulher. A variável associada à renda das outras pessoas do domicílio tem um efeito negativo participação da mulher. Por um lado, quanto menor o valor da renda das outras pessoas da família, maior a necessidade da mulher trabalhar. Por outro, quanto maior o valor dessa renda, menor a necessidade da mulher em entrar no mercado de trabalho.

A variável associada à presença de filhos pode ser um fator inibidor da entrada da mulher na força de trabalho; porém, a presença de filhas adolescentes pode gerar incentivos na participação da mulher no mercado de trabalho, na medida em que haveria uma realocação entre mãe e filha das obrigações domésticas (para o cuidado da casa e dos filhos menores, por exemplo). A presença de pessoas acima de 75 anos pode gerar um efeito negativo, pois a família e, em particular, a mulher, pode representar uma fonte primordial de assistência a essas pessoas (Camarano, 2004).⁶

As variáveis que representam a localização geográfica do domicílio, a raça/cor, o nível educacional das mulheres, a presença de filhos(as) e a presença de idosos (mais de 75 anos) foram incluídas no modelo através de variáveis dicotômicas.

3.2 Base de dados

A análise empírica desenvolvida neste trabalho tem como base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1992 a 2012, centrada em cinco anos desse período, 1992, 1997, 2002, 2007 e 2012.⁷ A amostra é composta por todas as mulheres com idade entre 15 e 59 anos em cada ano. O conceito de participação utilizado na análise é dado pela oferta de trabalho, incluindo tanto as empregadas quanto as desempregadas.

6. Há uma surpreendente elevação da participação da renda do idoso na renda familiar nos últimos anos, levando um número crescente de adultos a se tornarem, de algum modo, dependentes dos recursos dos pais idosos (Camarano; El Ghaouri, 1999). Esse fator também pode gerar um desincentivo na participação desses adultos no mercado de trabalho.

7. Importante lembrar que em anos censitários, como foram os de 2000 e 2010, o IBGE não realizou a PNAD. Em 1994, por razões excepcionais, o levantamento da PNAD também não foi realizado. Importante observar também que os resultados apresentados nesse capítulo levam em conta a reponderação feita pelo IBGE considerando os pesos amostrais disponibilizados pelo IBGE após a publicação do Censo Demográfico de 2010.

4 OS DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO

Ainda que a taxa de participação feminina tenha se elevado nesses últimos vinte anos, ela continua bastante abaixo da taxa de participação dos homens no Brasil (tabela 1). Para avaliar as razões pelas quais tal fato ocorre, é interessante avaliar os principais fatores que levaram a mulher a participar no mercado de trabalho no período 1992-2012. Entre os principais determinantes tratados pela literatura empírica (nacional e internacional) está a presença de filhos, a renda domiciliar *per capita* e o nível educacional da mulher. A tabela 2 apresenta alguns desses determinantes e mostra seus impactos na probabilidade da mulher participar no mercado de trabalho brasileiro para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007 e 2012, ou seja, na probabilidade da mulher fazer parte da PEA em oposição à inatividade.⁸

TABELA 2
Brasil: efeitos marginais na participação feminina (1992, 1997, 2002, 2007 e 2012)

	1992	1997	2002	2007	2012
Idade (18-24 anos)	0,169*** (0,007)	0,210*** (0,006)	0,236*** (0,006)	0,241*** (0,005)	0,274*** (0,006)
Idade (25-29 anos)	0,214*** (0,007)	0,270*** (0,006)	0,304*** (0,005)	0,310*** (0,005)	0,340*** (0,005)
Idade (30-34 anos)	0,226*** (0,007)	0,287*** (0,006)	0,320*** (0,005)	0,322*** (0,005)	0,355*** (0,005)
Idade (35-39 anos)	0,222*** (0,008)	0,287*** (0,006)	0,317*** (0,005)	0,312*** (0,005)	0,354*** (0,004)
Idade (40-44 anos)	0,197*** (0,008)	0,260*** (0,007)	0,295*** (0,005)	0,305*** (0,005)	0,337*** (0,005)
Idade (45-49 anos)	0,133*** (0,009)	0,211*** (0,008)	0,252*** (0,006)	0,268*** (0,005)	0,306*** (0,005)
Idade (50-54 anos)	0,040*** (0,010)	0,118*** (0,009)	0,174*** (0,007)	0,197*** (0,006)	0,251*** (0,006)
Idade (55-59 anos)	-0,045*** (0,010)	0,0166* (0,010)	0,077*** (0,009)	0,101*** (0,008)	0,153*** (0,008)
Educação					
8 a 10 anos de estudo ¹	0,058*** (0,006)	0,074*** (0,005)	0,068*** (0,004)	0,082*** (0,004)	0,084*** (0,005)
Mais de 11 anos de estudo ¹	0,268*** (0,007)	0,269*** (0,007)	0,248*** (0,004)	0,243*** (0,004)	0,237*** (0,004)
Raça/cor (branca)	-0,0450*** (0,004)	-0,0358*** (0,004)	-0,032*** (0,004)	-0,023*** (0,003)	-0,019*** (0,004)
Renda domiciliar <i>per capita</i> líquida ²	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)

(Continua)

8. A tabela A.2 no anexo apresenta, de forma resumida, os resultados apresentados na tabela 2.

(Continuação)

	1992	1997	2002	2007	2012
Residente em: ³					
Área urbana	-0,026*** (0,009)	0,001 (0,005)	0,024*** (0,006)	0,076*** (0,005)	0,127*** (0,006)
Região Centro-Oeste	0,003 (0,005)	0,005 (0,008)	0,023*** (0,005)	0,059*** (0,006)	0,065*** (0,006)
Região Nordeste	-0,013* (0,008)	-0,008 (0,007)	-0,002 (0,006)	0,006 (0,005)	-0,005 (0,005)
Região Sudeste	0,002 (0,008)	0,013* (0,007)	0,051*** (0,006)	0,072*** (0,005)	0,064*** (0,005)
Região Sul	0,093*** (0,008)	0,097*** (0,008)	0,103*** (0,006)	0,124*** (0,006)	0,125*** (0,006)
Presença de filhos no domicílio					
Filhos(as) de 0 a 2 anos	-0,191*** (0,005)	-0,175*** (0,005)	-0,159*** (0,005)	-0,159*** (0,006)	-0,172*** (0,006)
Filhos(as) de 3 a 5 anos	-0,083*** (0,005)	-0,0743*** (0,005)	-0,059*** (0,005)	-0,059*** (0,006)	-0,077*** (0,006)
Filhos(as) de 6 a 12 anos	-0,036*** (0,005)	-0,0382*** (0,005)	-0,038*** (0,004)	-0,027*** (0,004)	-0,040*** (0,005)
Filhas de 13 anos ou mais	0,030*** (0,005)	0,0247*** (0,005)	0,013*** (0,004)	0,013*** (0,004)	0,010** (0,004)
Filhos de 13 anos ou mais	-0,036*** (0,005)	-0,0345*** (0,005)	-0,027*** (0,004)	0,026*** (0,004)	-0,017*** (0,004)
Idosos	-0,022** (0,010)	-0,0367*** (0,009)	-0,037*** (0,008)	-0,081*** (0,008)	-0,059*** (0,008)
Observações	93.844	106.754	123.347	123.347	115.258

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Base: 0 a 8 anos de escolaridade.² A renda domiciliar *per capita* líquida é a renda domiciliar em que a mulher reside, líquida da sua própria renda, dividida pelo número de pessoas do domicílio.³ Base para área urbana: zona rural; base para as regiões: região Norte.

Como esperado, a educação tem um impacto positivo na probabilidade da mulher participar no mercado de trabalho brasileiro. Esse resultado é bastante acentuado para as mulheres com mais de onze anos de estudo. A probabilidade da mulher que se encontra nessa faixa educacional entrar no mercado de trabalho é de mais de 23% para cada ano analisado.

A presença de filhos com até doze anos de idade tem um impacto negativo na probabilidade da mulher participar no mercado de trabalho brasileiro. Em 2012, por exemplo, a presença de filhos entre zero e dois anos de idade reduzia essa probabilidade em mais de 17%. Outro resultado interessante é que a presença de filhas com mais de treze anos de idade gera, em todos os anos de análise, um aumento na probabilidade de participação na mulher na PEA, o que não ocorre com a presença de filhos homens com a mesma idade; já a renda domiciliar *per capita*, descontada da renda da mulher, não gera efeito na oferta de trabalho feminina. O aumento da expectativa de vida da população gera diretamente uma presença de mais idosos nos domicílios. Os resultados apresentados na tabela 2 sugerem que a presença de idosos demandam cuidados das mulheres e inibem a sua participação. A variável de raça/cor revela uma menor propensão

a trabalhar das mulheres brancas, mesmo resultado encontrado em Costa (2007). Tal resultado sugere, portanto, que as mulheres negras (não brancas) tendem a participar mais do mercado de trabalho apesar da discriminação racial existente.

No que diz respeito à localização geográfica, nota-se que as mulheres do Sul, controlando-se pelas demais características, são as que mais participam do mercado de trabalho, seguidas pelas do Centro-Oeste e Sudeste, Norte e Nordeste. E, por fim, nota-se que as mulheres residentes em domicílios localizados na zona urbana têm maiores chances de entrada no mercado de trabalho do que as mulheres residentes na zona rural.

5 CONCLUSÕES

A taxa de participação é um determinante fundamental na oferta de trabalho de qualquer país e entender os seus determinantes é um tema central para a agenda pública. Na medida em que a taxa aumenta, a oferta de trabalho se eleva, o que gera menor pressão sobre o mercado de trabalho de forma geral. Tal fator se torna especialmente importante quando o país atinge taxas de desemprego muito baixas, como é o caso brasileiro nos últimos anos, pois a capacidade de aumentar a população ocupada torna-se limitada.

O objetivo deste estudo foi investigar a participação feminina no mercado de trabalho brasileiro e identificar os seus determinantes associados às características individuais, de composição domiciliar e localização geográfica ao longo do período de 1992-2012. Os resultados encontrados neste trabalho corroboram as evidências encontradas em estudos anteriores de que educação e filhos são importantes determinantes da oferta de trabalho feminina no Brasil, o que sugere a existência de barreiras que dificultam a escolha das mulheres em ingressar na força de trabalho. Esses resultados têm importante papel para as políticas públicas de curto e médio prazo, em especial, às direcionadas para a oferta de creches e de recursos que auxiliem as mulheres na “dupla jornada” de atividades domésticas e de trabalho que passaram a enfrentar nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

- CAMARANO, A. A. **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Ipea, Rio de Janeiro, setembro de 2004.
- CAMARANO, A. A., EL GHAOURI, S. K. Idosos brasileiros: que dependência é essa? *In*: CAMARANO, A. A. (org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 281-306, 1999.
- COSTA, J.S.M. **Determinantes da participação feminina no mercado de trabalho brasileiro**. Tese (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília – Departamento de Economia, Brasília, 2007.
- OECD. **OECD Labour Force Statistics 2013**, OECD Publishing.
- RAMOS, L.; AGUAS, M.; FURTADO, L. Participação feminina na força de trabalho metropolitano: o papel do *status* econômico das famílias. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 4, p. 595-611, 2011.
- SCORZAFAVE, L.G.; MENEZES-FILHO, N.A. Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro: evolução e determinantes. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 3, p. 441-478, 2001.

ANEXO

TABELA A.1

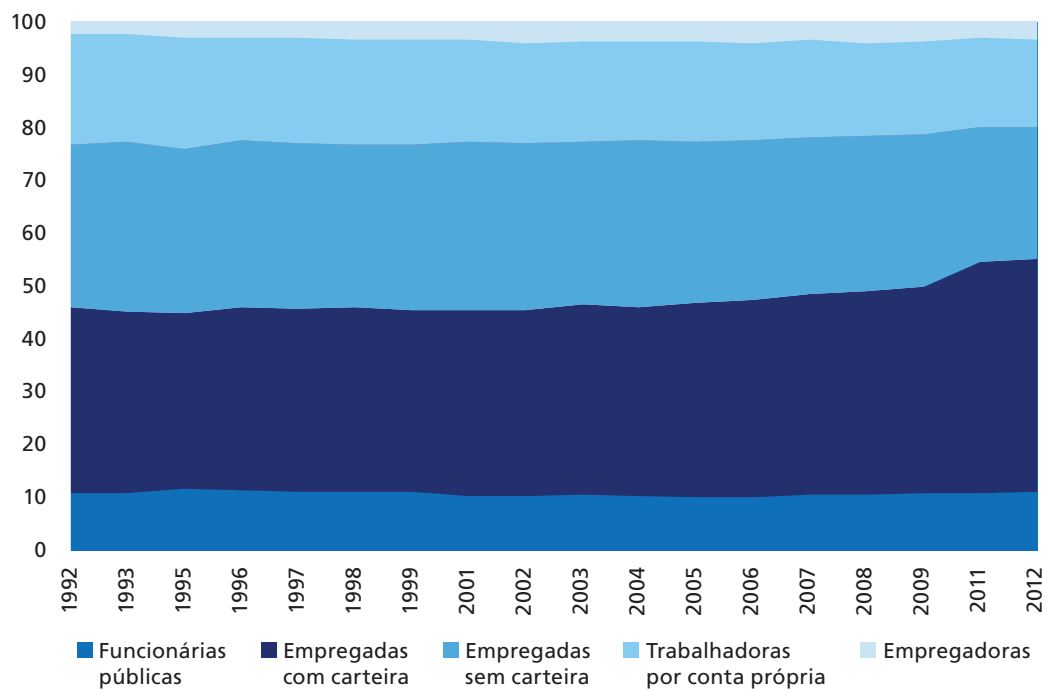
Brasil: proporção de mulheres em cada ocupação (1992, 1997, 2002, 2007 e 2012)
(Em %)

Ocupação	1992	1997	2002	2007	2012
Funcionário público	52	54	55	56	57
Empregado com carteira	34	37	39	39	41
Empregado sem carteira	42	43	45	48	49
Trabalhador por conta própria	30	29	31	34	33
Empregador	17	21	26	27	29

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

GRÁFICO A.1

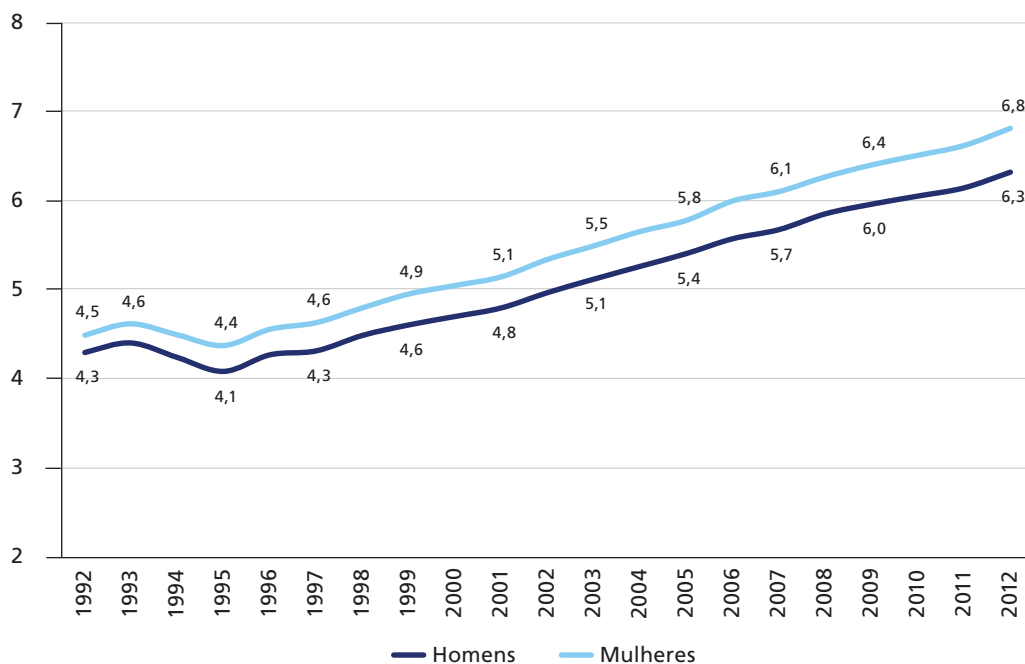
Brasil: composição do emprego feminino (1992, 1997, 2002, 2007 e 2012)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

GRÁFICO A.2

Brasil: anos de escolaridade por sexo (1992-2012)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração da autora.

QUADRO A.1

Determinantes da taxa de participação feminina no Brasil

Variáveis	Efeitos na taxa de participação feminina
Idade	Impacto positivo e crescente ao longo do tempo
Educação	
8 a 10 anos	Impacto positivo e crescente ao longo do tempo
11 anos ou mais de estudo	Impacto positivo e decrescente ao longo do tempo
Educação	
Raça/Cor (branca)	Impacto positivo e decrescente ao longo do tempo
Rdpc líquida ¹	Nenhum efeito
Residente em: ²	
Área urbana	Crescente ao longo do tempo
Região Centro-Oeste	Impacto positivo e crescente ao longo do tempo
Região Nordeste	Impacto negativo no início da década de 1990 e impacto positivo e crescente ao longo do tempo
Região Sudeste	Impacto positivo e crescente ao longo do tempo
Região Sul	Impacto positivo e crescente ao longo do tempo
Presença de filhos no domicílio	
Filhos(as) de 0 a 12 anos	Impacto negativo ao longo do período 1992-2012
Filhas de 13 anos ou mais	Impacto positivo e crescente ao longo do tempo
Filhos de 13 anos ou mais	Impacto negativo e decrescente ao longo do tempo
Idosos	Impacto negativo e crescente ao longo do tempo

Elaboração da autora.

Notas: ¹ A renda domiciliar *per capita* líquida é a renda domiciliar em que a mulher reside, líquida da sua própria renda, dividida pelo número de pessoas do domicílio.

² Base para área urbana: zona rural; base para as regiões: região Norte.

POLÍTICA EM FOCO

FUNCIONAMENTO E DESENVOLVIMENTOS RECENTES DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

Gabinete – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

Vinicius Lobo

Viviani R. Anze

FUNCIONAMENTO E DESENVOLVIMENTOS RECENTES DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

Gabinete – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, é apresentado o funcionamento da política pública de intermediação de mão de obra e alguns de seus desenvolvimentos recentes. Entre as mudanças atuais, abordamos a implementação do Portal Mais Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); a autointermediação, dentro Portal Mais Emprego; o Programa de Melhorias da Intermediação de Mão de Obra, e os esforços para a integração das políticas de seguro-desemprego, qualificação e intermediação de mão de obra.

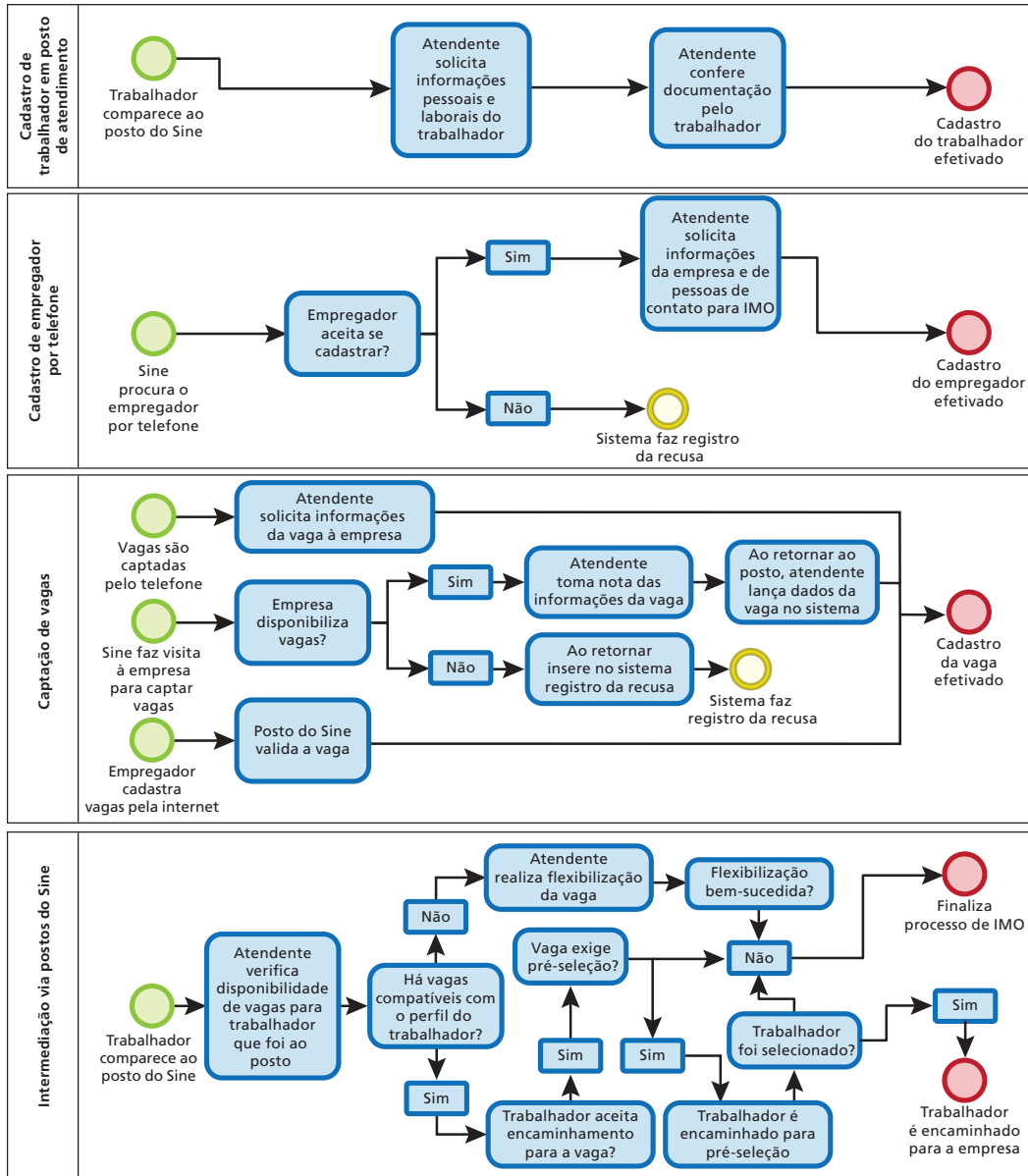
A intermediação de mão de obra (IMO) é um serviço prestado pelo MTE em cooperação com estados e municípios,¹ no âmbito do Programa Seguro-Desemprego, que visa a colocar trabalhadores no mercado de trabalho, por meio de vagas captadas junto a empregadores, reduzindo o tempo de espera e a assimetria de informação existente no mercado de trabalho. Esse serviço busca propiciar informações e orientações ao trabalhador quanto à escolha de emprego e ao mercado consumidor de mão de obra e, para as empresas, informações sobre a disponibilidade de recursos humanos, a fim de promover o encontro de oferta e demanda de trabalho, auxiliando no recrutamento de trabalhadores por parte dos empregadores, e na colocação dos trabalhadores em vagas disponíveis.

A rede física da intermediação pública de mão de obra atualmente é composta por 1.635 postos de atendimento, além da estrutura das Superintendências Regionais do Trabalho; no ano de 2013, segundo os dados dos registros administrativos da política, ela captou 3.596.692 vagas de emprego e atendeu 7.480.492 trabalhadores.

As principais etapas da execução do serviço de intermediação de mão de obra são: inscrição do trabalhador; registro do empregador; captação e registro de vagas de trabalho; cruzamento de perfil dos trabalhadores cadastrados com o perfil das vagas captadas; convocação de trabalhadores conforme pesquisa de perfil e encaminhamento para entrevista de emprego; e registro do resultado do encaminhamento. Ainda, o serviço de intermediação de mão de obra pressupõe a administração das vagas, do momento de sua captação até seu preenchimento – ou, eventualmente, até a extinção do prazo definido pelo empregador para a seleção. O gráfico 1 traz um modelo resumido do fluxograma atual da IMO.

1. A Lei nº 8019, de abril de 1990, determinou que a operacionalização do Programa Seguro-Desemprego, no que se refere às atividades de pré-triagem e habilitação de requerentes, auxílio na busca de emprego e reciclagem profissional, será executada prioritariamente em articulação com os estados e municípios, por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), contudo, também é permitida a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos para a prestação de serviços de intermediação de mão de obra.

GRÁFICO 1
Fluxograma resumido da IMO



Fonte: Sistema MTE Mais Emprego.
Elaboração SPPE/MTE.

2 PORTAL MTE – MAIS EMPREGO

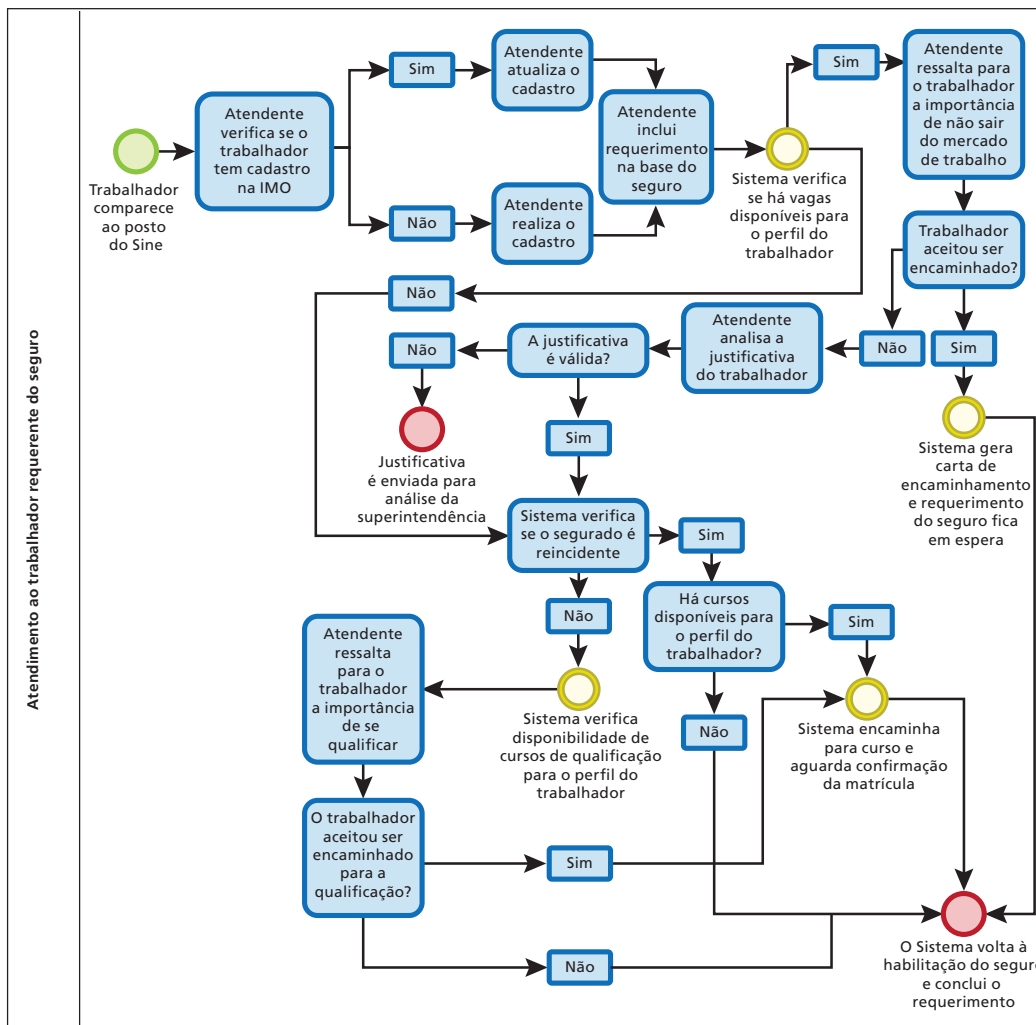
Visando atender um número cada vez maior de trabalhadores de perfis variados, o Ministério do Trabalho e Emprego instituiu, em 2011, o Portal MTE – Mais Emprego – sistema informatizado que integra políticas de trabalho, emprego e renda e evoluiu ao agregar ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, as políticas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

O Portal MTE – Mais Emprego trouxe inovação para o processo de atendimento ao trabalhador: *i)* integrou o atendimento ao trabalhador de toda a rede de agências de atendimento, sejam integrantes do Sine, da SRTE ou das agências autorizadas da Caixa; *ii)* integrou as ações de emprego, os pilares do Programa Seguro-Desemprego – solicitação do benefício associada a intermediação de mão de obra e qualificação profissional; *iii)* passou a

exigir o encaminhamento de requerentes do Seguro-Desemprego a vagas disponíveis no Sine, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador; *iv*) reuniu, em um único banco de dados, as informações dos trabalhadores e vagas disponibilizadas nas agências de emprego do Sine, com amplitude nacional. A estrutura de atendimento, posta em prática a partir da implementação do portal, pode ser observada no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Atendimento integrado ao requerendo do seguro-desemprego



Fonte: Sistema MTE Mais Emprego. Elaboração SPPE/MTE.

Com a implementação do portal, o trabalhador teve à sua disposição mais uma porta de entrada para a intermediação pública de mão de obra. Assim como os trabalhadores passaram a poder se cadastrar *online*, as empresas também puderam se cadastrar e disponibilizar vagas de emprego na *web*.

O desenvolvimento de um sistema informatizado que captura, no lado da oferta de trabalho, variáveis relacionadas ao trabalhador, como escolaridade, faixa etária, ocupação e habilidades, tais como fluência em idiomas, captando, igualmente, dados relativos às preferências (reveladas) no tocante à jornada de trabalho, local de trabalho, disponibilidade para viagens, quando contraposto a seu análogo, pelo lado da demanda por trabalho, permite o pareamento informatizado entre aqueles que demandam trabalho e os que oferecem a sua força de trabalho em busca de emprego.

Um sistema público com esta natureza, por não envolver custos para o demandante e para o ofertante, confere, aos mesmos, incentivos para a sua adoção, reduzindo os custos de informação para ambos. As empresas beneficiam-se com a redução dos custos de seleção, de modo a favorecer processos seletivos abrangentes, mesmo para pequenas empresas. Os trabalhadores, além disso, beneficiam-se pela participação iterativa em virtualmente todas as operações de pareamento realizadas pelo sistema, a cada cadastramento de vaga.

3 INTEGRAÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO E DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA COM OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Por meio do sistema, um trabalhador que tenha mobilidade geográfica poderia, sem sair de sua cidade e estado, participar da seleção de vagas de emprego na localidade por ele desejada. Maior mobilidade laboral no âmbito do mercado de trabalho permite que as intenções de contratação possam se realizar, mesmo em condições de oferta local insuficientes para aquele conjunto de ocupações.

Por outro lado, o sistema permite capturar, no contínuo do tempo, a demanda não realizada por uma dada ocupação, em uma dada localidade, permitindo que as ações de qualificação profissional possam endereçar, ao nível local, este desequilíbrio entre oferta e demanda por trabalho.

Nesse sentido, é de fundamental importância o pleno desenvolvimento, atualmente em curso, da integração do seguro desemprego e da intermediação de mão de obra com os programas de qualificação profissional, que atualmente se implementam no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A integração do seguro-desemprego com a habilitação do seguro-desemprego já está em vigor no Portal MTE – Mais Emprego, estando a concessão do benefício condicionada a uma busca prévia por cursos de qualificação compatíveis com o perfil do trabalhador requerente.

Além disso, estão previstas duas atualizações no sistema até o final do ano: *i)* a migração dos dados de todos os trabalhadores concluintes dos cursos de qualificação profissional para o Sistema Mais Emprego, favorecendo, assim, a colocação daqueles trabalhadores egressos destes cursos e aumentando a efetividade das ações de qualificação; e *ii)* a integração da IMO com os cursos do Pronatec, o que possibilitará encaminhar para cursos de qualificação àqueles que comparecem aos postos do Sine para procurar emprego (hoje essa possibilidade é, ainda, restrita aos trabalhadores que comparecem para solicitar o seguro).

Ainda em relação à integração com a qualificação profissional, podemos mencionar o Acordo de Cooperação firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Educação (MEC), assinado em 17 de dezembro de 2013, para mapeamento da demanda de qualificação profissional. Segundo o conteúdo de tal acordo, compete ao MTE apresentar a demanda nacional por qualificação profissional, e tal levantamento será realizado mobilizando exatamente os dados disponíveis do sistema Mais Emprego.

O interesse de um banco de dados público com esta natureza é vasto. Uma das aplicações mais ricas, como citado acima, é o endereçamento daquelas transações que não estão se realizando no mercado de trabalho, tanto do ponto de vista da demanda por trabalho, quanto da oferta da força de trabalho. O direcionamento de ações específicas para os grupos de trabalhadores que não conseguem colocação ou o endereçamento da oferta insuficiente de certas ocupações e habilidades podem gerar diretrizes para

o redirecionamento dos esforços das políticas de qualificação, de aprendizagem e de certificação profissional.

Quando um trabalhador é contratado e a transação efetivamente ocorreu, dados de outros registros administrativos do MTE, como a Rais e o Caged podem ser mobilizados para o estudo do ponto de equilíbrio do mercado. Em cenários de médio prazo, pode-se capturar o desequilíbrio nas transações efetivamente realizadas no mercado de trabalho, por meio da tendência de ascensão ou de depreciação salarial de uma dada ocupação, acompanhada da análise da variação relativa e absoluta do estoque de trabalhadores pertencentes àquela ocupação em uma dada localidade.

O desafio que este banco de dados denominado de Mais Emprego nos permite alçar é poder compreender e atuar sobre aquelas transações que não ocorreram ou que tem demorado para acontecer, nos dois lados – da oferta e da demanda – do mercado, mesmo em cenários de curto prazo. Seria como ter um registro daquilo que não aconteceu – uma foto do ponto de desequilíbrio – e poder intervir para que uma nova contratação possa ser realizada no mercado de trabalho de forma tempestiva.

4 AUTOINTERMEDIÇÃO

Pela dimensão da oferta da força de trabalho presente em seu sistema, cria-se um incentivo importante para a adesão das empresas a este serviço. A possibilidade de estas empresas realizarem o cadastramento de suas vagas e a seleção de trabalhadores totalmente pela internet, por meio do acesso *online* aos currículos e perfis da mão de obra local e de outras regiões do país, além do acompanhamento das seleções e encaminhamentos feitos pela rede física do Sine, constitui uma ferramenta facilitadora que incentiva a adesão das empresas ao serviço, o que certamente favorece a eficiência do sistema para o pareamento entre a vaga de trabalho e o perfil do trabalhador. As empresas podem, também, no próprio portal do Mais Emprego, enviar requerimentos de Seguro-Desemprego, enviar declarações do Caged e consultar a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

O funcionamento do sistema de pareamento é relativamente simples, para um dado conjunto de variáveis relativas às características requeridas pela vaga de emprego, como escolaridade, habilidades ou preferências – por exemplo, em relação à jornada – o sistema realiza o pareamento condicional a partir do critério de mínimo definido pelo empregador ao cadastrar a vaga de emprego.

Uma vez identificado o pareamento, o sistema, antes do advento da autointermediação, sinalizava para o atendente do Sine a ocorrência do pareamento e o atendente entrava em contato com o trabalhador para fornecer a ele uma carta de encaminhamento, que deveria ser retirada no posto do Sine. A partir deste ano, o sistema Mais Emprego permite que este procedimento, que era realizado na agência física, seja realizado pelo trabalhador, no próprio portal do sistema. Adicionalmente, os trabalhadores e os empregadores passaram a poder cadastrar e atualizar, respectivamente, o seu perfil e a vaga inteiramente pela internet, sem a necessidade do comparecimento a uma agência física, contribuindo para a redução das filas nas agências do Sine e a redução de etapas, de tempo e de custos para os usuários do sistema, seja ele trabalhador, seja ele empregador.

O desempenho do sistema, lançado em 16 de maio, pode ser conferido nas tabelas a seguir. Em pouco mais de dois meses, mais de 3.300 vagas foram cadastradas exclusivamente pela internet, sendo que mais de 41 mil trabalhadores se autoencaminharam para uma vaga de emprego.

TABELA 1
Vagas ofertadas via web

UF empregador	Quantidade de vagas oferecidas
Acre	1
Alagoas	12
Amazonas	40
Bahia	70
Ceará	77
Distrito Federal	3
Espírito Santo	3
Goiás	2
Maranhão	2
Mato Grosso do Sul	26
Mato Grosso	30
Minas Gerais	60
Paraíba	4
Paraná	550
Pernambuco	21
Piauí	2
Rio de Janeiro	46
Rio Grande do Norte	4
Rio Grande do Sul	48
Rondônia	3
Roraima	7
Santa Catarina	68
São Paulo	2.297
Tocantins	2
Total	3.378

Fonte: informações das vagas oferecidas no Sistema Nacional de Emprego (Sine).
 Obs.: posição em 16 jul. 2014, às 13h28.

TABELA 2
Trabalhadores autoencaminhados via web – intermediação do trabalhador

UF trabalhador	Quantidade de vagas oferecidas
Acre	58
Alagoas	111
Amapá	8
Amazonas	375
Bahia	7.446
Ceará	1.451
Distrito Federal	1.869
Espírito Santo	860
Goiás	1.563
Maranhão	163
Mato Grosso do Sul	861
Mato Grosso	646

(Continua)

(Continuação)

UF trabalhador	Quantidade de vagas oferecidas
Minas Gerais	2.141
Pará	35
Paraíba	105
Paraná	5.663
Pernambuco	3.906
Piauí	64
Rio de Janeiro	733
Rio Grande do Norte	196
Rio Grande do Sul	231
Rondônia	153
Roraima	34
Santa Catarina	332
São Paulo	11.794
Sergipe	160
Tocantins	436
Total	41.394

Fonte: informações das vagas oferecidas no Sistema Nacional de Emprego (Sine).
Obs.: posição em 16 jul. 2014, às 13h28.

5 PROGRAMA DE MELHORIAS DA IMO

A intermediação de mão de obra é um dos pilares do Sistema Público de Emprego, criado em 1975, e que passou, a partir de 1990, a contar com uma fonte de financiamento próprio, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), um conselho tripartite paritário que regulamenta as normas e diretrizes da política, o volume de recursos, os instrumentos de planejamento, acompanhamento e fiscalização.

A execução da política pública de intermediação de mão de obra, por ser descentralizada, estabelecida por meio de convênios com governos estaduais e municipais, tem, nos instrumentos de avaliação de desempenho dos convenentes, seu ponto nevrálgico, do ponto de vista da gestão da política, uma vez que o desempenho dos convenentes nas dimensões adotadas para a avaliação (indicadores de desempenho) condiciona a renovação dos convênios e a liberação de recursos para a execução da política pelos estados e governos municipais.

A definição destes indicadores é, assim, um ponto-chave para indução de comportamento por parte dos agentes executores da política, por meio do estabelecimento de incentivos e de restrições (*constrains*). A partir da Nota Técnica nº 679/2014/CSINE/DES/SPPE, de 11 de junho de 2014, os convênios do Sine passam a executar-se com base em um novo sistema de indicadores, sistema esse cujas principais inovações são a ênfase no objetivo finalístico da política, qual seja, a colocação do trabalhador no mercado de trabalho e o cruzamento dos resultados obtidos pelos convenentes com outras bases de dados, como o Caged e CNIS. Isso é mais um movimento do MTE no sentido de tornar as políticas de emprego consoantes com o momento por que passa o mercado de trabalho brasileiro, tentando fazer com que tais políticas dêem ênfase maior na inclusão produtiva do cidadão e na captação de vagas junto às empresas do que na habilitação para o seguro-desemprego, visando assim dar maior efetividade ao Programa Seguro-Desemprego.

Tal iniciativa, contudo, faz parte de um programa que começou a ser implementado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego este ano, o Programa de Melhorias da IMO. Adotando a metodologia proposta por Carlos Mattus – Planejamento Estratégico Situacional – a política de IMO passa por um processo de análise de sua formulação, dos indicadores de desempenho (avaliação) e de sua implementação, por meio da revisão e mapeamento dos processos envolvidos na execução da política, sendo, assim, elaborado um novo fluxograma da política e a análise dos pontos-chave na implementação da política realizada, com a identificação de indicadores capazes de sinalizá-los (indicadores de fluxo); assim como foi elaborada a análise de cenários, com o mapeamento de riscos e oportunidades para a política, a identificação dos *stakeholders*, e a identificação dos problemas (árvore de problemas), seguida da definição de alternativas de intervenção.

Instituído por meio de portaria (Portaria SPPE nº 136, de 22 de maio de 2014), a Comissão do Programa de Melhorias da IMO reelaborou o fluxograma da política, assim como procedeu a definição dos nós estratégicos da política (árvore de problemas), e está construindo, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um sistema de monitoramento analítico, que visa proporcionar aos gestores da ponta uma maior informação sobre os seus fluxos administrativos, de forma a permitir aos mesmos identificar os gargalos da execução e melhorar o seu desempenho. O planejado é que as intervenções, para cada um dos nós estratégicos encontrados, estejam em execução até o final de 2014.

Cabe destacar que as ações de intermediação de mão de obra no Brasil, em comparação com outros países da América Latina, representam, relativamente, menor percentual orçamentário em relação ao produto interno bruto (PIB) entre o conjunto das políticas de emprego, conforme indica relatório do Banco Mundial (no prelo). O Brasil, diferentemente de outros países, concentra parcela expressiva de seus esforços nas chamadas políticas passivas, sobretudo as políticas de geração de renda, que representam, nas regiões menos desenvolvidas, um instrumento fundamental para a inclusão produtiva e a geração de renda, embora, no momento atual, um novo direcionamento possa ser dado à política de intermediação de mão de obra.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Qualificações e empregos. **Políticas Ativas e Passivas de Mercado de Trabalho no Brasil** (No Prelo).

IPEA. A distribuição regional do pessoal técnico-científico de nível superior em 2000 e 2010. *In: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura n.1, Abr. 2009. Brasília: Ipea, 2009.

A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

Vinicius Lobo¹
Viviani R. Anze²

Nos últimos anos, a união entre estabilidade monetária, políticas econômicas heterodoxas e políticas sociais de caráter redistributivo produziu efeitos significativos sobre a geração de empregos no país, rompendo, assim, com o cenário negativo sobre o emprego que vigorara ao longo da década de 1990. A convite do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a quem os autores formalmente agradecem, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tece considerações sobre a importância das políticas de emprego no contexto atual.

O artigo está organizado da seguinte forma: na introdução, sumariza-se o desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro nas variáveis usuais (taxa de desocupação, geração de empregos formais, rendimento médio real). Segue-se à introdução uma breve revisão da literatura sobre políticas de emprego (PE), com destaque para o papel estruturador que estas políticas passam a ter no contexto corrente, no qual a economia observa uma acelerada recomposição do mercado de trabalho. Na sequência, apresenta-se o arcabouço legal da política de emprego de intermediação de mão de obra e os principais números da política, captados por meio do Sistema Mais Emprego, do MTE. Ao final, como é de praxe, finaliza-se com as considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

Dada a velocidade com que a formalização do mercado de trabalho tem tomado forma no país, políticas de intermediação de mão de obra (IMO) e de qualificação profissional (QP) são vitais para permitir que este cenário histórico singular possa ser canalizado para a geração de maior crescimento econômico, uma vez que a IMO permite a redução dos custos de transação no mercado de trabalho, com potencial redução do tempo de procura por emprego, aumento da mobilidade laboral e da probabilidade de alinhamento ocupacional entre a oferta e demanda por trabalho e, ao mesmo tempo, direcionamento da política de QP para correção do descompasso ocupacional e de competências laborais potencialmente existentes entre a oferta e a demanda por trabalho.

O endereçamento destas questões aumenta o bem-estar social e permite ao país usufruir, de forma plena, os benefícios de seu padrão de crescimento econômico inclusivo e rico, do ponto de vista da geração de empregos (*job-rich growth*).

1. O autor é servidor do MTE, da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais, e atualmente está lotado na Assessoria da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

2. A autora é servidora do MTE, da carreira de Analista Técnica de Políticas Sociais, e atualmente está lotada na Assessoria da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

O padrão de crescimento inclusivo brasileiro se caracteriza não apenas pela redução da pobreza extrema, com queda de 9.89 pontos percentuais (p.p.) do indicador, que passou de 15.18%, em 2003, para 5.29%, em 2012,³ mas também pela redução da desigualdade, que apresentou queda de 0.054 p.p., entre 2003 (0.5813) e 2012 (0.5277), segundo dados da PNAD para a desigualdade de renda domiciliar *per capita*.⁴ Observa-se, também, uma intensa recuperação do rendimento médio real, que atingiu, em 2013, segundo a Pesquisa mensal de emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um máximo histórico (R\$ 1.965,00), além do aumento real do salário mínimo, da ordem de aproximadamente 75% nos últimos dez anos.

Comportamento análogo pode ser observado em relação à geração de empregos formais. Entre janeiro de 2003 e dezembro de 2013, foram gerados quase 20 milhões de empregos formais (19.891.970), segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o que, somado à expressiva redução da informalidade, que, em 2013, apresentou seu menor valor para a série histórica mensurada pela PME (31.9%), associada ao crescimento da taxa de ocupação e a queda na taxa de desocupação, em relação a qual o país registrou, na última década, por duas vezes, o mínimo histórico (4.6% – PME/IBGE), nos permite afirmar que o contexto recente colocou em marcha um movimento de recomposição do mercado de trabalho brasileiro.

Assim, se sustentada a tendência atual, e à mesma for possível congregar uma taxa de investimento mais robusta, a economia poderá acelerar ainda mais esse movimento. Neste cenário, políticas públicas de emprego tendem a ter um papel importante, pois podem, por meio de seu impacto sobre a estrutura ocupacional, funcionar como um catalisador desse processo de recomposição do mercado de trabalho nacional.

A priori, o termo PE parece abrangente, podendo, de acordo com Moretto (2007), nele serem incluídas as ações e políticas, sobretudo políticas macroeconômicas, com expressivo impacto sobre o lado da demanda do mercado de trabalho, tendo como consequência o alinhamento de crescimento econômico com ampliação da geração de emprego, o que tem sido denominado nos círculos de políticas de emprego de *pro-employment macroeconomic frameworks*.

No âmbito deste texto, o termo PE circunscreve um conjunto bem menor de intervenções e se refere àquelas medidas cuja finalidade central é afetar a oferta ou a demanda de trabalho (Ramos, 2012, p. 465). Dessa maneira, o que se entende como PE é aquele conjunto de medidas que visam atuar sobre a oferta ou a demanda de trabalho.

No Brasil, quando se fala em PE, historicamente o que se destaca é o seguro-desemprego (SD), benefício que tem por objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado. Em contextos em que o desemprego está associado aos momentos de baixa do ciclo econômico, o seguro-desemprego atua, do ponto de vista macroeconômico, como um estabilizador automático da demanda agregada. No Brasil, a ênfase das PE's, desde a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Programa Seguro-Desemprego, tem sido, portanto, o auxílio ao trabalhador desempregado, o que era plenamente justificável, haja vista o elevado nível de desemprego e de informalidade que marcavam o mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990.

3. Fonte: Ipeadata. Variável: taxa de pobreza extrema – Brasil.

4. Fonte: Datasus. Desigualdade de renda mensurada pelo índice de Gini da desigualdade de renda domiciliar *per capita*, segundo dados da PNAD.

Contudo, um novo cenário se apresenta hoje para as PE's. A ênfase, como diz Claudio Salvadori Dedecca, “na compensação dos problemas de emprego causados por uma dinâmica econômica que desestruturava o mercado formal de trabalho catapultando o desemprego nacional” (Dedecca, 2009, p. 49), parece não ser mais suficiente para atender às atuais necessidades da força de trabalho brasileira, para o que é preciso, segundo o mesmo autor, “orientar [as PE's] para o fortalecimento das relações entre crescimento econômico e estruturação do mercado de trabalho” (*Ibid*, p. 49). Ou seja, com a nova composição do mercado de trabalho brasileiro, abre-se a perspectiva das PE's “superarem seu caráter compensatório em favor de outro de natureza mais indutor, que vise melhorar as condições de trabalho e o perfil de qualificação da força de trabalho” (Dedecca, 2009, p. 49-50).

As PE's teriam a possibilidade, portanto, de, em um contexto de taxas elevadas de ocupação, serem um instrumento ativo do desenvolvimento do mercado de trabalho nacional, pois carregam consigo a faculdade de incidir sobre fatores que podem potencializar as condições de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, gerando inserções mais sólidas e produtivas.

Contudo, para tal, isto é, para que as PE's atuem de forma a organizar o mercado de trabalho, retirando obstáculos, reduzindo desequilíbrios e promovendo melhores concertos produtivos, para além do seguro-desemprego, é preciso fortalecer também as demais PE's, principalmente as denominadas *políticas ativas de emprego*,⁵ que são aquelas ações endereçadas a melhorar o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho, às ocupações aí oferecidas e ao desenvolvimento de habilidades e competências correlatas a estas, assim como incentivos à criação de novos empregos (Chahad, 2005, p. 4-5).

Dentre tais políticas, aquela que em particular interessa destacar aqui é a intermediação de mão e obra, dada a sua importância estratégica para uma maior estruturação do mercado de trabalho brasileiro. Como aponta Maria Cristina Cacciamali, a IMO “promove benefícios para o desempregado, a empresa e a sociedade no momento em que o preenchimento de uma vaga é efetuado no menor tempo, com o menor custo e melhor qualidade” (Cacciamalli, 2005, p. 2).

O serviço de intermediação está em sintonia com as demandas relacionadas ao desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro porque procura inserir o trabalhador, desempregado ou não, no emprego mais adequado ao seu perfil, implicando em potencial elevação da produtividade do trabalho, aumentando, conseqüentemente, a probabilidade de maior rendimento e maior tempo de permanência no emprego, contribuindo, assim, para a redução da rotatividade do mercado de trabalho. O menor tempo de colocação, por outro lado, associa-se à menor perda de renda para o trabalhador, além de menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro-desemprego, no caso de este estar sendo utilizado. Além disso, *vis-à-vis* a qualificação de mão de obra, a IMO apresenta melhor relação custo-efetividade, com maiores taxas de retorno (Martin, 2000), ainda que, na América Latina, a qualificação tenha apresentado, nas avaliações de política pública, melhores resultados do que aqueles observados nas avaliações de políticas de qualificação nos EUA e no Canadá (Ibarrarán, 2009).

5. Segundo certo consenso na literatura internacional, as PE's podem ser divididas em políticas passivas e ativas: as passivas seriam aquelas que tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado ou a reduzir a oferta de trabalho; as ativas englobam ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando diretamente sobre o trabalhador desempregado ou potencialmente desempregado.

É preciso destacar também o papel integrador da IMO, ou seja, seu potencial para integrar as demais PE's. É por meio da intermediação que se pode integrar, por exemplo, o benefício do seguro-desemprego com a qualificação profissional, ou os programas de geração de renda com a orientação profissional, além, obviamente, da integração de todas estas políticas com a própria IMO.

A fim de tentar ilustrar aquilo que foi dito acima sobre a importância da política pública de intermediação de mão de obra para o desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, será apresentado, agora um breve quadro geral da política, a partir de dados extraídos seu sistema transacional.

Nas próximas seções será feita, com base em dados dos registros administrativos do sistema operacional da IMO, uma rápida apresentação dos principais resultados obtidos por esta política nos anos de 2013 e 2014, com destaque para a sua intervenção no mercado de trabalho nacional.

2 DESENHO DA POLÍTICA

Antes de apontar os principais resultados da IMO, vale a pena fazer uma breve apresentação geral da sua lógica administrativa, ou seja, como é executada a política pública de IMO. Basicamente, o que se almeja nesta rápida seção é deixar claro quem são os principais responsáveis pelo funcionamento da política.

Por serem as ações da IMO financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e executadas no âmbito do Programa Seguro-Desemprego e, devido à prerrogativa atribuída em Lei, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) é a instância que estabelece suas normas e diretrizes. É o Codefat quem dá a última palavra sobre orçamento, diretrizes de intervenção, instrumentos de planejamento, acompanhamento e aprovação de contas. Está, assim, com o Codefat a prerrogativa de tomar decisões a respeito da política pública de IMO, dentro dos limites estabelecidos pela legislação do Programa Seguro-Desemprego.

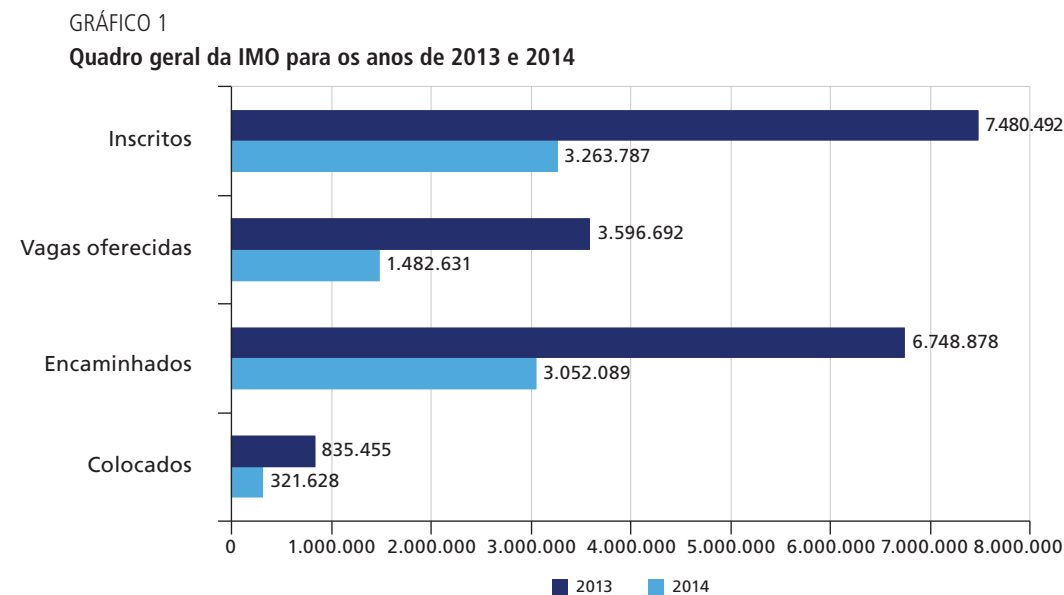
No que diz respeito à execução das ações de IMO, a Lei n. 8019, de 1990, determinou que a operacionalização do Programa Seguro-Desemprego, no que diz respeito às atividades de pré-triagem e habilitação de requerentes, auxílio na busca de emprego e reciclagem profissional, será executada prioritariamente em articulação com os estados e municípios, por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Ou seja, a política pública de IMO é executada de forma descentralizada, em cooperação com estados e municípios, por meio dos postos do Sine. Ou seja, o MTE presta o serviço de intermediação de mão de obra por meio de convênios com estados e municípios, segundo autorização e diretrizes do Codefat.

3 PRINCIPAIS RESULTADOS DA IMO EM 2013 E 2014

Apesar de ser a colocação do trabalhador em um posto de trabalho o objetivo central da intermediação de mão de obra, há algumas atividades que os executores da política precisam realizar para obter este resultado. Dentre tais atividades, pode-se destacar: *i*) a inscrição do trabalhador no sistema; *ii*) a captação de vagas junto aos empregadores; e *iii*) o encaminhamento dos trabalhadores às vagas captadas. O bom desempenho em cada uma dessas atividades é condição necessária para que os postos do Sine logrem a colocação do trabalhador em um posto de trabalho. Assim, é com base nesses três

indicadores, além, é claro, do número de colocados, que se apresentará, a seguir, qual o quadro geral da atuação da política pública de IMO, destacando-se que os quadros comparativos abrangem o primeiro e o segundo semestre de 2013 e, no caso de 2014, apenas os dados relativos ao primeiro semestre de 2014.



Fonte: Base de gestão da IMO (BG-IMO), Sistema MTE Mais Emprego.
Elaboração SPPE/MTE.

Como é possível observar, a partir do gráfico 1, no ano de 2013, 7.480.492 trabalhadores inscreveram-se na intermediação de mão de obra, dos quais, 6.648.878 foram encaminhados para seleção de vaga de emprego e, destes, 835.455 conseguiram ser admitidos. Em 2014, de janeiro a junho, 3.263.737 trabalhadores se inscreveram na intermediação, 3.052.089 foram encaminhados e 321.628 foram admitidos.

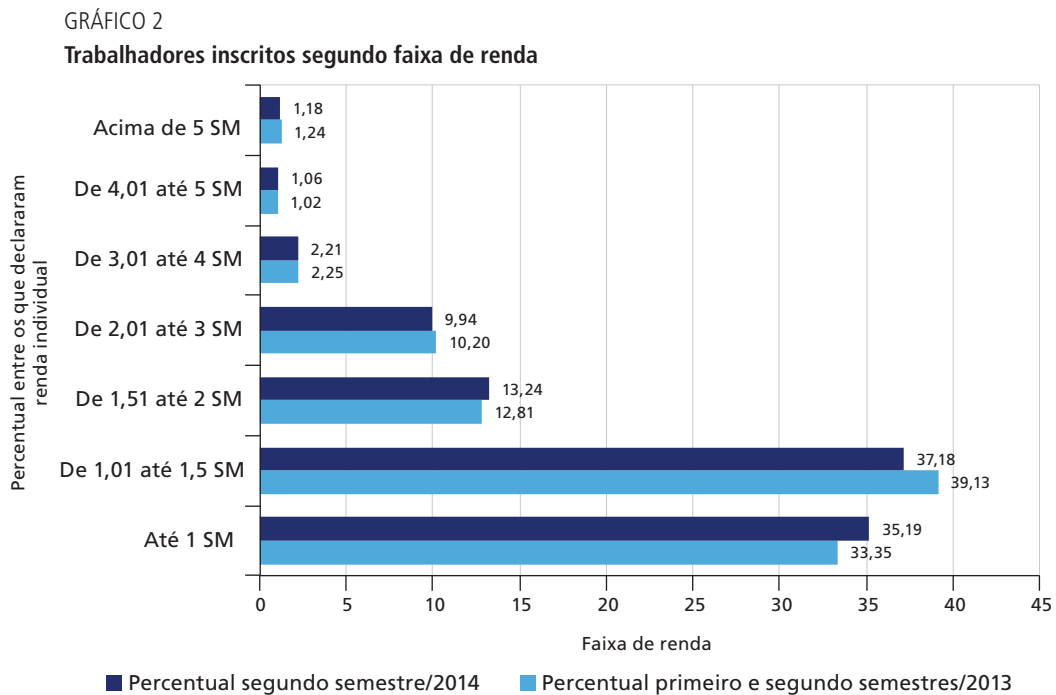
Isso significa que, de janeiro de 2013 a junho de 2014, o serviço público de intermediação de mão de obra colocou 1.157.083 trabalhadores no mercado de trabalho. Vale ressaltar aqui que, segundo o Sistema Mais Emprego, desses 1.157.083 trabalhadores, apenas 111.351 eram também requerentes do seguro-desemprego, o que quer dizer que, entre janeiro de 2013 e junho de 2014, mais de 1.000.000 trabalhadores que não estavam recebendo o auxílio financeiro do seguro-desemprego encontraram trabalho por meio do serviço público de intermediação, ou seja, trabalhadores que a princípio não tinham uma fonte estável de renda foram colocados por meio do Serviço Público de Emprego.

A intermediação de mão obra vem contribuindo para a colocação mais rápida do trabalhador nas vagas de emprego, colaborando, assim, para uma menor perda de renda monetária e um menor risco social⁶ a que fica exposto quem está à procura de emprego: mais de 1,1 milhão de trabalhadores foram colocados no mercado de trabalho pelo Sine nos últimos dezoito meses, o que é um número bastante expressivo.

Observa-se que, no período analisado, entre os trabalhadores inscritos que declararam o rendimento individual do trabalho, a grande maioria deles (aproximadamente 72%)

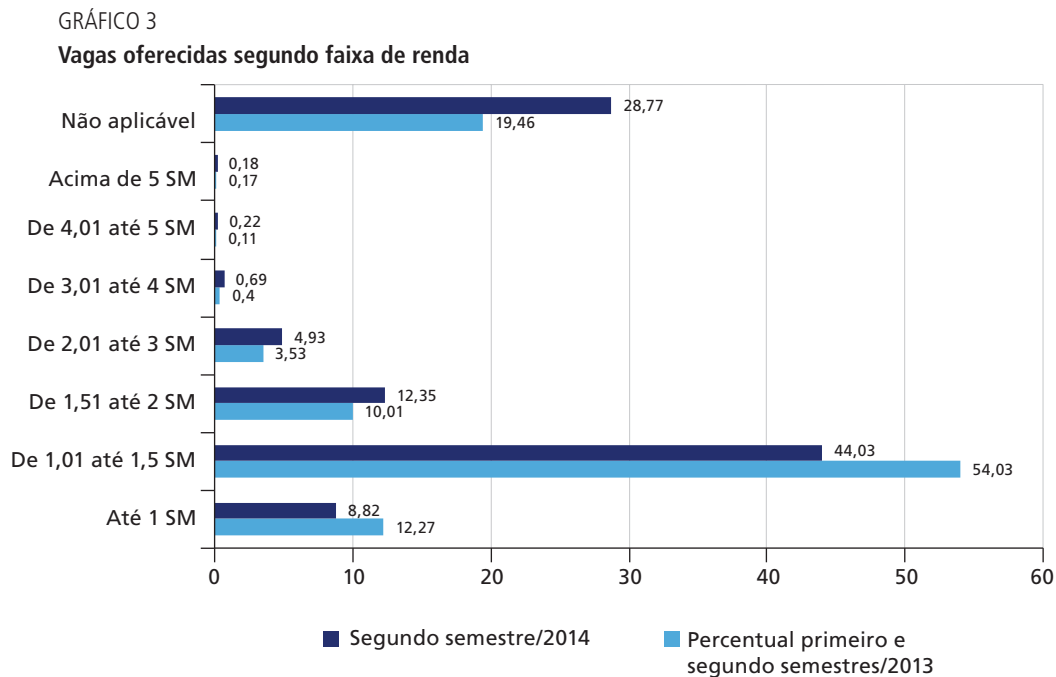
6. O risco social de que se fala aqui é a possibilidade de que o trabalhador desempregado, caso não encontre uma vaga de emprego assuma, em virtude da duração do desemprego, uma ocupação precária ou degradante. Para mais detalhes, ver Paul Singer, *Economia Política do Trabalho* (1979).

se concentra nas faixas salariais de até 1,5 salários mínimos (gráfico 2), dentre os quais, em torno de 34%, declaram ter renda individual de no máximo 1 salário mínimo.



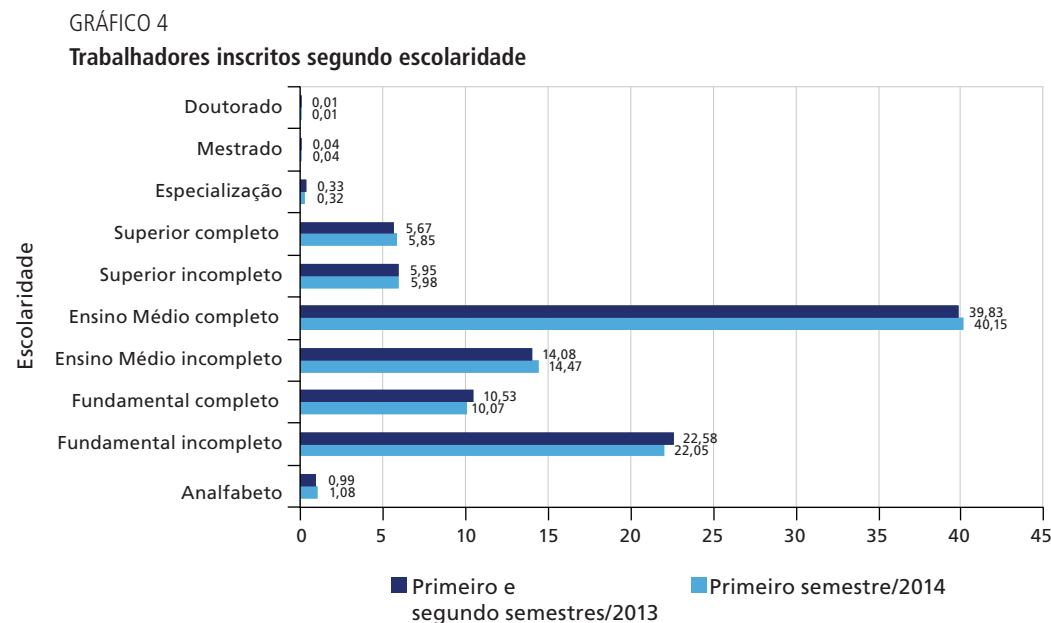
Fonte: Base de gestão da IMO (BG-IMO), Sistema MTE Mais Emprego.
Elaboração SPPE/MTE.

Comportamento similar é observado do ponto de vista da faixa salarial das vagas oferecidas, que se concentram fortemente nas faixas de até 1,5 salários mínimos (em 2013, estas correspondiam por 66,3% do total de vagas oferecidas), consoante com os dados de Pochmann (2013), sobre o perfil salarial da geração de empregos no país no período recente (gráfico 3).



Fonte: Base de gestão da IMO (BG-IMO), Sistema MTE Mais Emprego.
Elaboração SPPE/MTE.

No que diz respeito à escolaridade, a dos trabalhadores inscritos no Sine se concentra em dois grandes grupos: fundamental incompleto e ensino médio completo, revelando, assim, dois grupos fortemente distintos de trabalhadores sob este aspecto, com ligeira predominância do gênero masculino entre os inscritos.⁷ Cabe destacar que aqueles que possuem nível de escolaridade inferior ao ensino médio representam quase 50% dos trabalhadores inscritos.



Fonte: Base de gestão da IMO (BG-IMO), Sistema MTE Mais Emprego.
Elaboração SPPE/MTE.

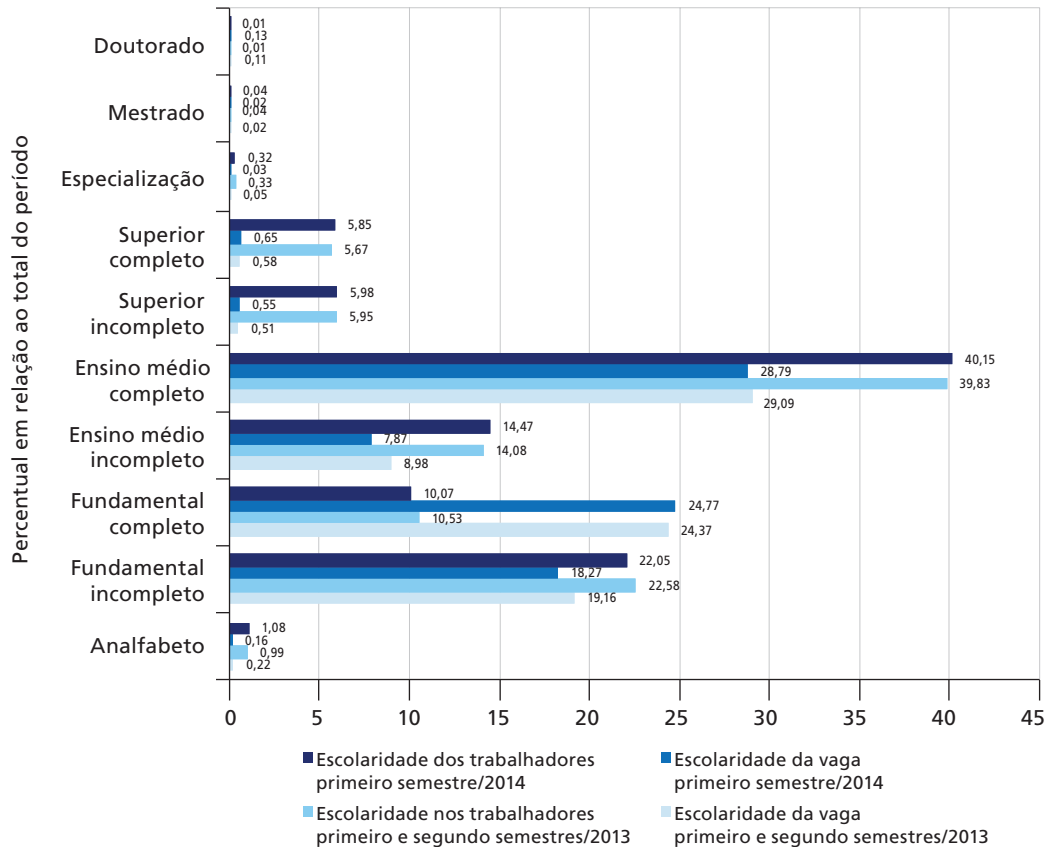
Destaca-se que, no pareamento das vagas de emprego em relação à força de trabalho, cerca de 60% das vagas cadastradas assinalavam como exigência um patamar mínimo de escolaridade.

Comparando-se a escolaridade associada às vagas e a escolaridade da oferta de trabalho, observa-se a escassez de vagas para aqueles trabalhadores que apresentam ensino fundamental incompleto e os analfabetos, uma vez que o sistema permite o pareamento nos casos em que a escolaridade é superior àquela exigida pelo empregador que cadastrou a vaga (gráfico 5). Um ponto relevante para pesquisas futuras é investigar se a escolaridade demandada no sistema Mais Emprego pelos empregadores é superior àquela associada a cada ocupação, tal qual registrado no Catálogo Brasileiro de Ocupações, ou seja, investigar se há exigência de sobrequalificação no âmbito da demanda por trabalho, ao nível das ocupações.

7. O gênero masculino perfazia, em 2013, 57,44% dos inscritos no primeiro e no segundo semestre de 2013, computando, no primeiro semestre de 2014, 56,7% dos inscritos no semestre.

GRÁFICO 5

Escolaridade dos trabalhadores inscritos e das vagas cadastradas

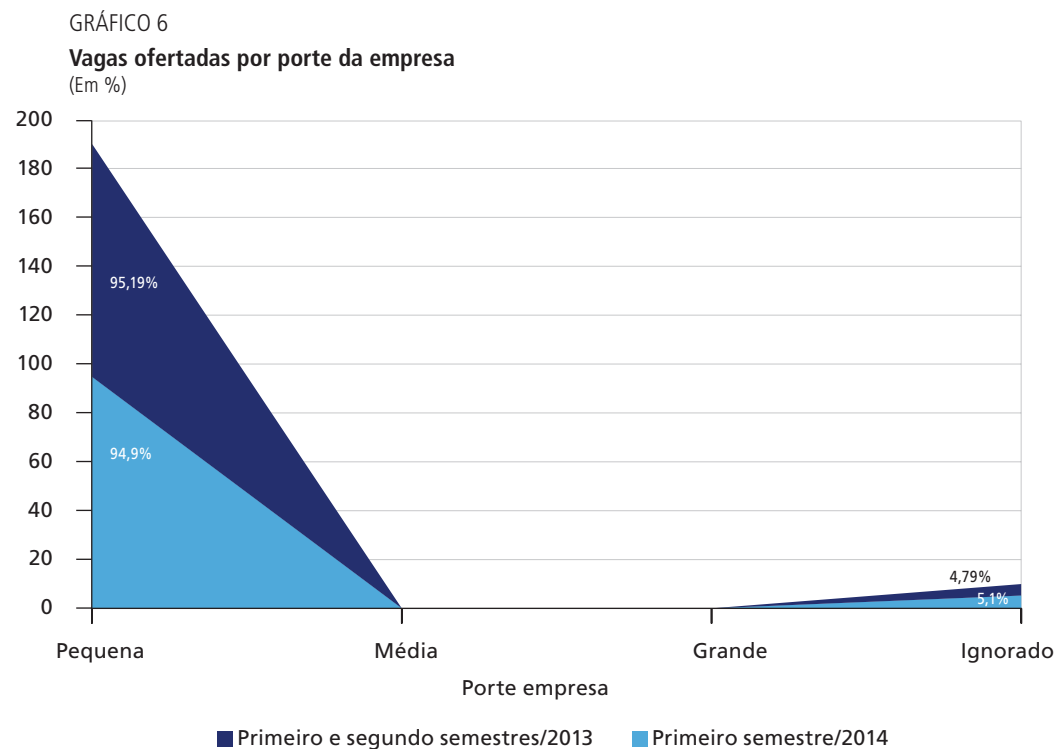


Fonte: Base de gestão da IMO (BG-IMO), Sistema MTE Mais Emprego.
Elaboração SPPE/MTE.

No que diz respeito às vagas de emprego, as empresas ofertaram, em 2013, por meio dos postos da rede Sine, 3.596.692 oportunidades de emprego. De janeiro a junho de 2014 já são mais de 1.482.631 vagas ofertadas. Das vagas ofertadas entre janeiro de 2013 e junho de 2014, 1.157.083 foram preenchidas pelas empresas, o que, sem dúvida, contribuiu para diminuir os custos de recrutamento destas empresas, ampliando, assim, a sua competitividade.

Com relação à qualidade da mão de obra contratada por meio dos postos do Sine, o uso do serviço de pré-seleção que estes oferecem aos empregadores é uma *proxy* bastante acurada para esta análise: segundo o sistema Mais Emprego, dos 1.157.083 trabalhadores colocados nos últimos três semestres, aproximadamente 30.000 passaram pelo serviço de pré-seleção.

Um último ponto que pode ser mencionado aqui para ilustrar as vantagens oferecidas pela IMO às empresas, é a distribuição das vagas oferecidas por porte de empresa. Como é possível observar no gráfico 6, são as pequenas empresas as que mais ofertam vagas no Sine – aproximadamente 95%, ou seja, justamente aquelas empresas que dispõem de menor estoque de capital fixo, menor receita líquida de vendas e uma estrutura gerencial menos madura – e as que mais mobilizam o serviço público de emprego para o preenchimento de suas vagas. Em outras palavras, são as empresas que enfrentariam maiores custos de seleção relativamente à sua receita líquida de vendas as maiores empregadoras do serviço público de emprego.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Países em desenvolvimento apresentam, em relação às economias desenvolvidas, taxas elevadas de informalidade. Diferentemente do passado, quando estas altas taxas também conviviam com taxas de desocupação relativamente elevadas, países como a China, a Indonésia, a Índia, o Brasil, a Argentina e, mais recentemente, o México têm sido bem sucedidos na redução da informalidade em seus mercados de trabalho (OIT, no prelo). Ainda que diferentes conjuntos de políticas tenham sido mobilizados, a geração de empregos formais é ubiquamente um componente central para colocar em marcha novos cenários para o mercado de trabalho destes países.

A velocidade com que este processo ocorreu no Brasil chama a atenção para a importância da política de intermediação de mão de obra no sentido de permitir que os benefícios da geração de empregos formais possam ser efetivamente capturados pelos trabalhadores, pelas empresas e possam, assim, ser expressos em maiores taxas de crescimento econômico.

Há, certamente, um longo caminho à frente. Os dados do Sistema Mais Emprego constituem uma fonte rica de informações, não apenas em relação as transações efetivamente observadas no mercado de trabalho, mas eles também fornecem indicativos das transações potenciais e não realizadas, tanto do ponto de vista da demanda por trabalho, como também da oferta de trabalho, permitindo compreender os pontos de desequilíbrio do mercado de trabalho e, assim, neles intervir, promovendo o alinhamento ocupacional e setorial entre oferta e demanda de trabalho, assim como ela é o sinalizador para que as políticas de qualificação possam endereçar o descompasso em termos de competências requeridas para o mercado de trabalho (*skills mismatch*).

A análise dos dados do sistema transaccional da política de IMO mostra que o sistema colocou, nos últimos três semestres, mais de um milhão de trabalhadores no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, os dados mostram que são as pequenas empresas as maiores absorvedoras dessa mão de obra, que é ligeiramente predominantemente masculina. Observa-se também a escassez de vagas de trabalho para os trabalhadores que possuem até o ensino fundamental incompleto, na medida em que o sistema bloqueia o pareamento de escolaridades inferiores àquelas associadas às vagas cadastradas. Na composição das vagas, há também *deficit* de vagas para aqueles trabalhadores que possuem ensino médio e um excesso relativo de vagas para o nível de escolaridade de ensino fundamental completo. À medida em que a escolaridade da força de trabalho se eleva, maiores esforços de captação de vagas nas escolaridades deficitárias do ponto de vista das vagas cadastradas devem ser envidadas, de modo a favorecer o pareamento sem perda de bem-estar para o trabalhador e para as empresas, embora possa haver sobre-exigência com relação à escolaridade em algumas ocupações.

Cabe destacar que a política pública de IMO, em um contexto de aquecimento do mercado de trabalho, constitui potencialmente um sinalizador para que os descompassos possam ser endereçados por meio da qualificação profissional, constituindo-se, no período recente, como um instrumento de desenvolvimento social, já que, como observado em Ipea (2013), foi o trabalho o principal responsável pela distribuição de renda recente: o trabalho foi responsável por aproximadamente 75% da queda da desigualdade entre 2002 e 2012 (Ipea, 2013).

Ou seja, para que o crescimento econômico seja traduzido em maior bem estar social, ele deve ser rico na geração de empregos e os arranjos macroeconômicos devem ser orientados para esta característica (*pro-employment macroeconomic frameworks*), pois: “o trabalho é o elo *articulador* entre crescimento econômico e desenvolvimento humano” (OIT, Cepal & PNUD, 2008, p. 8). E, no estágio de desenvolvimento do país, observa-se uma possibilidade concreta de aprofundar tal *articulação*, por meio da ampliação da qualidade da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho e o endereçamento dos descompassos entre a oferta e a demanda de trabalho.

De fato, é possível afirmar, sem medo de errar, que os anos 2000 colocaram o tema da inclusão e do desenvolvimento social em um novo patamar. Se, nos anos 1980, a “questão social” foi ressignificada na perspectiva dos direitos da cidadania, e, na década seguinte, o que se observou foi um movimento de “refilantropização da questão social” (Yezbek, 1995), a partir de meados dos anos 2000, a inserção do indivíduo na esfera do trabalho passou a ser a dimensão central da agenda de inclusão social, de distribuição de renda e de garantia de cidadã de direitos constitucionais.

No entanto, como já se mencionou acima, tal elevação do trabalho a eixo central da agenda social tem como consequência a necessidade de ampliar a capilaridade da Intermediação de mão de obra, ampliar a sua efetividade e buscar maior integração entre as políticas de emprego, ou seja, entre o seguro-desemprego, a qualificação profissional, as políticas de geração de renda e a intermediação de mão de obra. As *políticas ativas* de emprego, trabalho e renda têm uma afinidade estratégica com aquela demanda social que hoje se apresenta ao país como mais imediata: a ampliação da efetividade das transações correntes no mercado de trabalho, com redução da rotatividade (*turn over*), ampliação do capital humano relacionado ao desempenho de atividades específicas, redução dos hiatos entre oferta e demanda de trabalho (*skills mismatches, mobilidade laboral e indução da oferta de mão de obra para ocupações potencialmente deficitárias*) e consequente ampliação

da produtividade do trabalho: o aumento da produtividade do trabalho é fundamental para que o país possa sustentar no longo prazo maiores taxas de crescimento econômico (Jones, 2000; Romer, 2001).

A intermediação de mão de obra, portanto, quando pensada em sua totalidade, isto é, articulada com orientação e qualificação profissional e com programas de geração de renda (Moretto, 2007, p. 208-209), possui o potencial de incrementar as possibilidades de êxito da população em sua adaptação às circunstâncias do mundo do trabalho, sobretudo levando-se em conta a velocidade com que a formalização do mercado de trabalho brasileiro vem ocorrendo, gerando, assim, benefícios para os trabalhadores e para as empresas. Um passo fundamental a ser dado, hoje, no país, é traduzir a geração de empregos formais em oportunidades efetivas para a expansão do capital humano da força de trabalho, em maior equidade no mercado de trabalho e em melhor captura dos efeitos diretos e indiretos do crescimento econômico.

Reside, pois, na política de intermediação de mão de obra a possibilidade de que as políticas de emprego converjam de uma perspectiva compensatória para uma perspectiva mais indutora, permitindo ao país que o crescimento econômico recente possa se traduzir na geração de mais e melhores empregos, com oportunidades para todos.

REFERÊNCIAS

- CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no MERCOSUL. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 55, p. 85-104, 2005.
- CEPAL; PNUD; e OIT. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília, CEPAL/PNUD/OIT, 2008.
- CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e a avaliação do caso brasileiro**. Brasília: CEPAL, 2005.
- DEDECCA, C. S. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. *In*: GOZALEZ, R; MATOS, F. (Org.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT, 2009, p. 49-75.
- IBARRARÁN, P.; SHADY, D.R. **Evaluating the impact of job training programs in Latin America: evidence from IDB funded operations**. Journal of Development Effectiveness 2(1): p. 195-216, 2009.
- IPEA. **Comunicado Ipea nº 159: duas décadas de desigualdade e pobreza medidas pela PNAD/IBGE**. Rio de Janeiro, Ipea: 2013.
- JONES, I. C. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- MARTIN, J.P. What works among active labor market policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. **OECD Economic Studies**, n. 30, 2000/1.
- MORETTO, A.; POCHMANN, M. A retomada do emprego numa economia em marcha lenta. **O público e o privado**, Fortaleza, n. 11, p. 37-56, Jan./Jun. 2008.
- MORETTO, Amilton. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. 2007. 295 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.
- OIT (in press). **Informality and the quality of employment in G20 countries**. Documento preparado para subsidiar a sessão de informalidade e subemprego da força-tarefa de emprego dos países do Grupo dos Vinte (G20) (Taskforce on Employment).

POCHMANN, M. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

RAMOS, Carlos Alberto. **Economia do trabalho:** modelos teóricos e o debate no Brasil. Curitiba: CRV, 2012.

ROMER, D. **Advanced Macroeconomics.** New York: McGraw-Hill, 2001.

SINGER, Paul. **Economia política do trabalho:** elementos para uma análise histórico-estrutural do emprego e da força de trabalho no desenvolvimento capitalista. São Paulo: Hucitec, 1979.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. *In: Cadernos Abong*, n. 11, 1995.

ECONOMIA SOLIDÁRIA

INTRODUÇÃO

OS NOVOS DADOS DO MAPEAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: APONTAMENTOS INICIAIS PARA O DEBATE

Sandro Pereira Silva

Leandro Marcondes Carneiro

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: ACÚMULOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Gabriela Cavalcanti Cunha

INTRODUÇÃO

Neste número 57 do boletim *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, a seção *Economia solidária e políticas públicas* contém dois ensaios que abordam temas relevantes para o planejamento do futuro das ações de economia solidária na agenda governamental brasileira.

O primeiro deles, intitulado *Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: apontamentos iniciais para o debate*, de autoria de Sandro Pereira Silva e Leandro Marcondes Carneiro, apresenta os principais resultados do mapeamento realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) junto a empreendimentos de economia solidária em todo o Brasil. O objetivo deste mapeamento, realizado entre os anos de 2009 e 2013, é atualizar o sistema de informações sobre as características estruturais dos empreendimentos, já que o anterior havia sido realizado entre 2005 e 2007. Foram mapeados ao todo 19.708 empreendimentos, distribuídos entre 2.713 municípios. No texto, os autores expõem alguns resultados agregados da pesquisa, incluindo informações, entre muitas outras, sobre: distribuição regional dos empreendimentos; área de atuação (urbana ou rural); data de fundação; atividades exercidas; questões econômicas e financeiras; e formas de participação social e autogestão. Por fim, ressalta-se a importância deste banco de dados sobre a atividade dos empreendimentos para subsidiar novas ações e políticas de apoio à economia solidária no Brasil.

Gabriela Cavalcanti Cunha assina o segundo ensaio, que tem como título *Conferências Nacionais de Economia Solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária*. Nele, a autora faz um interessante resgate dos principais temas e das propostas discutidas na 1ª e na 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realizadas em 2006 e 2010, respectivamente. As conferências são apontadas como espaços de interação entre órgãos do poder público e da sociedade civil no intuito de discutir programas e ações no âmbito de temas específicos da agenda governamental. Nesse caso, ao destacar o contexto sociopolítico e as propostas aprovadas em cada um dos eixos de discussão, o texto traz uma contribuição importante para a 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, que se realizará em novembro de 2014, e cujo tema é Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável.

OS NOVOS DADOS DO MAPEAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: APONTAMENTOS INICIAIS PARA O DEBATE

Sandro Pereira Silva¹
Leandro Marcondes Carneiro²

1 INTRODUÇÃO

Em 2009 a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes),³ em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), iniciou a realização da segunda rodada de informações gerais a serem coletadas junto aos empreendimentos de economia solidária no Brasil, também chamada de Mapeamento de Economia Solidária. A primeira ocorreu entre os anos de 2005 e 2007, tendo abordado 21.859 empreendimentos em 2.934 municípios brasileiros. O objetivo dessas informações é montar um Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies), com a finalidade de disponibilizar um arsenal bastante significativo e atualizado sobre as dimensões que caracterizam esses empreendimentos, inclusive para fins de desenhos de programas e políticas públicas de apoio nos diversos entes federativos do país que já contam com estruturas de fomento à economia solidária.

Desde o início do processo, uma série de problemas administrativos, sobretudo na relação com as organizações parceiras escolhidas para realizar o trabalho nos municípios, acabou atrasando a conclusão do mapeamento conforme planejado pela Senaes. Por isso, o trabalho de campo se estendeu em alguns estados até o início de 2013. Porém, apesar desses contratemplos, o banco de dados propiciado pelo Sies é um importante material de pesquisa sobre o universo da economia solidária no país, envolvendo as mais distintas formas de organização coletiva, em diferentes setores da economia e em todos os estados da Federação.

O objetivo deste texto é fazer uma breve apresentação dos números gerais desse novo banco de dados. Serão tratadas aqui informações sobre a quantidade de empreendimentos mapeados e sua distribuição regional, a organização social e suas principais características, aspectos econômicos e gerenciais, além da relação dos empreendimentos com outras formas de organização social no país.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA/Disoc.

2. Bolsista PNPD – IPEA/Disoc.

3. Secretaria ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2 ASPECTOS GERAIS DA PESQUISA DO SIES

Para este trabalho, utilizou-se a definição de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) adotada no próprio manual do Sies, como sendo as organizações:

- *coletivas* – organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de troca, redes etc., cujos participantes ou sócios exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- permanentes que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real; e
- que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização e de consumo solidário.

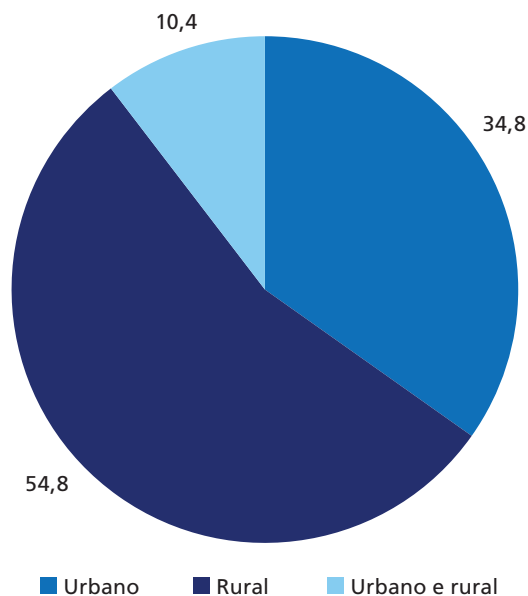
Ao todo, o mapeamento do SIES identificou 19.708 empreendimentos organizados e distribuídos entre 2.713 municípios brasileiros, entre 2009 e 2013. A maior parte deles se encontra na região Nordeste, responsável por 40,8% do total. Pode-se dizer, também, que eles são relativamente recentes, já que cerca de dois terços desse total foram constituídos a partir do início da década de 2000. Em termos de localização dos EES nos municípios, mais da metade se encontra em áreas rurais, 54,8%, contra 34,8% de EES urbanos e 10,4% que se identificaram tanto rurais quanto urbanos. A tabela 1 e os gráficos 1 e 2 ilustram esses resultados.

TABELA 1
Distribuição regional dos EES

Regiões	Total	%	% Cumulativa
NE	8.040	40,8	40,8
SU	3.292	16,7	57,5
SE	3.228	16,4	73,9
NO	3.127	15,9	89,7
CO	2.021	10,3	100
Brasil	19.708	100	

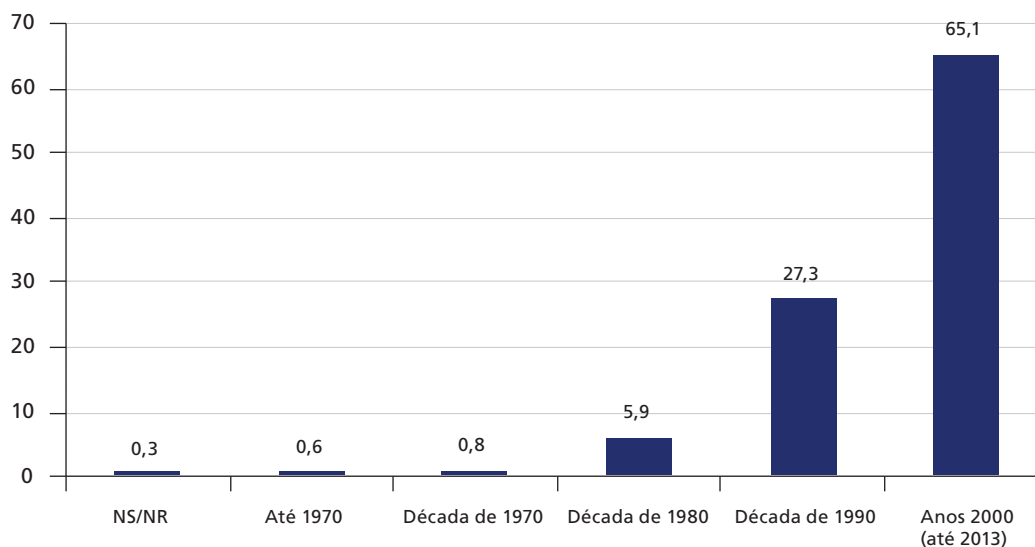
Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1
Distribuição dos EES por localização
 (Em %)



Fonte: Banco de dados do Sies.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Distribuição dos EES por data de fundação



Fonte: Banco de dados do Sies.
 Elaboração dos autores.

Esses empreendimentos são caracterizados por uma forte heterogeneidade estrutural, conforme se pretende mostrar neste trabalho. As diferenças estruturais entre eles são das mais diversas ordens: econômica, social, cultural e territorial. Eles também são marcados por distintas motivações para sua constituição. Os dados levantados pelo Sies apontam essa miscelânea de motivações que os próprios sócios entrevistados apontaram. As respostas mais comuns encontradas foram: obter uma fonte complementar à renda da família; alternativa ao desemprego; obter maiores ganhos com um empreendimento coletivo; estar em uma atividade onde todos são donos; e auxiliar no desenvolvimento comunitário.

TABELA 2
Principais motivações para a constituição dos EES

Motivações	N	%
Fonte complementar de renda	9.624	48,8
Alternativa ao desemprego	9.106	46,2
Maiores ganhos em empreendimento associativo	8.471	43,1
Atividade na qual todos são donos	8.024	40,7
Desenvolvimento comunitário	5.646	28,6
Condição para ter acesso a financiamentos e apoios	4.130	21,2
Motivação social, filantrópica ou religiosa	3.801	19,3
Alternativa organizativa e de qualificação	3.160	16,1
Incentivo de política pública	3.113	15,8
Atuação profissional em atividade específica	2.828	14,3
Fortalecimento grupo étnico	1.912	9,7
Produção/comercialização de produtos orgânicos	1.607	8,2
Organização de beneficiários de políticas públicas	1.510	7,7
Recuperação de empresa privada	601	3,1
Outro	1.890	9,6

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.
Obs.: essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

Ao todo, estão envolvidos nesses EES 1.423.631 pessoas associadas, sendo a maioria do sexo masculino: 803.373 (56,4% do total), contra 620.258 do sexo feminino (43,6%). Em média são 73 associados(as) por EES, mas a maioria dos EES são compostos por menos de 20 sócios(as), 41,7%, e outros 32,6% possuem entre 21 e 50 sócios(as), como demonstra a tabela a seguir.

TABELA 3
Distribuição dos EES por número de sócios(as)

	Total	%
Até 20 sócios(as)	8.217	41,7
Entre 21 e 50	6.419	32,6
Entre 51 e 100	2.873	14,6
Entre 101 e 500	1.759	8,9
Mais de 500 sócios(as)	345	1,8
NS/NR	95	0,5
Total	19.708	100

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

A forma de organização predominante dos EES pesquisados é a figura da associação, com 60% do total. Outros 30,5% são grupos informais, e apenas 8,8% são formalizados enquanto organização cooperativa. Esse resultado demonstra um forte grau de deficiência institucional dos empreendimentos. Isso porque, por um lado, as associações são formas organizacionais muito limitadas em termos de atividade comercial, não podendo, de acordo com o Código Civil brasileiro, exercer atividade econômica e emitir nota fiscal de seus produtos, por exemplo; por outro, enquanto grupo informal, torna-se bem mais difícil

o acesso a financiamentos e programas governamentais de apoio, além de diminuir as garantias contratuais de seus associados em termos de horizonte de funcionamento do empreendimento e garantia de seu trabalho. Essa dificuldade diagnosticada de formalização ressalta a importância, dentre outras ações, de apoio a programas de assessoria técnica, como no caso das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas (ITCPs), que existem em dezenas de universidades públicas e privadas.

TABELA 4
Distribuição dos EES por tipo de formalização

Forma organizacional	Total	%	% Cumulativa
Associação	11.823	60,0	60,0
Grupo informal	6.018	30,5	90,5
Cooperativa	1.740	8,8	99,4
Sociedade mercantil	127	0,6	100
Total	19.708	100	

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

O questionário aplicado nesses empreendimentos foi estruturado levando-se em consideração uma diferenciação entre eles segundo sua atividade econômica, podendo ser de: *i*) troca; *ii*) produção; *iii*) comercialização; *iv*) prestação de serviços; *v*) crédito ou finanças; e *vi*) consumo/uso coletivo. Para fins desta pesquisa, no intuito de compilar o maior número possível de variáveis comuns às diferentes atividades econômicas, foram selecionadas para análise as atividades de produção, comercialização e prestação de serviços, sendo excluídas as demais atividades por não apresentarem finalidade comercial e econômica propriamente dita. Com isso, o total de empreendimentos selecionados foi de 15.005, conforme expressa a tabela 5.

TABELA 5
Distribuição dos EES por atividade econômica e seleção amostral

EES mapeados	19.708
(-) Atividade econômica	
Troca de produtos ou serviços	-430
Poupança, crédito ou finanças solidárias	-328
Consumo/uso coletivo de bens e serviços	-3.945
(=) Amostra final	15.005
Comercialização ou organização da comercialização	2.628
Prestação de serviço	1.296
Produção ou produção e comercialização	11.081

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

Desse total escolhido para as análises subsequentes, o maior percentual de EES são formados por agricultores familiares/assentados de reforma agrária, que somados representam 52,6%. Esses números mostram significativa predominância desses empreendimentos ligados a atividades econômicas no meio rural. Outra atividade fortemente representada é de artesanato, com 22,7%.

TABELA 6

Distribuição dos EES por predominância da atividade econômica dos sócios

Atividade	Total	%	% Cumulativa
Agricultores familiares	7.158	47,7	47,7
Artesãos	3.413	22,7	70,4
Outros trabalhadores autônomos/por conta própria	1.141	7,6	78,1
Não se aplica ou não há predominância	987	6,6	84,6
Assentados da reforma agrária	734	4,9	89,5
Desempregados (desocupados)	613	4,1	93,6
Catadores de material reciclável	591	3,9	97,5
Artistas	196	1,3	98,9
Técnicos, profissionais de nível superior	162	1,1	99,9
Garimpeiros ou mineiros	10	0,1	100
Total	15.005	100	

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

3 DIMENSÃO ECONÔMICA

Para iniciar esta seção, é importante avaliar as informações sobre o faturamento mensal dos EES pesquisados.⁴ Uma das primeiras inferências que podem ser feitas refere-se ao baixo valor indicado pelos associados. A tabela 7 mostra que cerca de 60% dos EES que responderam a essa questão afirmaram possuir um faturamento médio mensal inferior a R\$ 5.000,00. De modo geral, o rendimento mensal médio dos EES foi de R\$ 28.800,85. Essa informação é importante pois é do faturamento que os EES conseguem arcar com seus compromissos financeiros e também remunerar seus trabalhadores associados.

TABELA 7

Distribuição dos EES por faixa de faturamento

Faixa de faturamento	Total	%	% Cumulativa
Até R\$ 1.000,00	6730	34,1	34,1
R\$ 1.000,01 - R\$ 5.000,00	5052	25,6	59,7
R\$ 5.000,01 - R\$ 10.000,00	1963	10	69,7
R\$ 10.000,01 - R\$ 50.000,00	2950	15	84,7
R\$ 50.000,01 - R\$ 100.000,00	484	2,5	87,2
Mais de R\$ 100.000,01	497	2,5	89,7
NS/NR	2.032	10,3	100
Total	19.708	100	

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

4. A variável de faturamento deve ser analisada com alguns cuidados. Primeiro, os valores informados são valores monetários correntes, e como os empreendimentos foram mapeados em períodos diferentes e relativamente longos, fica difícil fazer um deflacionamento dos valores para uma comparação mais efetiva dos valores declarados. Segundo, é um problema típico de outras pesquisas que buscam auferir variáveis como faturamento ou rendimento, os valores são declaratórios, sem a exigência de nenhum documento ou registro para sua comprovação, o que pode incorrer em erros de declaração. Mesmo assim, manteve-se a variável por considerá-la importante, assumindo que esses problemas amostrais não comprometem a validade da informação para fins comparativos entre os EES em um plano agregado.

Um ponto importante para se analisar a capacidade de geração de renda dos empreendimentos é a sua capacidade de comercializar seus produtos e serviços. Dos EES mapeados, três grupos têm por finalidade comercializar bens e serviços, são eles: de produção (ou produção e comercialização), de comercialização (ou organização da comercialização); e de prestação de serviços, que juntos totalizam 15.005 EES, representando 76% do total. Desses, 61,7% afirmaram ter alguma dificuldade na comercialização. Entre as principais dificuldades elencadas por eles, destacam-se a falta de capital de giro, a estrutura inadequada para a comercialização, o elevado custo de transporte, além da concorrência dos intermediários comerciais, também conhecidos popularmente como “atravessadores”. A gráfico 3 apresenta cada uma das principais dificuldades listadas pelos EES por ordem de importância.

GRÁFICO 3

Principais dificuldades na comercialização

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

Para enfrentar tais problemas, os EES buscam diferentes estratégias, seja em termos de processos internos de produção, seja em termos de relações externas de parceria com outros empreendimentos. No plano interno, eles podem desenvolver novas estratégias de produção para qualificar os produtos e serviços a serem ofertados. Dentre as estratégias mais citadas pelos EES estão: menores preços ou custos mais baixos; processo de controle de qualidade; preocupação ambiental; oferta de produtos livres de agrotóxicos, entre outras.

Já no plano externo, uma das possíveis formas de resolver parte das dificuldades de comercialização é a organização de redes de cooperação entre empreendimentos, que por sinal é a base da intercooperação, um dos sete princípios fundamentais do cooperativismo. No entanto, apenas 21,5% dos EES mapeados com fins comerciais afirmaram que participam de alguma rede. As redes de comercialização são as mais comuns entre aqueles que afirmaram participar de alguma rede, com 56,8% do total, somados àqueles que responderam participar de centrais de comercialização junto com outros empreendimentos, e também com os que participam de redes de comércio justo, esse total sobe para 74,9%. As redes de produção também foram significativas entre esse grupo de EES, superando os 30%, lembrando que um EES pode participar de mais de um tipo de rede.

TABELA 8
Tipos de redes de colaboração com participação dos EES

Tipo de rede	Total	
	N	%
Rede de comercialização	1.312	56,8
Rede de produção	759	32,86
Central de comercialização	255	11,04
Rede ou organização de comércio justo e solidário	164	7,1
Rede de crédito ou finanças solidárias	148	6,41
Cooperativa central	121	5,24
Cadeia produtiva solidária	99	4,29
Complexo cooperativo	83	3,59
Rede de consumo	63	2,73

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.
Obs.: essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

Já em termos de alcance de mercados, a atividade comercial dos EES está restrita basicamente ao âmbito local, com os produtos sendo comercializados em mercados locais e municipais. Essas vendas ocorrem principalmente pela entrega direta a clientes ou, então, por via de feiras livres ou espaços públicos de comercialização, além de espaços próprios mantidos pelos empreendimentos para esse fim. Pela tabela 9 nota-se que 86% dos EES que responderam a essa questão afirmaram que comercializam seus produtos diretamente com os consumidores finais, e outros 39% negociam com revendedores ou atacadistas. Um número digno de nota também é o comércio direto com órgãos governamentais, que envolve 15% dos EES, em sua maioria empreendimentos de agricultores familiares que comercializam via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – programas do governo federal que possibilitam a compra de produtos alimentícios de agricultores familiares sob um processo mais simplificado. Apenas 13% dos EES afirmaram que vendem ou trocam parte de seus produtos com outros EES, o que fortaleceria a criação de “cadeias produtivas solidárias” entre eles.

TABELA 9
Formas de comercialização de produtos e serviços dos EES

Para quem é feita a comercialização	Total	
	N	%
Venda direta ao consumidor final	9.189	86
Venda a revendedores/atacadistas	4.149	39
Venda a órgão governamental	1.602	15
Venda para empresa(s) privada(s) de produção	959	8,9
Venda a outros empreendimentos de economia solidária	976	9,1
Troca com outros empreendimentos	421	3,9

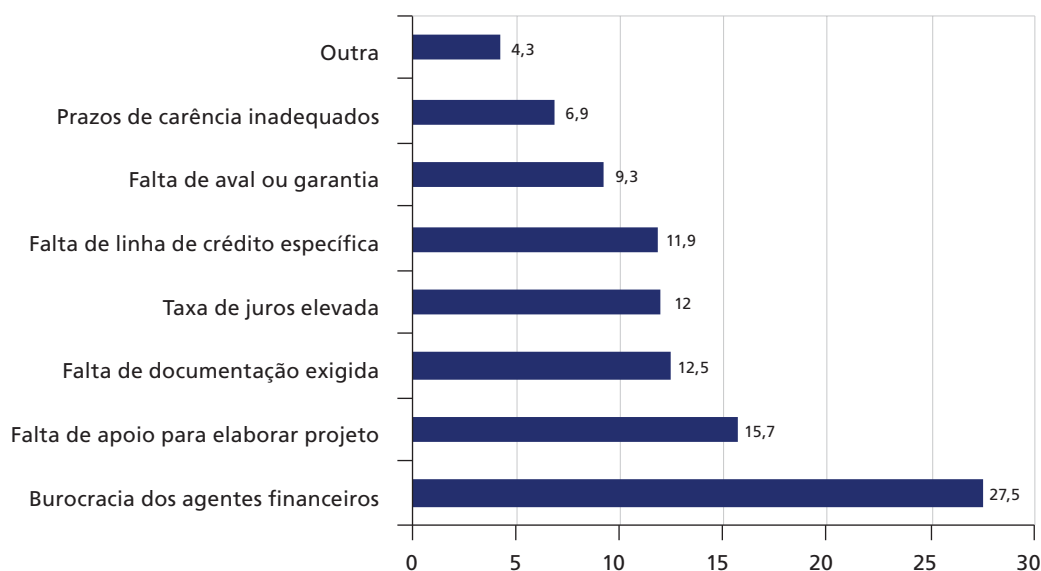
Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.
Obs.: essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

As dificuldades econômicas dos empreendimentos comprometem diretamente também sua capacidade de investimento. Questionados se realizaram algum investimento nos últimos doze meses antes da pesquisa, 67% do total de EES responderam negativamente, e 33% disseram haver feito algum tipo de investimento. Dentre os principais tipos de investimento listados por esse grupo, os mais comuns foram compra de equipamentos (36,9%), infraestrutura física (31,3%) e ampliação do estoque de matérias-primas (10,4%).

O baixo percentual de EES com acesso a crédito explica, em parte, essa dificuldade em se fazer novos investimento, já que apenas 23,3% deles buscaram alguma linha de financiamento, e apenas 11,1%, ou seja, apenas a metade desse grupo que tentou crédito, conseguiu. Porém, quando questionados se o EES necessitava de financiamento, 69,2% responderam que sim, o que aponta para a existência de uma demanda reprimida de crédito para empreendimentos coletivos. A questão da informalidade, tratada anteriormente, é um dos fatores limitantes (se não o principal) para capacitarem os EES a acessarem linhas de crédito para custeio e investimento de suas atividades. Uma possibilidade de resolver essa questão do acesso a crédito e também capital de giro, indicado como a principal dificuldade na comercialização, seria por meio de políticas públicas que disponibilizassem linhas de crédito favoráveis de acordo com suas atividades (Silva; Nagem, 2012).

Existe uma dificuldade muito grande desses empreendimentos em acessar as linhas de crédito oficiais existentes, devido à: exigências de garantias e elevado grau de burocracia para a formalização das operações crédito; falta de apoio para a elaboração do projeto; falta de documentação necessária; altas taxas de juros cobradas e alto; entre outros fatores, conforme ilustrado no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Principais dificuldades para obtenção de crédito ou financiamento

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

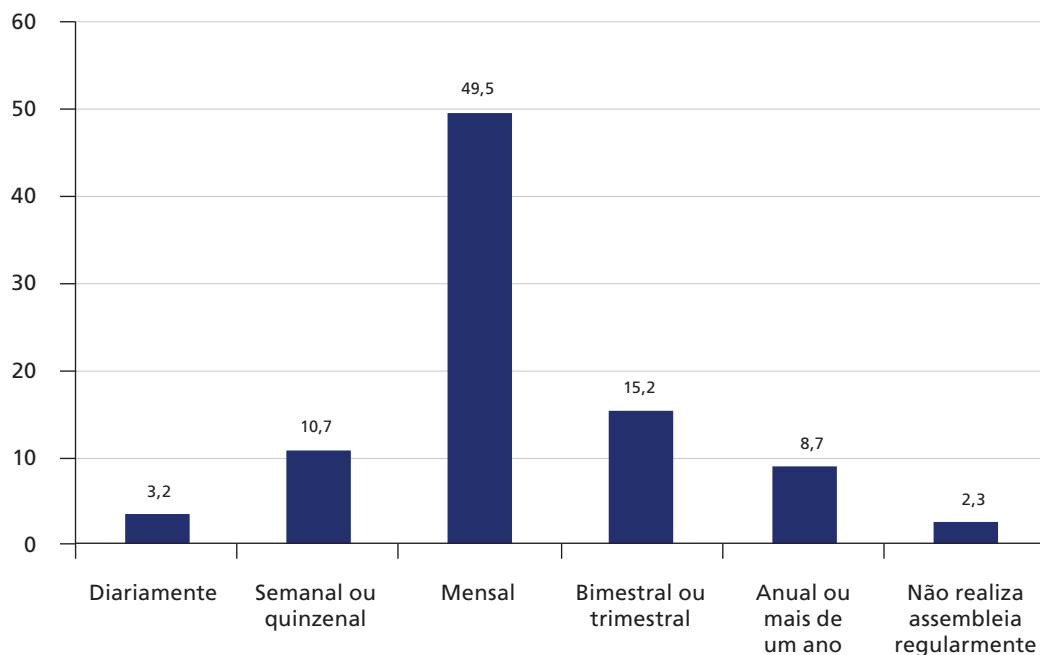
4 DIMENSÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

Nesta seção, são abordados alguns pontos que podem ser diretamente relacionados à dimensão da autogestão nos EES pesquisados, além da busca de parcerias para o assessoramento técnico e o envolvimento deles com outras organizações de representação coletiva. Por fim, são analisadas algumas percepções dos associados quanto à importância e os desafios do seu trabalho nesses empreendimentos.

A questão da participação dos sócios em empreendimentos coletivos é ressaltada recorrentemente na literatura como um elemento fundamental para seu bom desempenho econômico (Gaiger, 2003, 2006; Kraychete, 2007; Dias, 2011). Mais de 60% dos EES entrevistados afirmaram realizar ao menos uma reunião coletiva ou assembleia geral mensal, e apenas 2,3% disseram não realizar esse tipo de reunião em seus empreendimentos com regularidade. Em termos de densidade da participação dos associados, os dados apontam que há uma participação significativa nesses empreendimentos, a grande maioria deles afirmou que mais da metade dos sócios participam dessas reuniões e assembleias. As assembleias gerais costumam ser o principal mecanismo de participação e espaço de definições dos associados quanto aos rumos do empreendimento que compõem, tais como: divulgação de registros e informações do empreendimento; prestação de contas aos(as) sócios(as); eleição de diretoria; decisão sobre destino das sobras e fundos; plano de trabalho; contratações e remunerações de terceiros; além de uma série de outras decisões cotidianas referente ao empreendimento (Silva; Nagem, 2012).

GRÁFICO 5

Principais dificuldades para obtenção de crédito ou financiamento

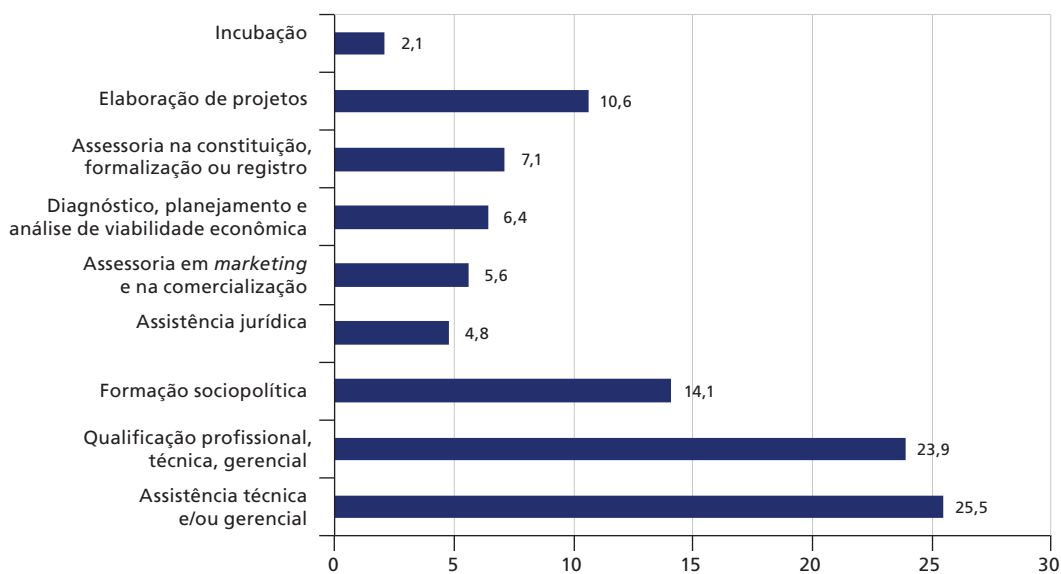


Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

Outra questão importante para se pensar a capacidade de organização desses empreendimentos é seu acesso à assessoria, assistência ou capacitação técnica nos mais diversos aspectos que envolvem suas atividades. De um modo geral, o gráfico 6 mostra que 62,9% dos EES afirmaram que tiveram acesso a algum tipo de assessoria ou qualificação técnica no ano anterior à pesquisa, e 37,1% não tiveram acesso algum. Dentre os que responderam sim, aproximadamente dois terços do total de EES, os tipos de assessoramento recebidos mais citados foram: assistência técnica e/ou gerencial (25,5%); qualificação profissional (23,9%); formação sociopolítica (14,10). Alguns pontos importantes já debatidos anteriormente, como assessoria à elaboração de projetos e assessoria na formalização do empreendimento, também foram citados.

GRÁFICO 6

Tipo de apoio/assessoria que o EES recebeu

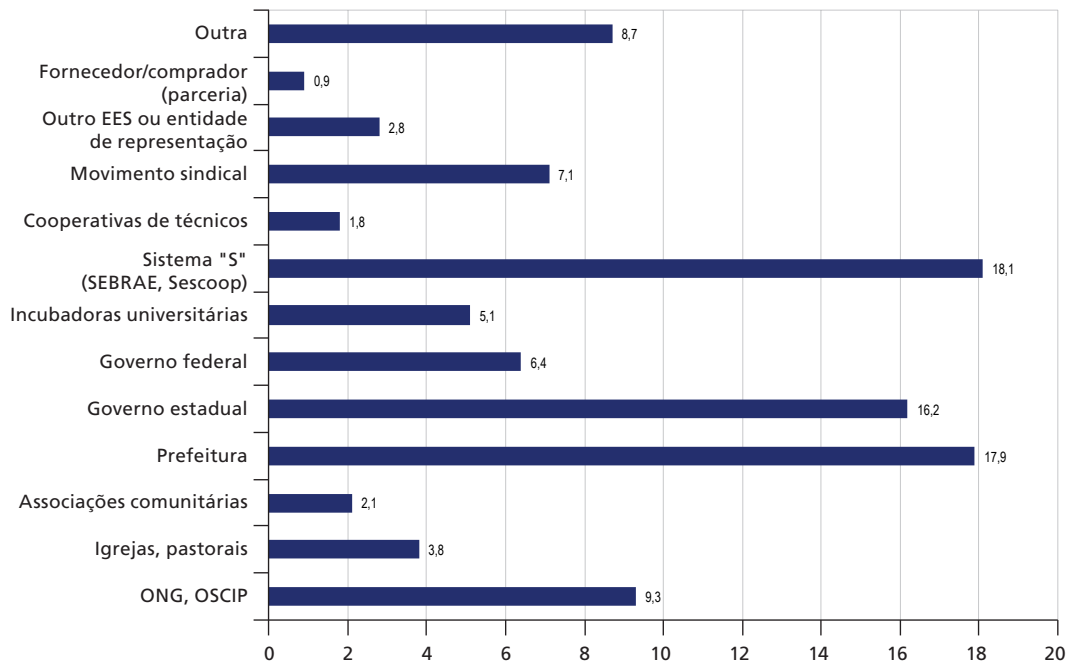


Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

Essas assessorias são conseguidas de modo geral por meio de programas de apoio e por parcerias firmadas com entidades de origem e natureza institucional bem diversa. Como pode-se perceber no gráfico 7, são entidades ligadas ao chamado “sistema S” (Sebrae, Senae, SESCOOP etc.), órgãos governamentais em seus distintos níveis federativos (municipal, estadual e federal), sobretudo por meio de políticas públicas voltadas a apoiar atividades específicas, entidades sindicais, igrejas e Ongs de maneira geral, além de empresas e outras organizações.

GRÁFICO 7

Organizações que prestaram apoio e assessoria a EES

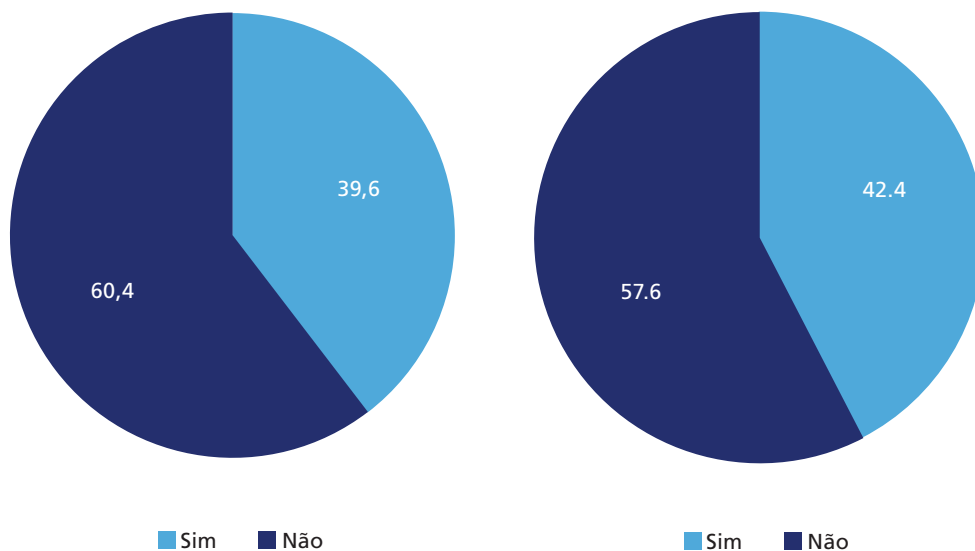


Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

No tocante à articulação e participação dos EES em órgãos de representação política e movimentos sociais, observou-se que, em ambos os casos, a maior parte deles (por volta de 60%) não participa. Mesmo assim, não se pode deixar de reconhecer que um percentual de 40% envolvidos com outras articulações e movimentos sociais é um percentual bastante significativo, o que demonstra um forte grau de engajamento político das pessoas que compõem esses empreendimentos, que muitas vezes já estão inseridos em outros coletivos de finalidade política ou social.

GRÁFICO 8

Participação dos EES em redes de articulação e/ou movimentos sociais



Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

Por fim, foi questionado aos associados dos EES o que eles percebiam como principais conquistas até o momento e quais seriam os principais desafios a serem enfrentados em seus empreendimentos no dia a dia de seu trabalho. Em termos de conquistas, a integração do grupo por meio do trabalho coletivo foi ressaltada pela maioria dos associados entre os EES pesquisados. A questão da geração de renda também foi bastante destacada como conquista obtida pelo empreendimento, já que essa é a principal finalidade de uma atividade econômica. Outros pontos de destaque foram: autogestão e exercício da democracia, envolvimento com a comunidade local e o maior comprometimento dos sócios. Quanto aos desafios apontados, a questão da geração de renda adequada para suprir as necessidades das famílias envolvidas voltou a ser bastante citada, seguida de um ponto que também está diretamente relacionado, que é a viabilização econômica dos EES. Outros pontos passíveis de destaque nesse quesito foram: maior união do grupo, efetivar a participação e a autogestão nas atividades do EES, garantir maior proteção social aos associados, entre outros. A tabela 10 apresenta uma síntese dessas informações auferidas junto aos associados.

TABELA 10

Percepção dos associados quanto a conquistas e desafios dos EES

Principais conquistas obtidas pelo empreendimento	N	%
Integração grupo/coletivo	13.025	66,1
Geração de renda/obtenção de maiores ganhos	11.618	59,1
Autogestão e exercício da democracia	9.651	48,9
Comunidade local	7.411	37,6
Comprometimento dos sócios	7.372	37,4
Conscientização e compromisso político	3.510	17,8
Outro	2.432	12,3
Principais desafios a serem enfrentados pelo empreendimento	N	%
Gerar renda adequada	14.503	73,6
Viabilizar economicamente EES	13.108	66,5
União do grupo/coletivo	11.048	56,1
Efetivar a participação e autogestão	8.611	43,7
Articulação com outros EES	8.457	42,9
Garantir proteção social	7.755	39,3
Conscientização ambiental dos sócios	7.294	37,1
Conscientização e politização dos sócios	6.714	34,1
Outro	3.105	15,8

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.
Obs.: essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho visou elaborar uma breve apresentação dos dados recém-divulgados da segunda etapa do Mapeamento de Economia Solidária no Brasil, realizado sob a responsabilidade da Senaes/MTE. Ressalta-se, porém, que essa foi uma abordagem particular de descrição de algumas variáveis selecionadas sobre os empreendimentos. Uma infinidade de outras abordagens pode ser realizada a partir desse banco de dados, que certamente será de grande contribuição para o desenvolvimento das iniciativas de economia solidária no Brasil.

O que se pode tirar dessas análises é que os EES continuam com os mesmos problemas estruturais já apresentados por outros estudos acadêmicos que abordam essa temática. A dificuldade de formalização, o assessoramento técnico, a capacidade de comercialização de produtos e serviços, o acesso a crédito e financiamentos são alguns deles. Porém, o que se observa é que a existência dessas iniciativas permanece em todo o país mesmo após a forte reestruturação do mercado de trabalho no Brasil nos últimos anos, com expansão do emprego assalariado com carteira de trabalho, o que demonstra que o trabalho associativo ainda é uma opção de organização de trabalhadores em diferentes setores da economia, sobretudo naqueles de menor exigência de capital.

Os dados demonstram que os EES tanto podem ser o local de trabalho que fornece a renda principal das famílias envolvidas, como podem ser um meio de complementação da renda familiar, compondo as diferentes estratégias de reprodução social de milhares de famílias no Brasil. É importante destacar, também, que muitos empreendimentos são organizados não apenas visando a renda monetária propriamente dita, mas com outros objetivos que se integram a um projeto de desenvolvimento comunitário, tais como clubes de troca, grupos de consumo coletivo, finanças solidárias (fundos rotativos, cooperativas de crédito, bancos populares), entre outros. Eles também se articulam com outras iniciativas de representação política para fins de alcançar maior poder de mobilização na defesa de suas demandas, como no caso de movimentos sociais, redes e centrais sindicais.

Portanto, o universo da economia solidária no Brasil segue como um campo ampliado de possibilidades de pesquisa, dada sua complexidade e diversidade de dimensões da vida social que ele envolve. No campo das políticas públicas, os dados aqui apresentados, mesmo agregados, já apontam diversas possibilidades de intervenção por meio de programas específicos de apoio e fomento. Para isso, é importante, também, fortalecer as instâncias participativas (como conselhos, fóruns etc.) para que os próprios atores também possam participar e ter voz na construção de políticas efetivas para fortalecer suas atividades.

REFERÊNCIAS

DIAS, Thiago F. **Gestão social em empreendimentos econômicos solidários**: uma abordagem no Oeste Potiguar. Natal: UFRN, 2011. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011.

GAIGER, Luis I. G. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, 2003.

_____. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 21, n. 2, 2006.

KRAYCHETE, Gabriel. **Economia dos setores populares**: sustentabilidade e estratégias de formação. São Leopoldo: Oikos, 2007.

SILVA, Sandro P.; NAGEM, Fernanda A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: ACÚMULOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Gabriela Cavalcanti Cunha¹

1 INTRODUÇÃO

A economia solidária compreende uma diversidade de iniciativas econômicas de base associativa e autogestionária que gradualmente vêm se reconhecendo na referência ao termo e que, sobretudo a partir dos anos 2000, avançaram rumo a novos patamares de organização e articulação, constituindo redes, fóruns e entidades representativas de maior abrangência. Paralelamente, também foram se afirmando como sujeito de políticas públicas, com sua incorporação em agendas governamentais locais, depois estaduais, a princípio de modo incipiente e logo como tema específico. Em 2003, com a criação de uma estrutura específica no governo federal – a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – e de uma instância de articulação que se consolidou como um dos principais interlocutores na sociedade civil – o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) –, o tema entrou de vez na agenda pública nacional, dando lugar a uma extensa rede de relações envolvendo diversos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil na construção de políticas públicas de economia solidária no âmbito federal (Cunha, 2012).

A participação e a transversalidade, tidas como elementos basilares na formulação e implementação de políticas de economia solidária, foram formalmente institucionalizadas em espaços de interlocução Estado-sociedade em 2006, ano em que foi instituído o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e realizada a primeira Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes). Seguiu-se uma segunda conferência, em 2010, estando a terceira programada para acontecer no final de 2014.

Este texto resgata, inicialmente, o contexto das relações Estado-sociedade em que se desenrolaram as duas primeiras conferências, apontando, a despeito dos avanços, para alguns dilemas que persistem na institucionalização de processos participativos na construção de políticas públicas no Brasil. A seguir, faz um breve balanço das duas Conaes já realizadas, com um olhar mais detalhado sobre a segunda, e em especial sobre os conteúdos que dela resultaram, como base para se avaliar as perspectivas que se colocam diante dos processos em curso para a concretização da III Conaes.

1. Cientista política. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Integrante da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (atualmente em exercício na Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego [MTE]).

2 AS DUAS PRIMEIRAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

As Conferências Nacionais de Economia Solidária devem ser compreendidas dentro do contexto de estímulo às conferências nos governos Lula, mas também como processo intrínseco à natureza participativa reivindicada na construção das políticas públicas de economia solidária. No caso das Conaes, esta participação significou: 50% de representantes de empreendimentos econômicos solidários (EES), 25% de entidades da sociedade civil e 25% de representantes governamentais, escolhidos previamente como delegados em conferências estaduais.

A I Conaes aconteceu entre 26 e 29 de junho de 2006. Ela começou a ser preparada em 2005, sob a expectativa de que o futuro Conselho Nacional de Economia Solidária pudesse convocá-la. Porém, com a demora dos procedimentos administrativos para instalação do CNES, a convocação foi assumida pelo Ministério do Trabalho, em conjunto com os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social (MDS), então tidos como parceiros mais ativos nas políticas federais de economia solidária. Praticamente as mesmas entidades que integram o CNES (cuja composição já estava definida, embora não estivesse ainda instalado) fizeram parte da Comissão Organizadora da Conaes, uma forma de manter a participação direta do CNES na organização da conferência, de acordo com o que se idealizara inicialmente.

Seguindo a metodologia de outras conferências de âmbito nacional, a Comissão Organizadora da Conaes elaborou texto-base, submetido às plenárias estaduais para aprovação, rejeição ou alteração de itens. A partir das propostas vindas dos estados, uma equipe de sistematização consolidou uma segunda versão do texto-base para submetê-lo aos delegados nacionais, que então realizaram suas próprias sugestões de alteração.

Em linhas gerais, as resoluções da I Conaes constituem um documento de afirmação dos fundamentos da economia solidária e suas principais concepções, e de reforço das prioridades para políticas públicas e de demandas por sua institucionalização como “políticas de Estado” (MTE/MDS/MDA, 2006). As duas questões que geraram maior embate durante a Conaes, motivando os únicos momentos em que foi necessário contabilizar os votos da plenária claramente dividida, com espaço para defesa de argumentos de cada parte, foram: *i*) o número mínimo de sócios-cooperados a ser previsto na proposta de nova Lei Geral do Cooperativismo (5 ou 7); e *ii*) o lugar institucional que a política de economia solidária deveria ocupar no governo federal (ministério próprio ou permanência no MTE).

A partir de meados de 2009, a proposta de realização de uma segunda conferência nacional passou a ser objeto de grande discussão nas reuniões do Conselho e seu Comitê Permanente. Apesar do relativo entendimento acerca da importância de realizá-la, a principal divergência se dava sobre o momento oportuno. Segundo a proposta da Senaes, apresentada em reunião do CNES em junho de 2009, a conferência deveria ser realizada até a metade do ano de 2010, sob a principal justificativa de subsidiar a construção de plataforma para diálogo a ser realizado com candidatos durante o período eleitoral, além de contribuir com a abertura do novo processo de discussão do Plano Plurianual 2012-2015. Esta justificativa aponta para uma concepção da Conaes como espaço politicamente estratégico no contexto eleitoral em que, pela primeira vez desde a retomada das eleições presidenciais, o então presidente Lula não sairia candidato, gerando cenário de relativa incerteza sobre o resultado das eleições no ano seguinte. Sob a percepção de que a permanência da economia solidária na agenda federal se encontraria ainda muito

atrelada à continuidade de governos de (centro-)esquerda, a II Conaes foi proposta como momento de expressar a força e articulação da economia solidária no contexto eleitoral.

Porém, parte dos atores do Fórum Brasileiro de Economia Solidária manifestava-se contrária à proposta, argumentando, como consta na ata da reunião, que “os trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária deveriam concentrar, neste momento, seus esforços sobre o debate da Lei Geral da Economia Solidária e realizar [a II Conaes] após o processo eleitoral e novo governo”, e que a economia solidária deveria “utilizar esse período para se articular com outros movimentos sociais para requalificar o modelo de desenvolvimento que desejamos”. Desta e outras reuniões acompanhadas à época, verifica-se que parte dos atores não governamentais presentes nos espaços-chave de interlocução apresentava considerável grau de insatisfação em torno da condição do movimento organizado, vista como “a reboque” da pauta do governo, além de questionar-se sobre a real pertinência de “mais um evento”, exigindo grande mobilização e grande volume de recursos, diante do que interpretavam como fragilidade dos resultados das políticas de economia solidária.

A proposta de realização da conferência acabou sendo aprovada pelo Conselho em sua VI reunião, com o indicativo de realização até junho de 2010, ficando o FBES responsável por “ampla consulta às bases”. Na reunião seguinte do CNES, em outubro, a decisão sobre a Conaes já estava consolidada, não se cogitando mais sua não realização. Nesta reunião tratou-se quase que exclusivamente da II Conaes, sendo extensamente debatidos seus conteúdos e metodologias. A compreensão generalizada era de que na I Conaes as orientações gerais, embora importante, limitaram-se a “certo nível de abstração” e que, portanto, a II Conaes precisava avançar principalmente nos “pontos de estrangulamento” que continuavam existindo nas políticas. Os debates dentro do CNES expressam, ainda, a preocupação em garantir a conferência como importante espaço de interlocução, respeitando as diferenças no acúmulo sobre os conteúdos em discussão e na experiência em processos participativos.

O tema escolhido para a II Conaes foi “o direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento” (CNES, 2010a: 7), sintetizado no lema “Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável”. O tema e o lema-síntese enfatizam o reconhecimento da economia solidária como categoria de direito, evidenciando a preocupação central no fim do segundo governo Lula de vincular-se à discussão sobre institucionalização das políticas de economia solidária, citando expressamente o contexto de elaboração da lei para institucionalizar política nacional e criar sistema público, cujo anteprojeto final havia sido recém-apresentado pelo Conselho. Na avaliação posterior do FBES, publicada neste Boletim do Ipea, esta opção permitiu ir além dos termos ligados à economia solidária (já que um dos temores era de que a conferência se fechasse de novo em autoafirmações sobre representações e valores do campo), o que teve como efeito um balanço de “caráter mais dirigido e orientado à construção de uma base legal em termos de políticas públicas focadas para a consolidação deste direito” (FBES, 2010: 47).

A II Conaes reuniu quase 1.500 delegados, mantendo a proporção entre empreendimentos, entidades de apoio e órgãos governamentais da I Conaes.²

2. Nas 27 conferências estaduais, foram eleitos 1.460 delegados(as), sendo 730 de empreendimentos solidários, 365 do poder público e 365 de organizações da sociedade civil. Ao todo, participaram da II Conferência Nacional, em Brasília, 1.613 pessoas, entre delegados, equipes de organização e apoio, e cerca de 200 convidados.

A metodologia foi similar à primeira, embora os processos de discussões preparatórias tenham apresentado maior complexidade, envolvendo diferentes tipos de conferência, de natureza territorial ou temática.³ Ainda assim, os processos foram objeto de crítica do FBES por conta do tempo exíguo entre a convocação e a realização, deixando pouca margem para as discussões locais e regionais. Em especial, o FBES manteve, em sua avaliação posterior, a crítica quanto ao contexto pré-eleitoral: “como garantir que os debates pudessem ocorrer de maneira livre e crítica se já havia interesses eleitorais de aproveitamento desta mobilização para fins partidários? De fato, muitas conferências estaduais sofreram por isso, perdendo em alguma medida sua capacidade de crítica, em razão de um cenário pré-eleitoral polarizado e praticamente plebiscitário” (*Ibid.*: 47).

O texto-base submetido à discussão foi organizado em três eixos. No primeiro, fortemente tributário das ideias do secretário Paul Singer, as propostas de resolução abordaram a economia solidária no atual contexto de crise global e de desafios e oportunidades no enfrentamento desta crise, e sintetizaram acúmulos da economia solidária e das políticas, em breve balanço sobre avanços e limites.

O segundo eixo tratou dos vários aspectos relativos ao reconhecimento do “direito a outra economia para outro desenvolvimento”, distinguindo, como já vem sendo feito nas propostas de marco legal, de um lado a regulação de formas societárias e reconhecimento de direitos, e de outro a institucionalização de condições e instrumentos de operacionalização do Estado para garantir o acesso a políticas de fortalecimento da economia solidária. Esta parte do documento expressa os objetivos dos principais eixos de ação da política nacional (remetendo ao trinômio de acesso a “conhecimentos/serviços de finanças e crédito/organização da produção, comercialização e consumo”), contendo vários elementos que apontam para os acúmulos do movimento organizado de economia solidária em relação aos conteúdos que demandam e dialogam com os atores governamentais e com outros campos estratégicos para a articulação de políticas no plano nacional.

O terceiro eixo enfoca, exclusivamente, os elementos para organização de um Sistema Público de Economia Solidária, trazendo considerações sobre sua necessidade, e detalhando objetivos, componentes e respectivos papéis, e como se daria a integração dos sistemas municipais e estaduais, além de seção toda dedicada ao tema do Fundo Nacional de Economia Solidária.

Embora não caiba aqui detalhar as resoluções originais e sua versão final, é interessante indicar o caminho para posteriores estudos que comparem: *i*) o documento-base originalmente elaborado para debate nas etapas prévias (CNES, 2010a); *ii*) o documento-base sistematizado que foi discutido na etapa nacional (CNES, 2010b); e *iii*) o documento final que resultou das discussões nas miniplenárias e na plenária final da II conferência (CNES, 2010c), além das considerações feitas nas conferências temáticas (CNES, 2010d) e inseridas no documento final nos respectivos eixos a que se referem.

3. Além das *conferências estaduais* nas 27 UFs, convocadas a partir de janeiro de 2010 e realizadas entre março e maio, a II Conaes foi antecedida por 187 *conferências territoriais ou regionais* em 2.894 municípios brasileiros, com 15.800 participantes de segmentos representativos locais da economia solidária, de caráter livre (sem se prender a discussão do texto-base, pautando-se apenas pelos eixos temáticos), com o objetivo de mobilizar e dar oportunidade para a contextualização de debates a serem aprofundados nas etapas estaduais e nacional; além das 6 *conferências temáticas*, realizadas entre abril e maio de 2010, sobre *formação; finanças solidárias; comercialização justa e solidária; cooperativismo solidário; etnodesenvolvimento e ES; e cooperativas sociais*; que deram origem a Cadernos Temáticos para subsidiar os debates nos respectivos temas (CNES, 2010d).

Em um exercício preliminar de comparação neste sentido, ressalta-se a seguir as alterações mais significativas em termos de conteúdo, na medida em que estas refletem e sintetizam os principais debates, consensos e embates na construção das políticas federais de economia solidária até então.⁴

Eixo I: Avanços, limites e desafios da Economia Solidária no atual contexto socioeconômico, político, cultural e ambiental nacional e internacional

Nas seções que tratam da economia solidária no atual contexto, particularmente a partir da crise econômica mundial de 2008, as mudanças feitas ao documento-base original chamam a atenção de que esta crise impôs dificuldades e limites às atividades econômicas dos empreendimentos solidários (*Res. 8*) e também reduziu recursos de apoio internacional aos EES e entidades de assessoria (*Res. 9*). Introduziram-se *ressalvas a respeito dos avanços da era Lula* em termos de crescimento econômico com distribuição de renda, por continuarem a se basear em *modelo de desenvolvimento alinhado aos interesses do grande capital* (*Res. 12*), e apontaram-se limites nas medidas de enfrentamento à crise como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou reduções de imposto sobre produtos industrializados (IPI), baseadas na “ampliação desenfreada do consumo de bens industrializados”, por provocarem impactos socioambientais negativos, e porque dão pouco ou nenhum espaço à economia solidária (*Res. 13*).

Por outro lado, nesta seção também foram introduzidas *ressalvas no item que tratava originalmente da recente expansão do próprio movimento organizado*, destacando-se em contraposição um “processo de retração de suas forças políticas”, intimamente ligado à fragilidade e inadequação das políticas atuais, “o que exige a mobilização dos empreendimentos para a transformação da agenda social em agenda política” (*Res. 16*). Acrescentaram-se itens considerados importantes na *pauta dos movimentos sociais* com propostas de enfrentamento à crise, e que apontam para *mudanças nas estruturas da desigualdade social*: “a reforma tributária, a reforma agrária, o limite máximo da propriedade da terra a ser definido e um limite mínimo de 1 hectare, a imediata titulação das terras de povos e comunidades tradicionais” (*Res. 17*).

Na seção sobre os acúmulos da economia solidária, duas alterações significativas para reforçar a incorporação do olhar – muito defendido, porém nem sempre presente – sobre a *diversidade* da economia solidária: a *Resolução 20* foi alterada para caracterizar este campo de práticas para além da produção, incluindo também a menção a experiências de formação, consumo, comercialização e arte e cultura; e a *Resolução 25* foi incluída para demarcar os recortes em relação à participação de *mulheres* e de *povos e comunidades tradicionais* na economia solidária, defendendo o fortalecimento das redes feministas e de etnodesenvolvimento como forma de superar relações desiguais de gênero, raça e etnia que também se verificam nas iniciativas econômicas solidárias.

Na seção sobre acúmulos e limites das políticas de economia solidária, se de um lado constatou-se a necessidade de *incluir avanços que não haviam sido originalmente citados* (como a Frente Parlamentar, as articulações com o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar [PNAE]), a construção do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária [Sies], e a criação de Centros e Incubadoras públicas – *Res. 27 e 28*), de outro ampliou-se a ressalva originalmente feita

4. As resoluções citadas são as que constam do documento final (CNES, 2010c), exceção feita aos casos em que a referência a outro documento é devidamente indicada.

às políticas existentes que, além de limitadas, também foram consideradas “fragmentadas e com pouca abrangência” e desprovidas de “um lugar adequado no Estado” (*Res. 31*). Os acréscimos ao texto-base enfatizam sobremaneira o *ambiente de insegurança jurídica em que sobrevive a economia solidária*: “Falta o reconhecimento legal da economia solidária, ao lado do setor estatal e do setor privado, e falta a articulação e comprometimento nas políticas das três esferas dos poderes públicos com o objetivo de dar sustentabilidade aos empreendimentos econômicos solidários com formação, assessoria técnica e acesso ao crédito apropriado às necessidades da economia solidária. Há ausência de leis específicas que embasem as ações de economia solidária, em todos os aspectos (...). Muitos empreendimentos econômicos solidários deixaram de existir por falta de leis e assessoria técnica e jurídica adequadas à realidade dos mesmos” (CNES, 2010c: 21).

As principais alterações e inserções foram feitas nas *Resoluções 33 a 36*, que expressam a necessidade verificada nas etapas da II CONAES de se *expandir o balanço sobre avanços e limites na relação com o Estado*, em especial acrescentando críticas aos seguintes pontos:

- limites das políticas de compras governamentais, indicando especificamente a necessária revisão da Lei das Licitações (*Res. 33*);
- limites do acesso ao sistema financeiro e ao crédito, inserindo-se a ressalva de que “os recursos disponíveis não chegam diretamente aos empreendimentos que muitas vezes não tem informação e conhecimento sobre captação de recursos, sendo acessados apenas por organizações não governamentais da sociedade civil sem fins lucrativos” (*Res. 34*);
- tendências à “burocratização” das organizações sociais em suas relações com o poder público, transformando-se em “meros executores”, e à “criminalização” dos movimentos e organizações sociais, prejudicando os repasses de recursos (*Res. 35*); e
- dificuldades de compreensão e inserção de governos municipais e estaduais sobre a economia solidária, muitas vezes vista como “política assistencialista e/ou emergencial” (*Res. 36*).

Eixo II: Direito a formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação, na autogestão, na sustentabilidade e na solidariedade, como modelo de desenvolvimento

Este eixo teve o *primeiro destaque no texto sistematizado*, indicando a existência de duas proposições de conteúdo divergente que não puderam ser fusionadas. A *Resolução 39*, que trata da economia solidária como construção de modelo ou estratégia de desenvolvimento, acabou permanecendo em versão próxima da ideia original, rejeitando-se o destaque que sugeria “a coletivização da propriedade, do conhecimento, da produção e a gestão compartilhada dos meios de produção” como meio para alcançar outro modelo de desenvolvimento e de sociedade sustentável e solidária (CNES, 2010b: 19).

Na *Resolução 45*, que fala do então projeto de lei das cooperativas de trabalho, *retirou-se do documento final a menção ao ponto mais polêmico do PL*, o art. 7º, relativo ao “mínimo de direitos constitucionais que esses tipos de cooperativas devem garantir aos seus associados” (*ibid.*: 20). No final de 2012, porém, a lei seria aprovada com a presença deste mesmo artigo.

As *Resoluções 46 e 47* incluíram e detalharam aspectos relativos à revisão da legislação de cooperativas sociais, que foi objeto de conferência temática específica, *explicitando pontos de grande polêmica* em torno da regulamentação da lei de 1999, como a garantia de que *a maioria dos sócios-cooperados seja de pessoas em desvantagem social*, e a *preservação dos benefícios sociais e previdenciários pelo menos até que os ganhos do trabalho cooperativo sejam suficientes*, avançando também em pontos não contemplados na lei, como isenção tributária, criação de programa previdenciário especial, revisão de processos de curatela (no caso da saúde mental) ou de redução de pena (no caso do sistema prisional), entre outros.

As *Resoluções 53, 54 e 55* não constavam do documento-base original, mas trazem três pontos que têm sido sistematicamente abordados nos espaços de debate e articulação da economia solidária: a primeira foi inserida para lembrar que *o reconhecimento legal das formas econômicas solidárias não deve se limitar à forma jurídica de cooperativa*; a segunda reforçou a importância de *criação de uma política tributária e fiscal adequada* às especificidades da economia solidária; e a terceira defendeu que *os fóruns de economia solidária sejam contemplados com recursos públicos* como uma das fontes de sua sustentabilidade.

Na seção sobre empreendimentos econômicos solidários como novos sujeitos de direito, a *Resolução 57* introduziu as características que definem os empreendimentos econômicos solidários (EES), claramente baseadas na definição estabelecida no Sistema de Informações em Economia Solidária, mas *alterando pontos polêmicos que impediram que esta definição fosse consagrada na I CONAES, em 2006*, principalmente retirando a menção ao caráter “suprafamiliar” como elemento que define os EES, e acrescentando a natureza econômica das atividades do EES também a natureza socioambiental e cultural – neste caso, talvez devido a um entendimento equivocado da definição original do Sies, ou antes, de modo deliberado ou não, à vontade de enfatizar que o sentido das atividades de economia solidária vão além do econômico.

A *Resolução 70* traz duas alterações fundamentais na estrutura de eixos da política: ao falar dos “três acessos” (conhecimentos; finanças e crédito; organização da produção, comercialização e consumo), altera o título do eixo “acesso a conhecimentos” para “processos de construção de conhecimentos”, demarcando a concepção freiriana da educação/formação em economia solidária e seus processos essencialmente coletivos e de mútua aprendizagem; e introduz um quarto eixo, de “comunicação e divulgação”.

Todos os eixos de ação foram consideravelmente alterados e ampliados, como forma de refletir o acúmulo sistematizado nas respectivas conferências temáticas, cada um deles inserindo novas resoluções transpostas quase que integralmente dos textos finais das CTs:

- o eixo de *tecnologia, formação e assessoria técnica (Res. 71 a 86)* foi alterado para incluir princípios e diretrizes dos processos de educação e formação na ES (“práxis de aprendizagens coletivas, construção e partilha de saberes, reflexões e pesquisas sobre a [e a partir da] realidade dos trabalhadores[as]”); a necessidade de inserção da ES como tema transversal dentro de todos os níveis de ensino; o planejamento diferenciado dos processos formativos da ES segundo os públicos e segmentos produtivos atendidos; a inserção da temática ambiental nestes processos; entre outras resoluções incorporadas da CT de Formação (CNES, 2010d: 11-19);

- o eixo de *finanças solidárias e crédito* (Res. 87 a 93) foi reorganizado e alterado para fortalecer a importância das formas de finanças solidárias, saindo da ênfase original na questão de crédito. Neste sentido, explicitou elementos que definem a natureza singular destas formas quanto a modo de operar, objetivos e sustentabilidade, de acordo com o que fora deliberado na CT de Finanças Solidárias (CNES, 2010d: 23-25), e reforçou a questão do reconhecimento público de um Sistema Nacional de Finanças Solidárias; a indissociabilidade entre acesso a serviços de finanças solidárias e processos de formação e assistência técnica; e a necessidade de fontes de recursos perenes para estas formas, como o Fundo Nacional a ser criado, entre outras fontes possíveis;
- o eixo de *organização da produção, comércio justo e solidário, e consumo responsável* (Res. 94 a 110) foi ampliado para reforçar e detalhar o papel do Sistema de Comércio Justo e Solidário (SCJS) no centro da estratégia nacional de comercialização prevista na política pública de economia solidária, identificando seus eixos prioritários e remetendo aos princípios e critérios discutidos na CT de Comercialização Justa e Solidária (CNES, 2010d: 39-49), ampliando, também, as resoluções originais sobre leis e políticas de compras públicas, e inserindo novas resoluções sobre o fortalecimento das estratégias de comercialização, detalhando os vários pontos (infraestrutura, tecnologias e bancos de dados, logística, promoção do consumo responsável e consciente, articulação com políticas ambientais); e
- o novo eixo, *comunicação e divulgação* (Res. 111 a 116) foi inserido nas etapas prévias, e trata das demandas por inclusão digital (com plataformas livres), e ampliação e atualização das campanhas de divulgação e outros instrumentos de visibilidade e fortalecimento, fazendo menção expressa ao Cirandas (sistema do FBES). Na versão final, foi introduzida também a gestão participativa e controle social da rede pública de internet (última milha).

Eixo III: A organização do Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes)

A *Resolução 148* inseriu detalhamento do chamado Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária (Pronades) – apenas mencionado em resolução anterior –, com base na proposta de conteúdo da política nacional a ser institucionalizada que já aparece nos principais documentos do FBES desde o primeiro governo Lula, e cujos componentes incluem sistema de crédito e fundos solidários, formação, assistência técnica e apoio a infraestrutura. A resolução também menciona o cofinanciamento destes instrumentos de política pelas três esferas governamentais.

A *Resolução 150* trouxe o segundo destaque do texto sistematizado, devido a propostas divergentes que remetem à questão nunca pacífica sobre o lugar institucional da economia solidária no governo federal: o texto-base original mencionava a Senaes/MTE como órgão gestor nacional do futuro sistema, mas os dois destaques propõem ou a criação de uma Secretaria Especial com *status* de Ministério, ou de um Ministério da Economia Solidária. No texto final, após as deliberações nacionais, a resolução registra esta última opção (Ministério), que é a mesma defendida nos espaços de organização da economia solidária, como Plenárias Nacionais do FBES, mas inclui a ressalva de que a atual Senaes deverá desempenhar o papel de órgão gestor do sistema durante a eventual transição.

A *Resolução 152*, que trata do Conselho Nacional como um dos componentes do sistema Nacional, detalhou os critérios do “tripartismo” mencionado no texto original, declarando explicitamente que este se dará na proporção de 50% de empreendimentos solidários, 25% de órgãos governamentais, 25% de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, neste último caso acrescentando que serão apenas as que estejam envolvidas na atuação com economia solidária. Além do caráter consultivo e deliberativo, também atribui ao CNES funções de fiscalização, de controle social, de articulação e de coordenação de políticas desenvolvidas por integrantes do Sinaes.

As *Resoluções 152 e 154* também mencionam a necessidade de recursos para a formação continuada de conselheiros e para garantir a promoção e participação dos segmentos da economia solidária nos espaços de discussão e deliberação da política.

Na seção sobre o Fundo Nacional, houve vários acréscimos importantes: a *Resolução 159* introduziu, a partir de sugestão vinda das etapas preparatórias, possíveis *fontes de recursos para constituição do fundo*, tais como o Fundo Social do Pré-Sal, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, fundos setoriais, bancos públicos, lucros de empresas públicas e doações. Sobre a destinação dos recursos do fundo, a *Resolução 160* acrescentou ao financiamento de linhas de crédito e outras ações também a *manutenção do próprio Sinaes*, incluindo “a viabilização da participação da sociedade civil”, além de recursos para comunicação e divulgação.

A *Resolução 161* trouxe o terceiro e último destaque do texto sistematizado, acerca do *Conselho Gestor do fundo*, a ser instituído no âmbito do CNES. O texto-base original propunha um CG deliberativo e paritário (entre governo e sociedade civil), mas as propostas que vieram das etapas preparatórias detalharam esta composição paritária. O texto final estabeleceu a mesma proporção dos demais espaços, ou seja: representação de 50% de EES, 25% de governo, 25% de movimentos, entidades de apoio e organizações envolvidas na promoção, fomento e apoio à economia solidária.

Estas foram as mudanças principais (houve outras menores), implicando acréscimo substancial de conteúdo. Ao todo, o texto passou de 90 resoluções no documento-base original submetido às etapas preparatórias para 162 resoluções no documento final, tendo sido enriquecido de modo decisivo nas etapas territoriais e temáticas.

O resultado foi um documento robusto, que desde então tem sido bastante reivindicado pelos atores governamentais e não governamentais, na medida em que se avalia que a versão final conseguiu expressar grande parte das questões consolidadas nos espaços de interlocução de políticas, tanto no que se refere à síntese dos avanços e desafios da economia solidária no Brasil, quanto ao balanço específico sobre as políticas de economia solidária até então, e suas propostas de redefinição ou aprofundamento.

Todavia, ao se colocar em perspectiva contínua o processo das duas conferências, chama a atenção o fato de que, após os quatro anos que as separam, alguns limites e desafios indicados em 2006 permaneciam praticamente iguais em 2010. Por outro lado, desde então foram dados passos importantes em direção à institucionalização das políticas de economia solidária, em várias frentes de incidência no Legislativo ou no próprio Executivo Federal, bem como em outras esferas federativas, com vistas à inserção permanente destas políticas na estrutura do Estado brasileiro – conforme a demanda expressa por trás da maioria das resoluções da II Conaes, em torno do reconhecimento e promoção do direito ao trabalho associado.

3 PERSPECTIVAS PARA A III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2014)

A III Conaes foi convocada pelo Conselho Nacional em junho de 2013, e está marcada para acontecer em novembro de 2014, em Brasília.⁵ Ao contrário das anteriores, sua metodologia não envolve a construção de um texto base a ser debatido e alterado, com supressão, adição ou reformulação de resoluções, e sim a elaboração participativa de um Plano Nacional de Economia Solidária, bem como de planos em outras abrangências territoriais. O tema da III Conaes é “Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável”.

A concepção de um plano enquanto instrumento de orientação da política pública envolve uma visão de futuro a partir de diagnóstico prévio e da definição de eixos estratégicos, para os quais serão operacionalizadas linhas de ação prioritárias, dentro de uma estrutura de gestão com atribuições claras de responsáveis, funções, metas, prazos etc. Neste sentido, a nova metodologia pode dar conta das limitações observadas, nas Conaes e em outras conferências, para conferir posterior seguimento ao rico debate travado nestes espaços, de modo que suas propostas se traduzam com maior concretude na implementação de políticas adequadas à realidade dos sujeitos que vivem a economia solidária “na ponta”.

As duas primeiras conferências são aqui reconhecidas como momentos-síntese na definição e detalhamento da concepção e do conteúdo da política nacional para apoio e fortalecimento da economia solidária como estratégia para promoção do desenvolvimento sustentável e solidário, e como tal suas resoluções deverão em grande parte se refletir no diagnóstico sobre o qual se apoiará o Plano Nacional a ser elaborado – com destaque para o modelo de gestão baseado na construção de um Sistema Nacional articulando esferas de governo e organizações da sociedade civil, bastante trabalhado na II Conaes.

A III Conaes está sendo precedida de conferências municipais, territoriais e estaduais,⁶ que têm a finalidade precípua de elaborar planos de acordo com sua abrangência territorial, mas que também são preparatórias para a nacional, na medida em que suas outras grandes tarefas são o envio de até dez propostas prioritárias como subsídio para o Plano Nacional, e a eleição de delegados estaduais para a etapa nacional. As estaduais são convocadas pelos Conselhos Estaduais de Economia Solidária ou pelos governos estaduais (ou pelos Fóruns Estaduais de Economia Solidária junto com as Superintendências de Trabalho do MTE, onde não há conselhos). A elaboração dos Planos Estaduais, a partir dos subsídios levantados, devem idealmente ser concluídos pelo respectivo Conselho (ou por comissão designada na conferência estadual) até o primeiro trimestre de 2015, de modo que seu conteúdo possa incidir na elaboração dos novos Planos Plurianuais estaduais e nacional.

De modo geral, observa-se até aqui um amadurecimento nos processos organizativos e conteúdos acumulados visando a construção de uma política nacional de economia solidária – inclusive com projetos de lei tramitando – para os quais as Conferências

5. Os materiais relativos à III Conaes (textos de referência, guias metodológicos, relatórios das instâncias preparatórias etc.) podem ser acessados na página: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/iii-conaes/>>.

6. Além disso, foram inicialmente realizadas conferências temáticas/setoriais, de livre proposição e caráter não eletivo, que geraram subsídios para as demais conferências em cinco grandes temas: “economia e sustentabilidade”; “economia e democracia”; “educação e autogestão”; “inclusão socioproductiva de catadores de material reciclável”; e “economia solidária e feminista”.

Nacionais de Economia Solidária foram um passo decisivo, em que pesem desdobramentos desiguais ou insuficientes no encaminhamento de suas resoluções.

Vale ressaltar também que, apesar da recente fase de refluxo e até tensionamento nas relações entre instâncias governamentais e organizações e movimentos sociais, já vislumbrada na II Conaes, há indícios favoráveis que apontam para um contexto de retomada institucional das dinâmicas participativas, com revalorização e institucionalização de procedimentos e instâncias consultivas e deliberativas e até a constituição de um novíssimo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituído pelo Decreto 8.243 em maio de 2014. Um dos principais objetivos na estrutura de gestão da política nacional de participação social e no SNPS será justamente o monitoramento das demandas sociais e acompanhamento das respostas em termos de políticas públicas, a fim de dar conta de um dos principais desafios aqui mencionados no que se refere a processos participativos de políticas públicas no Brasil.

No caso das políticas federais de economia solidária, que passam por uma reorganização na sua rede de relações, com alguns vínculos se desfazendo, ao mesmo tempo em que emergem novos laços, com outros atores até então fora da rede, a III Conaes emerge como um momento privilegiado para que, por meio dos processos adotados na nova conferência, se consolidem e se avancem os conteúdos levantados nas conferências anteriores.

REFERÊNCIAS

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *In: From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world* (estudo de caso), Oxfam International, 2008. Disponível em: <www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/>.

CNES. **Atas das Reuniões Ordinárias**. Brasília: CNES (Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Economia Solidária), 2006-2010. Disponíveis em: <www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp>.

_____. **Documento-base da II Conferência Nacional de Economia Solidaria**. Brasília: CNES/MTE, 2010a.

_____. **Documento-base nacional sistematizado da II Conaes**. Brasília: CNES/MTE, 2010b.

_____. **Documento final**. Brasília: CNES/MTE, 2010c. Disponível em: <www.mte.gov.br/conaes/documento_final.pdf>.

_____. **Caderno Temático** (Conferências Temáticas). Brasília: CNES/MTE, 2010d.

COSTA, Luciana & BICALHO, Lucídio. **PPA 2008-2011: as prioridades do governo Lula** (Inesc, VII, 13), 2007. Disponível em: <www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/>.

CUNHA, Gabriela. **Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária** (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DE TONI, Jackson. Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula. *In: Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, 64, UEM, 2004. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm>.

DULCI, Luiz. Participação e mudança social no governo Lula. *In*: SADER, E. & GARCIA, M. A. (org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo, Boitempo/Perseu Abramo, p. 133-152, 2010.

FBES. Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária. *In*: **Mercado de trabalho: conjuntura & análise**, 44, Ipea/MTE, p. 47-50, 2010.

IBASE. Quando a participação faz diferença. **Revista Democracia Viva**, 23. Rio de Janeiro: Ibase. Disponível em: <<http://issuu.com/ibase/docs/democracia-viva-23>>.

MORONI, Jose Antonio & CICONELLO, Alexandre. Participação no governo Lula: avançamos? *In*: ABONG, A. **Abong nas Conferências 2005: Criança e adolescente/assistência social**, São Paulo, Abong, p. 31-54, 2005.

MTE/MDS/MDA. **Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: MTE/MDS/MDA, 2006.

PÓLIS & INESC. **Governança democrática no Brasil contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas**, (Relatório final do projeto “Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios”, com apoio do Ipea e da Fundação Ford), 2011. Disponível em: <www.inesc.org.br>.

RICCI, Rudá. **Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira/Contraponto, 2010.

SILVA, Enid R. A. **Participação social e conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006**. (TD 1378). Brasília: Ipea, 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. (Publicações Pólis, 47). São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea 2014

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

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

Livraria

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

Ministério do
Trabalho e Emprego