



# ROTATIVIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO

**DIEESE**

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos



**DIEESE**

São Paulo, 2014

Presidenta da República – **Dilma Vana Rousseff**  
Ministro do Trabalho e Emprego – **Manoel Dias**  
Secretário-Executivo (substituto) – **Nilton Fraiberg Machado**  
Secretário de Políticas Públicas (substituto) – **Silvani Alves Pereira**  
Presidente do Conselho Deliberativo do FAT – **Quintino Marques Severo**  
Diretor do Departamento de Emprego e Salário – **Rodolfo Péres Torelly**  
Diretora de Qualificação (substituta) – **Mariângela Barbosa Rodrigues**  
Coordenadora-Geral de Estatísticas do Trabalho – **Maria Emília Piccinini Veras**

### **Ministério do Trabalho e Emprego**

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE  
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3º andar, sala 300 - CEP 70056-900 - Brasília/DF  
Telefone: (0XX61) 2031-6264/2031-6115 - Fax: (0XX61) 2031-8216

### **DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**

**Escritório Nacional:** Rua Aurora, 957, Santa Efigênia - São Paulo - CEP 01209-001 - São Paulo/SP  
Tel.: 11 3821-2199 - 11 3874-5366 - Fax: 11 3821-2179 - 11 3874-5394 - www.dieese.org.br

### **DIREÇÃO SINDICAL EXECUTIVA**

**Presidente:** Antônio de Sousa - STI Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP  
**Vice Presidente:** Alberto Soares da Silva - STI de Energia Elétrica de Campinas - SP  
**Secretária Executiva:** Zenaide Honório APEOESP - Sind. dos Professores do Ensino Oficial do Estado de SP  
**Diretor Executivo:** Alceu Luiz dos Santos - STI Metal. de Mq. Mec. de Mat. Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR  
**Diretor Executivo:** Josinaldo José de Barros - STI Metal. Mec. e de Mat. Elét. de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP  
**Diretor Executivo:** José Carlos Souza - STI de Energia Elétrica de São Paulo - SP  
**Diretor Executivo:** Luís Carlos de Oliveira - STI Metal. Mec. e de Mat. Elét. de SP Mogi das Cruzes e Região - SP  
**Diretora Executiva:** Mara Luzia Feltes - SE em Empresas de Ass. Perícias Inf. Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS  
**Diretora Executiva:** Maria das Graças de Oliveira - Sind. dos Serv. Públicos Federais do Est. de Pernambuco - PE  
**Diretora Executiva:** Marta Soares dos Santos - SE em Estab. Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP  
**Diretor Executivo:** Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa - Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA  
**Diretor Executivo:** Roberto Alves da Silva - FT em Serv. de Asseio e Conserv. Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP  
**Diretor Executivo:** Ângelo Máximo de Oliveira Pinho - Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

### **DIREÇÃO TÉCNICA**

**Diretor técnico:** Clemente Ganz Lúcio / **Coordenadora executiva:** Patrícia Pelatieri / **Coordenadora administrativa e financeira:** Rosana de Freitas / **Coordenador de educação:** Nelson de Chueri Karam / **Coordenador de relações sindicais:** José Silvestre Prado de Oliveira / **Coordenador de atendimento técnico sindical:** Airon Santos / **Coordenadora de estudos e desenvolvimento:** Angela Maria Schwengber

### **EQUIPE RESPONSÁVEL**

Ademir Figueiredo / Antonio Ibarra / Laender Batista

### **APOIO**

Egberto Spricigo

### **EDIÇÃO**

Geni Marques e Iara Heger

# **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**

São Paulo, 2014

### **Tiragem**

3 mil exemplares

### **Projeto gráfico**

Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

### **Capa e produção gráfica**

Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

(Márcia Helena Ramos)

*É permitida a reprodução parcial ou total dos textos desta publicação,  
desde que citada a fonte.*

DIEESE

D419 Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho / Departamento Intersindical de Estatística Estudos Socioeconômicos. – São Paulo: DIEESE, 2014.

140 p.

1. Rotatividade. 2. Mercado de Trabalho. 3. Políticas Públicas de Emprego 4. Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. 5. Flexibilização. I. DIEESE. II. Título.

CDU: 331.5(81)

# Sumário

---

Apresentação	7
Prefácio	9
Introdução	11
Capítulo 1	
FAT, seguro-desemprego e rotatividade no mercado de trabalho	17
Capítulo 2	
Propostas para o debate sobre o Sistema Público de Emprego	79
Referências bibliográficas	134



# Apresentação

---

Publicado em 2011, o livro *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*, produzido por meio de parceria entre o DIEESE e o Ministério do Trabalho e Emprego, lançou um olhar profundo sobre um dos maiores problemas do mercado de trabalho no Brasil. Agora, graças à nova parceria, a questão é retomada com novos enfoques nesta obra.

A primeira parte de *Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho* atualiza os dados trazidos na publicação de 2011 e analisa o altíssimo número de desligamentos de trabalhadores das empresas e o aumento dos gastos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do seguro-desemprego.

No segundo capítulo, são trazidas algumas considerações, a partir de contribuições do movimento sindical, para enfrentar o desafio de reduzir as taxas de rotatividade e aprimorar o Sistema de Políticas Públicas de Emprego. Essas considerações foram apresentadas e discutidas pelas diversas representações de trabalhadores em diferentes fóruns de atuação.

A expectativa, com esta publicação, é ampliar as discussões sobre os temas aqui abordados, suscitando uma ação e um debate conjuntos de vários setores da sociedade. Para o DIEESE e o MTE, o combate à rotatividade e o aprimoramento do Sistema Público de Emprego, para dar resposta também a outras diversas questões do mercado de trabalho, são temas que devem ser tratados por meio de diálogo social.

Esta publicação foi produzida pelo DIEESE para a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Todos os textos e interpretações são de responsabilidade do DIEESE e, apesar de serem uma contribuição ao debate colocado pelo MTE e presente no mercado de trabalho, podem não refletir exatamente o ponto de vista do Ministério.





# Prefácio

---

## **DESAFIO: SUPERAR A ROTATIVIDADE DO MERCADO DE TRABALHO**

O desenvolvimento brasileiro caracterizou-se, na última década, por um vigoroso processo de redução das desigualdades, sustentado por políticas distributivas, geração de emprego formal, valorização do salário mínimo e crescimento dos salários, ampliação das políticas sociais, entre outras iniciativas e políticas públicas dos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff.

O governo entende que a função da economia é gerar riqueza, emprego e renda para que todos os brasileiros e brasileiras desenvolvam todas as dimensões da cidadania econômica, social, política e cultural. Há clareza de que se trata de um processo em curso, cujos resultados precisam ser sustentados no tempo e gradativamente ampliados. Se a jornada até aqui foi árdua, o que temos pela frente é ainda mais complexo e desafiador. Neste sentido, cabe destacar a Agenda Nacional do Trabalho Decente, um compromisso assumido pelo governo federal que exigirá da sociedade brasileira, do governo e da sociedade civil organizadas esforços no sentido de ampliar qualitativamente os resultados das mudanças do mercado de trabalho nestes mais de 10 anos de desenvolvimento com inclusão social.

Mudamos muito e é preciso continuar mudando! No mundo do trabalho, campo de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego, buscamos promover a dignidade no trabalho em suas diferentes dimensões. O crescimento expressivo da formalização, por meio do assalariamento com carteira assinada, a redução do desemprego, as conquistas salariais, fruto dos acordos sindicais, o fortalecimento dos espaços de participação e de diálogo social são aspectos nos quais houve avanços.

Permanecem, entretanto, ou são agravados problemas que queremos e consideramos como prioridade enfrentar. É o caso da rotatividade da mão de

obra. Como um mercado de trabalho dinâmico, que reduz o desemprego às menores taxas históricas, mantém uma taxa de rotatividade em patamar elevado? Os estudos contratados junto ao DIEESE recuperam as análises produzidas sobre o tema e avançam no entendimento atual do problema.

Acreditamos que a qualidade do nosso desenvolvimento depende do enfrentamento de muitas questões, entre elas, a rotatividade. O governo, por meio do MTE, pretende promover um amplo diálogo social sobre o tema, capaz de suscitar complexas questões e, assim sendo, indicar caminhos que nos direcionem para uma realidade com mais equidade social.

**Manoel Dias**

*Ministro do Trabalho e Emprego*

# Introdução

---

## **ROTATIVIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO**

A primeira parte desta obra trata, inicialmente, dos antecedentes históricos da criação do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O seguro-desemprego, criado em 1986, iniciou a ruptura efetiva com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho, entendidas como um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas a partir do setor público e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção no mundo do trabalho (CACCIAMALI et al., 1998). Porém, o mais importante foi a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no âmbito da Constituição Federal de 1988, o que possibilitou a construção de um Sistema Público de Emprego e Renda, assegurando um fluxo contínuo de recursos para a consolidação e ampliação de programas com esse objetivo. Assim como a criação do FAT, representou um avanço democrático, pois sua gestão foi concebida por meio de gestão tripartite, com garantia da participação da representação dos trabalhadores e dos empresários nos processos decisórios em relação ao financiamento.

Neste texto, são apresentados os resultados da arrecadação e da destinação dos recursos do FAT, entre 2002 e 2012. O objetivo foi mostrar que o Fundo tem sido capaz de cumprir a sua missão constitucional, apesar de alguns resultados levemente negativos em 2009, 2010 e 2012. Mostra-se que a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que não fazia parte das obrigações originais do FAT, e que foi instituída em caráter de emergência, por meio do Fundo Social Emergência (FSE), em 1994, tornou-se uma transferência corrente para o orçamento da União, minando o patrimônio da Fundo e, mais recentemente, contribuindo para o desequilíbrio financeiro dele.

São analisados os resultados do mercado de trabalho sobre os do FAT, destacando-se que há um conjunto de fatores que é responsabilizado pelo potencial desequilíbrio financeiro do Fundo. Entre estes fatores, geralmente são destacados aqueles com impacto sobre as despesas do Fundo com o abono salarial e o seguro-desemprego, tanto em função do crescimento do valor quanto do aumento do número de beneficiários destes programas. Geralmente, o crescimento do salário mínimo é indicado como uma espécie de “vilão” das contas do FAT, em função da política de valorização que vem sendo implementada pelo governo federal. Também fatores ligados à dinâmica do mercado de trabalho, como a rotatividade da força de trabalho, fazem parte dessas explicações.

No tocante ao desempenho do mercado de trabalho, mostra-se que há um significativo crescimento do estoque de trabalhadores celetistas (74,3%), de 2003 a 2012. Não obstante, simultaneamente observa-se forte crescimento dos desligamentos de trabalhadores do mercado de trabalho formal dos celetistas (108%). Entretanto, a taxa de desligamentos descontados<sup>1</sup> sobre o estoque anual apresenta leve crescimento no período, de 40,3%, em 2003, para 42,3%, em 2012. Portanto, é a persistência deste grande volume de desligamentos, seguido de contratações e recontrações, que determinam as elevadas taxas de rotatividade e, conseqüentemente, o crescimento quantitativo do uso do seguro-desemprego.

Além do impacto decorrente da expansão do mercado de trabalho, também se observa que as despesas do FAT com suas obrigações crescem por conta da valorização do salário mínimo, que vem reconfigurando quantitativamente a estrutura salarial do mercado de trabalho. Em 2002, 41% dos empregados celetistas recebiam até dois salários mínimos, enquanto 59% recebiam acima deste patamar. Em 2012, invertem-se estas participações, que passam a ser de 58% e 42%, respectivamente. A esta observação deve-se acrescentar que a valorização real<sup>2</sup> do salário mínimo foi de 66% até janeiro de 2011.

Em relação à rotatividade, observou-se que é significativamente crescente no que tange ao total dos desligamentos celetistas, aumentando de 52% em 2003, para 64% em 2012. Já quando se consideram os desligamentos descontados, a taxa eleva-se de 41% para 43%, respectivamente, em 2003 e 2012. Cabe ressaltar, entretanto, que a rotatividade não é homogênea quando se consideram os setores de atividade econômica, conforme o *ranking* a seguir: construção civil (87,4%), agricultura (65,9%), comércio (41,4%), administração pública (40,7%), serviços

1. Os desligamentos descontados referem-se ao volume de desligados após a exclusão dos contratos cujo rompimento se deu pelos motivos de falecimento, aposentadoria, transferência e a pedido do trabalhador. Trata-se do volume de desligados que potencialmente influem sobre o seguro desemprego.

2. Com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(38,9%), indústria de transformação (35,5%), indústria extrativa mineral (19,5%) e o setor de serviços de utilidade pública (19,4%).

Outro aspecto importante da movimentação do mercado de trabalho<sup>3</sup> diz respeito ao comportamento dos desligamentos, com referência nos estabelecimentos que informam a Rais. Por um lado, registra-se que a movimentação de cerca de 20% dos estabelecimentos não afeta a taxa de rotatividade do mercado de trabalho, já que este percentual representa os estabelecimentos que não movimentaram pessoal no ano respectivo<sup>4</sup>. Resultado bastante significativo refere-se à constatação de que, em 2011 e 2012, apenas 6% dos estabelecimentos foram responsáveis por 38% dos desligamentos celetistas. Estes estabelecimentos realizaram mais de 25 desligamentos em cada ano. Já aproximadamente 94% dos estabelecimentos se responsabilizaram por 38% do total de desligamentos e praticaram até 25 desligamentos ao ano.

Estes resultados revelam significativa concentração dos desligamentos em um número relativamente pequeno de estabelecimentos.

Apresentam-se também os resultados de exercícios provenientes do cruzamento de informações da base do seguro-desemprego<sup>5</sup> com a base de dados da Rais, no período de 2007 a 2012.

Inicialmente observou-se que, no período estudado, 32,5 milhões de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego, representando 74% do total, acessaram o programa uma única vez. A utilização de forma repetida<sup>6</sup> do seguro-desemprego pelo trabalhador pode ser explicada pela participação intermitente no mercado formal de trabalho de uma parcela de trabalhadores, os mais sujeitos à rotatividade.

Também foi observado que 72,6% dos beneficiários do programa receberam até cinco parcelas do seguro-desemprego, enquanto 27,4% receberam seis parcelas ou mais. É preciso atentar para o fato de que as categorias profissionais mais afetadas pelos efeitos da crise internacional, ocorrida no período estudado, tiveram a proteção contra o desemprego estendida com a ampliação do número de parcelas do benefício do seguro-desemprego.

Outro exercício realizado nesta parte teve como objetivo identificar o peso da participação do emprego na Rais e o peso da participação setorial entre os usuários do seguro-desemprego, em 2011 e 2012. Neste caso, observou-se que o maior número de trabalhadores corresponde ao setor de serviços, tanto no caso do seguro-

3. No texto encontram-se também indicações sobre a escolaridade, os desligamentos e as famílias ocupacionais dos desligados, com o objetivo de subsidiar o debate sobre as políticas públicas a respeito do tema.

4. Se agregada a movimentação de quem só admitiu, este percentual pode atingir cerca de 36%. Essa situação é factível na maioria dos cálculos da taxa de rotatividade do mercado de trabalho, pois são os desligamentos que preponderam na determinação do mínimo para o cálculo da taxa.

5. Não se considerou a base de dados do defeso.

6. O período de carência para novo acesso ao seguro-desemprego pelo mesmo trabalhador é de 16 meses.

desemprego (32%) quanto no caso da Rais (34,1%). Os demais setores aparecem assim: comércio (27,3% e 19,4%); indústria de transformação (20,6% e 17,2%); construção civil (13,9% e 6,0%); agricultura (5,3% e 3,1%); indústria extrativa mineral (0,4% e 0,5%) e; setor público (0,1% e 18,8%).

Vale ressaltar que a taxa de reposição salarial dos beneficiários do seguro-desemprego foi de 62,7% para o conjunto dos trabalhadores, considerando o valor médio do benefício entre 2007 e 2012.

O primeiro capítulo realiza ainda um cruzamento da base do seguro-desemprego com a base da Rais. Conclui-se que 37,7% dos benefícios do seguro-desemprego foram destinados a trabalhadores de estabelecimentos que responderam positivamente sobre participação no programa do Simples Nacional. Os gastos do seguro-desemprego destinados a estes trabalhadores corresponderam a 35,5% do total dos gastos do seguro-desemprego. Também calculou-se a taxa de rotatividade dos segmentos de atividade econômica, concluindo-se que a taxa referente aos optantes do Simples Nacional foi de 47,7%, enquanto a dos não optantes ficou em de 34,6%.

Ao final, a conclusão é que o FAT tem cumprido adequadamente suas funções constitucionais, por um lado, aportando recursos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento empresarial, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico. Por outro lado, cumpre a função voltada para a proteção social, em relação ao seguro-desemprego e ao benefício do abono salarial.

E o Fundo permanece fiel a sua missão, mesmo diante da drenagem de parte de seus recursos, no caso da DRU e da desoneração promovida pelo Simples Nacional. É um instrumento que possui efetiva capacidade de proteção social aos desempregados do mercado formal de trabalho que vivenciam elevadas taxas de rotatividade.

O segundo capítulo busca apresentar diretrizes e recomendações na reestruturação das políticas públicas no campo do trabalho, para responder aos desafios revelados nos últimos 10 anos - a combinação da redução do desemprego com o aumento da formalização por meio do assalariamento com carteira de trabalho; o aumento do universo dos trabalhadores incluídos no sistema de proteção e o aumento da taxa de rotatividade e a consequente descapitalização dos fundos de financiamento das políticas de proteção ao desemprego.

A falta de investimento nas políticas públicas de trabalho é contraditória e contrária a uma concepção de desenvolvimento na qual o trabalho tem papel estruturante da vida das pessoas, das famílias, das comunidades, da economia e promove transformações pela expansão do emprego e da renda, suportadas por políticas de expansão da oferta de trabalho protegido e regulado e por um sistema público de trabalho orientado para a proteção e promoção do emprego e trabalho decentes. Compreende-se que cabe, neste momento

favorável para o desenvolvimento econômico e do emprego, reestruturar as políticas e os sistemas no campo do trabalho, visando aperfeiçoar a concepção e o escopo da promoção e proteção ampla do emprego, de vínculos mais estáveis nos contratos de trabalho, de proteção mais adequada diante do infortúnio do desemprego, com serviços públicos de intermediação de mão de obra de melhor qualidade. Também são necessários serviços de orientação vocacional, especialmente para aqueles que procuram o primeiro emprego, integrados à busca da qualidade nos postos de trabalho. É importante que se favoreça, ainda, a negociação coletiva como instrumento para elevar o padrão regulatório das condições de trabalho e que se apoie com, políticas modernas, as iniciativas de empreendedorismo, cooperativismo e economia solidária.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda reúne atualmente políticas, programas e serviços de (a) intermediação da mão de obra; (b) qualificação profissional; (c) seguro-desemprego; (d) apoio ao empreendedorismo e economia solidária e; (e) microcrédito. Os recortes de gênero, raça, juventude, entre outros, fazem parte de cada uma das dimensões do Sistema. Em algumas unidades já são integrados com os programas de transferência de renda. Entretanto, apresenta ainda uma série de debilidades de integração, ampliação e articulação das ações e dos agentes operadores.

Do ponto de vista estratégico, as evidências do nosso padrão recente de desenvolvimento atestam a relevância das políticas distributivas, bem como, e principalmente, da geração de emprego e renda pelo trabalho, para a transformação das iniquidades econômicas e sociais que presidem a vida de milhões de pessoas.

Portanto, diante da necessidade de inclusão pelo trabalho protegido, diante dos graves problemas pelos quais passa o Sistema Público de Trabalho para responder a esse desafio, será necessário redesenhar o Sistema como um todo, considerando-se o aumento do universo das pessoas que a ele se integrarão, os programas, políticas e serviços que o comporão, bem como as bases de financiamento.

A recomendação é que o debate sobre as alternativas e escolhas devem ser resultados de um célere processo de diálogo e negociação nos espaços institucionais hoje já existentes, ampliando a participação pública e da sociedade, para que as escolhas sejam acompanhadas de compromissos com a implantação e a mudança, no tempo adequado diante das urgências.

A estruturação do mercado de trabalho e sustentação de um Sistema Público pressupõe enfrentar e superar a rotatividade, fenômeno que revela a alta flexibilidade existente para a contratação e demissão dos trabalhadores por parte dos empregadores privados e públicos, quando estes contratam celetistas.

Uma primeira medida, mais estruturante de outra concepção e política de relações de trabalho, seria a ratificação da Convenção 158 da OIT, que trata de colocar limites à demissão imotivada. Não se trata de proibir a demis-



são, mas de colocar regras e limites, invertendo-se a lógica na qual a força de trabalho - o ser humano - é um recurso ajustado segundo a necessidade exclusiva da produção e dos resultados operacionais das empresas. Essa ratificação e a necessária regulamentação em Lei abririam o debate sobre um novo patamar para as relações sociais de produção no Brasil.

Além dessa medida mais estrutural, é importante a elaboração de um plano de ação composto de várias frentes visando atacar as várias causas e dinâmicas que promovem a rotatividade.

Especificamente sobre a regulamentação do parágrafo 4 do artigo 239 da Constituição, que diz que “O financiamento do seguro desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”, a penalização das empresas, por si só, não resolve a maior parte do problema da rotatividade.

Neste caso, a recomendação é de que qualquer medida nesta direção não tenha caráter arrecadatório. O que deveria ser pensado é em uma contribuição com o objetivo de induzir as empresas a operarem com menores taxas de rotatividade. O resultado financeiro para o Fundo poderia ser nulo.

Para fazer frente às práticas de demissão individual, a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho poderia se constituir no sujeito coletivo de representação de interesse capaz de mudar práticas empresariais perversas contra os trabalhadores ou instituir regras que favoreçam a permanência dos trabalhadores. Comissões, instaladas em cada empresa, teriam a capacidade de regulação, no contexto de cada setor/empresa, conferindo certa flexibilidade e interferindo no movimento geral pela regulação do direito coletivo.

Além disso, deve-se investir para complementar o sistema social com a lógica da proteção ao emprego. Neste sentido, no âmbito da Comissão Sistêmica do Plano Brasil Maior, já houve um trabalho no desenho dos elementos que poderiam constituir um Programa de Proteção ao Emprego.

# Capítulo 1

## FAT, seguro-desemprego e rotatividade no mercado de trabalho

---

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A constituição do mercado nacional de trabalho no Brasil foi baseada no processo de industrialização e de expansão da urbanização do país, especialmente a partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas. Nesse período, o conjunto de leis sobre o trabalho foi organizado e reunido em um instrumento normativo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943. Nesta época, também teve início o denominado Estado de Bem-Estar Social, de forma segmentada, já que era constituído de políticas não universais. As questões referentes ao mercado de trabalho se apresentavam como residuais, diferentemente do que ocorrera no caso dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial (POCHMANN, 1999).

No contexto histórico do pós-guerra, as políticas de mercado de trabalho ficaram subordinadas à visão dominante, na época, de que o crescimento econômico - impulsionado pela industrialização - traria o dinamismo necessário à estruturação do mercado de trabalho e ao “pleno emprego dos fatores de produção”, entre os quais destacava-se a “mão de obra”. Assim, a responsabilidade pela absorção de mão de obra e pela eliminação das desigualdades e da pobreza, na visão da elite econômica, recaiu sobre o crescimento econômico. Neste período, entretanto, apesar das baixas taxas de desemprego, os níveis de subocupação e de informalidade não diminuíram de forma pronunciada. Ao contrário, a crescente migração do trabalhador do campo para as cidades, como um dos elementos da chamada “oferta inelástica de força de trabalho”, traduziu-se em um mercado de trabalho urbano completamente fragmentado e desestruturado, conformado por meio de uma profunda heterogeneidade nas relações de trabalho.

Não obstante, algumas iniciativas merecem destaque. O “Sistema S”, conforme é atualmente designado, teve início na década de 1940, com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, Serviço Social da Indústria - Sesi, Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio - Senac e Serviço Social do Comércio - Sesc. Atualmente, também fazem parte do Sistema o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional - Senar, o Serviço Social de Transporte - Sest, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes - Senat, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, o Fundo Aeroviário (Fundo Vinculado ao Ministério da Aeronáutica), e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP. Desde o início, o “Sistema S” foi um dos principais mecanismos de formação profissional qualificada, sobretudo para a indústria, ao lado das escolas técnicas vinculadas ao sistema educacional formal.

Quanto à instituição de uma política de proteção do trabalhador desempregado, apesar de prevista na Constituição de 1946, não chegou a ser implementada até meados da década de 1980. Na década de 1960, a Lei 4.923/65, que criou o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), previa uma comissão tripartite e paritária para elaborar um anteprojeto de lei de seguro-desemprego, que não chegou a ser concretizado. Entretanto, neste mesmo contexto, em 1966, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), um mecanismo facilitador da demissão do trabalhador pela empresa, ainda que sob o argumento de proteger o trabalhador demitido, sem justa causa, mediante a formação de uma conta vinculada - “poupança” - ao contrato de trabalho. Na prática, este instituto representou o fim da “estabilidade no emprego”, que, ao facilitar a demissão, estimulou o aumento da rotatividade de mão de obra.

O serviço de intermediação de mão de obra, como orientava a Convenção nº 88, de 1948, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), somente veio a ser instituído em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), com foco no atendimento aos desempregados. O fato de o serviço de intermediação somente ter sido criado na década de 1970 reflete a forma como se organizou o mercado de trabalho urbano brasileiro, conciliando excesso de oferta, elevada demanda de trabalho e espaço para a expansão de um setor informal que se adaptava ao dinamismo da economia brasileira entre 1930 e 1980.

A elevada rotatividade dos vínculos empregatícios, sobretudo a partir do fim da estabilidade, a existência de uma parcela expressiva dos trabalhadores assalariados à margem da legislação trabalhista e a configuração de uma massa de trabalhadores informais de baixa renda não pareciam - para os formuladores de políticas públicas - merecedores de intervenção ou correção (MORETTO; BARBOSA, 2006).

A recessão do início da década de 1980 colocou, pela primeira vez, a questão do desemprego aberto como um problema da economia brasileira. A recuperação da economia a partir de 1984 não levou o crescimento do emprego formal ao mesmo ritmo do crescimento da população economicamente ativa. Como resultado, diminuiu a participação do emprego formal no total da ocupação e o assalariamento sem registro em carteira e as ocupações por conta-própria cresceram (BALTAR; PRONI, 1996).

O ressurgimento do movimento sindical, a emergência de níveis elevados de desemprego aberto e a restauração do regime democrático criaram as condições para o surgimento do programa do seguro-desemprego, em 1986. A Constituição Federal de 1988 garantiu o seguro-desemprego ao lado de outros direitos dos trabalhadores, prevendo um fundo público para financiá-lo.

Em síntese, as políticas tradicionalmente voltadas para o mercado de trabalho formal desembarcaram tardiamente no cenário brasileiro, tendo, ademais, apresentado um padrão de evolução profundamente fragmentado. Ou seja, no Brasil, os vários programas foram gerados em épocas diferentes, com objetivos distintos, fontes de financiamento muitas vezes precárias e limitadas e desprovidas de uma visão de conjunto.

A criação do seguro-desemprego iniciou a ruptura efetiva com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho entendidas como um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas a partir do setor público, e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção no mundo do trabalho (CACCIAMALI et al., 1998). Porém, mais importante foi a regulamentação do artigo 239 da Constituição de 1988, que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), mais conhecido pela sigla PIS/Pasep. A instituição do FAT abriu a possibilidade de construção de um Sistema Público de Emprego.

Os anos 1990 testemunhariam a expansão dos programas existentes e a implementação de novos, o que somente foi possível graças aos recursos do FAT. A constituição deste Fundo, como depositário das receitas do PIS/Pasep, permitiu o financiamento das políticas destinadas à proteção e ao apoio ao trabalhador, de forma independente do orçamento geral da União. O fluxo contínuo de recursos possibilitou a consolidação e ampliação dos programas. Além disso, sendo um fundo público com gestão tripartite, permitiu maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados. Trata-se, de fato, de um caso inédito, quando se avaliam as outras experiências de financiamento de políticas de mercado de trabalho nos demais países em desenvolvimento.

## **O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - ORIGEM E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS**

### **A origem dos recursos do FAT**

Previsto na Constituição Federal de 1988, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi instituído pela Lei nº 7.998, de janeiro de 1990, através da regulação do artigo 239 da Carta Magna. É um fundo contábil, de natureza financeira, administrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com recursos formalmente oriundos das seguintes fontes:

- arrecadação da contribuição do PIS/Pasep;
- encargos devidos pelo contribuinte, em decorrência da inobservância de suas obrigações para com o Fundo;
- correção monetária e juros devidos pelos agentes aplicadores e pelos agentes pagadores;
- arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, segundo o inciso 4º, do artigo 239 da Constituição Federal, que ainda carece de regulamentação;
- outros recursos específicos destinados ao Fundo.

As principais fontes de recursos do FAT são as contribuições do PIS/Pasep, que representaram cerca de 65% do total da arrecadação em 2012, seguidas das receitas financeiras provenientes dos investimentos e empréstimos, representando 25%, e dos “outros recursos”<sup>1</sup>, que totalizaram 5% neste mesmo ano.

### **A destinação dos recursos do FAT**

Os recursos do FAT têm como principais destinações o custeio do programa do seguro-desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas voltados para o desenvolvimento econômico, também conforme previsto na Lei 7.998/1990.

O programa do seguro-desemprego é a principal fonte de destinação dos recursos do FAT para contemplar inúmeras e diferentes ações de apoio ao trabalhador e ao mercado de trabalho brasileiro. As principais responsabilidades deste programa são:

- pagamento de benefício temporário ao trabalhador;
- qualificação profissional;
- intermediação de mão de obra (Sine);
- geração de informações sobre o mercado de trabalho – Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED);

1. Entre estas fontes aparecem a cota-parte da contribuição sindical; as restituições de convênios; as restituições de benefícios não desembolsados pelos agentes pagadores; multas destinadas ao FAT; e outros recursos repassados pelo Tesouro Nacional.

- apoio a ações de geração de emprego e renda - Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger);
- identificação profissional - Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); e
- Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Dos recursos do FAT, 40% das receitas provenientes da arrecadação do PIS/Pasep são destinados constitucionalmente ao BNDES com o objetivo de financiar programas de desenvolvimento econômico.

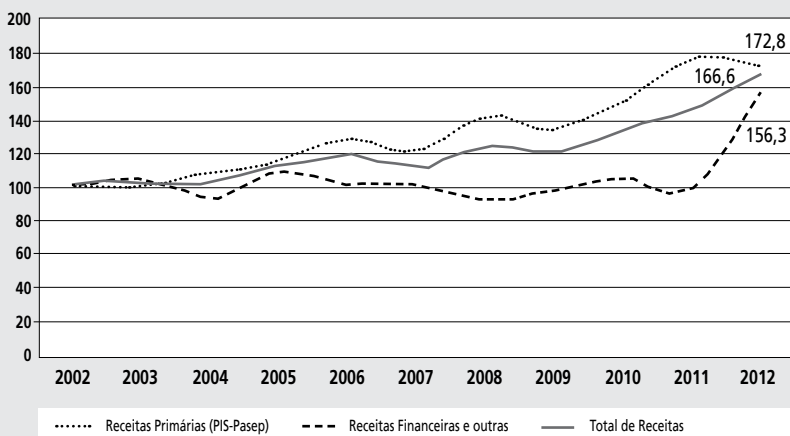
Desde março de 1994, quando da criação do Fundo Social de Emergência<sup>2</sup>, parte da arrecadação do PIS/Pasep é repassada ao Tesouro Nacional sob a forma de receita desvinculada (DRU).

### As receitas e as despesas do FAT, 2002 a 2012

O Gráfico 1 apresenta a evolução percentual da receita do FAT, com referência no ano de 2002, como base da análise. Os resultados são agrupados apresentando o indicador da evolução das receitas primárias, que são oriundas da arrecadação do PIS/Pasep; o indicador da arrecadação baseada nas receitas financeiras e em outras receitas; e o resultado do total destas receitas do FAT.

**GRÁFICO 1**

**Evolução das receitas do FAT, por tipo  
Brasil, 2002 - 2012 (índice base 2002 = 100)**



Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012  
Obs.: Em valores de dezembro 2012 - Deflator IGPM

2. Posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal- FEF, em março de 1996.

O indicador da receita primária do FAT revela crescimento real de 72,7% da receita primária, entre 2002 e 2012, com crescimento médio de 5,6% ao ano. Na conformação do total arrecadado, observa-se o peso crescente das receitas primárias (PIS-Pasep), que explica cerca de 2/3 do montante arrecadado em 2012 contra 62% do arrecadado em 2002. As receitas financeiras tiveram crescimento real de 56,3% no período, correspondendo a uma taxa anual de crescimento de 4,6%. Esse crescimento foi inferior ao da receita primária, indicando que houve queda da participação relativa desta receita na composição do “funding” do FAT. Em 2002, essa participação relativa foi de 38% do total da receita, caindo para cerca de 30% entre 2008 e 2010, e para 25%, em 2011 e em 2012. O total da receita do FAT cresceu a 5,2% a.a., acumulando 66,6% de crescimento nos 10 anos estudados, se considerado o aporte da União realizado no último ano. Excluindo-se esta parcela do total da receita, tem-se o crescimento de 51,5% no período, representando o crescimento médio anual de 4,2%.

As despesas do conjunto de programas do FAT tiveram aumento de 143%, de 2002 a 2012, indicando taxa de crescimento médio de 9,3% ao ano (Gráfico 2). Tanto as despesas com os benefícios do seguro-desemprego quanto as do benefício com o abono salarial cresceram significativamente, respondendo ao dinamismo expansivo do mercado de trabalho formal que se observa no período, como se verá no decorrer deste texto.

As despesas com o benefício do abono salarial cresceram 349% nos 10 anos do período estudado, o que representa acréscimo médio de 16,2% ao ano, resultado bastante superior aos demais gastos. Em função desta dinâmica de crescimento, o peso da participação das despesas com o abono salarial foi ampliado em 14 p.p. sobre o total das despesas, de 16,5% para 30,5%, respectivamente em 2002 e 2010.

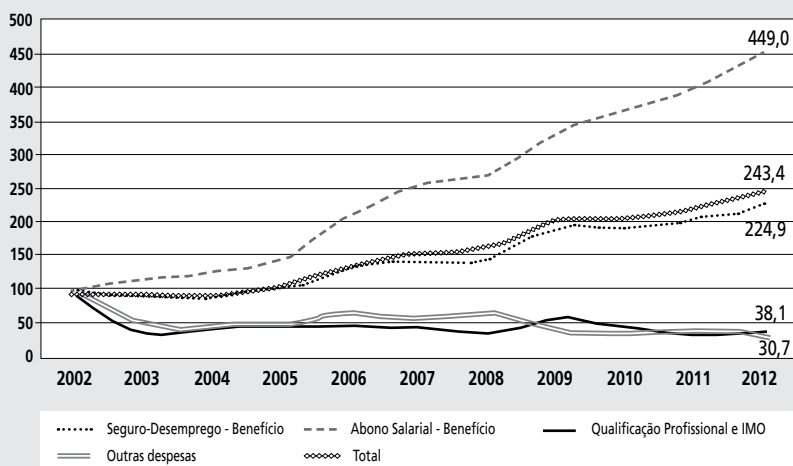
Por sua vez, os gastos com o benefício do seguro-desemprego cresceram 150% no período, a uma taxa média de 9,6% ao ano. Neste caso, a participação em relação ao total das despesas decresceu 6 p.p., passando de 74%, em 2002, para 68%, em 2012. Os gastos com os programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra (IMO) tiveram brusca redução de 62%, se tomados em conjunto, ou seja, os recursos destinados a estes programas caíram significativamente no período de estudo. Os demais, denominados como “outros gastos”, também apresentaram redução expressiva, com taxa de decréscimo de 69%.

Além das despesas analisadas, parte dos recursos do FAT deve ser transferida ao BNDES sob a forma de empréstimo, conforme previsto no § 1º da Constituição Federal, conforme o texto a seguir:

“Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento eco-

## GRÁFICO 2

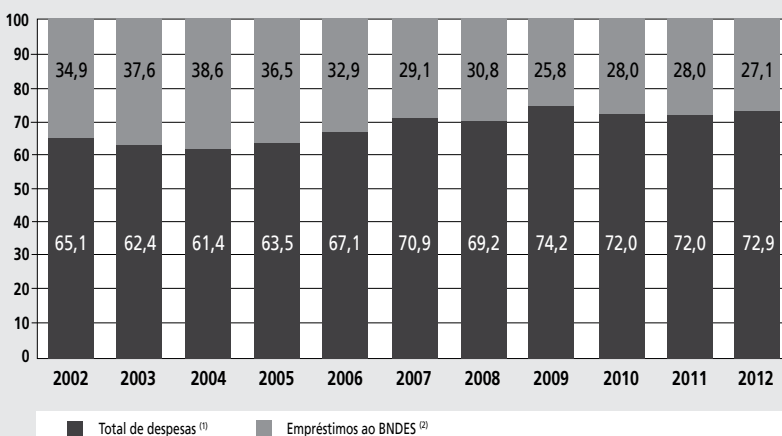
### Evolução das despesas do FAT, por tipo Brasil, 2002 - 2012 (índice base 2002 = 100)



Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012  
Obs.: Em valores de dezembro 2012 - Deflator IGPM

## GRÁFICO 3

### Evolução da participação das obrigações do FAT, por tipo Brasil, 2002 - 2012 (em %)



Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012  
Obs.: Em valores de dezembro 2012 - Deflator IGPM. Nota: 1) SD + AS + QP + IMO + outras; 2) Artigo 239 da Constituição Federal



nômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.”

No Gráfico 3, observa-se a evolução da parcela destinada constitucionalmente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, sendo uma porcentagem fixa da receita primária da arrecadação do PIS-Pasep, também apresenta crescimento significativo no período, revelado pela taxa de 69% entre 2002 e 2012, equivalente a um crescimento anual de 5,4%

### **Os resultados econômicos do FAT, de 2002 a 2012**

Os dados apresentados no Quadro 1 revelam que o resultado econômico, considerando receitas menos despesas, é positivo em todo o período analisado, ainda que os valores se reduzam ao longo da série. Na conformação deste resultado, o crescimento do total de recursos do FAT foi superavitário, durante todo o período, diante do cumprimento da missão constitucional<sup>3</sup> relativa à proteção social dos trabalhadores desempregados, por meio do programa do seguro-desemprego; dos trabalhadores de baixa renda, com o programa do abono salarial; bem como das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho, especialmente as de intermediação e qualificação profissional.

Analisando os resultados do FAT, após agregados os recursos destinados à outra missão constitucional do Fundo, de prover recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico, por meio de empréstimos ao BNDES de 40% da arrecadação do PIS-Pasep, observa-se também que o resultado foi superavitário entre 2002 e 2008. Em 2009<sup>4</sup>, foi registrado saldo negativo que representou 6,8% do total das receitas. Em 2010, o resultado foi negativo em 3,8%. Em 2011, voltou a ser positivo em 1% e tornou-se novamente negativo em 4,4%, em 2012. Neste ano, a União transferiu aos resultados do FAT recursos que cobriram o *déficit* observado.

3. Vide inciso II do Artigo 7º e Artigo 239 da Constituição Federal.

4. Observa-se um forte crescimento das despesas neste ano. Deve-se lembrar que foram significativos os efeitos da crise internacional sobre o mercado de trabalho brasileiro, o que elevou os desligamentos, segundo os dados da Rais.

**QUADRO 1**  
**Demonstrativo dos Resultados do FAT**  
**Brasil, 2002-2012 (em R\$)**

Discriminação de contas	2002	2003	2004	2005	2006	
1 - Total Recursos - sem repasse do Tesouro Nacional	35.124,06	36.050,51	35.956,78	39.527,96	41.594,12	
2 - Total de Despesas	16.628,58	15.199,06	15.533,19	17.513,30	22.510,98	
3 - Resultado Econômico (1-2)	18.495,48	20.851,46	20.423,59	22.014,66	19.083,14	
4 - Empréstimo ao BNDES	8.913,27	9.143,05	9.776,27	10.066,70	11.017,04	
5 - Despesas + Empréstimo BNDES (2+4)	25.541,85	24.342,11	25.309,46	27.580,00	33.528,01	
6 - Resultado nominal do exercício (1-5)	9.582,21	11.708,41	10.647,32	11.947,96	8.066,11	
7 - Repasse do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	
8 - Resultado com Repasse Tesouro Nacional	9.582,21	11.708,41	10.647,32	11.947,96	8.066,11	
Discriminação de contas	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 - Total Recursos - sem repasse do Tesouro Nacional	40.022,87	43.242,06	42.388,44	45.776,19	51.554,31	53.222,40
2 - Total de Despesas	25.594,29	26.473,74	33.592,81	34.185,96	36.737,64	40.481,20
3 - Resultado Econômico (1-2)	14.428,58	16.768,32	8.795,63	11.590,22	14.816,67	12.741,20
4 - Empréstimo ao BNDES	10.526,50	11.763,60	11.657,55	13.314,71	14.303,90	15.061,30
5 - Despesas + Empréstimo BNDES (2+4)	36.120,79	38.237,34	45.250,36	47.500,67	51.041,55	55.542,50
6 - Resultado nominal do exercício (1-5)	3.902,08	5.004,72	-2.861,92	-1.724,48	512,77	-2.320,10
7 - Repasse do Tesouro Nacional	-	33,26	29,79	1.254,23	93,18	5.294,60
8 - Resultado com Repasse Tesouro Nacional	3.902,08	5.037,98	-2.832,13	-470,25	605,95	2.974,50

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012

Obs.: Em valores de dezembro de 2012 - Deflator IGPM

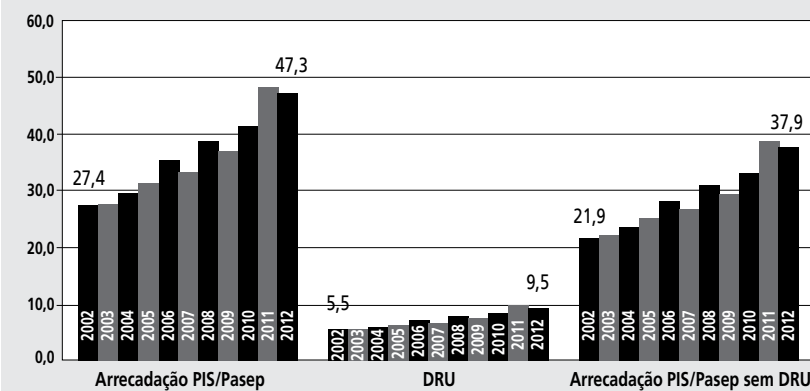
## A DRU E O PATRIMÔNIO DO FAT

A partir de março de 1994, com o objetivo de promover “o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica”<sup>5</sup>, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE)<sup>6</sup>, alterado posteriormente, em março de 1996, para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)<sup>7</sup>. Parte da arrecadação do PIS-Pasep foi direcionada para o Tesouro Nacional, como receita desvinculada. A base desta transferência para o Tesouro Nacional correspondia “a 100% das contribuições das instituições financeiras e a 20% das demais con-

tribuições para estes fundos”. Em março de 2000, nova mudança aconteceu. Foram destinados ao Tesouro Nacional 20% da arrecadação do PIS-Pasep, nos termos da Desvinculação de Recursos da União - DRU, segundo a Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000. No Gráfico 4, é apresentada a evolução da arrecadação destinada à DRU, entre 2002 e 2012.

GRÁFICO 4

### Arrecadação do PIS/Pasep e o valor da DRU Brasil, 2002 - 2012 (em R\$ milhões)



Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012

Obs.: Em valores de dezembro 2012 - Deflator IGPM

No período de 2002 a 2012, foram direcionados ao Tesouro Nacional R\$ 118,7 bilhões, valor superior a 1/5 da receita primária do FAT obtida com o total da contribuição do PIS/Pasep, acumulada no período iniciado com a criação do Fundo Social de Emergência. Considerando todo o período de existência dos dispositivos que direcionam ao Tesouro Nacional parte dos recursos do FAT, observa-se que:

Desde a instituição da primeira desvinculação da contribuição do PIS/Pasep, quando da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), no período de março de 1994 a dezembro de 2012, foram arrecadados como contribuição do PIS/Pasep R\$ 558,4 bilhões a preços de dezembro de 2012, corrigidos pelo IPCA. Desse total, R\$ 118,7 bilhões foram retidos pelo Tesouro Nacional, com desvinculação de receitas e R\$ 439,7 bilhões, apropriados como receitas do FAT (Nota Técnica N° 043/2013- CGFAT/SPOA/SE/MTE).

5. Vide Nota Técnica nº 015/2011 - CGFAT/SPOA/SE/MTE, de 31/03/2011.

6. EC-nº1 de 01 de março de 1994.

7. EC-nº 10 de 4 de março de 1996; e EC-nº 17 de 22 de novembro de 1997.

**QUADRO 2**  
**Resultado das Contas do FAT - simulação da devolução da DRU**  
**Brasil, 2002-2012 (em valores reais)**

Discriminação de contas	2002	2003	2004	2005	2006	
1 - Total Receita <sup>(1)</sup>	35.124,06	36.050,51	35.956,78	39.527,96	41.594,12	
2 - Total Despesa	16.628,58	15.199,06	15.533,19	17.513,30	22.510,98	
3 - Resultado econômico FAT (2-1)	18.495,48	20.851,46	20.423,59	22.014,66	19.083,14	
4 - Empréstimo ao BNDES	8.913,27	9.143,05	9.776,27	10.066,70	11.017,04	
5 - Resultado Financeiro do FAT (3-4)	9.582,21	11.708,41	10.647,32	11.947,96	8.066,11	
6 - Devolução da DRU	5.478,33	5.562,69	5.918,01	6.301,97	7.085,01	
7 - Resultado FAT c/ devolução <sup>(2)</sup> da DRU (5-6)	15.060,53	17.271,10	16.565,33	18.249,93	15.151,12	
Discriminação de contas	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 - Total Receita <sup>(1)</sup>	40.022,87	43.242,06	42.388,44	45.776,19	51.554,31	53.222,40
2 - Total Despesa	25.594,29	26.473,74	33.592,81	34.185,96	36.737,64	40.481,20
3 - Resultado econômico FAT (2-1)	14.428,58	16.768,32	8.795,63	11.590,22	14.816,67	12.741,20
4 - Empréstimo ao BNDES	10.526,50	11.763,60	11.657,55	13.314,71	14.303,90	15.061,30
5 - Resultado Financeiro do FAT (3-4)	3.902,08	5.004,72	-2.861,92	-1.724,48	512,77	-2.320,10
6 - Devolução da DRU	6.658,14	7.708,05	7.347,11	7.009,99	9.559,94	4.171,40
7 - Resultado FAT c/ devolução <sup>(2)</sup> da DRU (5-6)	10.560,22	12.712,77	4.485,19	5.285,50	10.072,71	1.851,30

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012

Nota: (1) Os repasses do Tesouro Nacional foram excluídos da Receita. Estes totalizaram 6,7 bilhões, de 2008 a 2012

(2) Simulação

Obs.: Em valores de dezembro 2012 - Deflator IGPM

Certamente, a DRU representou significativa redução na disponibilidade de recursos que deveriam ser destinados à função constitucional originária do FAT, ligada ao financiamento do desenvolvimento, implicando também redução de recursos da arrecadação do Fundo destinados aos gastos correntes. A DRU influi negativamente também na formação do patrimônio do FAT, já que o valor acumulado em sua destinação representou o equivalente a 58% do patrimônio do Fundo em 2012, ou seja, a destinação de R\$ 118,7 bilhões, em valores reais de dezembro de 2012, diante de um patrimônio de R\$ 205,4 bilhões nesta data (Nota Técnica N° 043/2013- CGFAT/SPOA/SE/MTE).

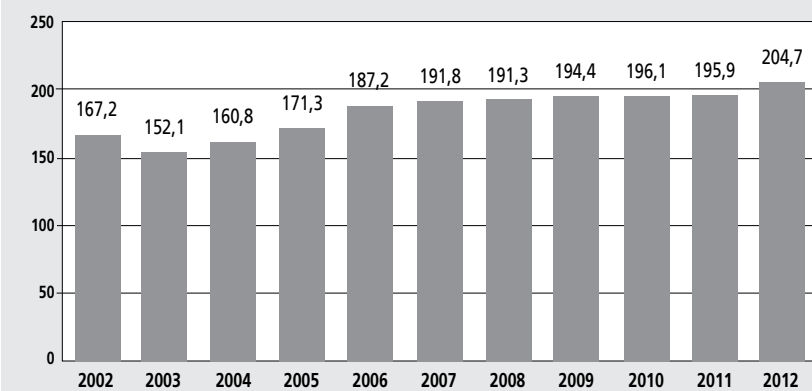
Os efeitos da DRU sobre a arrecadação destinada constitucionalmente ao financiamento das políticas sociais do país (previdência, saúde, educação e trabalho) têm sido objeto de longo debate político na sociedade brasileira, com forte cobrança ao governo quanto à destinação destes recursos. No caso

do FAT, a redução dos recursos corresponde à totalidade dos recursos desvinculados conforme constatação de Correia Dias<sup>8</sup>:

“(...) a DRU efetivamente retira recursos que podem ser aplicados em ações do FAT ou em financiamento do BNDES. Também cabe notar que parte das receitas do PIS/Pasep alimenta saldo positivo na conta única do Tesouro Nacional, não sendo efetivamente despendida.”

## GRÁFICO 5

Evolução do patrimônio do FAT  
Brasil, 2002 - 2012 (em R\$ milhões)



Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012  
Obs.: Em valores de dezembro 2012 - Deflador IGPM

## MERCADO DE TRABALHO: IMPACTOS SOBRE O SEGURO-DESEMPREGO

No debate sobre os resultados do FAT, há um conjunto de fatores que é responsabilizado pelo potencial desequilíbrio financeiro do Fundo. Geralmente são destacadas questões que têm impacto sobre as despesas do FAT com o abono salarial e o seguro-desemprego, tanto em função do crescimento do valor como do aumento do número de beneficiários destes programas. O crescimento do salário mínimo é indicado como uma espécie de “vilão” das contas do FAT, em função da política de valorização que tem sido implemen-

8. (DIAS, 2011).

tada pelo governo federal. Também fatores ligados à dinâmica do mercado de trabalho, como a rotatividade da força de trabalho, fazem parte dessas explicações. Estes fatores serão abordados nesta parte deste trabalho<sup>9</sup>, a seguir.

### As principais características do mercado de trabalho entre 2002 e 2012

O mercado de trabalho brasileiro teve um comportamento pujante a partir de 2002, conforme pode ser observado através da análise dos resultados apresentados por um conjunto de variáveis<sup>10</sup>. Neste texto, cabe destacar prioritariamente as principais características que afetam o resultado do FAT. Inicialmente registra-se o crescimento do mercado de trabalho no período de 2002 a 2012, conforme a Tabela 1 e o Gráfico 6, a seguir:

**TABELA 1**  
Evolução do número de vínculos e tipos de desligamentos -  
posição em 31/12 de cada ano - Brasil, 2002 a 2012 (em 1.000 vínculos)

Ano	Estoque em 31/12	Total de desligados no ano		
		Quatro causas <sup>1</sup>	Demais <sup>2</sup>	Total
2002	28.684	2.774	9.470	12.244
2003	29.545	2.781	9.643	12.424
2004	31.408	3.218	10.058	13.276
2005	33.239	3.536	10.882	14.418
2006	35.155	3.883	11.663	15.546
2007	37.607	4.548	12.494	17.042
2008	39.442	5.770	14.495	20.265
2009	41.208	5.388	14.532	19.919
2010	44.068	6.749	15.930	22.679
2011	46.311	7.814	16.847	24.660
2012	47.459	8.355	17.513	25.868

Fonte: MTE. Rais

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Desligamentos a pedido, morte, aposentadoria e transferência do trabalhador

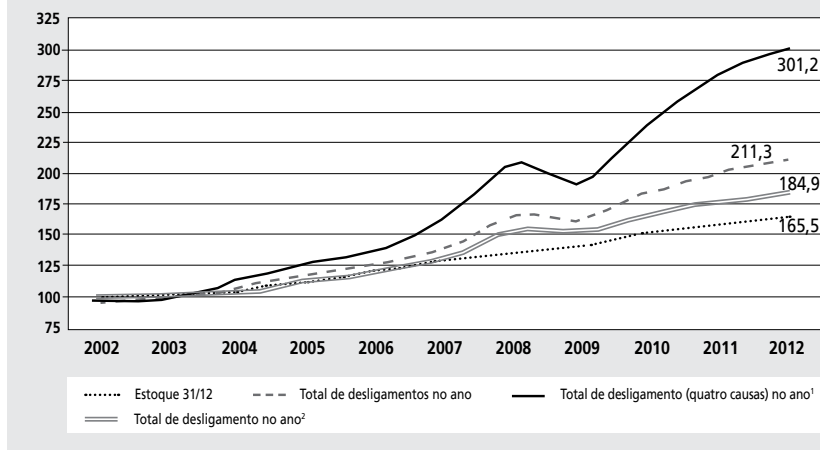
(2) Desligamentos ocorridos, excluindo causas anteriores

9. O debate inclui outros fatores, entretanto, o seguro-desemprego e o abono salarial são os responsáveis por grande parte das despesas do FAT.

10. Para uma análise detalhada do comportamento do mercado de trabalho na década passada, ver DIEESE (2012).

## GRÁFICO 6

## Índice da evolução dos vínculos por situação em 31/12 e tipos de desligamento selecionados - Brasil, 2002 a 2012 (2002 = 100)



Fonte: MTE, Rais. Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Desligamentos a pedido, morte, aposentadoria e transferência do trabalhador; (2) Desligamentos ocorridos excluindo as causas anteriores

O significativo crescimento do emprego no mercado de trabalho brasileiro, em números absolutos, considerando os trabalhadores celetistas e estatutários, pode ser constatado na Tabela 1. Houve acréscimo de 18,8 milhões de contratos de trabalho no estoque anual da Rais, quando se compara o resultado de 2002 com o resultado de 2012, mesmo com forte crescimento dos contratos de trabalho rompidos no decorrer de cada ano. Os números apresentados indicam o acréscimo de 13,6 milhões de desligamentos, na comparação de 2012 com 2002. Esses resultados, em termos relativos, podem ser observados no Gráfico 6, em que se observa o incremento de 65,5% no indicador de crescimento do estoque e de 111,3% no crescimento dos desligamentos, tendo-se o ano de 2002 como ano base da evolução destes indicadores.

Com base nos objetivos da análise relativa ao FAT, deve-se observar que o mercado de trabalho, considerando especificamente os trabalhadores celetistas, teve participação levemente crescente no período. Em 2002, representava 78% do estoque de empregos contra 82% em 2012, ganhando 4 pontos percentuais de participação sobre o total de vínculos da Rais no período. Desta forma, dos 18,8 milhões de aumento no estoque da Rais de 2012, em relação a 2002, 16,62 milhões (88%) corresponderam a empregos celetistas criados no período.

Dessa forma, revela-se o papel do setor privado no vigor do mercado de trabalho brasileiro neste período. No entanto, também chama atenção a expansão dos desligamentos no setor privado, 94%, ou seja, 12,7 dos 13,6 milhões de desligamentos, na comparação de 2010 com 2002 (Tabela 2 e Gráfico 7).

**TABELA 2**  
**Evolução do número de vínculos celetistas e tipos de desligamento –**  
**posição em 31/12 de cada ano**  
**Brasil, 2002 a 2012 (em 1.000 vínculos)**

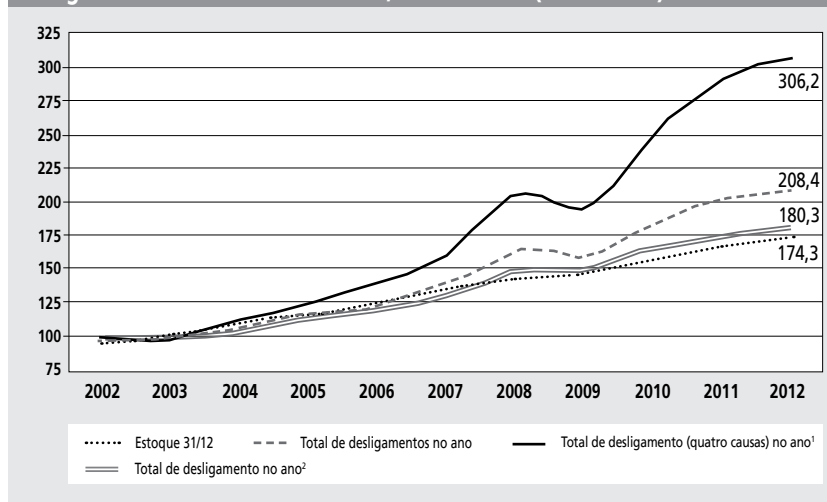
Ano	Estoque em 31/12	Total de desligados no ano		
		Quatro causas <sup>1</sup>	Demais <sup>2</sup>	Total
2002	22.321	2.618	9.135	11.753
2003	22.981	2.593	9.265	11.858
2004	24.696	3.014	9.572	12.586
2005	26.170	3.320	10.477	13.797
2006	27.705	3.637	11.164	14.801
2007	29.778	4.271	12.016	16.287
2008	31.477	5.424	13.789	19.214
2009	32.900	5.091	13.843	18.934
2010	35.439	6.520	15.200	21.720
2011	37.544	7.564	16.073	23.637
2012	38.906	8.017	16.473	24.491

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Desligamentos a pedido, morte, aposentadoria e transferência do trabalhador  
 (2) Desligamentos ocorridos, excluindo causas anteriores

**GRÁFICO 7**

**Índice da evolução dos vínculos celetistas por situação em 31/12 e tipos de desligamento selecionados - Brasil, 2002 a 2012 (2002 = 100)**



Fonte: MTE. Rais. Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Desligamentos a pedido, morte, aposentadoria e transferência do trabalhador; (2) Desligamentos ocorridos, excluindo as causas anteriores



No mercado de trabalho formal brasileiro, portanto, tem crescido o estoque de trabalhadores ano a ano, conforme a série apresentada. Porém, também aumenta, anualmente, o volume de desligamentos que potencialmente podem aumentar a demanda pelos programas de políticas públicas, particularmente o seguro-desemprego. Nos dados apresentados na Tabela 2, observa-se que o total de desligamentos no ano cresce de 11,7 milhões, em 2002, para 24,5 milhões, em 2012. Se destes desligamentos anuais forem excluídos a aposentadoria, o falecimento, a transferência e a demissão voluntária do trabalhador, o volume cai para 9,1 milhões, em 2002, e para 16,5 milhões, em 2012.

Os trabalhadores desligados por estes quatro motivos estão excluídos do quantitativo dos que têm direito ao seguro-desemprego<sup>11</sup> na base do total de desligados em cada ano. O total dos desligamentos atrelados a estes quatro motivos cresceu significativamente: passou de 2,6 milhões, em 2002, para 8,6 milhões em 2012. A taxa de crescimento foi de 11,9 ao ano.

A expansão do número de desligamentos dos trabalhadores torna-se ainda mais evidente ao se relacionar o volume de desligamentos anuais ao volume do estoque de trabalhadores que permanece ao final de cada ano. Observa-se que, para cada 100 vínculos de trabalho presentes no estoque de 2002, houve rompimento de 53 vínculos no decorrer do ano. Já em 2012, esta relação foi de 63 desligamentos para cada 100 vínculos do estoque. Ao se excluir os quatro motivos<sup>12</sup> de desligamentos, estas relações caem para 41 e 42 desligamentos para cada 100 vínculos do estoque anual (em 31/12) de 2002 e 2012, respectivamente (Gráfico 8).

## A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

Entre 2002 e 2010, o salário mínimo teve uma elevação de valor que correspondeu a até 155%. Desse percentual, 66% foram relativos à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e 54% ao aumento real do poder aquisitivo, conforme o Gráfico 9. Estendendo o período da análise para 2012, observa-se que a elevação nominal do salário mínimo foi de 211%, o que equivale a 87,4% da reposição inflacionária pelo INPC-IBGE e a 66% de aumento real.

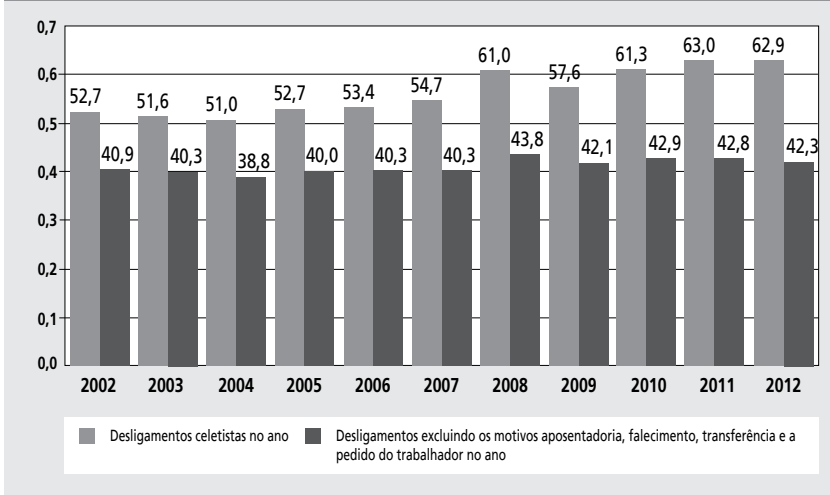
Na análise deste resultado, deve-se considerar que parte expressiva do aumento real obtido pelo salário mínimo, neste período, deveu-se ao aumento real acumulado de 22,34%, em 2005 e 2006, quando ainda não vigorava a

11. É claro que o acesso ao seguro-desemprego depende de outras condições estabelecidas pelas regras de acesso ao benefício.

12. Aposentadoria, falecimento, transferência e demissão voluntária.

**GRÁFICO 8**

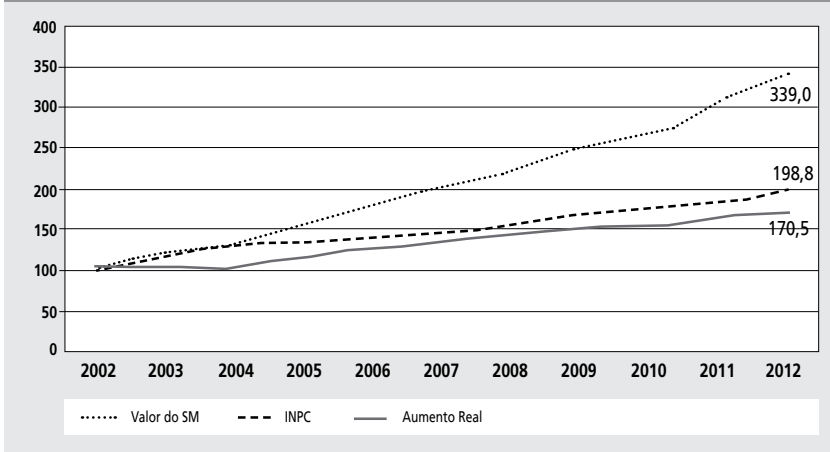
**Proporção dos desligamentos celetistas do ano em relação ao estoque em 31/12 - Brasil, 2002 a 2012 (em %)**



Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

**GRÁFICO 9**

**Evolução da correção do salário mínimo, segundo a inflação e o aumento real anual - Brasil, 2002-2013 (abril 2002=100)**



Fonte: DIEESE. Nota Técnica 118, 2012

política de valorização do salário mínimo. A partir de 2007, quando passou a ter vigência o instrumento legal que estabeleceu a valorização do salário mínimo pelo crescimento do PIB, novamente o aumento real foi de 22,63% cor-

respondente ao previsto para 2007 a 2010. Em 2011 e 2012, o aumento real correspondeu ao acréscimo de 8% no valor. Dessa forma, a política de valorização do salário mínimo estabeleceu um parâmetro para o aumento real com base no crescimento da economia, emprestando à evolução do rendimento um elemento da racionalidade macroeconômica do país. O Gráfico 9 revela a trajetória do valor do salário mínimo, demonstrando o componente da inflação e do aumento real no período.

A política de valorização do salário mínimo tem determinado uma reconfiguração da estrutura salarial do mercado de trabalho celetista, conforme se observa na Tabela 3.

**TABELA 3**  
**Distribuição do estoque de empregos celetistas segundo faixas salariais selecionadas**  
**Brasil, 2002 a 2012 (em %)**

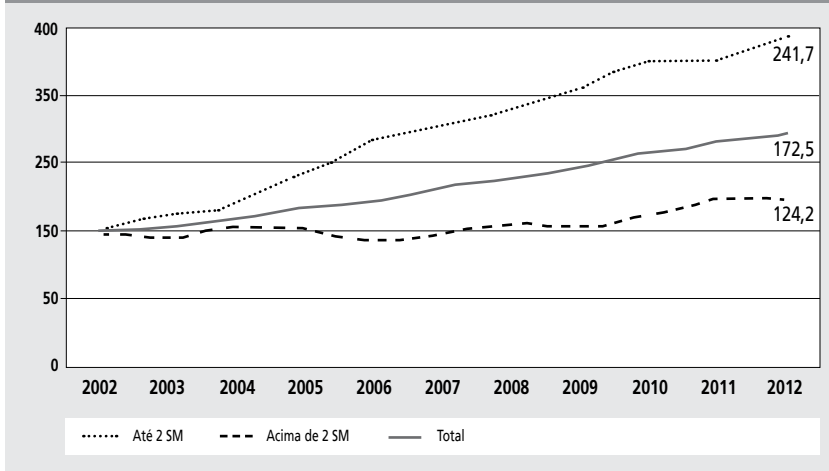
Faixas salariais	2002	2003	2004	2005	2006	
Até 2 SM	41,2	44,6	45,1	50,0	55,3	
Acima de 2 SM	58,8	55,4	54,9	50,0	44,7	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
Faixas salariais	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Até 2 SM	55,9	55,5	57,9	58,2	56,1	57,7
Acima de 2 SM	44,1	44,5	42,1	41,8	43,9	42,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

A distribuição da participação das faixas salariais agrupadas abaixo e acima de dois salários mínimos é praticamente invertida. Em 2002, a faixa de até dois salários mínimos tinha participação de 41% na distribuição, enquanto a faixa superior a 2 salários mínimos tinha participação de 59%. Desde 2009, os percentuais correspondentes são de 58%, na faixa de até dois, e de 42%, na faixa superior a 2 salários mínimos.

Para a conformação da distribuição apresentada contribuiu o comportamento bastante diferenciado das taxas de crescimento do volume de trabalhadores celetistas, em cada faixa. O estoque de trabalhadores celetistas na faixa de até dois salários mínimos cresceu 142% entre 2002 e 2012. Por sua vez, o estoque de vínculos na faixa de rendimento acima de dois salários mínimos aumentou apenas 24%, no mesmo período. Estes resultados confrontam-se com o crescimento de 72,5%<sup>13</sup> do total de trabalhadores celetistas (Gráfico 10).

13. Com exclusão das informações em que o rendimento foi registrado como ignorado.

**GRÁFICO 10****Índice do estoque de emprego celetista segundo faixas salariais selecionadas - Brasil, 2002 - 2012 (2002 = 100)**

Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

## OS BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DO SEGURO-DESEMPREGO E DO ABONO SALARIAL

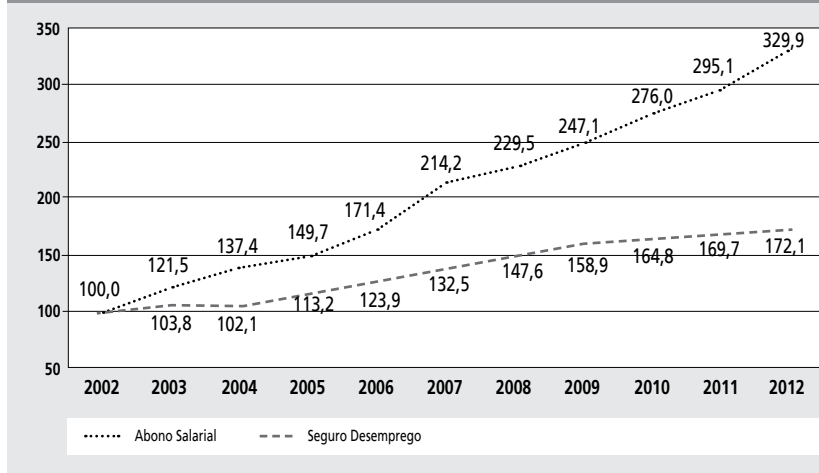
Diante da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, o significativo aumento do estoque de emprego formal, como mostra a Rais, é acompanhado por significativa alta dos desligamentos anuais, na medida em que a “flexibilização contratual” é uma característica estrutural deste mercado<sup>14</sup>. Constata-se também como decorrência da “flexibilidade contratual” o expressivo crescimento do número de beneficiários dos programas do seguro-desemprego e do abono salarial, conforme Gráfico 11, na página seguinte.

No Gráfico 11, observa-se que o número índice dos beneficiários do programa do abono salarial, com base em 2002 (nº de beneficiários de 2002 = 100,0), subiu para 329,9, em 2012, o que indica crescimento de 230% no período e a taxa de 12,3% para o crescimento anual.

No que diz respeito aos beneficiários do seguro-desemprego, o índice dos beneficiários cresce 72% na comparação de 2012 com 2002, após ter atingido 59% já em 2009, em função dos reflexos da crise internacional na economia brasileira. A relação do número de beneficiários do seguro-desem-

14. Uma importante característica desse mercado é o curto tempo médio de duração dos vínculos. Mais detalhes sobre o tema da flexibilização em DIEESE (2011, p. 48-50).

## GRÁFICO 11

Número índice de beneficiários do seguro-desemprego e do abono salarial  
Brasil, 2002 - 2012 (2002 = 100)

Fonte: MTE. Relatório FAT 2012  
Elaboração: DIEESE

prego com o volume de desligamentos celetistas aptos a receber o programa passou de 54%, em 2002, para 51%, em 2012. Com referência ao crescimento dos vínculos celetistas na faixa salarial de até dois salários mínimos, os índices de cobertura dos beneficiários do programa do abono salarial tiveram a participação elevada de 72,6%, em 2002, para 99,2%, em 2012 (Tabela 4).

TABELA 4

**Cobertura do benefício seguro-desemprego (SD) em relação aos desligamentos celetistas<sup>(1)</sup> e do abono salarial em relação aos vínculos dos empregados formais com remuneração de até 2 salários mínimos  
Brasil, 2002 a 2012 (em %)**

Número de beneficiários/vínculos	2002	2003	2004	2005	2006	
SD/Desligamentos celetistas <sup>(1)</sup>	53,8	55	52,4	53,1	54,5	
Abono/Vínculos até 2 SM	72,6	78,8	82,4	76,4	75,1	
Número de beneficiários/vínculos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SD/Desligamentos celetistas <sup>(1)</sup>	54,2	52,6	56,4	53,2	51,8	51,3
Abono/Vínculos até 2 SM	86,9	88,5	87,3	90	94,3	99,2

Fonte: MTE. Rais; Relatório FAT 2012  
Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Exclui desligamentos a pedido, morte, aposentadoria e transferência do trabalhador, ou seja, não eletivos ao benefício

## A ROTATIVIDADE NO MERCADO DE TRABALHO CELETISTA

O conceito de rotatividade utilizado neste trabalho é de uso corrente e difundido pela literatura sobre o tema no país, além de usado nos estudos do Ministério do Trabalho e Emprego. Refere-se à rotação no mercado de trabalho entre a situação contratual de admissão ou de desligamento no movimento anual da Rais em relação ao estoque. Tomam-se essas informações da Rais como “*proxy*” da indicação da substituição no mercado de trabalho formal, considerando-se o menor valor entre os desligados e os admitidos no ano como indicativo do volume de substituições realizadas no mercado de trabalho. Portanto, se as admissões forem superiores aos desligamentos, o montante destes é indicativo da necessidade de substituição em um mercado de trabalho de ciclo expansivo. Se, ao contrário, os desligamentos forem superiores às admissões, toma-se o volume destas no cálculo, considerando que estas tiveram um caráter substitutivo, em um mercado de trabalho cujo ciclo é de contração.<sup>15</sup>

O cálculo da rotatividade aqui apresentado teve como referência os contratos celetistas, excluindo-se os vínculos de trabalho relativos aos estatutários do setor público, por ser este o universo de trabalhadores com acesso ao programa do seguro-desemprego<sup>16</sup>. Além disto, foram elaborados dois cálculos da rotatividade brasileira. O primeiro, usando a informação do total dos desligados na apuração do menor valor observado entre desligados e admitidos, ou seja, trata-se do cálculo para o conjunto do mercado de trabalho. No segundo cálculo, excluem-se as motivações dos desligamentos realizados por falecimento, aposentadoria, transferência e iniciativa do trabalhador, chegando-se à taxa de rotatividade descontada. Estas motivações excluem essas pessoas dos benefícios do seguro-desemprego.

Os resultados do cálculo da rotatividade apresentados no Gráfico 12 indicam a diferença de grandeza das taxas de rotatividade. Observa-se que a taxa de rotatividade descontada, com exclusão dos quatro motivos de desligamento mencionados, atinge o patamar de 40% a 45%, no período. Estas taxas são bastante elevadas, revelando resultados semelhantes nos anos aqui estudados, mesmo que se trate de um período caracterizado por um ciclo expansionista do mercado de trabalho e da economia brasileira. Portanto, por um lado, estes resultados indicam o comportamento estrutural do mercado de trabalho brasileiro, centrado na flexibilidade contratual da força de trabalho, constatada

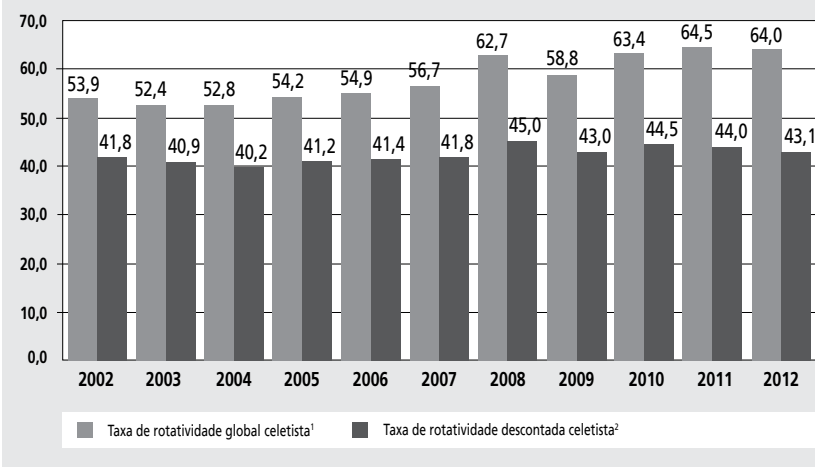
15. A flexibilidade contratual indica que as empresas estão sempre admitindo e desligando, ou seja, “ajustando” o volume da força de trabalho a ser usada. Portanto, admissões e desligamentos fazem parte da “racionalidade” do funcionamento do mercado de trabalho.

16. No Anexo, são apresentados os resultados da taxa de rotatividade para o mercado formal de trabalho (celetista e administração pública).

no fato de que em 40%, no mínimo, dos contratos de trabalho na Rais, os trabalhadores “rodam”, ano a ano. E, por outro lado, indicando um volume crescente e significativo, em termos absolutos, de trabalhadores “desligados” que se tornam potenciais demandantes do programa do seguro-desemprego (Gráfico 12).

GRÁFICO 12

Taxa de rotatividade dos vínculos celetistas  
Brasil, 2002 – 2012 (em %)



Fonte: MTE. Rais

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Considera todos os motivos de desligamento

(2) Exclui os desligamentos por falecimento, aposentadoria, transferência e demissão a pedido do trabalhador

As taxas de rotatividade, vistas sob a ótica setorial, mostram forte diferença entre os resultados dos setores da atividade econômica. A construção civil é a primeira colocada no *ranking* da taxa de rotatividade global e da taxa de rotatividade descontada. O setor apresenta as maiores taxas de rotatividade, sempre em patamar superior a 100%, em todo o período analisado. Em segundo lugar, aparece a agricultura<sup>17</sup>, que também tem taxas de rotatividade global superiores a 100% em grande parte dos anos da série. Quando se trata da taxa descontada, o posicionamento destes setores no *ranking* se repete. O comércio e os serviços são sequencialmente os que apresentam taxas mais elevadas e de ordem de grandeza relativamente equivalentes. Em 2002, o comércio apresen-

17. Refere-se à agricultura, silvicultura, criação de animais e ao extrativismo vegetal.

tava taxa global de rotatividade de 52% e, em 2012, de 64%. Já nos serviços, as taxas foram de 50% e 59%, respectivamente, naqueles anos. Quanto à taxa de rotatividade descontada, estes percentuais foram, em 2002, de 40% no comércio e de 39% nos serviços. Em 2010, ficaram em 42%, no comércio, e em 40%, nos serviços (Tabela 5, na página 40).

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS DESLIGAMENTOS NO MERCADO DE TRABALHO

A análise das principais características dos desligamentos no mercado de trabalho através dos registros da Rais fornece evidências substantivas para a compreensão do perfil dos contratados, do tipo de emprego e das elevadas taxas de rotatividade do mercado formal brasileiro.

Inicia-se esta análise considerando o tempo de emprego, medido segundo a duração dos contratos, como mostra o Gráfico 13, na página 41.

Os dados evidenciam a curta duração do tempo de emprego dos desligados segundo a Rais, característica que tem se acentuado nos últimos anos do período analisado. Considerando as duas primeiras faixas de duração do tempo de emprego, verifica-se que os contratos que duraram menos de seis meses (até 5,9 meses) em 2012 correspondem a cerca de 45% do total de desligamentos. Agregando-se a faixa seguinte, observa-se que aproximadamente 2/3 dos desligamentos de 2012 (66,5%) estão relacionados a contratos rompidos antes de completar o primeiro ano trabalho.

A curta duração dos contratos de trabalho é uma característica do mercado de trabalho brasileiro e é um indicador de aumento da flexibilidade no padrão de contratação, já que, anualmente, o número de desligamentos é crescente, de acordo com a movimentação da Rais. Observa-se, no Gráfico 13, que apenas 1/5 dos desligamentos ocorreu após dois anos de contrato.

A Tabela 6 (página 42) evidencia outra característica dos contratos de trabalho, observada com a análise dos motivos dos desligamentos. A taxa de transferências, aposentadorias e falecimentos não se altera significativamente, mantendo em conjunto, uma participação de cerca de 7% no período analisado.

Apesar da diminuição do peso das demissões sem justa causa no período analisado, de 54,7%, em 2002, para 46,3%, em 2012, ela ainda é o principal motivo de desligamento no Brasil, representando quase a metade de todos os desligamentos. O motivo “término de contrato” mantém a participação ao longo dos anos analisados, com cerca de 1/5 dos desligamentos realizados. Por sua vez, o desligamento a pedido, ou demissão voluntária, foi o motivo que apresentou influência crescente, passando a representar 1/4 do total das demissões, em 2012, contra participação de 15,8%, em 2002, ou seja, teve crescimento de 9,2 p.p. no período.



**TABELA 5**  
**Evolução da taxa de rotatividade dos vínculos celetistas, por setor de atividade econômica e tipo da taxa**  
**Brasil, 2003 a 2012 (em %)**

Setor de atividade econômica	Taxa de rotatividade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Extrativa Mineral	Global (1)	33,4	32,8	30,4	29,4	29,2	31,1	27,4	30,7	31,1	32,6
	Descontada (2)	23,5	22,7	22,7	20,7	19,3	22,1	20,0	19,2	18,9	19,5
Indústria de Transformação	Global (1)	43,7	42,4	46,0	46,2	48,1	54,5	49,8	51,2	53,4	53,5
	Descontada (2)	33,6	31,2	34,3	34,5	34,6	38,8	36,9	35,2	36,1	35,5
Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP)	Global (1)	18,1	19,9	20,7	23,1	21,8	23,3	26,0	26,3	28,9	29,0
	Descontada (2)	12,9	13,5	13,9	15,8	13,9	15,1	18,1	16,5	19,2	19,4
Construção Civil	Global (1)	111,0	109,0	105,4	110,8	105,0	119,1	108,7	118,7	115,7	114,9
	Descontada (2)	93,7	90,7	86,4	90,5	84,0	92,9	86,7	91,3	87,7	87,4
Comércio	Global (1)	51,7	51,3	52,6	52,6	55,2	60,2	57,6	61,1	64,9	63,9
	Descontada (2)	40,1	38,6	39,4	39,3	40,4	42,6	41,6	42,0	42,8	41,4
Serviços	Global (1)	48,4	49,6	50,6	51,4	53,1	58,5	55,2	59,3	60,5	60,1
	Descontada (2)	37,7	38,2	38,4	38,3	38,8	41,1	38,7	40,2	39,9	38,9
Administração Pública	Global (1)	19,6	26,5	27,1	29,3	34,6	42,9	36,1	68,9	48,7	47,7
	Descontada (2)	14,5	20,1	21,2	23,6	28,6	35,1	30,5	56,1	41,4	40,7
Agricultura	Global (1)	100,0	104,4	106,1	105,6	106,8	108,5	98,5	100,2	94,6	91,7
	Descontada (2)	76,9	76,2	80,2	79,6	80,2	78,9	74,7	75,8	68,1	65,9
Total	Global (1)	52,4	52,8	54,2	54,9	56,7	62,7	58,8	63,4	64,5	64,0
	Descontada (2)	40,9	40,2	41,2	41,4	41,8	45,0	43,0	44,5	44,0	43,1

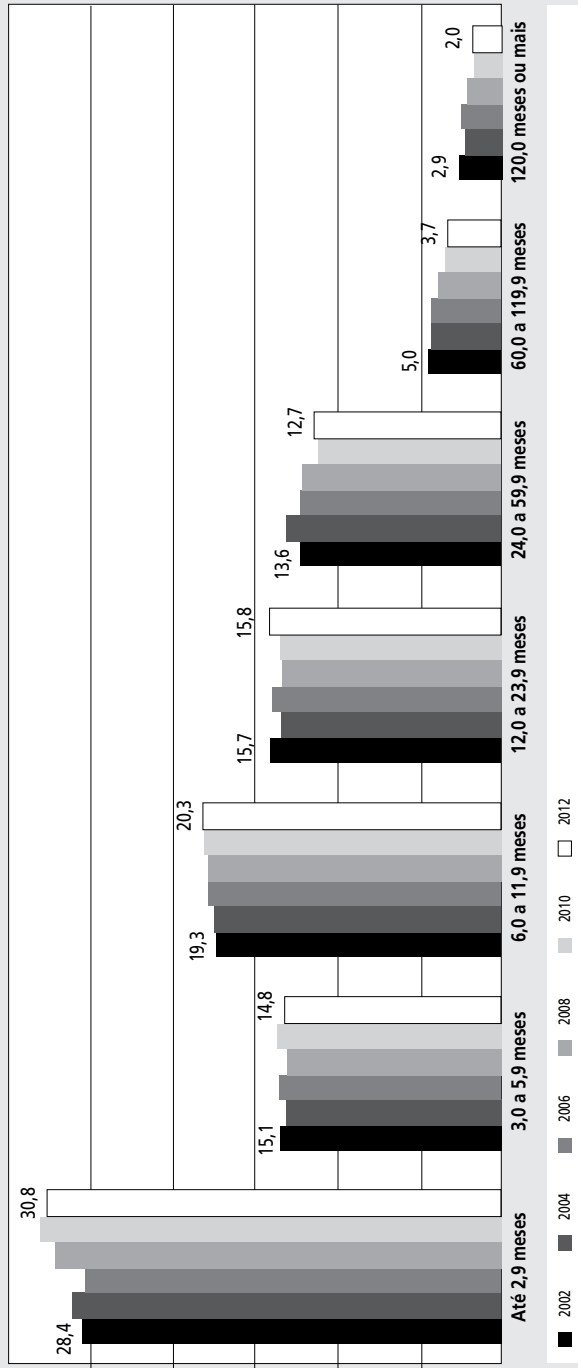
Fonte: MTE. Rais; Relatório FAT 2012

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Global - considera o total de vínculos celetistas; (2) Descontada - exclui as informações dos desligamentos por aposentadoria, morte, transferência e a pedido do trabalhador

**GRÁFICO 13**

**Distribuição dos desligamentos segundo faixas de tempo de emprego  
Brasil, anos selecionados (em %)**



Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

**TABELA 6**  
**Participação dos motivos de desligamento no Brasil**  
**Brasil, 2002 a 2012 (em %)**

Ano	Motivos de desligamento						
	Demissão sem justa causa	Término de contrato	Desligamento a pedido	Trasferência	Falecimento	Aposentadoria	Outros motivos
2002	54,7	20,9	15,8	5,8	0,4	0,5	1,8
2003	55,3	21,0	15,0	6,2	0,4	0,5	1,6
2004	52,5	21,9	17,0	6,2	0,4	0,4	1,6
2005	52,7	21,4	17,6	5,9	0,3	0,4	1,5
2006	52,2	21,5	17,5	6,6	0,3	0,4	1,5
2007	51,2	20,7	19,0	6,7	0,3	0,4	1,5
2009	52,3	19,3	19,5	6,6	0,3	0,4	1,6
2008	50,0	20,2	21,1	6,5	0,3	0,3	1,6
2010	48,1	20,6	22,7	6,4	0,3	0,3	1,6
2011	47,0	19,6	24,6	6,5	0,3	0,4	1,7
2012	46,3	19,6	25,0	6,7	0,3	0,4	1,7

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

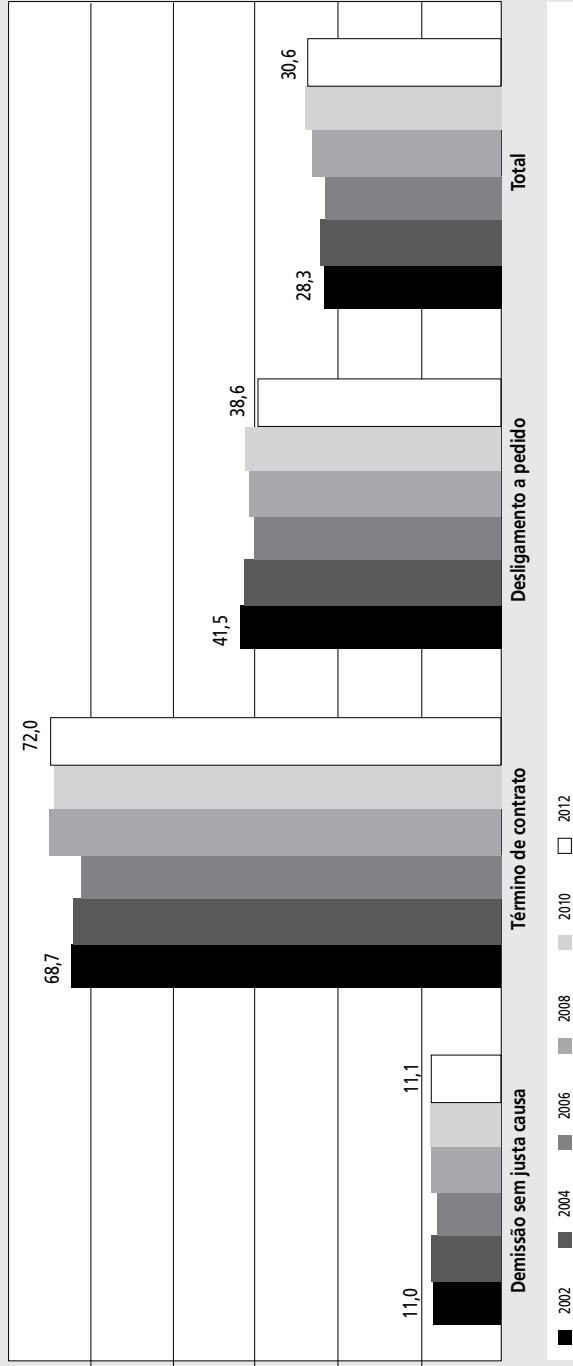
A mesma tabela mostra que os três principais motivos de desligamento (demissão sem justa causa, término de contrato e desligamento a pedido), em todos os anos analisados, superam 90% do total. Por sua importância, portanto, serão destacados adiante.

Analisando o tempo de emprego diante de cada um dos principais motivos de desligamento, observa-se que uma parcela representativa dos vínculos rompidos corresponde a contratos com menos de três meses de vigência, devendo ser nesse tempo considerado, a rigor, como contratos de experiência. Segundo a Consolidação das Leis Trabalhistas, o contrato de experiência tem prazo determinado, ainda que, após os primeiros três meses, ele automaticamente se transforme em um contrato por prazo indeterminado. Portanto, se o preenchimento dos registros da Rais se desse de acordo com a correta interpretação da legislação trabalhista, todos os contratos de experiência que atingissem o final do período deveriam estar representados na categoria de término de contrato. No Gráfico 14, o percentual expressa quanto representa o encerramento dos contratos de experiência no total de desligamentos por cada um dos três motivos analisados, no início e no término do período.

A análise da evolução do total de contratos encerrados dentro do período de experiência é mostrada na Tabela 7 (página 44). Nota-se, pela última coluna, um aumento dos desligamentos na condição de contrato de experiên-

**GRÁFICO 14**

Participação dos contratos de experiência (menos de 3 meses) em cada motivo de desligamento Brasil, anos selecionados (em %)



Fonte: MTE, Rais  
Elaboração: DIEESE

cia, entre 2002 e 2012. Além disso, a tabela permite verificar de que forma evoluiu, ano a ano, a distribuição dos motivos dos tipos de desligamento em relação ao total de contratos encerrados em menos de três meses.

**TABELA 7**  
**Participação de cada motivo no total de contratos encerrados em menos de 3 meses (período de experiência)**  
**Brasil, 2002 a 2012**

Ano	Motivos de desligamento				Total (em nºs abs.)
	Demissão sem justa causa (%)	Término de contrato (%)	Desligamento a pedido (%)	Outros motivos (%)	
2002	21,2	50,8	23,2	4,8	3.463.088
2003	21,2	51,8	22,0	5,0	3.407.663
2004	19,9	51,2	24,1	4,8	3.842.421
2005	19,6	51,1	24,5	4,8	4.153.577
2006	19,1	51,2	24,5	5,2	4.360.857
2007	18,2	50,1	26,3	5,5	4.914.755
2009	19,0	48,2	27,4	5,4	5.649.747
2008	18,5	48,1	28,0	5,4	6.101.705
2010	17,5	47,2	29,8	5,5	7.054.280
2011	17,1	45,5	31,8	5,6	7.547.629
2012	16,8	46,2	31,5	5,5	7.917.999

Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

Destaca-se ainda que os contratos de experiência representam aproximadamente três em cada 10 contratos rompidos na série analisada no Gráfico 14. Trata-se de um volume muito elevado, em meio ao qual sobressai o surpreendente aumento dos desligamentos a pedido, que passaram de 23,2%, em 2002, para 31,5%, em 2012.

## A ESCOLARIDADE DOS TRABALHADORES

O número de trabalhadores que com escolaridade até o ensino médio incompleto apresentou uma queda significativa entre os trabalhadores ativos, segundo a Rais, de 2006 a 2012<sup>18</sup>. Nos contratos ativos em 31 de dezembro de cada exercício, houve uma redução relativa de 11,4 p.p. nesse nível de esco-

18. O MTE disponibilizou a variável de escolaridade agregada apenas a partir de 2005, na base da Rais, com os quais esses resultados foram gerados.

laridade, que representava 45,4%, em 2006, e passou a representar 34%, em 2012<sup>19</sup>. No caso dos desligamentos em cada exercício da Rais, também ocorreu uma queda expressiva no peso dos vínculos que representam trabalhadores com até o ensino médio incompleto (13,1 p.p.), caindo a participação de 54,3% para 41,2%, entre 2006 e 2012.

Os resultados apresentados contrastam com os dados referentes à categoria ensino médio completo, tanto para os vínculos ativos quanto para os desligados. Entre 2006 e 2012, houve aumento de 8,9 p.p. dos vínculos ativos nessa categoria - de 35,3% para 44,2%. Observando os mesmos anos, no caso dos vínculos encerrados, o crescimento foi de 12,2 p.p., passando a ter um peso no total de desligados de 34,1% e 46,3%, respectivamente em 2006 e 2012. Esses dados, que indicam mudança importante no grau de escolaridade dos trabalhadores no mercado de trabalho formal, entre 2006 e 2012, encontram-se no Gráfico 15, na próxima página.

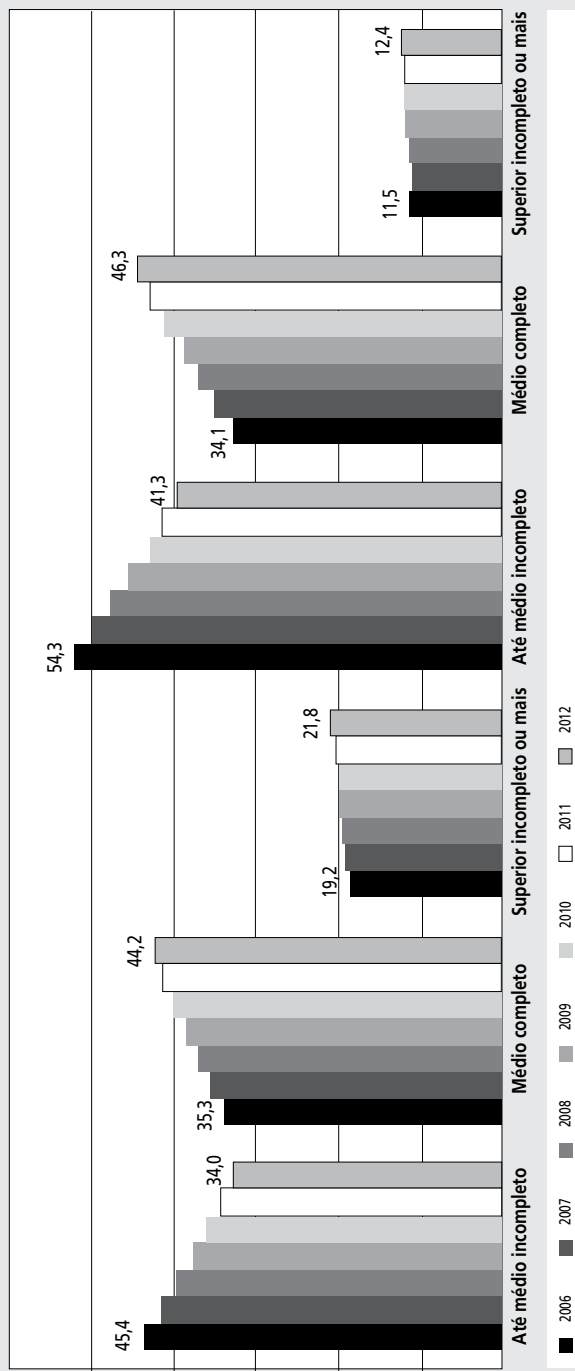
Os dados do Gráfico 15 também demonstram que, entre os vínculos rompidos, há uma prevalência de trabalhadores com menor escolaridade, apontando que a rotatividade atinge mais os que têm escolaridade mais baixa. Os dados da Tabela 8 (página 47) confirmam que os desligados têm, em média, menor escolaridade, observando que o percentual de trabalhadores desligados com até o ensino médio incompleto é geralmente superior ao dos trabalhadores que continuam ativos. As exceções são nos subsetores de serviços de administração de imóveis, valores mobiliários, serviços técnicos e profissionais e no subsetor de serviços médicos, odontológicos e veterinários, bem como no setor de administração pública.

O Gráfico 16 (página 48) apresenta a variação, em pontos percentuais, do fator *escolaridade* no movimento de desligados em cada subsetor da atividade econômica, entre 2006 e 2012. Note-se que, proporcionalmente ao número total de desligados, vem diminuindo a taxa daqueles de baixa escolaridade, o que pode ser verificado pela variação negativa do grau correspondente a *até ensino médio incompleto*, em todos os setores de atividade econômica. Ao mesmo tempo, e simetricamente, é possível perceber o aumento proporcional da escolaridade dos trabalhadores cujos vínculos foram encerrados, verificando-se a variação positiva, em pontos percentuais, dos níveis de escolaridade mais alta (correspondentes, no mínimo, ao ensino médio completo). Observa-se que a participação de trabalhadores com nível superior incompleto ou acima se dá, no caso dos vínculos encerrados, de forma bem menos significativa, e com variação positiva em alguns poucos subsetores, notadamente na Indústria ex-

19. Em termos absolutos, entretanto, representou um aumento de 16 para 16,5 milhões de trabalhadores. A redução ocorreu no peso porque o volume de vínculos ativos em 31/12 aumentou de 35,2 milhões, em 2006, para 46,3 milhões, em 2011.

**GRÁFICO 15**

Participação dos vínculos ativos em 31/12 e desligados no ano, segundo escolaridade agregada Brasil, 2006 a 2012 (em %)



Fonte: MTE. Rais.  
Elaboração: DIEESE

**TABELA 8**  
**Distribuição dos desligados e ativos em 31/12, segundo nível de escolaridade,**  
**setor e subsetor de atividade econômica**  
**Brasil - 2012 (em%)**

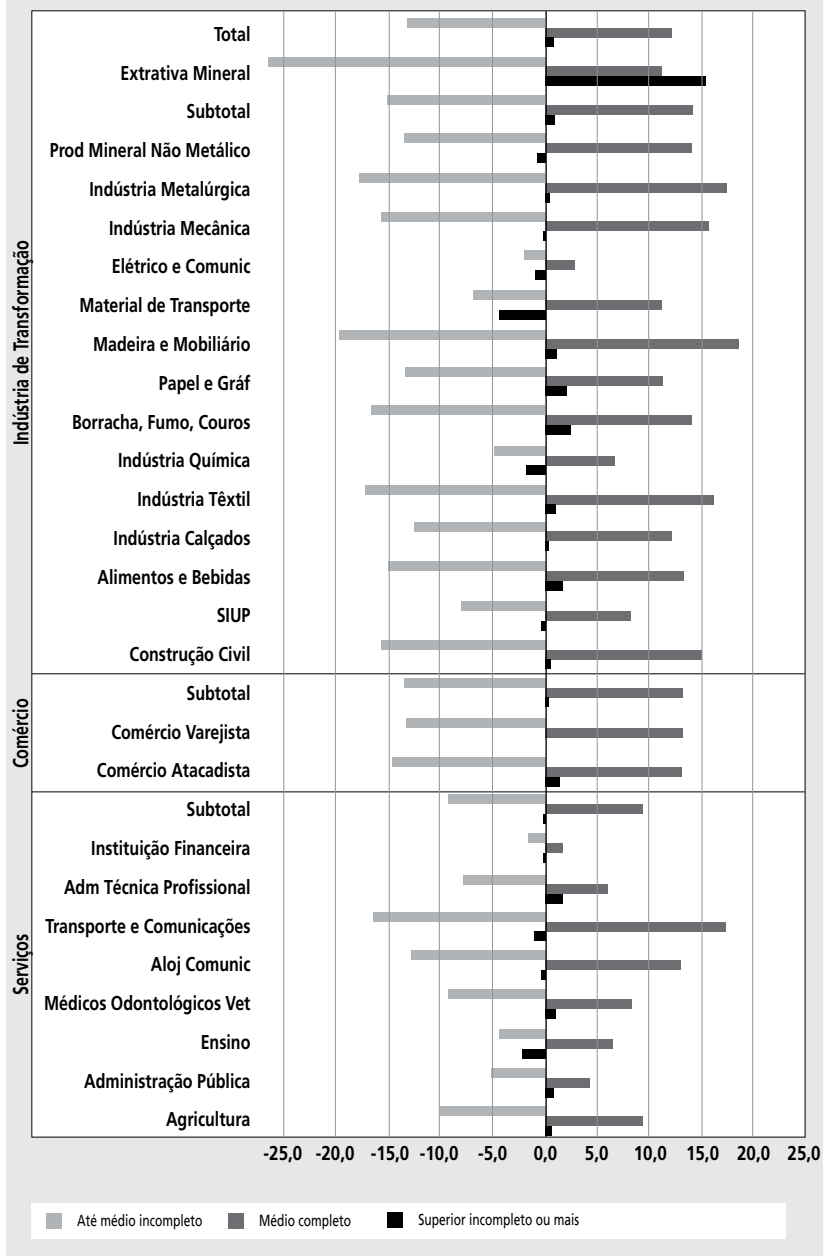
Setor e subsetor da atividade econômica	Desligados em 31/12				Ativos em 31/12			
	Nível de escolaridade			Total de referên- cia (em n <sup>os</sup> abs.)	Desligados em 31/12			Total de referên- cia (em n <sup>os</sup> abs.)
	Até médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto ou mais		Até médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto ou mais	
Extrativa Mineral	39,6	36,3	24,0	79.888	30,1	34,8	35,1	259.297
Ind. de Transform.	49,3	43,3	7,4	4.349.947	42,8	45,6	11,7	8.148.328
Prod. Min. não Met.	61,7	34,4	3,9	240.950	57,4	35,8	6,8	448.671
Metalúrgica	43,3	50,3	6,4	403.705	38,1	51,4	10,5	812.455
Mecânica	32,4	57,3	10,3	321.684	28,4	54,6	17,0	628.272
Mat. Elét. e Com	29,0	58,9	12,1	147.043	25,2	58,3	16,5	310.541
Mat. de Transporte	32,1	55,5	12,4	191.191	26,0	54,1	19,8	600.843
Madeira e Mobil.	57,7	38,3	4,0	279.272	55,8	38,4	5,7	485.421
Papel e Gráfica	29,6	52,4	18,0	171.816	28,4	52,1	19,5	408.885
Borr., Fumo, Couro	46,3	44,4	9,2	178.184	37,8	49,5	12,7	335.042
Indústria Química	43,9	43,9	12,2	448.020	34,2	45,9	19,9	934.633
Indústria Têxtil	48,5	47,1	4,4	574.963	48,4	46,4	5,2	1.011.714
Indústria Calçados	63,6	34,1	2,3	231.390	58,8	37,6	3,6	334.055
Alim. e Bebidas	59,9	34,4	5,8	1.161.729	53,6	37,9	8,5	1.837.796
Serv. Ind. Util.Pub.	59,8	28,9	11,3	116.634	40,9	37,0	22,1	423.277
Construção Civil	67,0	30,0	3,0	3.196.204	60,2	33,4	6,4	2.832.570
Comércio	32,0	60,4	7,6	5.773.335	31,7	59,1	9,2	9.226.155
Com. Varejista	31,8	61,4	6,8	4.934.599	31,9	60,4	7,6	7.697.920
Com. Atacadista	33,2	54,2	12,6	838.736	30,6	52,3	17,1	1.528.235
Serviços	31,9	51,8	16,2	9.238.184	29,6	44,8	25,5	16.167.385
Financeiros	5,2	30,9	63,9	238.397	3,4	22,1	74,6	839.389
Adm. Tec. Profiss.	28,5	57,4	14,1	4.204.811	30,5	49,0	20,5	5.261.738
Transp. e Comunic.	38,5	51,7	9,8	1.345.367	37,5	48,9	13,6	2.617.423
Aloj. Alim. etc.	45,3	45,9	8,8	2.387.577	43,5	42,6	13,9	4.036.267
Méd. Odont. Vet.	13,2	63,2	23,5	540.596	14,1	60,7	25,1	1.704.839
Ensino	12,8	32,7	54,6	521.436	10,6	26,3	63,1	1.707.729
Adm. Pública	20,1	34,3	45,6	1.765.252	20,3	34,9	44,8	8.937.443
Agricultura	83,8	14,8	1,4	1.348.329	77,9	18,5	3,6	1.464.257
<b>Total</b>	<b>41,2</b>	<b>46,3</b>	<b>12,4</b>	<b>25.867.773</b>	<b>34,0</b>	<b>44,2</b>	<b>21,8</b>	<b>47.458.712</b>

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE



**GRÁFICO 16**

**Varição da participação por faixa de escolaridade entre os desligados de 2006 e 2012, segundo setor e subsetor de atividade no Brasil (em %)**



Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

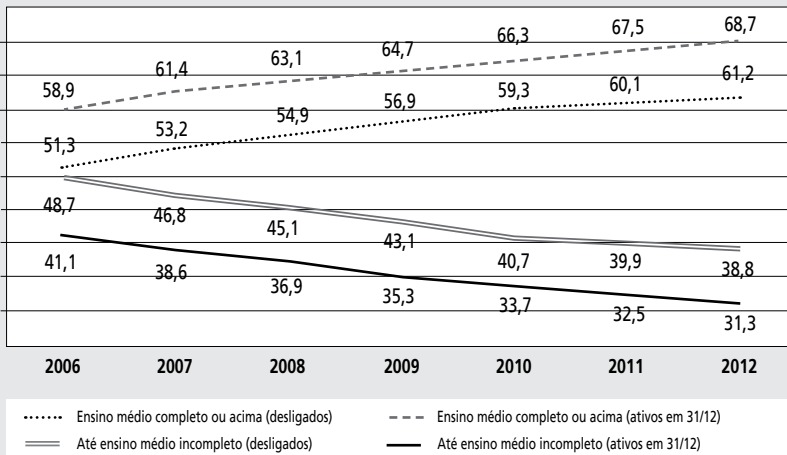
trativa mineral e na administração pública, enquanto apresenta maior redução (variação negativa) na indústria de material de transporte.

Em outras palavras, nota-se que os trabalhadores de maior grau de escolaridade são menos atingidos, de maneira geral, que os demais, proporcionalmente ao total de vínculos encerrados em cada subsetor, no período de 2006 a 2012.

Observando os níveis de escolaridade de jovens de 18 a 24 anos no período, verifica-se o aumento gradativo da proporção de contratos de trabalhadores com ensino médio completo, mostrando que esse é, cada vez mais, o grau de escolaridade mínimo exigido para entrada no mercado de trabalho. No Gráfico 17, observa-se também que esse comportamento se repete nos contratos encerrados, sendo possível perceber claramente o distanciamento, tanto no caso de contratos ativos como no de desligados, da proporção das situações de ensino médio completo (e acima) em relação às de ensino médio incompleto (e abaixo), de jovens dessa faixa etária.

**GRÁFICO 17**

**Escolaridade de jovens entre 18 e 24 anos por vínculo desligado ou ativo em 31/12 de cada ano - Brasil, 2006 a 2011 (em %)**



Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

## AS FAMÍLIAS OCUPACIONAIS DOS DESLIGADOS

Com o objetivo de melhor compreender as características dos desligamentos realizados no mercado de trabalho brasileiro, elaborou-se o *ranking* das 20 famílias ocupacionais que mais demitiram no período de 2005 a 2010. Os resultados para 2011 e 2012 são apresentados nos Quadros 3A (página 51) e 3B (página 52) que mostram que apenas neste montante de famílias ocupacionais ocorreram 54% do total dos desligamentos observados no mercado formal de trabalho. Esta porcentagem é praticamente idêntica em todos os anos indicados neste exercício<sup>20</sup>, bem como a quase totalidade das categorias ocupacionais se repetem, em cada ano.

Este conjunto de ocupações reflete fortemente a demanda por políticas públicas, tanto de intermediação, qualificação e do seguro-desemprego. Assim, estas famílias ocupacionais devem ser foco de preocupação na programação da oferta regular das políticas públicas de emprego e renda e ser alvo dos programas de fiscalização do Ministério do Trabalho.

## DESLIGAMENTOS, ESTABELECIMENTOS E ROTATIVIDADE

Na base de dados da Rais, é possível constatar que cerca de 96% dos estabelecimentos foram responsáveis por cerca de 43% dos desligamentos, entre 2007 e 2010. Por sua vez, nestes anos, 4% dos estabelecimentos restantes foram responsáveis por 57% de desligamentos, nos mesmos períodos. Já em 2011 e 2012, 96% dos estabelecimentos fizeram até 25 desligamentos e foram responsáveis por 36% do total de desligamentos nestes anos, enquanto 4% dos estabelecimentos que desligaram mais de 25 vínculos na Rais responsabilizaram-se por cerca de 64% dos desligamentos no mercado de trabalho formal (Tabela 9, 9A e 9B, página 53).

Os resultados, portanto, demonstram uma distribuição bastante assimétrica entre as faixas estabelecidas no exercício. A distribuição revela a alta concentração do volume de desligamentos celetistas em 4% dos estabelecimentos que fizeram mais que 25 desligamentos no ano. Inicialmente estes responsabilizaram-se por cerca de 57% dos desligamentos celetistas, percentual que foi ampliado para 64%. Esta é uma indicação de que há um conjunto pequeno de estabelecimentos responsáveis por grande parte dos desligamentos celetistas e, por consequência, pela rotatividade observada no mercado de trabalho.

20. Os resultados dos demais anos encontram-se no Anexo. Se for ampliado para as 50 famílias ocupacionais com maior incidência de desligamentos, são explicados aproximadamente 72% dos desligamentos nestes anos.

**QUADRO 3 A**  
**Número total de desligados por família ocupacional**  
**Brasil - 2011**

20 famílias ocupacionais que mais desligaram <sup>(1)</sup>	Desligados (em nºs abs.)	% do total de desligados
5211: Vendedores e demonstradores em lojas ou mercados	2.453.477	9,9
4110: Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	1.742.181	7,1
7170: Ajudantes de obras civis	1.386.135	5,6
7842: Alimentadores de linhas de produção	829.442	3,4
5143: Trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações	751.961	3,0
7152: Trabalhadores de estruturas de alvenaria	650.352	2,6
5134: Garçons, barmen, copeiros e sommeliers	621.825	2,5
4211: Caixas e bilheteiros (exceto caixa de banco)	554.193	2,2
7825: Motoristas de veículos de cargas em geral	530.941	2,2
4223: Operadores de telemarketing	468.524	1,9
5142: Trabalhadores nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros	429.681	1,7
7832: Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	398.232	1,6
5174: Porteiros, guardas e vigias	396.809	1,6
4141: Almojarifes e armazenistas	369.193	1,5
4221: Recepcionistas	362.726	1,5
5132: Cozinheiros	349.986	1,4
6221: Trabalhadores agrícolas na cultura de gramíneas	336.721	1,4
6210: Trabalhadores na exploração agropecuária em geral	307.590	1,2
7155: Trabalhadores de montagem de estruturas de madeira, metal e compósitos em obras civis	248.839	1,0
6220: Trabalhadores de apoio à agricultura	246.040	1,0
<b>Subtotal das 20 famílias ocupacionais</b>	<b>13.434.848</b>	<b>54,5</b>
<b>Total de desligamentos</b>	<b>24.660.494</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Refere-se ao total de desligamentos ocorridos no mercado de trabalho

**QUADRO 3 B**  
**Número total de desligados por família ocupacional**  
**Brasil - 2012**

20 famílias ocupacionais que mais desligaram <sup>(1)</sup>	Desligados (em n <sup>os</sup> abs.)	% do total de desligados
5211: Vendedores e demonstradores em lojas ou mercados	2.537.994	9,8
4110: Escriturários em geral, agentes, assistentes e aux admin	1.833.144	7,1
7170: Ajudantes de obras civis	1.408.394	5,4
5143: Trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações	873.233	3,4
7842: Alimentadores de linhas de produção	855.275	3,3
7152: Trabalhadores de estruturas de alvenaria	683.271	2,6
5134: Garçons, barmen, copeiros e sommeliers	654.298	2,5
4211: Caixas e bilheteiros (exceto caixa de banco)	618.019	2,4
7825: Motoristas de veículos de cargas em geral	548.548	2,1
4223: Operadores de telemarketing	449.061	1,7
5142: Trab. nos serv. de manut. e conserv. de edifícios e logradouros	423.946	1,6
5174: Porteiros, guardas e vigias	409.691	1,6
7832: Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	405.324	1,6
4141: Almojarifes e armazenistas	401.983	1,6
4221: Recepcionistas	383.549	1,5
5132: Cozinheiros	358.558	1,4
6221: Trabalhadores agrícolas na cultura de gramineas	299.530	1,2
5173: Vigilantes e guardas de segurança	280.675	1,1
7155: Trab. de montagem de estrut de madeira, metal e compósitos em obras civis	279.622	1,1
8485: Magarefes e afins	278.708	1,1
<b>Subtotal das 20 famílias ocupacionais</b>	<b>13.982.823</b>	<b>54,1</b>
<b>Total de desligamentos</b>	<b>25.867.773</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Refere-se ao total de desligamentos ocorridos no mercado de trabalho

**TABELA 9**  
**Tipos de movimentação dos estabelecimentos**  
**Anos selecionados**

Características da movimentação dos estabelecimentos	% estabelecimentos por ano							
	2001	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Só admitiu	17,4	17,5	16,5	16,2	16,5	16,5	16,0	15,3
Só desligou	14,9	14,5	14,1	13,6	14,1	13,1	13,1	13,1
Não movimentou	22,1	22,5	21,4	20,0	20,3	19,3	18,9	20,0
Mov. Saldo Positivo	12,8	11,9	13,2	14,1	14,2	13,8	14,7	15,2
Mov. Saldo nulo	13,5	13,3	13,7	14,2	13,7	14,2	14,4	14,3
Mov. Saldo Negativo	19,3	20,3	21,1	22,0	21,2	23,1	22,9	22,1
<b>Total</b>	<b>2.335</b>	<b>2.676</b>	<b>2.935</b>	<b>3.081</b>	<b>3.224</b>	<b>3.403</b>	<b>3.591</b>	<b>3.696</b>

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

**TABELA 9 A**  
**Distribuição do total dos estabelecimentos e dos desligamentos,**  
**por faixa de desligamento**  
**Brasil, 2007 - 2012 (em %)**

Faixas de desligamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Até 25 desligamentos	94,9	94,3	94,5	94,2	93,9	93,7
Mais de 25 desligamentos	5,1	5,7	5,5	5,8	6,1	6,3
<b>Total de estabelecimentos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 25 desligamentos	38,6	36,2	38,0	36,6	36,6	36,0
Mais de 25 desligamentos	61,4	63,8	62,0	63,4	63,4	64,0
<b>Total de desligados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

**TABELA 9 B**  
**Distribuição do total dos estabelecimentos e dos desligamentos celetistas,**  
**por faixa de desligamentos**  
**Brasil, 2007 - 2012 (em %)**

Faixas de desligamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Até 25 desligamentos	95,8	95,8	95,7	96,7	94,1	93,1
Mais de 25 desligamentos	4,2	4,2	4,3	3,3	5,9	6,1
<b>Total de estabelecimentos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 25 desligamentos	42,3	43,6	41,7	43,8	38,2	37,9
Mais de 25 desligamentos	57,7	56,4	58,3	56,2	61,8	62,1
<b>Total de desligados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

## O SEGURO-DESEMPREGO NA RAIS

### Análise da base de dados da Rais e do seguro-desemprego - de 2007 a 2012

Na Tabela 10, encontram-se os resultados dos benefícios do seguro-desemprego pagos de 2007 a 2012. Os dados apontam para 32,5 milhões de trabalhadores beneficiários no período, sendo estes relacionados a 43,9 milhões de vínculos desligados registrados na Rais, que deram origem à condição de acesso ao benefício. O fato de o número de vínculos ser superior ao número de trabalhadores é indicativo de que uma parte dos beneficiários recebeu o benefício mais de uma vez no período.

**TABELA 10**  
**Beneficiários do seguro-desemprego (SD)**  
**Brasil, 2007 - 2012 (em %)**

Ano de referência SD	Vínculos originários do SD	Trabalhadores <sup>(1)</sup> (beneficiários)
2007	6.092.960	6.070.239
2008	6.680.556	6.680.556
2009	7.356.328	7.322.555
2010	8.327.801	8.267.461
2011	7.648.011	7.582.759
2012	7.757.005	7.678.990
<b>Total</b>	<b>43.862.661</b>	<b>43.602.560</b>

Fonte: MTE. Elaboração: DIEESE

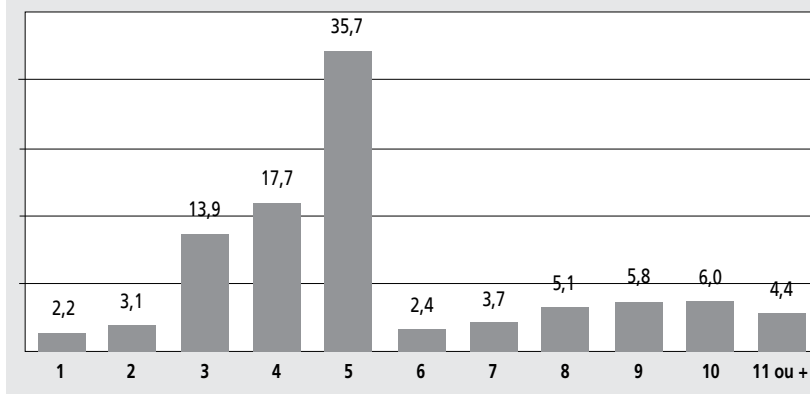
Nota: (1) O número pode não representar a soma de cada ano porque o mesmo trabalhador pode requerer mais de uma vez

Obs.: inclui dados da Dataprev em 2010

Com base nestes resultados, observa-se que 32,5 milhões de trabalhadores beneficiários acessaram o seguro-desemprego somente uma única vez, representando 74% dos beneficiários no período estudado. Os 26% dos trabalhadores restantes tiveram acesso ao benefício duas ou mais vezes no período.

Em relação à quantidade de parcelas recebidas por parte dos trabalhadores beneficiários, 35,7% receberam cinco parcelas, 17,7% receberam quatro parcelas, 13,9% receberam três parcelas, 3,1%, receberam duas parcelas e 2,2% receberam uma única parcela. Entre os que receberam maior número de parcelas do seguro-desemprego, observa-se que 2,4% receberam seis parcelas; 3,7%, sete parcelas; 5,1%, oito parcelas; 5,8%, nove parcelas; 6,0%, 10 parcelas, e 4,4%, tiveram acesso a 11 ou mais parcelas do seguro-desemprego, conforme demonstra o Gráfico 18.

Boa parte dos beneficiários, representando 72,6% do total, recebeu até cinco parcelas do seguro-desemprego no período. O recebimento acima de seis

**GRÁFICO 18****Distribuição das parcelas do seguro-desemprego por trabalhador Brasil, 2007 a 2012 (em %)**

Fonte: MTE  
Elaboração: DIEESE

parcelas representou 27,4% do total. A identificação do quantitativo que recebeu acima de cinco parcelas, ou seja, que teve mais de uma concessão do seguro-desemprego, ficou comprometida, na medida em que, durante o período de impacto da crise internacional, ampliou-se o número de parcelas para algumas categorias profissionais que foram fortemente atingidas com o desemprego.

A utilização do benefício do seguro-desemprego de forma repetida por parte do trabalhador encontra explicação na participação intermitente destes no mercado formal de trabalho. O tempo de trabalho no Brasil é demasiadamente baixo quando comparado ao de outros países<sup>21</sup>. A intermitência do trabalhador é uma característica contratual do mercado de trabalho formal brasileiro e constitui-se como uma das explicações das altas taxas de rotatividade observadas neste mercado.

Para este estudo, verificou-se quantos vínculos (contratos de trabalho) tiveram os 31,9 milhões de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego encontrados na Rais, entre 2006 e 2010. A Tabela 11 apresenta o resultado deste exercício, revelando que apenas 14,1% tiveram um único vínculo de trabalho registrado na Rais. Muito significativa é a constatação de que esta situação revela a inserção intermitente destes trabalhadores no mercado formal de trabalho brasileiro, subordinados a contratações bem precárias quanto à du-

21. DIEESE (2011).



**TABELA 11**  
**Total de vínculos dos beneficiários do seguro-desemprego com Rais 2006/2012**  
**Brasil, 2006 - 2012**

		Nº de trabalhadores	Em %	% acumulado
	1	4.491.398	14,1	14,1
	2	5.687.080	17,8	31,9
Total de	3	4.657.699	14,6	46,5
vínculos entre	4	5.103.041	16,0	62,5
2006 e 2012	5	3.973.721	12,4	74,9
	6	2.852.042	8,9	83,8
	7	1.922.428	6,0	89,8
	8 ou mais	3.266.178	10,2	100,0
<b>Total</b>		<b>31.953.587</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

ração do vínculo empregatício e que tipificam contratos em postos de trabalho sujeitos à rotatividade.

Analisando os vínculos de trabalho da Rais que deram origem aos benefícios do seguro-desemprego, conforme a Tabela 12 (A e B) verificou-se que a distribuição setorial destes é bastante desigual quando comparada à distribuição dos vínculos ativos na Rais, em 2011. É o caso principalmente da construção civil, da agricultura e do comércio. Este é um indicador de que o volume de desligamento, que é uma das condições básicas de acesso ao seguro-desemprego, tem maior peso relativo do que o volume de empregos na distribuição setorial dos vínculos da Rais. Ou seja, não é por acaso que estes são setores de atividade econômica que apresentam elevadas taxas de rotatividade.

O indicador da duração do vínculo de trabalho apresenta o tempo médio do vínculo que originou o benefício do seguro-desemprego e do tempo médio dos vínculos ativos na Rais 2011 e 2012, por setor. Enquanto na média, o trabalhador formal no Brasil tem cinco anos de emprego, entre os vínculos do seguro-desemprego, esse tempo médio é de apenas dois anos. Por sua vez, o tempo mediano, ou seja, o tempo de emprego de 50% dos vínculos dos trabalhadores que se encontravam protegidos pelo benefício, a duração era de apenas um ano e dois meses. Setorialmente, os dados do tempo mediano confirmam a elevada rotatividade na construção civil e na agricultura, sendo o indicador destes setores os mais precários na medida em que apresentam tempo de duração mediano do emprego inferior a um ano, no caso do vínculos desligados que deram origem ao benefício do seguro-desemprego, em 2011 e 2012.

**TABELA 12 A**  
**Vínculos beneficiários do seguro-desemprego (SD) por setor de atividade:**  
**total e tempo médio/mediano de permanência**  
**Brasil - 2011**

Sector de Atividade Econômica	Vínculos beneficiários SD (em n <sup>os</sup> abs.)	Distribuição de vínculos beneficiários SD (%)	Distribuição de vínculos ativos Rais (%)	Tempo médio SD (meses)	Tempo médio Ativos-Rais (meses)	Tempo médio SD/Tempo médio Rais (meses)	Tempo mediano dos vínculos beneficiários SD (meses)
Extr mineral	24.460	0,3	0,5	27	59	0,45	16
Ind transf	1.609.794	21,0	17,5	28	47	0,60	16
Ser util pub	32.596	0,4	0,9	29	109	0,27	16
Constr civil	1.013.347	13,2	5,9	13	21	0,62	9
Comércio	2.126.791	27,8	19,1	23	30	0,78	15
Serviços	2.398.522	31,4	33,2	25	46	0,54	15
Adm pública	8.152	0,1	19,7	45	130	0,34	25
Agricultura	434.349	5,7	3,2	22	39	0,57	11
<b>Total</b>	<b>7.648.011</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>24</b>	<b>59</b>	<b>0,40</b>	<b>14</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE

**TABELA 12 B**  
**Vínculos beneficiários do seguro-desemprego (SD) por setor de atividade,**  
**total e tempo médio/mediano de permanência**  
**Brasil - 2012**

Sector de Atividade Econômica	Vínculos beneficiários SD (em n <sup>os</sup> abs.)	Distribuição de vínculos beneficiários SD (%)	Distribuição de vínculos ativos Rais (%)	Tempo médio SD (meses)	Tempo médio Ativos-Rais (meses)	Tempo médio SD/Tempo médio Rais (meses)	Tempo mediano dos vínculos beneficiários SD (meses)
Extr mineral	28.161	0,4	0,5	26	59	0,44	16
Ind transf	1.595.450	20,6	17,2	27	48	0,57	16
Ser util pub	37.139	0,5	0,9	27	111	0,24	15
Constr civil	1.076.663	13,9	6,0	14	22	0,61	9
Comércio	2.114.810	27,3	19,4	23	31	0,74	15
Serviços	2.485.722	32,0	34,1	24	47	0,51	15
Adm pública	6.980	0,1	18,8	45	133	0,34	22
Agricultura	412.080	5,3	3,1	20	40	0,50	10
<b>Total</b>	<b>7.757.005</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>23</b>	<b>59</b>	<b>0,39</b>	<b>14</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE

Em termos regionais, foi feita uma comparação da distribuição dos vínculos dos trabalhadores no seguro-desemprego com os vínculos dos desligados, de 2011 e 2012. Os resultados informam que mais da metade dos vínculos dos trabalhadores do seguro-desemprego concentra-se no Sudeste, seguido pelo Sul, que apresenta o segundo maior contingente da distribuição. Ao mesmo tempo, observa-se uma distribuição bastante equilibrada, em termos de participação relativa, quando se comparam os vínculos desligados da Rais com os do seguro-desemprego, conforme a Tabela 13.

**TABELA 13**  
**Vínculos beneficiários do seguro-desemprego (SD), por regiões geográficas**  
**Brasil, 2011 e 2012**

Grandes Regiões	Valor beneficiários SD 2011		Distribuição % desligados Rais 2011	Vínculos beneficiários SD 2012		Distribuição % desligados Rais 2012
	Em n <sup>os</sup>	Em %		Em n <sup>os</sup>	Em %	
Norte	404.229	5,3	4,6	411.312	5,3	4,8
Nordeste	1.359.445	17,8	14,0	1.443.108	18,6	14,7
Sudeste	3.981.647	52,1	53,5	3.990.522	51,4	52,6
Sul	1.220.203	16,0	18,8	1.235.329	15,9	18,9
Centro-Oeste	682.487	8,9	9,1	676.734	8,7	9,1
<b>Brasil</b>	<b>7.648.011</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>7.757.005</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>

Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

O exercício realizado também considerou o tamanho do estabelecimento como uma dimensão analítica do tema. Comparou-se o vínculo originário do seguro-desemprego com a distribuição dos desligados na Rais 2011 e 2012. Os estabelecimentos com menos de 50 empregados apresentaram percentuais na distribuição dos desligados na Rais superiores aos apresentados, no caso dos vínculos do seguro-desemprego. Neles se encontram 58% dos desligados. Tanto em 2011 quanto em 2012, conforme a Tabela 14.

Por fim, o último exercício proposto diz respeito à taxa de reposição salarial, que indica quanto o valor pago pelo benefício representa em relação ao salário que o trabalhador ganhava no vínculo no momento do desligamento. Este é um indicador que geralmente pode ser calculado através dos salários dos admitidos e desligados, com base no Caged, entretanto, o cruzamento da base da Rais com a do seguro-desemprego permitiu, neste exercício, o cálculo do impacto efetivo que o benefício do programa seguro-desemprego teve sobre a renda dos trabalhadores beneficiários do seguro (Tabela 15).

**TABELA 14**  
**Vínculos do beneficiários seguro-desemprego (SD), por tamanho do estabelecimento**  
**Brasil, 2011 e 2012**

Tamanho estabelecimento no final do ano	Vínculos beneficiários SD 2011 (em nºs abs.)	Em %	Distribuição % desligados Rais 2011	Vínculos beneficiários SD 2012 (em nºs abs.)	Em %	Distribuição % desligados Rais 2012
zero	545.641	7,1	6,7	524.998	6,8	6,5
até 4	1.074.403	14,0	10,1	1.049.870	13,5	9,9
de 5 a 9	851.929	11,1	8,9	855.192	11,0	8,9
de 10 a 19	922.330	12,1	10,5	941.823	12,1	10,6
de 20 a 49	1.116.491	14,6	13,8	1.138.958	14,7	13,8
de 50 a 99	713.812	9,3	9,8	726.675	9,4	9,6
de 100 a 249	772.011	10,1	11,5	801.966	10,3	11,5
de 250 a 499	512.396	6,7	7,8	549.471	7,1	8,0
de 500 a 999	423.066	5,5	6,4	427.291	5,5	6,6
1000 ou mais	715.932	9,4	14,6	740.761	9,5	14,6
<b>Total</b>	<b>7.648.011</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>7.757.005</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE

**TABELA 15**  
**Taxa de reposição salarial segundo setor de atividade econômica**  
**Brasil, 2007 a 2012 (em %)**

Setor de atividade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média do período
Extrativista mineral	43,2	45,4	42,2	49,5	43,8	45,9	45,0
Ind. transformação	53,4	59,1	60,3	56,7	59,6	58,5	57,9
Serviço utilidade pública	49,9	54,4	53,9	48,9	57,5	51,4	52,7
Construção civil	56,9	60,8	56,4	61,4	66,9	58,9	60,2
Comércio	65,4	70,7	68,5	71,6	59,9	70,1	67,7
Serviços	57,4	61,0	61,2	64,8	71,1	63,0	63,1
Adm. pública	46,0	47,3	51,7	52,2	65,5	52,0	52,4
Agricultura	70,1	76,4	73,1	71,4	64,0	64,6	69,9
<b>Total</b>	<b>58,8</b>	<b>64,6</b>	<b>64,3</b>	<b>63,8</b>	<b>61,8</b>	<b>62,8</b>	<b>62,7</b>

Fonte: MTE. Rais  
 Elaboração: DIEESE

A literatura sobre o tema aponta para uma taxa de reposição salarial que se situa entre 40% e 80% do salário dos desligados. Este percentual pode variar consideravelmente quando a análise é feita setorialmente, conforme o salário médio oscila entre os setores econômicos. Assim, na agricultura, onde os salários são notoriamente mais baixos do que nos demais, a taxa de reposição salarial será mais elevada. A taxa de reposição salarial, por setor da atividade econômica pode ser vista na Tabela 15.

Os resultados apontam para uma taxa de reposição média, no período de 2007 a 2012, de 62,7%. Ou seja, o valor do benefício representa menos de dois terços do salário médio dos vínculos que deram origem ao seguro-desemprego. Na Tabela 15, é possível constatar que o setor de atividade que apresenta a maior média na taxa de reposição é justamente a agricultura, com 69,9%, seguida do comércio (67,7%) e dos serviços (63,1%). A média da construção civil atinge apenas 60,2%, permanecendo abaixo da média geral dos segurados, entretanto, teve um incremento de 10 pontos percentuais, entre 2007 e 2011, caindo bruscamente em 2012.

Neste sentido, pode-se perceber que, em todos os setores de atividade econômica, houve um aumento na taxa de reposição salarial, comparando os valores da taxa de 2012 com a de 2007, exceto na agricultura, que teve queda em 2011 e 2012. Houve mais desligamentos entre trabalhadores com salários menores, que receberam o seguro-desemprego. O valor do benefício foi impulsionado pelo crescimento real do salário mínimo, rendimento que define o piso do programa, e das faixas salariais que definem o montante da reposição, bem como o teto desta reposição.

## **IMPACTOS DA LEI DO SIMPLES NACIONAL SOBRE O SEGURO-DESEMPREGO**

Pela Lei nº 123, de 14/12/2006, um conjunto de estabelecimentos desobrigou-se da contribuição destinada ao FAT ao optar pelo regime de tributação estabelecido pelo Simples Nacional, conforme os critérios observados no Quadro 4.

Com o objetivo de avaliar o impacto desta Lei sobre a arrecadação do FAT, foi desenvolvida uma metodologia que consistiu em:

- Identificar o PIS dos beneficiários do seguro-desemprego, na base de dados do programa;
- Cruzar a informação com a listagem dos PIS contidos na base de dados da Rais;
- Localizar o vínculo empregatício dos beneficiários;
- Classificar e definir o volume de beneficiários, segundo a condição do estabelecimento empregador diante da opção pela Lei do Simples Nacional.

**QUADRO 4**  
**Critério de enquadramento do estabelecimento no Simples Nacional**  
**(Receita bruta anual) - Brasil, 2007 - 2011**

Tipo de estabelecimento	2007	2008	2009	2010	2011
Microempreendedor Individual			até R\$ 36 mil		
Microempresa	até R\$ 240 mil	até R\$ 240 mil	até R\$ 240 mil	até R\$ 240 mil	até R\$ 360 mil
Pequeno Porte	acima de R\$ 240 mil a R\$ 2,4 milhões	acima de R\$ 240 mil a R\$ 2,4 milhões	acima de R\$ 240 mil a R\$ 2,4 milhões	acima de R\$ 240 mil a R\$ 2,4 milhões	acima de R\$ 360 mil a R\$ 3,6 milhões

Fonte: MTE. Manual de Orientações da Rais 2007 a 2010

Elaboração: DIEESE

Obs.: O microempreendedor individual aparece apenas no manual de orientação de 2009

Como resultado deste procedimento, foi possível registrar o total de 43.862.661 benefícios do seguro-desemprego formal no período de 2007 a 2012, dos quais 16.534.879 benefícios vincularam-se a estabelecimentos optantes do Simples Nacional, ou seja, 37,7% dos benefícios, conforme a Tabela 16.

**TABELA 16**  
**Total de benefícios do seguro-desemprego e benefícios vinculados ao**  
**Simples Nacional - Brasil, 2007 - 2012**

Exercício	Total de benefícios do seguro-desemprego Formal	Total de benefícios do seguro-desemprego Formal (optantes Simples)	% Benefícios (optantes Simples Nacional)
2007	6.092.960	2.471.634	40,6
2008	6.680.556	2.713.850	40,6
2009	7.356.328	2.924.212	39,8
2010	8.327.801	3.165.881	38,0
2011	7.648.011	2.655.067	34,7
2012	7.757.005	2.604.235	33,6
<b>Total 2007-2012</b>	<b>43.862.661</b>	<b>16.534.879</b>	<b>37,7</b>

Fonte: MTE

Elaboração: DIEESE

Identificados os benefícios vinculados aos estabelecimentos optantes pelo Simples Nacional, foi possível mensurar o montante de recursos necessários para o pagamento destes benefícios. Assim, observou-se que 35,5% das

despesas do seguro-desemprego formal foram destinadas a benefícios vinculados aos estabelecimentos optantes do Simples Nacional, presentes na base de dados do seguro-desemprego (Tabela 17).

**TABELA 17**  
**Total de despesas do seguro-desemprego formal e despesas de benefícios vinculados ao Simples Nacional - Brasil, 2007 - 2012**

Exercício	Total despesas seguro-desemprego formal - optantes Simples	Despesas seguro-desemprego formal - optantes Simples <sup>(1)</sup>	% despesas vinculadas - optantes Simples Nacional
2007	12.337.417.370	4.731.015.327	38,3
2008	14.829.200.153	5.680.003.911	38,3
2009	18.709.844.730	6.952.747.022	37,2
2010	21.802.754.933	8.042.231.213	36,9
2011	21.227.874.381	6.894.140.206	32,5
2012	24.055.467.004	7.805.407.881	32,4
<b>Total 2007-12</b>	<b>112.962.558.570</b>	<b>40.105.545.560</b>	<b>35,5</b>

Fonte: MTE

Elaboração: DIEESE

Nota: 1) valores nominais em R\$

A metodologia aqui aplicada, no entanto, não permite identificar os impactos sobre a receita do Fundo de Amparo do Trabalhador, resultantes dos critérios contributivos estabelecidos pela Lei 123 de 14/12/2006, que instituiu o “Simples Nacional” ou o “Super Simples”, conforme conhecido. Foi possível mensurar, cruzando informações da base de dados da Rais com a do seguro-desemprego, que as despesas realizadas pelo programa do seguro-desemprego para cobrir os gastos com segurados “desligados” de estabelecimentos optantes do Simples Nacional são muito significativas. Representam o comprometimento de uma grande parcela do total de gastos do seguro-desemprego.

Na Tabela 18, é demonstrada a distribuição setorial e subsetorial do volume dos beneficiários do seguro-desemprego, segundo a opção do estabelecimento pela Lei do Simples Nacional. Os dados indicam que, em seis segmentos da atividade econômica, a opção pelo Simples já é constatada em mais da metade dos estabelecimentos, a saber: indústria têxtil (56,9%); comércio varejista (56,4%); indústria de minerais não metálicos (56,4%); ensino (52,7%); serviço, alojamento e comunicação (52,1%); indústria de madeira e mobiliário (51,8%). Os segmentos produtivos que apresentam estabelecimentos com menor participação no Simples, menos de 1/5 dos estabelecimentos, encontram-se nas seguintes atividades: indústria eletro e comunicação (15,8%); de material de transpor-

te (10,5%); química (18,3%); serviços de utilidade pública (10,0%); construção civil (13,0%); instituições financeiras (3,2%); serviços médicos e odontológicos e veterinários (4,4%) e; atividade agrícola (7,9%).

**TABELA 18**  
**Beneficiários do seguro-desemprego segundo subsetor de atividade e estabelecimentos optantes pelo Simples - Brasil - 2012**

Subsetor IBGE	Optante do Simples			Participação sobre o total %			% do subsetor/setor		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
Extr mineral	21.401	6.760	28.161	0,4	0,3	0,4	76,0	24,0	100,0
Ind transf	1.067.778	527.672	1.595.450	20,7	20,3	20,6	66,9	33,1	100,0
Min não met	45.981	54.742	100.723	0,9	2,1	1,3	45,7	54,3	100,0
Ind metalurg	102.349	56.521	158.870	2,0	2,2	2,0	64,4	35,6	100,0
Ind mecânica	88.850	23.865	112.715	1,7	0,9	1,5	78,8	21,2	100,0
Elet e comum	51.631	9.660	61.291	1,0	0,4	0,8	84,2	15,8	100,0
Mat transp	78.601	9.260	87.861	1,5	0,4	1,1	89,5	10,5	100,0
Mad e mobil	50.923	54.652	105.575	1,0	2,1	1,4	48,2	51,8	100,0
Papel e graf	43.565	26.833	70.398	0,8	1,0	0,9	61,9	38,1	100,0
Bor fum cour	40.734	22.229	62.963	0,8	0,9	0,8	64,7	35,3	100,0
Ind química	136.997	30.772	167.769	2,7	1,2	2,2	81,7	18,3	100,0
Ind têxtil	97.298	128.506	225.804	1,9	4,9	2,9	43,1	56,9	100,0
Ind calçados	57.307	38.651	95.958	1,1	1,5	1,2	59,7	40,3	100,0
Alim e beb	273.542	71.981	345.523	5,3	2,8	4,5	79,2	20,8	100,0
Ser util pub	33.414	3.725	37.139	0,6	0,1	0,5	90,0	10,0	100,0
Constr civil	936.812	139.851	1.076.663	18,2	5,4	13,9	87,0	13,0	100,0
Comércio	1.019.832	1.094.978	2.114.810	19,8	42,0	27,3	48,2	51,8	100,0
Com varej	785.606	1.014.485	1.800.091	15,2	39,0	23,2	43,6	56,4	100,0
Com atacad	234.226	80.493	314.719	4,5	3,1	4,1	74,4	25,6	100,0
Serviços	1.686.978	798.744	2.485.722	32,7	30,7	32,0	67,9	32,1	100,0
Inst financ	60.171	1.984	62.155	1,2	0,1	0,8	96,8	3,2	100,0
Adm tec prof	753.049	181.881	934.930	14,6	7,0	12,1	80,5	19,5	100,0
Tran e comum	311.701	142.986	454.687	6,0	5,5	5,9	68,6	31,4	100,0
Aloj comunic	360.906	392.989	753.895	7,0	15,1	9,7	47,9	52,1	100,0
Med odon vet	135.988	6.213	142.201	2,6	0,2	1,8	95,6	4,4	100,0
Ensino	65.163	72.691	137.854	1,3	2,8	1,8	47,3	52,7	100,0
Adm pública	6.933	47	6.980	0,1	0,0	0,1	99,3	0,7	100,0
Agricultura	379.622	32.458	412.080	7,4	1,2	5,3	92,1	7,9	100,0
<b>Total</b>	<b>5.152.770</b>	<b>2.604.235</b>	<b>7.757.005</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>66,4</b>	<b>33,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE  
Elaboração: DIEESE



No tocante à dimensão da presença no território nacional, as informações evidenciam que a opção pelo regime do Simples Nacional está difundida de forma equilibrada, segundo o peso de cada unidade federativa e de cada região no total nacional. Também em relação à distribuição no âmbito de cada região e de cada unidade federativa, exceto no Amazonas (18,5%), os resultados apresentam significativa concentração em torno da média nacional (33,6%), conforme a Tabela 19 (página 65).

Por último, no que diz respeito aos estabelecimentos vinculados ao Simples Nacional, foi elaborado o cálculo da taxa de rotatividade descontada considerando a movimentação dos vínculos ligados aos estabelecimentos optantes e não optantes. Os resultados são apresentados por setor e subsetores de atividades econômicas e mostram, como observação geral, que a taxa de rotatividade (descontada) vinculada ao Simples é bem mais elevada na maioria dos segmentos da atividade, conforme a Tabela 20 (página 66).

**TABELA 19**  
**Beneficiários do seguro-desemprego segundo unidades da federação e estabelecimentos optantes pelo Simples Nacional - Brasil - 2012**

Unidades da Federação	Optante do Simples			Distribuição %			% na UF		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
<b>Norte</b>	<b>287.115</b>	<b>124.197</b>	<b>411.312</b>	<b>5,6</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>	<b>69,8</b>	<b>30,2</b>	<b>100,0</b>
Rondônia	40.884	25.529	66.413	0,8	1,0	0,9	61,6	38,4	100,0
Acre	10.668	6.494	17.162	0,2	0,2	0,2	62,2	37,8	100,0
Amazonas	82.751	18.742	101.493	1,6	0,7	1,3	81,5	18,5	100,0
Roraima	7.689	3.920	11.609	0,1	0,2	0,1	66,2	33,8	100,0
Pará	108.814	50.204	159.018	2,1	1,9	2,0	68,4	31,6	100,0
Amapá	11.311	6.593	17.904	0,2	0,3	0,2	63,2	36,8	100,0
Tocantins	24.998	12.715	37.713	0,5	0,5	0,5	66,3	33,7	100,0
<b>Nordeste</b>	<b>962.647</b>	<b>480.461</b>	<b>1.443.108</b>	<b>18,7</b>	<b>18,4</b>	<b>18,6</b>	<b>66,7</b>	<b>33,3</b>	<b>100,0</b>
Maranhão	77.276	33.947	111.223	1,5	1,3	1,4	69,5	30,5	100,0
Piauí	36.583	22.898	59.481	0,7	0,9	0,8	61,5	38,5	100,0
Ceará	147.100	93.981	241.081	2,9	3,6	3,1	61,0	39,0	100,0
Rio G. do Norte	58.182	36.276	94.458	1,1	1,4	1,2	61,6	38,4	100,0
Paraíba	58.634	28.120	86.754	1,1	1,1	1,1	67,6	32,4	100,0
Pernambuco	210.412	84.127	294.539	4,1	3,2	3,8	71,4	28,6	100,0
Alagoas	70.222	23.020	93.242	1,4	0,9	1,2	75,3	24,7	100,0
Sergipe	39.986	18.929	58.915	0,8	0,7	0,8	67,9	32,1	100,0
Bahia	264.252	139.163	403.415	5,1	5,3	5,2	65,5	34,5	100,0
<b>Sudeste</b>	<b>2.709.165</b>	<b>1.281.357</b>	<b>3.990.522</b>	<b>52,6</b>	<b>49,2</b>	<b>51,4</b>	<b>67,9</b>	<b>32,1</b>	<b>100,0</b>
Minas Gerais	605.238	328.233	933.471	11,7	12,6	12,0	64,8	35,2	100,0
Espírito Santo	100.531	59.790	160.321	2,0	2,3	2,1	62,7	37,3	100,0
Rio de Janeiro	414.746	215.236	629.982	8,0	8,3	8,1	65,8	34,2	100,0
São Paulo	1.588.650	678.098	2.266.748	30,8	26,0	29,2	70,1	29,9	100,0
<b>Sul</b>	<b>756.571</b>	<b>478.758</b>	<b>1.235.329</b>	<b>14,7</b>	<b>18,4</b>	<b>15,9</b>	<b>61,2</b>	<b>38,8</b>	<b>100,0</b>
Paraná	279.591	186.078	465.669	5,4	7,1	6,0	60,0	40,0	100,0
Santa Catarina	176.875	119.042	295.917	3,4	4,6	3,8	59,8	40,2	100,0
Rio G.do Sul	300.105	173.638	473.743	5,8	6,7	6,1	63,3	36,7	100,0
<b>Centro-Oeste</b>	<b>437.272</b>	<b>239.462</b>	<b>676.734</b>	<b>8,5</b>	<b>9,2</b>	<b>8,7</b>	<b>64,6</b>	<b>35,4</b>	<b>100,0</b>
Mato G. do Sul	74.378	33.360	107.738	1,4	1,3	1,4	69,0	31,0	100,0
Mato Grosso	96.713	48.338	145.051	1,9	1,9	1,9	66,7	33,3	100,0
Goiás	169.021	105.057	274.078	3,3	4,0	3,5	61,7	38,3	100,0
Distrito Federal	97.160	52.707	149.867	1,9	2,0	1,9	64,8	35,2	100,0
<b>Brasil</b>	<b>5.152.770</b>	<b>2.604.235</b>	<b>7.757.005</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>66,4</b>	<b>33,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE

**TABELA 20**  
**Taxa de rotatividade, segundo condição de participação ao Simples**  
**Brasil - 2012 (em %)**

Setor e Subsetores da Atividade Econômica	Taxa de Rotatividade - Simples	
	Não optante	Optante
01 - Extrativa Mineral	17,4	35,0
<b>Indústria de Transformação</b>	<b>32,8</b>	<b>43,2</b>
02 - Prod. Mineral Não Metálico	34,4	41,7
03 - Indústria Metalúrgica	31,7	46,6
04 - Indústria Mecânica	34,2	55,6
05 - Elétrico e Comunicação	31,3	41,2
06 - Material de Transporte	21,0	38,3
07 - Madeira e Mobiliário	35,1	39,7
08 - Papel e Gráfica	25,0	36,2
09 - Borracha, Fumo, Couros	36,1	40,2
10 - Indústria Química	31,7	40,8
11 - Indústria Têxtil	32,0	39,6
12 - Indústria Calçados	41,5	63,7
13 - Alimentos e Bebidas	37,2	45,1
14 - Serviço Utilidade Pública	17,3	55,5
15 - Construção Civil	85,7	96,0
<b>Comércio</b>	<b>38,5</b>	<b>44,9</b>
16 - Comércio Varejista	39,3	45,0
17 - Comércio Atacadista	35,9	44,7
<b>Serviços</b>	<b>35,6</b>	<b>46,4</b>
18 - Instituição Financeira	11,8	59,5
19 - Adm Técnica Profissional	58,1	49,4
20 - Transporte e Comunicações	28,7	52,4
21 - Alojamento e Comunicação	32,4	49,5
22 - Médicos Odontológicos Veterinários	16,7	25,8
23 - Ensino	14,4	27,5
24 - Administração Pública	15,3	21,9
25 - Agricultura	65,1	76,3
<b>Total</b>	<b>34,6</b>	<b>47,3</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, argumentou-se neste estudo que o mercado de trabalho urbano brasileiro foi constituído e expandiu-se significativamente nas décadas subsequentes aos anos 1930, valendo-se, por um lado, da forte dinâmica econômica expressa no crescimento do PIB, a taxas média de 7% ao ano durante cinco décadas. Por outro lado, o mercado de trabalho também apresentou significativo crescimento no período, superando a denominada “oferta inelástica de força de trabalho”, que teve a crescente migração do trabalhador do campo para as cidades, como um dos seus pilares<sup>22</sup>. Como resultado da formação histórica, formatou-se um mercado de trabalho urbano completamente fragmentado e desestruturado, conformado por meio de profunda heterogeneidade das relações contratuais de trabalho e de uma baixa proteção social, em se tratando do conjunto dos trabalhadores brasileiros. Neste período, apesar do forte crescimento da demanda diante da oferta de força de trabalho, os níveis de subocupação e de informalidade não se reduziram de forma pronunciada<sup>23</sup>.

No que tange à proteção social dos trabalhadores argumentou-se também sobre o caráter não universal das medidas em favor da constituição do que, nos países centrais, denominou-se modelo de Estado de Bem-Estar Social, aqui realizado de forma pontual e esparsa. Em síntese, as políticas tradicionalmente voltadas para o mercado de trabalho formal desembarcaram tardiamente no cenário brasileiro, com um padrão de evolução profundamente fragmentado. No país, os vários programas foram gerados em épocas diferentes, com objetivos distintos, fontes de financiamento muitas vezes precárias e limitadas e desprovidas de uma visão de conjunto.

Apontou-se também, no decorrer deste estudo, que a recessão dos anos 1980 revelou a questão do “desemprego aberto” como um problema importante no mercado de trabalho brasileiro.<sup>24</sup> E mesmo com a recuperação da economia, a partir do meio da década de 1980, observou-se o crescimento do assalariamento sem registro em carteira<sup>25</sup> e dos ocupados por conta própria no mercado de

22. Wilson Cano, referindo-se ao estudo de Celso Furtado, indica que: “o fluxo migratório acumulado (pessoas que viviam fora de seus estados de nascimento) nacional, que em 1940 fora de 2,8 milhões de pessoas ...representando 6,7% da população nacional, e dirigia-se não apenas à Meca paulista, mas também à fronteira em expansão (Paraná, Centro-Oeste e Maranhão). Em 1970, o fluxo acumulado era de 11,2 milhões, e agora os nordestinos somam 4 milhões, os mineiros são 3,2 milhões, os paulistas, 1,3 milhão e os gaúchos, 700 mil pessoas.”

23. Diante deste tipo de conformação de mercado de trabalho, no conjunto de países “dependentes”, surge a literatura sobre a “marginalidade urbana”, seguida das interpretações sobre o tema da “formalidade versus informalidade urbana”, que atravessa o debate das décadas seguintes. Concomitantemente à permanência do tema da “informalidade”, surge, nos anos 1990, o tema da “flexibilização do mercado de trabalho”, que confronta visões marcadas pela interpretação do aprofundamento da “informalização, através da desestruturação do que se formalizou na proteção social e trabalhista”, por um lado, e, por outro, “da liberdade de mercado”, como fundamentos a serem impostos às relações de trabalho.

24. Foi neste período que surgiram as primeiras pesquisas permanentes sobre o tema do desemprego. Na década de 1980, foram criadas a PME-IBGE e a PED, pesquisa concebida e realizada pela Fundação SEADE e pelo DIEESE.

25. Fenômeno observado durante os 20 anos seguintes e que foi revertido após 2004, com o crescimento da contratação formalizada.

trabalho brasileiro. Acrescentou-se a esse quadro o fato de se estar vivendo, neste período, o avanço da democratização do país, com significativa participação do movimento sindical, cuja bandeira era a luta contra o desemprego. Assim, foi nesta conjuntura, com a criação do seguro-desemprego, em 1986, que se iniciou a ruptura efetiva com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho, entendidas como um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho coordenadas e geridas a partir do setor público e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção no mundo do trabalho.

A principal e mais importante medida neste sentido foi a regulamentação do artigo 239 da Constituição de 1988, que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), mais conhecido pela sigla PIS/Pasep. A instituição do FAT abriu a possibilidade efetiva de construção do Sistema Público de Emprego brasileiro. A constituição deste fundo, como depositário das receitas do PIS/Pasep, permitiu o financiamento das políticas destinadas à proteção e ao apoio ao trabalhador, de forma independente do orçamento geral da União. O fluxo contínuo de recursos possibilitou a consolidação e a ampliação dos programas. Além disso, sendo um fundo público com gestão tripartite, resultou em maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados. Trata-se, de fato, de um caso inédito, quando se avaliam as outras experiências de financiamento de políticas de mercado de trabalho nos demais países em desenvolvimento.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador, como instrumento de mobilização financeira para a realização constitucional de sua missão, já existe há mais de duas décadas. O resultado do desempenho econômico e financeiro do FAT é considerado bastante positivo. Em todos estes anos, mesmo após a subtração realizada pelo Tesouro Nacional (FSE, FEE, DRU), o resultado econômico da FAT foi positivo diante das despesas. De igual modo, até 2008, o FAT apresentou resultado positivo considerando a obrigação constitucional relativa ao aporte de recursos para o BNDES. Em 2009, em função dos efeitos da crise internacional sobre a economia brasileira, e em particular sobre o mercado de trabalho, houve um expressivo crescimento das despesas do seguro-desemprego, na ordem de 31% na comparação de 2009 com 2008, e com isso, pela primeira vez a união aportou recurso do Tesouro Nacional na conta do FAT. Por sua vez, a queda na receita oriunda da contribuição do PIS/Pasep também contribuiu para o resultado negativo de 2009. A retomada do crescimento da receita em 2010, entretanto, praticamente reequilibrou o resultado orçamentário do FAT naquele ano.

Muito embora o resultado do FAT, em termos econômicos e financeiros, possa ser considerado um sucesso no decorrer da existência do Fundo, a viabilidade financeira futura dele tem sido objeto de preocupação e de debate

nos últimos anos. Tanto elementos ligados diretamente às receitas quanto outros ligados às despesas pressionam os resultados contábeis e provocam diferentes visões sobre o desempenho financeiro do FAT.

Pelo lado das receitas, destacam-se três fatores que marcam esse debate, a saber:

- O primeiro e mais antigo elemento deste debate diz respeito ao impacto causado pela transferência anual, ao Tesouro Nacional, de parte da receita arrecadada pelo PIS/Pasep. Essa transferência, após 2001, equivale à metade do valor destinado ao BNDES para o cumprimento dessa missão originária do FAT. Embora a transferência realizada sob a forma da DRU tenha representado redução relativa, quando comparada às transferências realizadas para o Fundo Social de Emergência (FSE) e Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), entre 1995 e 2000, é a adequação da permanência deste mecanismo que é questionada por diversos atores sociais. Ou seja, no caso do FAT, a DRU retira recursos que poderiam ser aplicados nas ações da política de proteção social, de apoio ao melhor desempenho do mercado de trabalho e do estímulo ao desenvolvimento econômico e social. Cabe ressaltar ainda que “parte da receita do PIS/Pasep alimenta saldo positivo na conta única do Tesouro Nacional, não sendo efetivamente despendida”;

- O segundo elemento ligado à receita do FAT refere-se à queda relacionada às “receitas financeiras”, cuja origem deve-se fundamentalmente às aplicações financeiras realizadas pelo Fundo. Em 2002 e 2003, estas receitas representavam o equivalente a 45% e 47%, respectivamente, da receita do PIS/Pasep destinada ao FAT. No dois últimos anos, essa relação foi de 31%, em 2011, e 38%, em 2012;

- O terceiro elemento da receita diz respeito à desoneração fiscal relacionada às empresas optantes do Simples Nacional, que a partir de dezembro de 1986 deixaram de arrecadar a contribuição ao PIS/Pasep. A mensuração do impacto provocado nas contas do FAT por essa perda de receita torna-se um grande desafio. É necessário obter informações mais detalhadas da Receita Federal. Não obstante, com base nos dados da Rais é possível quantificar que cerca de 40% dos estabelecimentos desta base de dados informam que fazem parte do Simples Nacional.

Ainda assim, a receita do FAT, cresceu 66,6% em termos reais, representando crescimento de 5,2% a.a. entre 2002 e 2012. Este resultado foi obtido apesar da queda observada na receita financeira, que foi compensada pela elevação de 72,8% na arrecadação do PIS/Pasep destinada ao FAT, ou seja, a uma taxa média de 5,6%, ao ano. Em relação ao período de 1995 a 2002, esta mesma receita representou o crescimento de 2,7% a.a., ou seja, cerca da metade da taxa anual que foi observada entre 2010 e 2002.

A conjuntura econômica posterior a 2002, marcada pela recuperação do crescimento da economia brasileira, teve impacto muito positivo com o

mercado de trabalho brasileiro. Neste período, registrou-se queda significativa das taxas de desemprego, acompanhada de uma crescente formalização do mercado de trabalho. Esse movimento conjuntural também teve impacto sobre as despesas do FAT. Quanto às despesas, também se destacam três fatores que marcaram e marcam o debate sobre o desempenho do financeiro do FAT.

Conforme já indicado neste estudo, o desempenho conjuntural do mercado de trabalho provocou expressivo crescimento dos empregos com remuneração na base da pirâmide salarial, marcadamente na faixa de até dois salários mínimos. Esse rendimento é uma das condições para o acesso ao abono salarial garantido ao trabalhador que recebe até dois salários mínimos, em média, no ano base considerado para a atribuição do benefício. Também é necessário estar cadastrado há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep. Neste período, o crescimento dos empregos nesta faixa salarial propiciou uma situação potencial de forte aumento da quantidade de beneficiários do programa do abono salarial (230%, entre 2002 e 2012). Por sua vez, o gasto total com o abono cresceu 349%. Este acréscimo foi fortemente influenciado pelo comportamento do valor do salário mínimo neste período, cuja correção foi de 98,9%, por conta da corrosão inflacionária; e de 70,49%, devido ao aumento real. A elevação nominal acumulada ficou em 239,0%. Como decorrência, o peso do gasto com o abono sobre o total das despesas do FAT subiu de 17%, em 2002, para 30,4%, em 2012, indicando que o peso desta participação cresceu 84%, no período.

Também no caso do seguro-desemprego, observou-se significativo crescimento das despesas do programa, cujos gastos cresceram 124,9%. O número de beneficiários aumentou em 72%, entre 2002 e 2012. Este resultado ocorre em detrimento do crescente número de desligamentos que vedam o credenciamento ao programa, ou seja, mesmo após a exclusão dos desligamentos registrados na Rais - por morte, transferência, aposentadoria e a pedido do trabalhador - cujo peso no total de desligamentos celetistas era de 22%, em 2002; e que atingiu 32%, em 2012.

O salário mínimo, no caso do seguro-desemprego, influi direta e plenamente sobre o piso do benefício do segurado, já que este é igual ao seu valor. Ou seja, os trabalhadores que recebem salário mínimo têm taxa de reposição de 100%. No caso dos trabalhadores habilitados com rendimentos superiores ao mínimo, a taxa de reposição é de 80% para os que tiveram média salarial de 1 a 1,65 salário mínimo, e de 50% para a média de 1,65 a 2,75 salário mínimo, sendo este o valor de teto do benefício para os trabalhadores das faixas salariais superiores a estas. Como a tabela de cálculo do benefício depende do valor do salário mínimo, além de ampliar o piso do benefício, a correção acima da média salarial dos demitidos provoca o aumento da taxa de reposição dos benefícios e a mudança de faixa daqueles situados próximos das

faixas que fixam as alíquotas de reposição. A taxa de reposição salarial do seguro-desemprego variou de 59%, em 2007, para 63%, em 2012, considerando o conjunto dos segurados.

Conforme observado, o crescimento do salário mínimo teve impacto importante nas contas do FAT, no entanto, é preciso ressaltar alguns aspectos da determinação do seu valor no período. Em primeiro lugar, parte importante da correção do valor do salário mínimo deveu-se à corrosão inflacionária, ou seja, à mera recomposição do valor real, conforme já se argumentou. Não obstante, para a taxa de correção de 98,6% pelo INPC/IBGE, a título de recomposição inflacionária, relembra-se que uma parcela significativa desta taxa resultou de uma inflação atípica, verificada em 2002, quando o INPC-FIBGE atingiu 18,5% no ano. Trata-se de uma ordem de grandeza importante e atípica no processo inflacionário do período. Também na determinação do crescimento real do valor do salário mínimo, as taxas aplicadas antes da vigência da política de valorização do salário mínimo, especificamente em 2005 e 2006, na ordem de 22%, representaram valorização bastante significativa, quando comparadas as dos quatro anos seguintes. A partir da vigência da lei de valorização do salário mínimo, a recuperação do valor obedece a uma estratégia de longo prazo e vincula-se ao desempenho econômico do país, tendo como referência o crescimento do PIB. Com esta observação, chama atenção o fato de que as taxas futuras de correção do salário mínimo atrelam-se a um parâmetro técnico, dando maior previsibilidade ao cálculo econômico na determinação do seu valor.

A identificação do crescimento do valor do salário mínimo como um dos motivos da elevação das despesas do FAT é consequência direta da política governamental de recuperação do piso nacional. Porém, esta recuperação do salário mínimo caracteriza-se como instrumento de política econômica que, na visão de diversos estudiosos, também foi responsável por fortalecer o papel do mercado interno no crescimento econômico recente, portanto, influenciando sobre a base da arrecadação do PIS/Pasep, além estimular o mercado de trabalho com a promoção da formalização e a expansão do volume de empregos.

O crescimento do número de beneficiários, tanto do programa do abono salarial quanto do programa do seguro-desemprego, é elemento explicativo de outra parcela importante das despesas do FAT. Este motivo de crescimento das despesas do FAT derivou da dinâmica e das características contratuais do mercado de trabalho. O crescimento do número de beneficiários do abono salarial dependeu do aquecimento do mercado de trabalho formal, em termos de expansão da contratação. Por um lado, da contratação do primeiro emprego que é a condição inicial para a contagem do tempo de inscrição no PIS e no Pasep que é de cinco anos. Por outro lado, após o preenchimento do tempo de inscrição, os trabalhadores com inserções mais precárias no mercado



formal tornam-se potenciais beneficiários do abono salarial, cujo objetivo é proteger os trabalhadores da base salarial do mercado formal. Ou seja, o abono salarial abrange, potencialmente, todo trabalhador empregado ou desempregado com registro de uma relação contratual de um ou mais vínculo de emprego por 30 dias, de forma intermitente ou não, no ano do benefício. Praticamente após a aquisição do tempo de inscrição, o limite é o teto salarial de até dois salários mínimos, em média. Atendidas estas exigências, todo trabalhador torna-se um beneficiário potencial com direito a receber um salário mínimo. Neste sentido, o forte crescimento dos beneficiários do abono salarial deveu-se à expansão do mercado de trabalho no período, especialmente ao crescimento do número de trabalhadores com rendimento de até dois salários mínimos, bem como sofreu influência da flexibilidade contratual e da rotatividade que se relaciona de forma direta com a situação de intermitência, entre a situação de trabalhador ativo e de desligado segundo a Rais.

Já o crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego é determinado sobretudo pelo aumento da formalização em condições de contratações precárias, no que se refere à duração do vínculo da trabalho. No período em estudo, o mercado de trabalho caracterizou-se por uma forte expansão do número de trabalhadores no estoque da Rais ao final de cada ano, porém, simultaneamente, constatou-se o forte crescimento do número de desligamentos ano a ano. Como resultado desse movimento, registrou-se a queda do tempo médio do tempo de emprego, sendo este influenciado pela expansão dos vínculos com menor tempo de duração.

Segundo análise apresentada pelo DIEESE, se considerados apenas os vínculos específicos de cada ano, o movimento contratual na Rais indica que cerca de 60% dos vínculos do ano referiam-se às situações de desligamentos e apenas 40% a vínculos ativos no final de cada ano. O mercado de trabalho brasileiro tem como característica básica de funcionamento a “flexibilidade quantitativa”, assegurada pela oferta inelástica de força de trabalho urbana, por um lado, e pela “flexibilidade de (des)contratação”, mediante a ausência de mecanismo que iniba a demissão. Dessa forma, a rotatividade promovida pela situação de rotação entre posição de desligados e de ativos é o principal determinante do volume anual de desempregados do mercado formal que se habilitam ao seguro-desemprego e também por parte dos beneficiários do abono salarial.

Na medida em que os gastos do FAT e o crescimento destas despesas dependem das características contratuais em termos salariais e quantitativos do mercado de trabalho, e na medida em que esses gastos fazem parte da missão e responsabilidade constitucional do Fundo, a busca de alternativas que diminuam a rotatividade é um dos principais desafios à política pública de mercado de trabalho para que o FAT cumpra suas funções. Nesse sentido, seria importante a promoção de um debate público sobre a regulamentação do “adicional

de rotatividade”, conforme previsto no artigo 239 da Constituição Federal. Neste sentido, cabe ressaltar que o estudo, além de mostrar a diferenciação setorial da rotatividade, também revelou forte concentração da rotatividade em um pequeno número de estabelecimentos que informam a Rais. Além disso, cerca de 53% dos desligamentos ocorridos no decorrer dos últimos anos concentraram-se em 20 famílias ocupacionais, praticamente as mesmas.

A segunda alternativa aqui apresentada refere-se à eliminação da DRU como forma de aportar a parte dos recursos da arrecadação do PIS/Pasep que tem sido destinada ao Tesouro Nacional. A continuidade do crescimento das despesas, ainda que o forte impacto deste crescimento tenha ocorrido na década passada, pode colocar em risco a função constitucional de financiar o desenvolvimento através dos aportes ao BNDES, bem como limitar o papel do MTE na promoção de políticas públicas voltadas para a qualificação, intermediação e geração de renda, ou seja, de suporte e de melhoria do mercado de trabalho brasileiro.

E, por último, causa preocupação o impacto da desoneração fiscal promovida pelo Simples Nacional, sobre a base de arrecadação do PIS/Pasep, ampliando a perda de receita já imposta pela DRU. A mensuração dos impactos desta desoneração na receita do FAT depende de entendimentos com os órgãos responsáveis pelo controle e pela arrecadação fiscal.

**TABELA 1 A**  
**Mercado de Trabalho Formal (Celetistas e Administração Pública)**  
**Taxa de Rotatividade Descontada do Mercado de Trabalho - Brasil, 2003 a 2012 (em %)**

Setores e subsetores de atividade econômica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Extrativa Mineral	23,4	22,6	22,7	20,7	19,3	22,1	20,0	19,2	18,9	19,5
Indústria de Transformação	33,6	31,2	34,3	34,5	34,6	38,8	36,9	35,2	36,1	35,5
Produção Mineral Não Metálica	34,5	30,3	31,7	32,3	33,1	37,1	36,2	36,9	37,6	37,9
Indústria Metalúrgica	29,9	27,8	30,5	30,7	30,4	36,4	37,1	35,0	36,0	36,0
Indústria Mecânica	29,3	28,2	33,6	32,4	33,0	40,4	37,9	36,1	37,1	37,8
Elétrico e Comunicação	25,9	22,8	26,1	29,0	28,0	32,2	32,6	29,1	30,9	32,6
Material de Transporte	15,6	14,0	15,0	16,9	15,7	22,8	23,6	18,8	21,1	22,2
Madeira e Mobiliário	38,1	36,7	42,3	38,5	39,6	42,7	38,9	38,1	38,7	37,3
Papel e Gráfica	25,0	24,2	25,2	25,6	26,2	28,1	27,9	27,6	28,9	28,2
Borracha, Fumo, Couros	37,5	37,7	40,0	38,5	39,4	43,7	39,2	38,8	40,7	37,2
Indústria Química	26,0	23,8	26,3	26,4	27,0	31,1	28,5	36,1	33,4	33,0
Indústria Têxtil	34,5	30,9	33,7	34,5	35,0	37,8	36,1	35,6	38,4	35,8
Indústria de Calçados	43,6	41,0	49,0	47,9	48,9	56,8	46,4	45,8	50,4	48,1
Alimentos e Bebidas	43,0	39,9	42,9	44,1	43,1	46,1	44,2	38,1	38,8	38,4
Serviço de Utilidade Pública	12,2	12,9	13,1	14,8	13,3	14,5	17,2	15,8	18,3	18,5
Construção Civil	93,2	90,2	85,9	90,0	83,6	92,5	86,3	91,0	87,4	87,1
Comércio	40,1	38,6	39,4	39,2	40,4	42,6	41,6	42,0	42,8	41,4
Comércio Varejista	40,1	38,7	39,7	39,6	40,8	43,1	42,1	42,7	43,5	42,2
Comércio Atacadista	39,9	38,1	38,1	37,4	38,4	40,3	39,1	38,7	38,9	37,7
Serviços	37,1	37,6	37,8	37,4	37,6	40,0	37,7	39,2	38,9	37,9
Instituição Financeira	10,3	10,6	10,2	10,5	10,3	13,1	10,8	10,6	11,5	12,1
Administração Técnica Profissional	64,2	66,5	65,9	64,4	62,8	65,8	59,0	61,9	59,1	56,8
Transporte e Comunicações	27,9	26,3	27,1	28,6	29,8	31,2	31,8	32,5	33,5	33,7
Alojamento e Comunicação	34,6	34,2	34,7	34,6	36,2	38,2	37,9	39,0	39,5	38,8
Médicos Odontológicos Veterinários	16,1	15,6	16,0	15,4	15,9	17,0	17,3	17,4	17,7	16,9
Ensino	18,2	18,4	18,4	18,5	17,6	19,3	19,1	19,0	18,9	18,3
Administração Pública	6,7	8,6	7,3	8,5	8,5	11,5	10,7	13,3	12,2	15,3
Agricultura	76,6	75,9	79,9	79,4	80,0	78,7	74,5	75,7	68,0	65,8
<b>Total</b>	<b>33,1</b>	<b>33,0</b>	<b>33,7</b>	<b>34,1</b>	<b>34,3</b>	<b>37,6</b>	<b>36,0</b>	<b>37,4</b>	<b>37,3</b>	<b>37,4</b>

**TABELA 1 B**  
**Mercado de Trabalho Formal (Celetistas e Administração Pública)**  
**Taxa de Rotatividade Global no Mercado de Trabalho - Brasil, 2003 a 2012 (em %)**

Setores e subsetores de atividade econômica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Extrativa Mineral	33,3	32,7	30,3	29,3	29,2	31,1	27,4	30,7	31,1	32,6
Indústria de Transformação	43,7	42,4	46,0	46,2	48,1	54,5	49,8	51,2	53,4	53,5
Produção Mineral Não Metálica	42,0	39,8	42,1	43,1	44,9	52,6	48,5	53,3	54,0	54,4
Indústria Metalúrgica	38,7	35,6	40,3	38,7	40,8	48,8	43,5	47,6	49,2	49,3
Indústria Mecânica	36,1	36,5	42,0	43,5	45,0	54,0	44,3	49,4	51,3	52,0
Material Elétrico e Comunicação	33,0	32,9	35,2	42,7	40,7	44,0	39,2	41,5	46,2	47,9
Material de Transporte	23,2	20,6	22,0	26,9	22,9	32,2	25,7	28,0	31,0	31,7
Madeira e Mobiliário	52,6	53,3	54,0	50,7	53,5	57,2	52,5	55,4	57,9	57,9
Papel e Gráfica	31,7	32,2	33,8	33,2	35,8	40,4	38,3	39,7	43,0	42,1
Borracha, Fumo, Couros	47,1	48,3	50,7	49,4	52,8	58,1	51,0	55,8	57,7	53,8
Indústria Química	33,4	31,9	35,4	36,2	37,2	43,9	39,4	52,0	48,6	48,3
Indústria Têxtil	43,9	42,4	45,5	47,0	48,9	54,1	50,7	53,8	57,2	56,5
Indústria de Calçados	64,0	57,3	60,9	60,3	65,3	73,9	58,8	64,3	69,7	66,6
Alimentos e Bebidas	54,9	54,6	58,3	58,8	62,2	67,2	62,7	57,8	61,1	63,3
Serviço de Utilidade Pública	17,1	19,0	19,7	21,8	20,9	22,5	24,9	25,2	27,6	27,9
Construção Civil	110,4	108,5	104,9	110,3	104,5	118,6	108,2	118,3	115,3	114,5
Comércio	51,6	51,3	52,6	52,6	55,2	60,2	57,6	61,1	64,9	63,9
Comércio Varejista	51,9	51,7	53,2	53,1	55,8	61,0	58,5	62,3	66,2	65,4
Comércio Atacadista	50,4	49,3	49,5	49,4	52,1	56,0	53,4	55,2	57,9	56,2
Serviços	47,6	48,8	49,8	50,2	51,7	56,9	53,9	57,9	59,0	58,6
Instituição Financeira	23,2	25,4	23,4	29,7	28,4	32,1	32,0	33,4	28,3	28,9
Administração Técnica Profissional	76,1	80,5	81,2	80,5	80,7	87,5	79,0	85,0	84,5	82,5
Transporte e Comunicações	38,6	36,8	38,0	40,2	42,6	46,5	46,0	49,6	52,4	52,5
Alojamento e Comunicação	45,1	44,7	46,3	46,3	49,3	54,2	53,3	57,4	59,8	60,1
Médicos Odontológicos Veterinários	23,5	23,2	24,2	23,5	25,8	29,4	29,4	30,4	32,1	32,8
Ensino	26,3	26,6	27,1	27,8	26,1	30,7	29,7	30,6	31,6	31,4
Administração Pública	9,8	11,9	10,7	12,1	12,2	16,3	14,6	17,5	16,2	19,6
Agricultura	99,6	104,1	105,8	105,4	106,5	108,2	98,3	100,0	94,4	91,5
<b>Total</b>	<b>42,7</b>	<b>43,6</b>	<b>44,6</b>	<b>45,5</b>	<b>46,8</b>	<b>52,6</b>	<b>49,4</b>	<b>53,2</b>	<b>54,6</b>	<b>55,2</b>

**TABELA 2**  
**Beneficiários do seguro-desemprego segundo subsetor de atividade e estabelecimentos optantes pelo Simples - Brasil - 2011**

Subsetor IBGE	Optante do Simples			Participação s/total (%)			(% do setor/subsetor)		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
Extr mineral	17.652	6.808	24.460	0,4	0,3	0,3	72,2	27,8	100,0
Ind transf	1.052.135	557.659	1.609.794	21,1	21,0	21,0	65,4	34,6	100,0
Min não met	41.038	55.740	96.778	0,8	2,1	1,3	42,4	57,6	100,0
Ind metalúrgica	99.581	54.562	154.143	2,0	2,1	2,0	64,6	35,4	100,0
Ind mecânica	81.721	21.456	103.177	1,6	0,8	1,3	79,2	20,8	100,0
Elet e comum	44.242	8.996	53.238	0,9	0,3	0,7	83,1	16,9	100,0
Mat transporte	65.020	8.967	73.987	1,3	0,3	1,0	87,9	12,1	100,0
Mad e mobil	54.651	56.463	111.114	1,1	2,1	1,5	49,2	50,8	100,0
Papel e gráfica	43.656	28.611	72.267	0,9	1,1	0,9	60,4	39,6	100,0
Bor fum cour	44.005	23.605	67.610	0,9	0,9	0,9	65,1	34,9	100,0
Ind química	138.932	33.438	172.370	2,8	1,3	2,3	80,6	19,4	100,0
Ind têxtil	104.832	145.187	250.019	2,1	5,5	3,3	41,9	58,1	100,0
Ind calçados	56.356	45.465	101.821	1,1	1,7	1,3	55,3	44,7	100,0
Alim e bebidas	278.101	75.169	353.270	5,6	2,8	4,6	78,7	21,3	100,0
Serv. Util. pub.	29.354	3.242	32.596	0,6	0,1	0,4	90,1	9,9	100,0
Constr civil	895.306	118.041	1.013.347	17,9	4,4	13,2	88,4	11,6	100,0
Comércio	984.766	1.142.025	2.126.791	19,7	43,0	27,8	46,3	53,7	100,0
Com varejista	756.997	1.058.924	1.815.921	15,2	39,9	23,7	41,7	58,3	100,0
Com atacad	227.769	83.101	310.870	4,6	3,1	4,1	73,3	26,7	100,0
Serviços	1.604.951	793.571	2.398.522	32,1	29,9	31,4	66,9	33,1	100,0
Inst financeiros	53.719	1.711	55.430	1,1	0,1	0,7	96,9	3,1	100,0
Adm tec. prof.	689.345	173.657	863.002	13,8	6,5	11,3	79,9	20,1	100,0
Transp. e comun.	292.313	140.884	433.197	5,9	5,3	5,7	67,5	32,5	100,0
Aloj. comunic.	363.083	398.876	761.959	7,3	15,0	10,0	47,7	52,3	100,0
Med odon vet	140.142	5.965	146.107	2,8	0,2	1,9	95,9	4,1	100,0
Ensino	66.349	72.478	138.827	1,3	2,7	1,8	47,8	52,2	100,0
Adm pública	8.111	41	8.152	0,2	0,0	0,1	99,5	0,5	100,0
Agricultura	400.669	33.680	434.349	8,0	1,3	5,7	92,2	7,8	100,0
<b>Total</b>	<b>4.992.944</b>	<b>2.655.067</b>	<b>7.648.011</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>65,3</b>	<b>34,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE

**TABELA 3**  
**Beneficiários do seguro-desemprego segundo unidades da federação e estabelecimentos optantes pelo Simples Nacional - Brasil - 2011**

Unidades da Federação	Optante do Simples			Distribuição %			% na UF		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
<b>Norte</b>	<b>284.518</b>	<b>119.711</b>	<b>404.229</b>	<b>5,7</b>	<b>4,5</b>	<b>5,3</b>	<b>70,4</b>	<b>29,6</b>	<b>100,0</b>
Rondônia	47.160	25.291	72.451	0,9	1,0	0,9	65,1	34,9	100,0
Acre	11.797	6.107	17.904	0,2	0,2	0,2	65,9	34,1	100,0
Amazonas	72.586	17.016	89.602	1,5	0,6	1,2	81,0	19,0	100,0
Roraima	7.104	3.539	10.643	0,1	0,1	0,1	66,7	33,3	100,0
Pará	108.294	48.285	156.579	2,2	1,8	2,0	69,2	30,8	100,0
Amapá	11.077	6.242	17.319	0,2	0,2	0,2	64,0	36,0	100,0
Tocantins	26.500	13.231	39.731	0,5	0,5	0,5	66,7	33,3	100,0
<b>Nordeste</b>	<b>891.892</b>	<b>467.553</b>	<b>1.359.445</b>	<b>17,9</b>	<b>17,6</b>	<b>17,8</b>	<b>65,6</b>	<b>34,4</b>	<b>100,0</b>
Maranhão	73.215	33.153	106.368	1,5	1,2	1,4	68,8	31,2	100,0
Piauí	36.290	20.726	57.016	0,7	0,8	0,7	63,6	36,4	100,0
Ceará	135.822	91.225	227.047	2,7	3,4	3,0	59,8	40,2	100,0
Rio G. do Norte	60.088	34.032	94.120	1,2	1,3	1,2	63,8	36,2	100,0
Paraíba	52.968	25.964	78.932	1,1	1,0	1,0	67,1	32,9	100,0
Pernambuco	183.439	82.838	266.277	3,7	3,1	3,5	68,9	31,1	100,0
Alagoas	49.403	21.383	70.786	1,0	0,8	0,9	69,8	30,2	100,0
Sergipe	38.165	18.612	56.777	0,8	0,7	0,7	67,2	32,8	100,0
Bahia	262.502	139.620	402.122	5,3	5,3	5,3	65,3	34,7	100,0
<b>Sudeste</b>	<b>2.641.272</b>	<b>1.340.375</b>	<b>3.981.647</b>	<b>52,9</b>	<b>50,5</b>	<b>52,1</b>	<b>66,3</b>	<b>33,7</b>	<b>100,0</b>
Minas Gerais	590.446	346.366	936.812	11,8	13,0	12,2	63,0	37,0	100,0
Espírito Santo	98.099	62.982	161.081	2,0	2,4	2,1	60,9	39,1	100,0
Rio de Janeiro	388.251	231.087	619.338	7,8	8,7	8,1	62,7	37,3	100,0
São Paulo	1.564.476	699.940	2.264.416	31,3	26,4	29,6	69,1	30,9	100,0
<b>Sul</b>	<b>738.268</b>	<b>481.935</b>	<b>1.220.203</b>	<b>14,8</b>	<b>18,2</b>	<b>16,0</b>	<b>60,5</b>	<b>39,5</b>	<b>100,0</b>
Paraná	274.390	194.463	468.853	5,5	7,3	6,1	58,5	41,5	100,0
Santa Catarina	180.492	129.585	310.077	3,6	4,9	4,1	58,2	41,8	100,0
Rio G. do Sul	283.386	157.887	441.273	5,7	5,9	5,8	64,2	35,8	100,0
<b>Centro-Oeste</b>	<b>436.994</b>	<b>245.493</b>	<b>682.487</b>	<b>8,8</b>	<b>9,2</b>	<b>8,9</b>	<b>64,0</b>	<b>36,0</b>	<b>100,0</b>
Mato G. do Sul	72.266	32.506	104.772	1,4	1,2	1,4	69,0	31,0	100,0
Mato Grosso	99.917	51.048	150.965	2,0	1,9	2,0	66,2	33,8	100,0
Goiás	169.662	106.923	276.585	3,4	4,0	3,6	61,3	38,7	100,0
Distrito Federal	95.149	55.016	150.165	1,9	2,1	2,0	63,4	36,6	100,0
<b>Brasil</b>	<b>4.992.944</b>	<b>2.655.067</b>	<b>7.648.011</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>65,3</b>	<b>34,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE  
 Elaboração: DIEESE



## Capítulo 2

# Propostas para o debate sobre o Sistema Público de Emprego\*

---

### INTRODUÇÃO

O trabalho é estruturante do modo e do padrão de desenvolvimento de todas as sociedades. É pelo trabalho, em grande medida, que a riqueza econômica é produzida. É através das relações sociais de produção que também é realizada a distribuição da riqueza e da renda. Parte relevante da sociabilidade que vem da amizade, solidariedade e cooperação constrói-se no trabalho; é pelo trabalho que se gera riqueza e renda, promove-se a atividade econômica e organiza-se a vida em sociedade.

Desse modo, a condição de desocupado ou desempregado desestrutura a vida das pessoas, das famílias; fragiliza ou rompe relações e redes sociais; enfraquece a produção de riqueza e renda; reduz o nível de atividade econômica, o consumo, a receita do estado; aumenta os dispêndios com políticas públicas e gera outros graves problemas.

No Brasil, o desemprego crescente e estrutural (de longa duração) nos anos 1980 e 1990 aumentou as desigualdades de renda. Foi superado por um processo promovido a partir da ação do Estado e da atuação dos agentes econômicos, por meio de políticas econômicas e sociais de geração de emprego e renda, da estruturação do trabalho protegido, da distribuição de renda e de renda mínima, da elevação da base salarial da economia, do combate à miséria e à pobreza, de constituição de um mercado interno de consumo de bens saláριο e de massa. A dimensão do trabalho - emprego, renda e proteção - foi

---

\* O debate aqui proposto é uma resenha da ação sindical dos trabalhadores nos diferentes fóruns sobre os temas que envolvem o Sistema.



fator decisivo para o sucesso da redução das graves desigualdades presentes no território e na sociedade brasileiros.

Nesse período, houve avanços significativos na estruturação de políticas e sistemas públicos no campo da previdência social, da educação, da saúde, da ciência, tecnologia e inovação, da erradicação da miséria e no combate à pobreza, entre outros. Ao mesmo tempo, no mundo do trabalho, foram gerados milhões de novos empregos protegidos - com carteira de trabalho assinada - e ocorreu a redução do desemprego, da informalidade, da desigualdade de renda e passou-se a oferecer a possibilidade da inclusão econômica pelo trabalho a milhões de brasileiros pobres.

Entretanto, as políticas públicas de trabalho não só avançaram pouco em termos de estruturação como, em muitas dimensões, sofreram graves retrocessos e desinvestimentos.

A falta de investimento nas políticas públicas de trabalho é contraditória e contrária a uma concepção de desenvolvimento na qual o trabalho tem papel estruturante na vida das pessoas, das famílias, das comunidades, da economia e promove transformações, pela expansão do emprego e da renda, que têm suporte em políticas de expansão da oferta de trabalho protegido e regulado e em um Sistema Público de Trabalho orientado para a proteção e promoção do emprego e trabalho decentes. Compreende-se que cabe, neste momento favorável para o desenvolvimento econômico e do emprego, reestruturar as políticas e os sistemas no campo do trabalho, visando aperfeiçoar a concepção e o escopo da promoção e proteção ampla do emprego, de vínculos mais estáveis nos contratos de trabalho, de proteção mais adequada diante do infortúnio do desemprego. Para tanto, é preciso que sejam oferecidos serviços públicos de intermediação de mão de obra de melhor qualidade, com orientação vocacional, especialmente para aqueles que procuram o primeiro emprego. Junto com a busca da qualidade nos postos de trabalho, é importante que seja favorecida a negociação coletiva como instrumento para elevar o padrão regulatório das condições de trabalho, e que se apoie, com políticas modernas, as iniciativas de empreendedorismo, cooperativismo e economia solidária.

Neste estudo serão apresentadas diretrizes e propostas de ação para a reestruturação das políticas públicas no campo do trabalho, especificamente para aquelas que hoje são atribuições do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para que sejam adequadas às transformações em curso. Um objetivo específico é enunciar e sistematizar propostas de políticas, projetos e ações para fortalecer o programa do seguro-desemprego como dimensão, atribuição e instrumento do Sistema Público de Trabalho.

Em estudos produzidos no âmbito da cooperação técnica com o MTE para tratar das questões do mundo do trabalho e das políticas públicas a ele relacionadas, caracterizou-se a dinâmica de funcionamento do mercado de

trabalho, aprofundando o foco sobre o seguro-desemprego no contexto das demais políticas do Sistema Público de Trabalho. Agora, a proposta é de forma sintética enunciar:

- a) as características das transformações no mercado de trabalho e, com isso
- b) os problemas ainda enfrentados
- c) apontar os desafios presentes e perspectivas futuras e
- d) indicar medidas que possam melhorar eficiência (processos) e eficácia (resultados) da política pública de trabalho com destaque para o seguro-desemprego

## **AS CONTRADIÇÕES DA DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO**

É relevante enfrentar e qualificar o debate público sobre o paradoxo presente na atual dinâmica da economia e do mercado de trabalho: como o gasto com o pagamento do seguro-desemprego cresce em um período de queda do desemprego? Essa dinâmica não contraria a lógica econômica?

O problema “surge” pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial no atual momento e corre-se o risco de usar somente o critério de redução de gastos quando são formuladas as mudanças. Não se observa, no debate público, a mesma atenção aos problemas das demais políticas públicas de trabalho e aos perversos impactos para a estruturação do padrão de desenvolvimento do país. O desafio é olhar para o conjunto dos problemas e enfrentá-los.

Algumas vezes, a explicação rápida e “lógica” do problema formula um entendimento que ganha recorrência no debate público e junto ao senso comum, mas que desconhece as contradições da dinâmica da realidade e as causas mais profundas, e, assim, deixa de compreender a complexidade do fenômeno. Em situações ainda mais graves, por vezes, são tomadas decisões que visam incidir sobre as causas aparentemente identificadas, o que acaba conduzindo a equívocos com resultados perversos para a população e para o erário público. Não há novidade, mas fica, desde já, o alerta.

A política pública de proteção sustentada pelo instituto do seguro-desemprego ganhou evidência diante do aumento dos dispêndios e a fraude apareceu como causa explicativa relevante desse fenômeno. Talvez tomado pelos persistentes anúncios de descobertas e desbaratamento de quadrilhas que dilapidam o erário público por meio da corrupção, em muitos campos da vida pública e privada, combinada com certa sensação de impunidade ou incapacidade de resolução estrutural desse tipo de problema, a reação primeira ao paradoxo seja a indicação de fraude como a causa principal. Há que se reconhecer que a contradição da queda do desemprego com aumento do gasto com seguro-desemprego, em um ambiente onde há um clima de impunidade, apesar

dos avanços institucionais no combate ao crime e à corrupção, gera um nexo explicativo forte e de rápida aceitação. Sem descartar esse nexo explicativo, é preciso testar outras hipóteses, procurando explicar o fenômeno a partir da maneira como aparece, mas caminhando para a essência das causas, sem descuidar, em nenhum momento, dos desafios de se coibir as fraudes.

O DIEESE produz conhecimento com o objetivo de intervenção na realidade para promoção de transformações que melhorem a vida de todos, em especial dos trabalhadores. Isso é parte da missão institucional do Departamento. Por isso há o compartilhamento, com o MTE, de projetos de cooperação, com o objetivo de produzir conhecimento para intervir, neste caso, sobre as políticas públicas, qualificando-as cada vez mais com vistas ao bem comum e coletivo e ao interesse público.

O DIEESE compartilha a compreensão de que é tarefa do Estado oferecer serviços públicos de qualidade para toda a população e que o investimento nas políticas públicas deve-se orientar pelos princípios de melhoria contínua, buscando-se sempre o aperfeiçoamento dos programas, das ações, das instituições e dos instrumentos de gestão. Assim, também a probidade com o bem público deve ser combinada com a busca do ótimo atendimento às pessoas, conferindo a todos o pleno acesso aos direitos e, ao mesmo tempo, a melhor relação entre os gastos e investimentos públicos e os resultados alcançados.

Deve-se considerar, também, que diante das desigualdades que marcam a estrutura e organização social e econômica do país, o princípio da equidade deve balizar as políticas públicas, oferecendo condições de reequilibrar as assimetrias nas relações sociais que produzem e reproduzem as desigualdades.

Esses princípios aplicados ao campo das políticas públicas de trabalho ganham contornos estratégicos ao se considerar o caráter estruturante que a dimensão do trabalho tem para a vida social, e que o emprego confere ao padrão civilizatório de uma sociedade, ao formatar caminhos para o acesso à renda e a condições de trabalho dignas. A última década foi exemplar para evidenciar o papel que o trabalho teve, especialmente na dimensão da ocupação - emprego e renda auferida - e pode e deve continuar tendo na redução das desigualdades e como indutor de promoção da cidadania.

Desde a Constituição de 1988, aqueles que militam no campo normativo e promotor de políticas no mundo do trabalho, tanto na esfera pública e como na vida privada da produção, debatem, formulam e implementam políticas, programas, projetos, ações e instrumentos que visam promover políticas de trabalho, emprego e renda denominadas de ativas e passivas. Esta análise adotará essa mesma linha: indicar medidas que enfrentem os problemas, revertam tendências indesejadas e busquem, com maior probidade, promover os melhores serviços públicos no campo das políticas públicas de trabalho, visando construir melhores processos para se atingir também os melhores resultados.

Compreende-se que a participação social e o estabelecimento de um pacto entre os atores sociais é condição essencial para o sucesso das estratégias de desenvolvimento. O diálogo social para construir os diagnósticos dos problemas e negociar as opções de políticas e ações favorece a participação e o controle social como meios de formulação, implantação, gestão, avaliação e monitoramento das políticas públicas. A participação e controle social têm, junto com outras dimensões, o papel de promover e sustentar a transição entre as políticas implantadas por governos e a dimensão permanente das políticas de Estado. Considera-se, também, que promover mudanças deliberadas no espaço da democracia exige o estabelecimento de acordos que permitam fazer convergir o esforço e o trabalho de todos para objetivos e estratégias comuns e compartilhados.

## **O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA E O SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL: NOTAS PARA INTRODUIZIR O DEBATE NO MOMENTO PRESENTE**

O Brasil vem ao longo dos anos e, especialmente a partir da Constituição de 1988, desenvolvendo e estruturando um amplo sistema de promoção e proteção social constituído por políticas e programas de:

- Seguridade e Proteção Social
  - Previdência Social
  - Saúde
  - Assistência Social
    - Bolsa Família
    - BPC/LOAS (Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social)
  
- Promoção Social
  - Educação:
    - Educação Básica
    - Educação Profissional
    - Formação Profissional
    - Ensino Superior
  - Trabalho:
    - Geração de emprego
    - Crédito
    - Salário Mínimo
    - Economia Solidária
    - Seguro-desemprego
    - Intermediação de mão de obra
    - Desenvolvimento agrário
    - Agricultura familiar

- Infraestrutura social
  - Habitação
  - Saneamento básico
  - Mobilidade urbana

Um complexo sistema de financiamento se sustentou, especialmente na área da seguridade social, a partir das fontes constitucionais definidas em 1988, bem como foram criados mecanismos de gestão, com participação e controle social. As dezenas de Conferências, com mais de cinco milhões de participantes, agregaram qualidade ao processo de elaboração dos conteúdos das políticas.

No campo do trabalho, há décadas, vêm sendo desenvolvidos programas que atualmente fazem parte do que se passou a denominar de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), que costuma ser caracterizado como incompleto, instável, frágil, desarticulado etc. Esse Sistema procurou responder, ao seu modo, às diretrizes definidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, desde 1919, estabeleceu em suas Convenções - número 2 e 88 - a proteção ao emprego e o combate ao desemprego como um dos grandes desafios das nações. Esse esforço avança com a criação, em 1975, do Sistema Nacional de Emprego (Sine), estruturado em unidades (agências) distribuídas no território nacional, com os objetivos de:

- a) promover a intermediação de mão de obra
- b) informar e orientar o trabalhador na escolha do emprego
- c) auxiliar a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social
- d) organizar sistema de pesquisa e informação sobre mercado de trabalho

O seguro-desemprego, por sua vez, surgiu uma década depois, em 1986. Sua consolidação se efetivou em 1990, com a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão tripartite e deliberativo (governo, empresários e trabalhadores) que gerencia o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Este fundo foi construído em função das fontes constitucionais de financiamento das finalidades e atribuições, e, com seu funcionamento e aperfeiçoamento, constitui-se no principal instrumento de sustentação financeira e apoio gerencial/operacional à estruturação de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Esse Sistema se desenvolve como conceito institucional e normativo aplicado na relação entre o Estado e o cidadão, que participa na condição de trabalhador na situação de ocupado/empregado, desocupado/desempregado e demandante do direito de um posto de trabalho, de investimento de formação escolar e profissional, de apoio e assistência social, orientação vocacional e profissional, capacitação para empreender uma atividade econômica, entre outros.

O Sistema tem procurado construir respostas, em cada contexto econômico, com ofertas de serviços para atender as demandas gerais, permanentes e específicas de cada momento. Estas demandas têm sido construídas a partir de uma visão teórica/conceitual dotada de abordagem sobre o papel do Estado e da função da política pública que leva em conta a perspectiva da promoção do trabalho e da proteção do trabalhador e da maneira que atua e se relaciona com o sistema de relações de trabalho. Diferentes políticas e ações, em cada contexto e cenário, foram marcadas pelas disputas em relação às diversas visões que davam sentido às diferentes estratégias para ampliar ou restringir, a presença do Estado no mundo do trabalho. Essas diferentes concepções de Sistema, usando os instrumentos já existentes, como o Sine e o seguro-desemprego, entre outros, procuraram ganhar maior envergadura institucional, criando estruturas e mecanismos de gestão para além daqueles já existentes, promovendo políticas e programas complementares de formação profissional e de apoio às políticas de geração direta de emprego e renda, passando progressivamente a envolver estados e municípios e as organizações empresariais e de trabalhadores.

Um exemplo dessa atuação é encontrado na ampliação do programa de seguro-desemprego, que promoveu alterações no tempo de cobertura ou mesmo no universo protegido. Outro exemplo pode ser visto na relevância dada, nos anos 1990, à formação profissional com a ampliação das ofertas, até então mais restritas às instituições do denominado Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai; Serviço Social da Indústria - Sesi; Serviço Social do Comércio - Sesc, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac etc.). Outra mudança em curso diz respeito à quadruplicação da estrutura de ensino técnico de nível médio público federal, e, uma nova e muito mais ampla envergadura de oferta de ensino técnico, educação profissional e educação de jovens e adultos, com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A União atua ainda através do financiamento, por meio do crédito aos micro e pequenos empreendedores (Programas de Geração de Emprego e Renda - Proger) e à agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf), incluídos como atribuição do Sistema. As ações incluem também programas de apoio à infraestrutura como o Pró-Emprego e o Pró-Trabalho. Trata-se de uma rede complexa de serviços para a dimensão do trabalho e do empreendedorismo que atua sobre situações complexas nas quais condições sociais, econômicas, políticas e culturais conformam-se ou se transformam para produzir uma determinada dinâmica de atividade econômica e de perspectiva de desenvolvimento.

A história da estruturação desse sistema ocorre em um mercado de trabalho caracterizado pela heterogeneidade nas formas de ocupação e de contratação. A força de trabalho se mobiliza a partir das oportunidades geradas nos diversos espaços de produção, considerando a diversidade social e a desigualdade eco-

nômica em cada contexto concreto, característica do imenso território nacional e da amplitude das atividades produtivas dos diversos setores. Há, nesta economia e nesta sociedade, entre os extremos da riqueza e da pobreza, um extenso leque de situações que se expressam no mundo do trabalho: de um lado, em ocupações altamente qualificadas, com altos salários e complexos sistemas de proteção laboral e, de outro, um enorme contingente de trabalhadores com baixíssima qualificação, que produz sob forte pressão da insegurança no trabalho, sem proteção laboral, com baixos salários e altos índices de precarização das condições de trabalho. Entre esses extremos, existem várias combinações de possibilidades, mas a característica fundamental está associada ao pertencimento/inclusão (ou não) ao sistema de proteção laboral definido pelo contrato de trabalho regido pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e formalizado no registro na Carteira Profissional e da Previdência Social.

De muitas maneiras, o Sistema procurou incorporar o conceito amplo de força de trabalho e mercado de trabalho, criando políticas e programas voltados tanto para os assalariados formais (assalariados com carteira) e informais (assalariados sem carteira), como para trabalhadores autônomos e por conta própria e empregados domésticos, ou, ainda, através da viabilização de empreendimentos e de atuação para a legalização dos empreendimentos e empresas. Está em debate qual o sentido e capacidade de atender - de maneira ampla - a promoção e proteção que procura incentivar, apoiar e promover a inclusão de todos para participarem desse sistema, seja com a contribuição do empregador ou do trabalhador, seja com o acesso aos instrumentos e institutos de promoção e proteção.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda reúne, atualmente, as políticas e os programas e serviços de:

- a) Intermediação da mão de obra
- b) qualificação profissional
- c) seguro-desemprego
- d) apoio ao empreendedorismo e economia solidária
- e) microcrédito

Os recortes de gênero, raça, juventude, entre outros, fazem parte de cada uma das dimensões do sistema. Em algumas unidades já estão integradas com os programas de transferência de renda.

O seguro-desemprego, especificamente, é um programa para os que se inserem no mercado formal de trabalho. De partida, há um contingente de trabalhadores que está excluído do acesso ao programa de proteção e, ao mesmo tempo, pode fazer parte de um esforço para a inclusão, aumentando assim o total de protegidos. Por outro lado, as empresas participam, ou não, do sistema contributivo de financiamento desse programa, seja porque estão na ilegalidade e fora do sistema ou, de outro lado, porque a política pública cria

regras que as incluem e legalizam, com incentivos ou isenção contributiva. Já o acesso ao benefício do seguro-desemprego exige sempre a comprovação da vinculação ao segmento formal do mercado de trabalho (empresa e relação de trabalho), a partir de um determinado período aquisitivo que relaciona participação no mercado de trabalho e tempo de ocupação, contado retroativamente no momento de requisição do acesso.

O valor do benefício é objeto de definição, diretamente associada à capacidade pública de financiá-lo ou combinada com aportes específicos da sociedade, e com o dimensionamento do contingente apto ao acesso, além da definição do patamar de efetiva utilização. De modo geral, esse programa funciona bem nos mercados que operam com o desemprego friccional, também dito conjuntural, de curta duração. Estudos evidenciam limites para sustentar a proteção diante de crises estruturais do emprego, seja em decorrência da adversidade econômica geral - quando ocorre queda nos montantes aportados para o financiamento e cresce a demanda pelo benefício -, seja como resultado do desemprego estrutural, por mudança de base tecnológica. Nos momentos de crise, há contradição entre a demanda para que o Estado aporte fundos complementares para sustentar esse tipo de programa e, por outro lado, crescem demandas para adequar os programas diante dos limites fiscais. Uma boa gestão dos fundos e dos programas, em tempos favoráveis de crescimento econômico e baixos patamares de desemprego visa fortalecê-los para atuarem nos momentos de crise.

A concepção de sistema integrou – na verdade, procura integrar - o programa de seguro-desemprego às políticas de reinserção no mercado de trabalho, à intermediação de mão de obra, ao investimento em qualificação profissional, ao estímulo à formação de cooperativas, apoio à economia solidária e de microempreendedorismo.

O atual Sistema Público de Trabalho não é institucionalmente orientado para a proteção do emprego. Se, por um lado, a geração de emprego é, fundamentalmente, fruto do crescimento econômico, há, por outro lado, políticas que podem auxiliar ou incentivar, como se pode perceber em várias dimensões da política de educação, de intermediação de mão de obra e de apoio ao empreendedor urbano e rural. Além disso, é necessário que se desenvolva, de maneira complementar, outros programas de proteção ao emprego para os momentos de crise, evitando-se que, diante de crises externas às empresas ou de processos de inovação tecnológica, o desemprego ocorra.

O modelo de sistema de emprego e seguro-desemprego brasileiro está referenciado nos sistemas construídos na Europa no pós-guerra para promover o pleno emprego, buscando reduzir a incidência do desemprego friccional. A eficiência do sistema estava, então, relacionada diretamente ao nível de estruturação e regulação do sistema de relações de trabalho.



A crise geral do mercado de trabalho desde meados dos anos 1970 mudou esse quadro. As crises econômicas e a mudança tecnológica causam impactos dramáticos no emprego, e as políticas de mercado de trabalho passam a ter a incumbência de desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer. Nesse período, emerge nos debates, a formulação das políticas denominadas “ativas” para dinamizar a demanda e a oferta de trabalho. Nesse contexto, a formação profissional e a defesa do empreendedorismo (do lado da oferta) e o estímulo à constituição de micro e pequenas empresas e ao desenvolvimento local (do lado da demanda) foram enfatizados em praticamente todos os países. O sistema brasileiro também atuou em sintonia com esse movimento. Em contraposição, situavam-se as políticas ditas passivas que procuravam agir sobre níveis de desemprego e emprego. Em momentos de crise e de desemprego estrutural - o que significa queima de postos de trabalho e desemprego de longa duração ou mesmo o desalento (a desistência de procura mesmo diante da necessidade de emprego e renda) -, esse tipo de política perde dinamismo e enfraquece, crescendo o destaque para as ditas políticas ativas.

Nos anos 1990, no Brasil, como de resto no mundo desde os anos 1980, abre-se o debate e a formulação da “ativação das políticas passivas”, com a defesa da complementaridade entre as políticas passivas, vinculadas ao mundo da proteção social (seguro-desemprego e aposentadoria antecipada), e as políticas ativas, de acesso positivo, devido à necessidade de melhorar a oferta de trabalho e estimular a entrada no mercado de trabalho.

Neste período, o setor informal se expande; cresce a dificuldade de os jovens conseguirem o primeiro emprego; a empregabilidade dos indivíduos ocupados é ressaltada; os desempregados são responsabilizados pelo *status* de desemprego devido à baixa qualificação; torna-se mais intensa a disfuncionalidade dos mais velhos para o mercado de trabalho; responsabiliza-se a rigidez do sistema de relações de trabalho que não permite o ajuste do custo/salário ao ponto de equilíbrio do mercado. Essas e outras questões costumam ser colocadas e, muitas vezes, os debates e as consequências das opções tomadas adquirem contornos sociais dramáticos.

Durante um longo período, a possibilidade de trabalho (alguma atividade com renda) se colocou como prioridade, acima da possibilidade de um emprego (uma atividade com renda e proteção). Colocava-se em xeque, por exemplo, a própria dinâmica dos mercados internos em sustentar o crescimento. Os debates e políticas procuravam, simultaneamente, diminuir a tarefa do Estado de proteger os trabalhadores, lançando lhes a responsabilidade de buscar seu sustento por meio de uma ocupação, qualquer que fosse, o que também contribuiria para a redução do salário real e o aumento da arrecadação tributária. A flexibilização é o grande valor indutor dessas políticas e a precarização é um resultado que se expande no mundo do trabalho.

É interessante observar que, neste mesmo período, aumentam as possibilidades de aprimoramento do sistema, com as tecnologias da informação e de comunicação eletrônica, favorecendo a reestruturação geral dos sistemas de gestão das políticas públicas, inclusive o de proteção ao trabalho. Nesse mesmo período, observam-se discontinuidades no investimento no sistema de gestão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Enquanto isso, por exemplo, na Previdência Social, na Assistência Social ou na educação ocorre justamente o contrário, ou seja, tem lugar o fortalecimento dos sistemas de gestão. Os resultados alcançados nesses três casos evidenciam que é possível, estratégico e necessário investir em sistemas de gestão eletrônica da informação, de estruturação de redes, equipando unidades de atendimento, reorganizando processos de trabalho e atendimento, unificando cadastros para produzir resultados para a gestão (eficiência e eficácia) do Estado, por meio da economia de recursos e da melhora da qualidade do gasto e pela probidade no uso dos recursos, bem como por meio da promoção da qualidade de atendimento aos usuários/beneficiários.

Observa-se que avanços institucionais implementados em muitas políticas públicas não foram acompanhados no Sistema Nacional de Emprego (Sine), cuja precariedade de funcionamento permanece, principalmente devido à falta de investimento. A situação é agravada pela indefinição das atribuições entre os entes federados e em desacordo com a capilaridade do sistema, em consequência do papel que exercem os municípios e estados, bem como diante dos limites para a gestão e financiamento impostos pela legislação que centraliza na União essas atribuições. A fragilidade do Sine acarreta ineficiências à integração das ações de disponibilização de acesso ao seguro-desemprego, que não integra, de maneira adequada, a oferta das opções de formação profissional e fragiliza a busca ativa de ocupação, o que significa a captação de vagas oferecidas pelas empresas e a disponibilização delas para o desempregado ou demandante do primeiro emprego. A falta de continuidade administrativa e, muitas vezes, a interferência política dos governos estaduais e municipais, combinadas, em alguns casos, com carência de diretrizes oriundas da União, resultaram em significativas diferenças entre os diversos Sines regionais. Os dados são evidentes em indicar que cresceu a demanda de ambos, seguro e intermediação, sem que houvesse melhoria na eficiência geral do sistema e de execução das suas funções e finalidades.

De todo modo, o seguro-desemprego consolidou-se como ferramenta de política pública, ainda que restrita ao mercado de trabalho formal. Ao longo do tempo, houve aumento do número de trabalhadores que acessam o benefício e da taxa de habilitação. Foram criadas novas modalidades de pagamento do seguro-desemprego para o pescador artesanal (1992), o empregado doméstico (2001) e o trabalhador resgatado da condição de trabalho escravo (2003), além da bolsa qualificação, em 1998.

## ELEMENTOS PARA COMPREENDER O PARADOXO DE HOJE – DINÂMICAS DO MERCADO DE TRABALHO

O objetivo deste item é destacar e relacionar aspectos da dinâmica do mercado de trabalho e dos impactos que recaem sobre o Sistema Público de Trabalho. Nele estão reunidas evidências - já indicadas em outros estudos - que caracterizam a dinâmica do mercado de trabalho, das empresas e da atuação do Estado, como subsídio para formar o quadro referencial que orientará as propostas que serão apresentadas na sequência. Para não tornar esse trabalho extenso e muito menos um enfadonho resgate bibliográfico, optou-se por colocar as referências da produção técnica do DIEESE, que pode ser usada para o aprofundamento da questão aqui destacada.

### Mercado do trabalho heterogêneo

O mercado de trabalho no Brasil, assim como em toda América Latina, é caracterizado por uma estrutura ocupacional heterogênea e que tem parcela significativa da população ocupada em situação de informalidade, aqui considerada sob o ponto de vista da desproteção social, relacionada à cobertura da legislação trabalhista e previdenciária<sup>1</sup> (DIEESE, 2012, p. 165-185).

A condição de ocupação pode ser esquematizada nas seguintes possibilidades:

- **Empregados** (protegidos)
  - Empregados com carteira assinada, pelo setor privado
  - Empregados com carteira assinada, pelo setor público
  - Estatutário pelo setor público
  - Militares
- **Empregados** (desprotegidos)
  - Empregados sem carteira assinada, pelo setor privado
  - Empregados sem carteira assinada, pelo setor público
- **Autônomos** ou **Conta Própria** (protegidos ou desprotegidos)
  - Que trabalham para uma empresa
  - Que trabalham para mais de uma empresa
  - Que trabalham para o público (camelô)
  - Dono do negócio familiar
- **Trabalhadores Independentes**
- **Profissionais Universitários Autônomos** (profissionais liberais)
- **Emprego Doméstico**

1. O DIEESE, algumas vezes, para efeito de análise, amplia o conceito de informalidade para a situação em que há ausência da proteção sindical, indicada pela ausência de negociação coletiva e dos instrumentos regulatórios dela derivados (Convenções ou Acordos Coletivos de Trabalho ou mesmo Sentença Normativa decorrente de Dissídio Coletivo julgado pela Justiça do Trabalho). Mas, nesse caso, esse fato não será considerado.

- Empregados com carteira assinada
- Empregados sem carteira assinada
- Demais ocupados

As políticas, os programas e ações do Sistema Público de Emprego atuam nesse quadro ocupacional de referência. Tanto o sistema de intermediação de mão de obra, como a oferta de formação profissional recebem aquelas pessoas que buscam o primeiro emprego, ou que, mesmo trabalhando, estão à procura de uma nova ocupação ou ainda desempregados/desocupados que buscam a reinserção ocupacional. O Sistema deve estar preparado para receber e atender o universo de trabalhadores e encaminhá-los para as diversas modalidades, seja para a intermediação visando um posto de trabalho, de promoção de formação profissional, de acesso ao seguro-desemprego, de orientação vocacional, de assistência social ou de apoio ao empreendedorismo, cooperativismo ou economia solidária. Deve ser observada a estratégia permanente de comunicação para informar o cidadão sobre o direito e o tipo de serviço público oferecido.

O seguro-desemprego é um programa cujo acesso ocorre diante do rompimento do vínculo de emprego a partir de certas condicionalidades, basicamente:

- a) o rompimento do vínculo de emprego ocorre por iniciativa do empregador, sem justa causa;
- b) ter um tempo mínimo de contrato de trabalho efetivo;
- c) ter passado um período mínimo de tempo entre os acessos ao seguro.

A combinação das condições (b) e (c) varia<sup>2</sup>. Nessa estrutura, os trabalhadores que formam o universo que pode se habilitar ao acesso ao seguro-desemprego são os:

- Empregados
  - Empregados com carteira assinada, pelo setor privado
  - Empregados com carteira assinada, pelo setor público
- Emprego doméstico
  - Empregados com carteira assinada

Há, portanto, aqueles que, mesmo ocupados formalmente, não têm acesso ao programa (estatutários e militares, ou os empregadores). Outros estão ocupados e têm participação contributiva ao sistema de previdência, mas não têm acesso ao sistema de proteção durante a vida laboral. É o caso, por exem-

2. Existem também políticas específicas para condições especiais de ocupação que são recebidas pelo programa do seguro-desemprego, como, por exemplo: pescadores durante o período do defeso, quando a pesca fica proibida; ou trabalhadores libertos das condições de trabalho análogas ao escravo.

plo, do empreendedor individual, conta própria, autônomo ou profissional liberal, que contribuem para a Previdência Social, têm o direito de acessar o benefício da aposentadoria, mas, diante da descontinuidade de sua ocupação, não têm direito ao seguro-desemprego, ou ainda diante de acidente de trabalho, não recebem nenhum benefício durante o afastamento. Existem ainda aqueles ocupados que não têm acesso a nenhum tipo de proteção de renda durante e pós vida laboral - assalariados sem carteira, conta própria e autônomo sem participação contributiva à Previdência Social.

O sistema tem e articula programas e serviços que devem ser oferecidos potencialmente a todos os que estão em idade e condição ativa. Isso requer um conjunto de atribuições e requisitos para o bom funcionamento do sistema. No mesmo “espaço” existem outros programas que requerem a comprovação dos critérios para o acesso, exigindo outras atribuições e outros requisitos do sistema. Trata-se, assim, de um sistema que, potencialmente, deve estar preparado para informar e atender a toda a força de trabalho, integrando os programas e serviços para milhões de pessoas diariamente.

Observa-se, nos últimos anos, uma mudança da condição de ocupação. Houve, e ainda ocorre, um acentuado processo de formalização, o que significa que o contingente de ocupados na condição de empregados com carteira assinada pelo setor público, pelo setor privado ou no emprego doméstico vem crescendo. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), os assalariados com carteira representavam 32% dos ocupados em 2001 e em 2011 passaram a representar 42% (45% em 2012) do contingente ocupado. O percentual de assalariados sem carteira diminuiu de 24% para 20%, o de trabalhadores por conta própria caiu de 23% para 21%, o de militares permaneceu em 7%, e a categoria entre outros passou de 14% para 10% no mesmo período. Há, nesse fenômeno, um processo de deslocamento de ocupações informais e sem proteção social e laboral para o assalariamento com carteira. Pessoas que já estavam no mercado de trabalho passaram a compor o universo daquelas que estão protegidas pelas políticas públicas. Mesmo entre os ocupados por conta própria, autônomos, profissionais liberais, cresceu a parcela daqueles com participação contributiva ao sistema de proteção social.

A taxa de crescimento anual de vínculos formais foi equitativa, mais intensa nas regiões mais pobres e com maior informalidade: 12% na região Norte; 8,6% no Nordeste; 7,7% no Centro-Oeste; 6,3 % no Sudeste e no Sul, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais-MTE). Esse foi um resultado importante para o enfrentamento da desigualdade. No período de 2001 a 2012, foram criados mais de 20 milhões de empregos formais com carteira, um crescimento de 74%. Importante registrar que, ao crescer a formalização, aumentou o universo dos que têm direito de acesso às políticas públicas de trabalho.

Simultaneamente, houve o crescimento populacional, o que ampliou em 24% a população ocupada: em 2001, o total foi estimado em 76 milhões de pessoas e passou para 94 milhões de pessoas, em 2012. Houve, também, expansão dos ocupados protegidos, isto é, com carteira de trabalho assinada. Há um virtuoso processo de inclusão pelo trabalho protegido, porque novos postos de trabalho estão sendo criados e porque postos de trabalho assalariado sem carteira foram legalizados.

### **A informalidade atual**

A informalidade das empresas e do trabalho é um grave problema no Brasil e na América Latina. Ocorrem atualmente, no Brasil, mudanças não previstas no mercado de trabalho nos anos 1990. Apesar das dificuldades de se indicar tendências, pois estão associadas a inúmeros fatores, pode-se inferir que é possível dar continuidade ao processo de formalização do trabalho pelo assalariamento com carteira. Para tanto, precisa ser mantida a tendência de crescimento econômico por um longo período e isso depende de inúmeros fatores: investimento, poupança, mercado interno, concorrência internacional, crise internacional, produtividade, tecnologia etc. Também precisa ser observada uma dinâmica favorável para o desenvolvimento da base industrial do país, as repercussões que essa dinâmica deve exercer sobre a produtividade da agricultura e pecuária, dos serviços e do comércio, com equidade na distribuição dos investimentos produtivos e sociais.

Não se pode deixar de destacar, entretanto, que a necessidade de incremento da produtividade, baseada, em parte, na inovação tecnológica e na melhoria dos processos de gestão, tem impacto desfavorável sobre o volume de postos de trabalho. Observa-se, também, que a inovação que reduz postos de trabalho tende a ser mais intensa quanto mais crescem os salários e os custos do trabalho. Se, por um lado, um dos efeitos positivos do incremento da produtividade sobre toda a economia é sustentar o crescimento, por outro, o efeito sobre o mercado de trabalho pode ser, a depender das características do próprio crescimento, o de promover a queima de postos de trabalho (substituição de trabalho vivo por trabalho morto). No entanto, pela ampliação geral da capacidade instalada de produção da economia, é possível gerar outros novos postos de trabalho.

O processo de crescimento observado até aqui favoreceu um movimento de deslocamento ocupacional para o assalariamento com carteira de pessoas oriundas do:

- Empregados sem carteira assinada, pelo setor privado (desprotegido) – uma migração mais direta, também associada à formalização da empresa ou regularização da relação de trabalho, pela oportunidade da legalização, pelo incentivo ou fruto da fiscalização. A formalização das micro e pequenas em-

presas, casada a outras políticas de apoio como crédito, assistência técnica e gerencial, compras governamentais, entre outras, induzem à regularização da atividade econômica com impactos positivos sobre a informalidade. Não se pode deixar de considerar o aspecto coercitivo da fiscalização do trabalho nesse campo, incluindo os médios e grandes empreendimentos.

- Empregados sem carteira assinada, pelo setor público. Majoritariamente contratados por municípios, dependem da capacidade de financiamento do setor público e da fiscalização.

- Autônomos ou conta própria - quando a oferta do assalariamento representa um incremento da renda, da segurança ou do desenvolvimento profissional etc., a opção por um emprego assalariado com carteira pode ocorrer.

- Que trabalham para uma empresa - este é caso que pode ser objeto de uma fiscalização mais acentuada para a regularização da terceirização precarizante, pois, em muitos casos, trata-se de uma fraude trabalhista, ou seja, um terceiro que encobre uma verdadeira relação de subordinação que deveria, pela Lei, ser assalariada.

- Que trabalham para mais de uma empresa

- Que trabalham para o público (camelô) - este é o caso no qual a qualidade do posto de trabalho ofertado pode atrair a mudança para o assalariamento.

- Dono do negócio familiar - idem ao anterior.

- **Trabalhadores Independentes**

- **Profissionais Universitários Autônomos** (profissionais liberais) - menor propensão de mudança.

- **Emprego Doméstico**

Empregados sem carteira assinada – com a regularização do direito do trabalhador doméstico pode ocorrer o aumento da formalização das trabalhadoras ocupadas como mensalistas (DIEESE, 2012, p. 145-163).

Segundo a Pnad 2012, estima-se que 44% da força de trabalho ocupada estavam em situação de informalidade, o que correspondeu a cerca de 42 milhões de pessoas. Considerando que uma dinâmica favorável de crescimento poderia trazer para o assalariamento com carteira 20 milhões desses trabalhadores, as políticas elegíveis - entre elas o seguro-desemprego - devem estar preparadas para responder a um universo em torno de 70 milhões de trabalhadores.

Deve-se ter em conta que o Sistema Público de Trabalho, ao considerar a heterogeneidade ocupacional, deve atuar no sentido de criar e promover políticas de proteção da renda destinada às ocupações não assalariadas, conta própria e autônomos especialmente, bem como atuar para eliminar a condição de assalariamento sem carteira.

## A informalidade no meio rural

As estatísticas (Pnad 2011) indicaram que 15% das pessoas estavam

ocupadas em atividades agrícolas, o que representava em torno de 14 milhões de indivíduos. Desses, pouco mais de 30% eram empregados, sendo 17% empregados permanentes e 13%, empregados temporários; outros 26% eram trabalhadores por conta própria e 24% trabalhadores na produção para o próprio consumo. Estima-se que mais de 35% dos ocupados eram empregados com carteira de trabalho (DIEESE, 2012, p. 113-118).

Proporcionalmente, o contingente de trabalhadores na informalidade é muito mais acentuado no meio rural, e a migração para o assalariamento com carteira de trabalho aumenta o número de trabalhadores habilitados para receber o benefício do seguro-desemprego. Além do trabalho temporário, também excluído do acesso ao seguro-desemprego, encontram-se todas as demais formas de ocupação que não têm acesso ao seguro-desemprego e às demais políticas de proteção. Há um enorme desafio para se promover a proteção laboral e previdenciária ampla para essa parcela da força de trabalho.

### **A mulher no mercado de trabalho**

A participação da mulher no mercado de trabalho se consolidou nas últimas décadas com o contínuo crescimento da força de trabalho feminina. Em 2012, segundo a Pnad, 42% dos ocupados eram mulheres (39 milhões) e destas, 45% estavam na informalidade (18 milhões). A taxa de participação feminina no mercado de trabalho foi de 53%, enquanto a dos homens chegou a 72% (DIEESE, 2012, p. 215-232).

Isso indica, por um lado, que há espaço para aumentar a participação da mulher no mercado de trabalho e ampliar a formalização daquelas que já trabalham na informalidade. Há em curso, por exemplo, um processo de mudança importante no emprego doméstico, no qual mais de 90% das ocupadas são mulheres. Nos últimos anos, vem diminuindo o contingente ocupado nessa atividade.

A inserção da mulher no mercado de trabalho coloca, para as políticas públicas, mais pressão para a oferta de creches e educação infantil e abre espaço para a necessária revisão da cultura de compartilhamento das responsabilidades familiares na divisão das tarefas domiciliares e com o cuidado dos filhos. Deve-se destacar que também cresceu o número de famílias em que a mulher é o único adulto responsável pelo domicílio.

### **Os jovens**

O Censo realizado pelo IBGE em 2010 indicou que, em torno de 83% dos jovens viviam no meio urbano e 17%, em áreas rurais. Estima-se que cerca de 80% dos jovens com idade entre 16 e 29 anos trabalhavam em ocupações subordinadas, entre eles, 45% empregados com carteira, 25% assalariados sem carteira e 6% empregados domésticos (5,0% sem carteira, somente 1% com carteira) (DIEESE, 2012, p. 233-263).



As características e questões que marcam o ingresso dos jovens no mercado de trabalho envolvem, frequentemente, a necessidade e a busca de renda, o que os leva, muitas vezes, a entrar muito cedo no mercado de trabalho, abandonando o estudo pela dificuldade de combinar ambas as atividades. Outras vezes, a ocupação é, para o jovem, um teste para escolha profissional e para a empresa serve como uma oportunidade de formação, observação e seleção. A baixa qualidade dos postos de trabalho no Brasil, em grande quantidade oferecida aos jovens, com condições de trabalho ruins e baixo rendimento, jornadas amplas e inadequadas para combinar com estudos, não só não incentiva a continuidade no posto de trabalho, como acelera o seu rompimento. Além disso, algumas características nesta fase da vida permitem maior flexibilidade para arriscar novas oportunidades, sem contar as inquietudes decorrentes das dificuldades nas escolhas. Ressalte-se, por exemplo, o descompasso entre a formação auferida, a qualidade do conhecimento acumulado e defasagem escolar e cognitiva para empreender uma formação específica.

### **Os informais não assalariados**

Se o Sistema Público de Trabalho, no que tange ao acesso ao seguro-desemprego, não considera as ocupações não subordinadas como base para o acesso ao benefício, não se deve desconsiderar que o contingente de ocupados não assalariados é significativo. Por um lado, esses trabalhadores também sofrem infortúnios em relação à saúde, acidentes de trabalho com afastamento temporário ou impedimento definitivo, bem como necessitam da aposentadoria. O atual sistema de proteção não tem mecanismos equivalentes aos dos assalariados com carteira para os trabalhadores informais não assalariados. Esforços foram feitos no caso da previdência social com impactos substantivos. Contudo, o aprimoramento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deve considerar esse contingente como um universo a ser incluído com políticas e programas específicos, seja em termos de saúde, previdência e manutenção de renda.

### **O desemprego**

Se a última década do século passado foi marcada pela desestruturação do mercado de trabalho, esse movimento teve continuidade até 2003, quando a taxa de desemprego medida pela Pesquisa e Emprego e Desemprego (PED) atingiu 20,8% no conjunto de regiões metropolitanas pesquisadas e no Distrito Federal. A dinâmica econômica se alterou com impactos positivos sobre o desemprego, que foi reduzido para 10,5%, em 2012. Esse movimento, como indicado anteriormente, foi mais intenso pelo crescimento do assalariamento com carteira e a redução do assalariamento sem carteira. (DIEESE, 2012).

Há ainda, nas regiões metropolitanas, um contingente de 10% da força de trabalho desocupada ou ocupada em trabalhos precários, que se de-

claram demandantes e à procura de emprego. Assim, há espaço para a expansão da força de trabalho ocupada e, simultaneamente, aumento da participação entre os ocupados do assalariado com carteira. Esse movimento amplia o universo do contingente que passa a ter direito de acesso ao sistema de proteção do seguro-desemprego.

Ainda no que se refere ao desemprego, deve-se destacar que o tempo de procura vem diminuindo. No início dos anos 2000, o tempo de procura variava de 44 semanas na Região Metropolitana de São Paulo a 66 semanas no Distrito Federal, caindo para 37 semanas, em São Paulo, e 57 semanas no Distrito Federal (2009). Também caiu o contingente com mais de um ano de desemprego, por exemplo, em São Paulo, de 21,8% para 14,0% no mesmo período. Deve ser registrada a queda no desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento.

Em síntese, a população ocupada aumentou e, simultaneamente, o desemprego foi reduzido com forte participação do assalariamento com carteira de trabalho e incremento da participação da mulher no mercado de trabalho. Observa-se, em alguns casos, a redução da participação dos mais jovens no mercado de trabalho, explicado pela recomposição da renda familiar e pela diminuição do desemprego do chefe de família, o que permite que se faça a opção pelo investimento na formação do jovem.

A redução do desemprego já se faz sentir no meio empresarial, pois é recorrente, no último período, a demanda por parte do setor produtivo referente à falta de mão de obra.

### **A rotatividade**

O mercado de trabalho brasileiro sempre se caracterizou por elevadas taxas de rotatividade, o que revela que há extrema flexibilidade para o empregador promover o rompimento do vínculo de emprego. A inexistência de mecanismos que limitem a demissão imotivada; a baixa precupação do empresariado com o investimento em qualificação para expressivos segmentos da força de trabalho; a disponibilidade de uma vasta oferta de mão de obra desempregada ou ocupada de maneira precária e sem proteção laboral e social; a baixa escolaridade e a insuficiente formação profissional; a ocupação como meio de seleção; a substituição como meio de reduzir o custo do trabalho são alguns dos fatores que explicam esta dinâmica do mercado de trabalho nacional.

As características do intenso processo de estabelecimento e rompimento de vínculos de emprego foram largamente estudadas pelo DIEESE, inclusive por meio de análises produzidas em cooperação com o MTE (DIEESE, 2012, p. 281-289).

Em síntese, os estudos revelam que 1/3 dos vínculos de emprego existentes no ano (contratos de trabalho) são rompidos por iniciativa do empregador, o que gera a condição para o acesso ao seguro-desemprego. Esse percentual já

desconta aquelas substituições decorrentes de falecimento, aposentadoria, desligamento a pedido do trabalhador, transferência, situações que não caracterizam motivos para o acesso ao seguro-desemprego, seja porque representam saída do mercado de trabalho, seja porque estão fora das regras de acesso.

Era de se esperar que, com a redução do desemprego (PED 2003 = 20,8% para PED 2012 = 10,5%), houvesse a diminuição da pressão sobre o seguro-desemprego. Essa expectativa, presente na lógica econômica, considerava o que ocorre em mercados de trabalho homogêneos como, por exemplo, o europeu, no qual o sistema de proteção realiza sua atribuição sobre o contingente de assalariados já inscritos no sistema, pois esta é a condição ao entrar no mercado de trabalho. Infelizmente não é esse o caso brasileiro. Como já destacado, o mercado de trabalho brasileiro, além de apresentar, no início dos anos 2000, as maiores taxas de desemprego medidas, ainda o fazia sobre uma estrutura ocupacional heterogênea, com informalidade alta e crescente.

O fenômeno observado nesses últimos 10 anos - que combinou a redução do desemprego com o aumento da formalização por meio do assalariamento com carteira de trabalho - fez crescer o universo dos trabalhadores incluídos no sistema de proteção. Esse período pode ser considerado de forte movimento de ampliação do universo protegido. Reduziu-se o desemprego ampliando, simultaneamente, o universo dos protegidos pelo seguro-desemprego. Trata-se de um ótimo resultado.

Ao mesmo tempo, o incremento da atividade econômica com a redução do desemprego, passou a colocar em debate o denominado “pleno emprego”, o que significa, a partir da fala dos empresários, que há demanda por força de trabalho que não é respondida quantitativa e/ou qualitativamente. Sem entrar no debate se há ou não “pleno emprego” (com uma taxa de desemprego metropolitano de 10%), o que vale destacar é a recorrência com que a questão é colocada, evidenciando-se que, de fato, deve estar ocorrendo um descasamento entre a demanda e a oferta. Isso pode ocorrer por diferenciação da alocação da demanda e oferta no território; por desequilíbrios entre as ocupações oferecidas e os profissionais existentes e disponíveis; por *déficit* de qualificação por parte do trabalhador; pela baixa qualidade dos postos de trabalho oferecidos ou pelos baixos salários, entre outros motivos.

Contudo, o que é aparentemente estranho é que nessa mesma década em que ocorre a redução de desemprego, o aumento da formalização e o anunciado aumento da carência de mão de obra, simultaneamente se observa o incremento da taxa de rotatividade dos celetistas decorrente da iniciativa de rompimento do vínculo de emprego por parte do empregador (taxa descontada), que passa de 40,9%, em 2003, para 43,1%, em 2012. O que ocorre?

Observa-se que a ampliação do contingente ocupado de maneira formal, ao reduzir o desemprego, acentuou ainda mais a taxa de rotatividade,

movimento que faz aumentar o contingente de pessoas que têm acesso ao benefício do seguro-desemprego, por exemplo.

O intenso processo de contratação e desligamento está associado a inúmeros fatores, tais como:

- A sazonalidade da atividade econômica devido a ciclos da natureza nas atividades agrícolas (corte da cana-de-açúcar, colheita da laranja, entre tantos outros);

- Ao ciclo da obra no setor da construção, da obra como um todo ou das suas etapas específicas;

- O aumento acentuado da demanda de força de trabalho nos ciclos de venda no comércio (final de ano, dia das mães ou pais etc.);

- A diversidade de ocupação demandada para atendimento de eventos nos mais variados setores;

- Aos contratos assalariados com prazo determinado no setor público, na área da educação e saúde, que com recorrência demitem e contratam quase o mesmo contingente de trabalhadores, ou que permitem a estes o estabelecimento de vários vínculos de emprego;

- Os ajustes regulares que as empresas fazem em todos os setores para adequar o volume de trabalho à demanda da produção;

- A demanda por trabalho associada à demanda do projeto;

- A perversa natureza da atividade econômica das empresas que aloca/vendem mão de obra, cujo contrato de trabalho tem o prazo associado à venda realizada;

- Ao processo seletivo que o contrato de experiência propicia às empresas, demitindo aqueles que não se adequam ou respondem aos requisitos;

- As ocupações de curtíssima duração, especialmente no setor de serviços, nos mais variados eventos, por exemplo,;

- Ciclos de ajustes de custos de produção, rodando parte da força de trabalho visando à redução dos salários.

- As transferências entre unidades da mesma empresa.

Ora, se a taxa de rompimento de vínculos não só permanece, mas cresce, sobre um contingente ocupado que passa a ter direito de acesso ao seguro-desemprego que se expande, os impactos sobre o seguro-desemprego tendem a ser (e foram) de aumento do acesso e dos dispêndios. Sabe-se que em torno de 1/3 dos vínculos de trabalho rompidos geram o direito ao acesso ao seguro-desemprego (DIEESE, 2012).

Do conjunto dos estudos, é possível sistematizar os seguintes aspectos relevantes da rotatividade e impactos para o acesso e uso do seguro-desemprego:

- A taxa de rotatividade por iniciativa do empregador (demissão) permanece alta e em elevação (40,9% em 2003 e 43,1% em 2012).

- O percentual de desligamento:

- Em até 2,9 meses, que, em 2002, era 28,3%, subiu para 30,6% em 2012;
- De 3 a 5,9 meses, a taxa de desligamento se manteve em 15% (2002 e 2012);
- De 6 meses a 11,9 meses, subiu um ponto percentual (em 2002 era 19,2% foi para 20,2%);
- Até 1 ano, o total de desligamentos passou de 62,5%, em 2002, para 65,5%, em 2012.

■ Setorialmente, a construção civil e a agricultura apresentam as maiores taxas de rotatividade (87,4% e 65,9% respectivamente em 2012).

### **A terceirização**

O fenômeno da terceirização se expande e consolida nos anos 1990 e continua crescendo na relação entre empresas e entre empresa e ente público. A contratação da prestação de serviço passou a envolver, além das atividades acessórias (vigilância, segurança, limpeza, alimentação), inúmeras atividades relacionadas ao processo de produção ou mesmo funções e atividades de serviço público. Grande parte desses empregos é caracterizada como do setor de serviços - ou seja, são empresas prestadoras de serviço, apesar de trabalharem em atividades de produção industrial ou no setor público, por exemplo. A relação entre duas empresas em que uma assume serviços da outra sobrepe o ciclo de contratação e demissão dessas empresas e desses setores pode gerar demissão quando há encerramento dos contratos entre as empresas.

A terceirização é um fenômeno que está transformando a produção econômica, tornando mais complexas as relações entre empresas tomadoras e prestadoras de serviços. Muitas vezes, essa prática acaba promovendo e consolidando a precarização das condições de trabalho e as diferenciações salariais entre os trabalhadores da tomadora e da prestadora de serviço.

Nos debates recentes sobre a regulamentação da terceirização, problemas foram levantados para serem tratados no processo regulatório da relação entre os contratos entre as empresas - as que contratam terceiras e as empresas prestadoras de serviço e entre estas e seus trabalhadores. De todo modo, a rotatividade nessas empresas é alta (setor de serviços), assim como é elevado o número de trabalhadores que nelas atuam: estima-se que 12 milhões é o universo de trabalhadores que podem ter vínculo com uma empresa prestadora de serviços terceirizados. Existem ainda indicações de que há crescimento do total de empresas prestadoras de serviço, bem como do trabalho autônomo para uma ou mais empresas. Esse fenômeno desloca empregos dos demais setores, principalmente industrial, para o setor de serviço.

## Demissão

Se a taxa de rotatividade é um termômetro para medir a estabilidade dos vínculos de trabalho - por meio da relação entre as admissões e demissões -, a observação direta sobre o fluxo de demissão remete ao fenômeno que qualifica o universo de trabalhadores ocupados para o acesso ao seguro-desemprego. No Brasil, há plena liberdade de demissão por parte do empregador privado, desde que cumpridas as formalidades e realizados os pagamentos previstos em lei ou convenção/acordo coletivo.

Isso se verifica a partir do volume de trabalhadores desligados imotivadamente que, em 2002, somavam 9,1 milhões e, em 2012, foram 16,5 milhões, o que representa crescimento de 80%.

## As micro e pequenas empresas

Em 2011, as micro e pequenas empresas superaram 6,3 milhões de estabelecimentos em atividade (em 2000 eram 4,2 milhões). Em 2011, contavam 15,6 milhões de empregados com carteira de trabalho (contra 8,6 milhões em 2000), o que representa um crescimento de 5,5% ao ano. Em 2011, as micro e pequenas empresas foram responsáveis por 99% dos estabelecimentos, 51,6% dos empregos privados não agrícolas e quase 40% da massa de salários (DIEESE, 2012, p. 187-198).

O comércio responde por 51,5% dos estabelecimentos de micro e pequenas empresas e o setor de serviços por outros 33,3%, o que soma 85% dos estabelecimentos. Ambos os setores promovem alta rotatividade e grande volume de demissões.

Ao mesmo tempo, as micro e pequenas empresas foram objeto de políticas públicas visando fortalecê-las do ponto de vista econômico. Simplificações e desonerações tributárias (Super Simples) significaram apoios importantes ao fortalecimento desse tipo de empreendimento, possibilitaram a formalização e legalização, bem como, por decorrência, promoveram a ampliação da formalização de postos de trabalho.

As micro e pequenas empresas, optantes do Simples e isentas de contribuir para o FAT, são responsáveis pela demissão de 40% dos beneficiários que acessam o seguro-desemprego, o que representa 37,5 % dos dispêndios com o benefício.

## O salário mínimo

Desde 2002, o salário mínimo é objeto de uma política de valorização, fruto de acordo firmado com as Centrais Sindicais e transformado em Lei em 2011. Essa política está indicada para vigorar até 2023, mas requer, a partir de 2016, a definição do critério que será seguido, que hoje determina a correção pela variação do Produto Interno Bruto (PIB), mais a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Nesse período, o salário mínimo teve reajuste nominal de 229% (saindo de R\$ 200,00, em 2002, para R\$ 678,00, em 2013), o que representa um aumento real acima da inflação de mais de 70% no período.

Estudos e pesquisas evidenciam o papel estruturante e sustentador da política distributiva que reduziu as desigualdades no país, em período e intensidades recordes. Como o mínimo é a base para a fixação do piso do benefício do seguro-desemprego, e considerando a proporção dos benefícios que estão próximos ao piso, o crescimento do salário mínimo resulta em impacto nos dispêndios do benefício.

### **Desigualdade, renda e inclusão**

A desigualdade caiu de maneira acentuada, segundo o Coeficiente de Gini<sup>3</sup>, de 0,553 (2001) para 0,500 (2011) e, no mesmo período, a renda *per capita* anual real aumentou de R\$ 16.482,00 para R\$ 21.252,00. A renda familiar média *per capita* passou de R\$ 687, em 2003, para R\$ 932 a.a., em 2011, com os maiores aumentos observados no Nordeste e no Centro-Oeste (2,9% a.a.), mesmo movimento que se observa no rendimento médio real no trabalho principal, que cresceu 3,3% a.a. no Nordeste, 3,1% no Centro-Oeste e 1,3% no Sudeste. Estes são alguns dos movimentos que explicam a redução das desigualdades.

Se, de outra maneira, a renda domiciliar *per capita* real for dividida em quintis, a renda do 1º quintil - segmento que reúne os 20% mais pobres - cresceu 5,1% a.a., enquanto a renda do 5º quintil - ou seja, dos 20% mais ricos - aumentou 0,7% a.a., no período de 2001 a 2011. Esse comportamento colaborou para a redução da pobreza e para a diminuição do trabalho infantil.

De outro lado, a expectativa de vida chegou a 74,1 anos, em 2011, enquanto em 2001, era 70,4 anos. A taxa de mortalidade infantil caiu de 26,1 para 15,7, entre 2001 e 2011. A taxa de frequência escolar para a população de 6 a 14 anos atingiu 98,3% e o número médio de anos de estudo chegou a 9,6 anos para população na faixa entre 25 a 30 anos. Na última década, quase dobrou o número daqueles que cursam ensino superior, que em 2012 somaram 6,9 milhões de brasileiros.

Esses indicadores evidenciam as dimensões das mudanças populacionais, econômicas e sociais que têm impacto no mundo do trabalho: mais pessoas no mundo do trabalho, vivendo mais, com maior nível de escolaridade e com renda crescendo. Entretanto, somente 10% dos postos de trabalho que são criados exigem formação superior dos candidatos e quase 40% dos jovens com nível superior de ensino trabalham em postos que exigem nível médio de ensino.

3. *Índice ou Coeficiente de Gini* - medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).

As ocupações de auxiliares, ajudantes, serventes, assistentes estão na base das contratações, seguidas pelos escriturários, vendedores, atendimento ao público, com rendimentos na faixa de até dois salários mínimos.

## **ELEMENTOS PARA COMPREENDER O PARADOXO DAS DINÂMICAS DO SEGURO-DESEMPREGO**

Como explicar o paradoxo do aumento com os gastos com o seguro-desemprego?

- Em 2012, foram concedidos 8,2 milhões de benefícios, contra 4,9 milhões em 2002, crescimento de 72% no número de beneficiários e de 125% com os gastos;

- A taxa de habilitação (percentual de quantos se habilitam diante do total dos que requerem) foi de 96,5%, em 2012. Em 2002 era de 98,3%;

- A taxa de reposição média (valor recebido pelo segurado em relação ao salário que ele tinha), que em 2007 era de 58,8%, em 2012, foi de 62,8%;

- O crescimento do salário médio real foi de 29%, no período de 2002 a 2012;

- Crescimento da população economicamente ativa - crescimento populacional com reflexo sobre o mercado de trabalho e com aumento da presença da mulher no mercado de trabalho;

- Diminuição do desemprego - aumento do universo dos ocupados;

- Aumento da formalização - aumento do universo da proteção social laboral e social;

- Dinâmica do jovem no mercado de trabalho: tendência para vínculos mais curtos e intensificação de rompimentos.

- Terceirização que aumenta o setor de serviços e o total de vínculos relacionados aos contratos;

- Micro e pequenas empresas com aumento da formalização, altas taxas de rotatividade e demissão, participação não contributiva e alto índice de acesso ao seguro-desemprego;

- Aumento do contingente protegido com aumento da rotatividade;

- Crescimento do salário mínimo;

- Crescimento dos salários médios;

- Inclusão dos pescadores, em breve do emprego doméstico (sem participação contributiva).

De outro lado, destacam-se ainda três limitações sobre política do seguro-desemprego e a relação entre esta política e as demais políticas públicas de trabalho devem ser consideradas:

- A curta duração do benefício no Brasil (cinco meses), comparativamente ao tempo de desemprego no país (São Paulo - tempo médio de procura



é de 37 semanas = 9 meses), se comparada à duração média do seguro em outros países.

■ O seguro-desemprego “consome” boa parte dos recursos direcionados para o Sistema Público de Emprego, incluindo as políticas de intermediação e qualificação profissional, quando são consideradas apenas aquelas monitoradas ou custeadas pelo MTE.

■ O seguro-desemprego representou, em 2012, 68,2% dos gastos correntes com políticas de emprego, enquanto o abono salarial participou com 30,5% e a intermediação de mão de obra e a formação profissional, juntas, somaram menos de 0,5% dos recursos.

Os estudos também indicam que os beneficiários do seguro-desemprego espelham a realidade da base do mercado de trabalho brasileiro. São, na maioria, jovens, com escolaridade geralmente elevada - com alta participação dos segmentos com 2º grau completo -, na faixa de um a três salários mínimos, dos setores de comércio e serviços, ainda que com especificidades regionais importantes.

O seguro-desemprego só não exerce um papel mais importante em virtude da sua reduzida duração temporal, fazendo com que o trabalhador procure muitas vezes antecipar sua reinserção no mercado, com frequência de forma precária.

Daí a importância de se procurar expandir a duração do benefício para algumas regiões e alguns segmentos da força de trabalho que tendem a sofrer períodos mais extensos de desemprego ou que sejam mais facilmente “contratados” para atividades essencialmente precárias. Para coibir estes desvios do programa, torna-se importante maior vinculação com as demais políticas de emprego.

Há dificuldades para promover a integração entre o programa seguro-desemprego e as demais políticas que compõem o Sistema Público de Emprego, o que é ainda mais agravado pela falta de clareza sobre o modelo institucional capaz de viabilizar a articulação entre os programas e projetos voltados para a reinserção do trabalhador, não só em nível nacional, mas também estadual e local.

## **O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT**

O programa seguro-desemprego, como mecanismo de proteção ao trabalhador em situações de não trabalho decorrentes de causas como rescisão involuntária do contrato de trabalho, suspensão temporária da atividade econômica ou de situações análogas a de escravo, tem como fonte de financiamento os recursos arrecadados pelo Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). As

receitas geradas das contribuições ao PIS/Pasep compõem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal fonte de financiamento do programa seguro-desemprego e do abono salarial.

Do montante arrecadado, segundo previsão constitucional (artigo 239), 40% destinam-se ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) que, na condição de tomador do recurso, remunera o Fundo no valor correspondente à variação da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), quando se trata de financiamento em moeda nacional e pela Taxa de Juros do mercado interbancário de Londres (Libor), quando se tratar de financiamento em moeda estrangeira. Além desse recurso ordinário definido constitucionalmente, o BNDES pode receber aportes do FAT, no montante equivalente à diferença entre a receita e a despesa do fundo, denominados de depósitos especiais, com aplicação e remuneração definida pela resolução 439/2005 do Codefat. Em 2013, a TJLP definida, pelo Conselho Monetário Nacional, foi de 5%, referente a cada trimestre do ano.

Além das receitas arrecadadas das contribuições relativas ao PIS/Pasep, compõem as receitas do FAT as remunerações dos recursos das aplicações financeiras e outros encargos definidos constitucionalmente e de regulamentações próprias do Codefat.

Os recursos do FAT são destinados ao programa seguro-desemprego que agrega uma multiplicidade de ações. Entre essas ações está o pagamento dos benefícios das diversas modalidades do seguro-desemprego, do abono salarial, repasse ao BNDES (artigo 239 da Constituição Federal), do custeio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que opera as ações de intermediação de mão de obra (IMO) e da qualificação profissional.

O programa seguro-desemprego atende a diversas situações de suspensão do trabalho, cujo fato gerador decorre de ações que são independentes da vontade do trabalhador. Nessa condição estão: rescisão unilateral do contrato de trabalho (pessoa jurídica) do empregado doméstico com o devido recolhimento do FGTS (pessoa física); suspensão temporária das atividades empresariais por problemas de ordem econômico-financeira (bolsa qualificação); o trabalhador resgatado da condição análoga de escravo; e o trabalhador que, por determinado período de tempo, tem a atividade suspensa (defeso), como forma de preservação das espécies no meio ambiente, como é o caso dos pescadores artesanais.

O valor e o número de parcelas dos benefícios dependem da modalidade em que se enquadra o trabalhador, de acordo com as regras definidas pela lei e das normativas do Codefat.

O abono é pago anualmente aos trabalhadores que prestam ou prestaram serviços às empresas que contribuem para o PIS/Pasep, desde que sua remuneração média mensal não ultrapasse dois salários mínimos na época de seu pagamento, acrescido do rendimento do Fundo, dos ingressantes anterior-

res à promulgação da Constituição Federal de 1988, depois de cinco anos de carência para o primeiro acesso.

Os recursos repassados ao BNDES destinam-se a investimentos privados que promovam o desenvolvimento econômico. A intermediação de mão de obra (Sine) são ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, conforme previsão legal (Lei 7.998/90). Com o objetivo de atuar sobre um mercado de trabalho com assimetria de informações, o Sine realiza a intermediação entre a procura e oferta de trabalho. Ainda no âmbito do programa seguro-desemprego, estão previstas ações de geração de informações sobre o mercado de trabalho, de apoio à geração de emprego e renda, identificação profissional (carteira de trabalho) e da ocupação (CBO).

### **Evolução das receitas e despesas no período 2002-2012**

Na comparação entre 2012 e 2002, a receita nominal total proveniente da arrecadação do PIS/Pasep apresentou crescimento nominal de 265,2%. Descontada a Desvinculação das Receitas da União (DRU), a receita nominal total do FAT aumentou 252,1%. As receitas financeiras cresceram 146% e as denominadas “outras receitas”, 140%, no mesmo período. Em termos de participação na receita total, na média do decênio, a arrecadação do PIS/Pasep representou 67,2% da receita total, as financeiras, 30%, repasses do tesouro nacional - que tiveram início em 2008 - 1,1% e outras receitas, 1,7%. Essas proporções revelam a importância da arrecadação do PIS/Pasep na composição da receita total do FAT.

No mesmo período em análise, a despesa total cresceu, em termos nominais, 459,61%, incluído nesse resultado o repasse ao BNDES. O pagamento dos benefícios do seguro-desemprego, em suas diversas modalidades, aumentou 375,4%; o do abono, 848,9% e o repasse para a execução das atividades da Intermediação de Mão de Obra (IMO) e do BNDES (artigo 239) cresceram 52,5% e 257,1%, respectivamente. No caso das transferências para execução do programa de qualificação profissional, as despesas diminuíram 62,4%, o mesmo ocorrendo na conta denominada “outras despesas”, cujo montante de gasto em 2012, na comparação com 2002, teve redução de 35,2%.

Na média, no período em análise, a participação de cada despesa na despesa total mostra a seguinte configuração: as despesas com o benefício do seguro-desemprego representaram 48,1% dos gastos totais; o abono, 17,6%; a qualificação profissional, 0,4%; a IMO, 0,3%; outras despesas, 1,8% e o repasse ao BNDES, de 31,8%. Somadas com o repasse ao BNDES, as despesas relativas à qualificação profissional IMO e as classificadas como “outras”

compõem um terço das despesas do FAT. Se acrescentadas as despesas do abono, remontam a 51,1% das despesas, superando a proporção do seguro-desemprego.

Da análise da evolução das receitas e despesas, em termos reais, observa-se que, até 2008, há um relativo equilíbrio, com saldo líquido nas contas do FAT. A partir de 2009, as despesas passam a ser equivalentes às receitas e, em 2012, ocorre ligeiro crescimento das receitas e estabilidade nas despesas.

### **FAT e orçamento público**

A constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador, previsto na Lei nº 7.998/1990, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, com gestão tripartite e paritária, destina-se ao custeio do programa de seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. Por essa vinculação a finalidades específicas, o governo federal, justificando a necessidade de atender despesas obrigatórias, adota o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União, no montante de 20% das receitas.

O FAT, definido pelo legislador como um fundo desvinculado do orçamento da União e com finalidades específicas, em tese, deveria ser isento da desvinculação de suas receitas. No entanto, desde a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), alterado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e atual DRU, com previsão de manutenção até 2015 (EC61/2011), o FAT tem parte de sua receita (20%) oriunda da arrecadação do PIS/Pasep, direcionada para o Tesouro Nacional, como parte da política do governo federal de manter suas previsões de *superávit* primário.

De acordo com essa política da União, do valor total de R\$ 310,8 bilhões, arrecadados no período de 10 anos, pela conta PIS/Pasep, o governo contingenciou R\$ 62,2 bilhões e o fundo operou com R\$ 248,6 bilhões.

Somada à política de desvinculação das receitas, está a desoneração das alíquotas do PIS para empresas de prestação de serviços de transporte coletivo, de empresas enquadradas pela lei do Simples e do comércio varejista que operam com produtos da cesta básica. O efeito sobre o montante arrecadado certamente terá impacto sobre as ações definidas pelo ordenamento legal e pelo Codefap sobre a política de proteção do trabalhador desempregado, uma vez que tem crescido as despesas do programa seguro-desemprego. Entre 2003 e 2012, a desoneração do PIS/Pasep passou de R\$ 800 milhões para R\$ 8,2 bilhões, um aumento de 883%. As desonerações e isenções retiraram R\$ 51,7 bilhões de receita, que somados aos R\$ 78,7 bilhões desvinculados pela DRU, perfazem R\$ 130 bilhões em uma década.

Considera-se que o desequilíbrio atual do sistema não deriva da arquitetura de financiamento original. Em princípio, esta estrutura é sustentável e

suficiente para financiar o sistema de proteção ao emprego, incluindo a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Assim, o problema atual tem como principal fator o desvio da fonte constitucional de receita do sistema, que é o PIS/Pasep.

A reposição do Tesouro como contrapartida das desonerações e da DRU foi bem mais modesta, chegando apenas a 4% do valor que deixou de entrar no caixa do FAT. Estes números fizeram soar um alerta para 2013 e 2014, para quando a previsão de *déficit* no FAT passou a demandar um aporte maior do Tesouro. A situação, entretanto, é ainda mais grave para 2014, uma vez que o FAT utilizou todo o seu patrimônio que excede a reserva mínima de liquidez em 2013 para cobrir os gastos correntes, mesmo com um aporte recorde do Tesouro.

Para 2014, o gasto tributário no PIS/Pasep previsto é de R\$ 11,6 bilhões e a retenção estimada da DRU, de R\$ 11 bilhões. Neste cenário, é impossível pensar na sustentação do FAT sem novos aportes do Tesouro, mesmo com o corte de despesas. A previsão do *déficit* ou do aporte complementar do Tesouro, feito pela Secretaria do Codefat, é de R\$ 8,9 bilhões, o que equivale, na prática, ao valor que a DRU retém.

As receitas que deixam de entrar no Fundo também apresentam impacto sobre a receita financeira do FAT. A estimativa é de que a perda de arrecadação de cerca de 64,9 bilhões, entre 2009 e 2012, pudesse gerar, em 2013, cerca de R\$ 4,26 bilhões de receita financeira (considerando que 40% deste montante em poder do BNDES seriam remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e o restante pela taxa Selic).

Em 2002, 38,2% dos trabalhadores com vínculo formal de emprego recebiam até dois salários mínimos, e estavam credenciados a receber o abono salarial. Em 2012, esse percentual subiu para 53,5%, o que representa um crescimento médio anual de 1,5 ponto percentual.

Em 2002, a receita oriunda da arrecadação do PIS/Pasep foi de R\$ 12,9 bilhões. Desse total, R\$ 2,6 bilhões (ou 20%) foram contingenciados. Foram gastos R\$ 5,8 bilhões com o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego, em suas diversas modalidades, R\$ 1,3 bilhão com pagamento do abono salarial, R\$ 155,3 milhões para as ações de qualificação profissional e R\$ 92,4 para intermediação de mão de obra. Em 2012, o total arrecadado na conta PIS/Pasep foi de R\$ 49,1 bilhões, o contingenciamento, de R\$ 9,8 bilhões e foram gastos R\$ 27,6 bilhões com o pagamento de benefícios do seguro-desemprego, R\$ 12,3 bilhões com o pagamento do abono salarial, R\$ 58 milhões com as ações de qualificação profissional e R\$ 141 milhões com as ações correlacionadas à intermediação de mão de obra.

No período em análise, o total de parcelas passíveis de recebimento (seis), a média de parcelas pagas do seguro-desemprego foi de 4,2.

## A QUESTÃO DAS FRAUDES

O problema das fraudes está presente em todos os sistemas públicos e privados. Se, por um lado isso não justifica muita coisa, indica, de todo modo, que todo Sistema deve ter como uma das suas diretrizes de estruturação coibir fraudes.

O fato de que existam fraudes no programa e que alguns segmentos exerçam atividades econômicas enquanto recebem o benefício não permite fazer afirmações taxativas de uma correlação entre seguro-desemprego e informalidade. Aliás, se existe uma correlação forte seria entre a limitação do acesso ao benefício e os impactos perversos em termos de elevação da precarização do mercado de trabalho.

Resta saber se a elevação da rotatividade, indicada anteriormente, deve-se ao aumento da fraude no seguro-desemprego - estimulando uma saída oculta do posto de trabalho para acumular o benefício - ou se, de fato, reflete uma dinâmica ocupacional que afeta prioritariamente alguns segmentos do mercado de trabalho. Ou seja, é o trabalhador conivente com a rotatividade, ou ele surge como “vítima” de uma dinâmica que caracteriza algumas ocupações e trabalhadores com alguns atributos específicos?

Os dados apresentados nos outros estudos indicados e resumidos acima indicam que a segunda hipótese se aproxima mais da realidade social brasileira.

## PRINCÍPIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA/POLÍTICA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO EMPREGO E DE TRABALHO DECENTE

A promoção do desenvolvimento do país pressupõe a geração de empregos e ocupações de qualidade. Neste sentido, o emprego e a renda constituem um “bem público de interesse geral” e cabe ao Estado atuar para promover, viabilizar, preservar e, diante do infortúnio do desemprego, criar e sustentar programas e políticas que protejam o trabalhador com renda e ações para a reinserção ocupacional.

Do ponto de vista estratégico, as evidências do nosso padrão recente de desenvolvimento atestam a relevância das políticas distributivas associadas à Previdência Social e ao Bolsa Família, bem como, e principalmente, da geração de emprego e renda pelo trabalho, para a transformação das iniquidades econômicas e sociais que presidem a vida de milhões de pessoas.

As transformações na qualidade do crescimento gerando emprego formal com aumento da renda e redução do desemprego deve - e o enunciado é normativo e estratégico - criar condições para que:

- Haja mudanças nas dinâmicas econômicas e sociais perversas que caracterizam a informalidade, a insegurança e a precariedade no mercado;
- Sejam fortalecidas as negociações coletivas como meio de estruturar novos padrões de relações de trabalho;
- Seja fortalecido o fundo de financiamento das políticas públicas;
- Seja criada capacidade institucional para o Sistema Público de Trabalho fazer frente às suas finalidades no momento de crise (desemprego, inatividade por doença e perda da renda);
- Sejam protegidos os empregos diante de situações de adversidade externa que atinjam o nível de atividade das empresas.
- Sejam criados mecanismos de proteção para as ocupações não salarizadas.

Nesse sentido, a atual conjuntura requer mobilizar e reunir os atores sociais para, no espaço do diálogo social e de negociações complexas, pactuar novos níveis de formulação de política pública de trabalho. Nessa formulação, o enfoque da proteção ao emprego deve ganhar relevância; o apoio à promoção de emprego decente deve ser finalidade permanente, com emprego formal e trabalho de qualidade; e a capacidade, robustez e institucionalidade para a proteção devem ser permanentemente preservadas e fortalecidas.

As diretrizes emanadas da 1ª Conferência Nacional de Promoção do Emprego e Trabalho Decente e da 2ª Conferência Nacional de Emprego, Trabalho e Renda são as bases para a construção desse espaço de elaboração e implantação de políticas públicas coetâneas com os desafios e com as diretrizes prospectivas de desenvolvimento.

A centralidade da política de valorização do salário mínimo e seus efeitos distributivos não devem ser contidos diante do impacto que têm na política e nos programas de proteção. Do mesmo modo, a inclusão pelo emprego formal e a ocupação protegida de milhares ou milhões de trabalhadores devem ser recepcionadas pelo Sistema Público de Trabalho, capaz de transformar-se para absorver esse incremento. Evidencia-se a necessidade de um olhar integrado de todas as dimensões da política pública de trabalho, seja em termos de revisar políticas de financiamento, seja na definição de como abordar a oferta de programas e serviços para que todos estejam protegidos da melhor maneira.

Se, de um lado, há o desafio de universalizar o acesso ao direito de promoção e proteção em um mercado de trabalho heterogêneo, há também o desafio de desenhar um sistema que atenda, com qualidade, o universo que demanda, com critérios de acesso que sejam socialmente justos e com equilíbrio no financiamento, principalmente com segurança e robustez para enfrentar períodos de adversidade no mercado de trabalho.

Diante dos desafios de inclusão pelo trabalho protegido, frente aos graves problemas pelos quais passa o Sistema Público de Trabalho para respon-

dê-los, vislumbra-se que será necessário redesenhar o sistema como um todo, considerando-se o aumento do universo das pessoas que a ele se integrarão, os programas, políticas e serviços que o comporão, bem como as bases do seu financiamento. O debate sobre as alternativas e as escolhas deve resultar de um célere processo de diálogo e negociação nos espaços institucionais hoje já existentes, ampliando a participação pública e da sociedade, para que as escolhas sejam acompanhadas de compromissos com a implantação e a mudança, no tempo adequado diante das urgências.

## **DESAFIOS PARA O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO**

Diferentemente dos períodos de recessão e de altas taxas de desemprego quando, diante da ausência estrutural de postos de trabalho, o Sistema Público de Emprego procurava ativar iniciativas de empreendedores, ou mesmo desenvolvia políticas quase de caráter assistencial para preservar algum tipo de renda e manter a autoestima dos trabalhadores, agora, o atual padrão de desenvolvimento econômico, requer outro tipo de Sistema Público de Emprego, promovendo o trabalho como elemento estruturante do desenvolvimento.

A sustentação do crescimento depende, em parte, da própria manutenção dos empregos, dos investimentos em qualificação técnica e elevação da escolaridade dos trabalhadores, bem como da boa eficiência e eficácia na intermediação de mão de obra. Cabe ao sistema garantir a qualificação dos trabalhadores e o acesso aos postos de trabalho, além de favorecer a melhor relação sistêmica entre demandantes de força de trabalho e os trabalhadores que procuram empregos.

Essas diretrizes devem atuar para elevar a qualidade dos postos de trabalho e favorecer o processo de formalização, seja pelo assalariamento com carteira, seja ampliando os instrumentos de proteção laboral e previdenciária daqueles que trabalham em ocupações não assalariadas.

Duas experiências recentes de negociação nacional tripartite de condições de trabalho destacaram o papel estratégico que deve cumprir o Sistema Público de Trabalho. Os atores sociais, em mesa nacional de negociação, protagonizaram a celebração de acordos nacionais que visaram a promoção da qualidade nas relações de trabalho e indicaram demandas concretas e urgentes ao Sistema Público de Trabalho. O primeiro foi no setor de produção de açúcar e álcool, no qual usinas/usineiros e sindicatos/Contag/trabalhadores rurais no corte da cana-de-açúcar, junto com o governo federal, construíram o “Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar”. O segundo foi promovido por empresas do setor da construção/sindicatos patronais, trabalhadores da construção/sindicatos/Centrais Sindicais,



junto com o governo federal, que celebraram o “Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Construção”. Nesses dois Compromissos foram produzidos diagnósticos sobre os problemas existentes nas relações de trabalho e estabelecidas medidas a serem implantadas. Destacam-se, desses compromissos, as seguintes questões:

- O grave problema da informalidade e da qualidade dos postos de trabalho;
- Os graves problemas que trazem para os trabalhadores a intermediação promovida pelo chamado “gato”;
- O problema da rotatividade e seus desdobramentos;
- A demanda por investimento em qualificação;
- Os problemas de saúde e segurança no trabalho.

Nesses dois casos foi destacada, no Protocolo, como papel do governo, a promoção de um Sistema Público de Trabalho que:

- Ofereça aos trabalhadores e às empresas um adequado sistema de intermediação de mão de obra, eliminando o “gato” na relação de intermediação entre os trabalhadores e as empresas;
- A necessidade de o Sistema Público de Emprego integrar os programas, políticas e serviços;
- A importância de o Sistema atender às especificidades das demandas das empresas e dos trabalhadores, no contexto da diversidade do território nacional;
- A urgência da oferta qualificada de educação profissional de nível médio e de educação profissional integrada à elevação de escolaridade de jovens e adultos.

Ao mesmo tempo, o país estruturou um amplo programa de renda mínima, o Bolsa Família, que busca criar condições, inclusive econômicas, para que pessoas miseráveis e pobres passem a ter condições de transformar a própria condição de vida, especialmente por meio do trabalho. Um dos objetivos desse programa é oferecer condições gerais para essa mudança, o que, além da renda e da assistência social, implica a oferta da formação profissional e educação escolar, bem como a possibilidade de encontrar um emprego. Por outro lado, os empregadores demandam maior qualificação profissional e elevação da escolaridade da força de trabalho.

O governo federal tomou a decisão de centralizar a oferta de educação e educação profissional de nível médio, formação profissional continuada e de elevação de escolaridade de jovens e adultos, todos hoje reunidos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Com isso, o Ministério da Educação passa a ser o responsável pela execução dessa política, subtraindo essa função do Sistema Nacional de Emprego (Sine), operado pelo MTE. Contudo, compete ao MTE encaminhar as demandas de qualificação

do público inscrito no Sine, bem como promover a intermediação de trabalho para os egressos do Pronatec.

O Pronatec estrutura-se a partir da rede federal de escolas técnicas e institutos federais, integra as instituições do chamado Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, entre outros). Atualmente articula a oferta dos sistemas estaduais e, em breve, integrará a oferta privada de educação e formação profissional.

É necessário construir uma nova relação da oferta de formação, intermediação de mão de obra e acesso ao seguro-desemprego. O Sistema Público de Trabalho deve investir no desenvolvimento e articulação de um bom serviço de intermediação de mão de obra, integrado ao programa de seguro-desemprego que, juntos, poderão cumprir novas funções, ao fornecer informações sobre demanda de ocupações oriundas das empresas e organizações, bem como indicar as carências e demandas de formação por parte dos trabalhadores.

Entende-se que hoje um verdadeiro e qualificado Sistema Público de Trabalho depende da sinergia e integração que o Pronatec terá com um sofisticado sistema de intermediação de mão de obra estruturado a partir dos municípios e estados, articulado pela União. As atribuições devem ser bem definidas entre os entes, integrado com o programa de seguro-desemprego, funcionando como um serviço único, capaz de oferecer um amplo leque de alternativas para a (re)inserção ocupacional e o desenvolvimento de diversas trajetórias ocupacionais. Há necessidade de revisão metodológica do Sistema S para atender demandas sobre o perfil do trabalhador ou beneficiário de programas de transferência de renda com baixa escolaridade ou em situação de vulnerabilidade social.

## **O FINANCIAMENTO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E O FAT**

Considera-se estratégico avaliar o atual padrão de financiamento do Fundo de Amparo do Trabalhador. Se a DRU já era uma retirada que diminuía a capacidade de o Fundo constituir reserva capaz de fazer frente aos desafios nos momentos de crise no mercado de trabalho, mais recentemente o conjunto de isenções e renúncias oriundas das desonerações e da simplificação tributária (Simples) reduziram muito as receitas. Isso não só fragilizou a capacidade de financiamento do Fundo para os momentos de crise, mas tem gerado incapacidade operacional corrente. Não cabe discutir o mérito da política de desoneração, mas de avaliar seus efeitos sobre a base de financiamento do Fundo.

O Fundo tem um universo a ser atendido:

- todos os trabalhadores nas políticas de emprego, trabalho e renda;
- as empresas, na demanda por força de trabalho;
- a economia, ao proteger a renda;

■ a sociedade ao preservar estabilidade diante do desemprego e iniciativa de procura por colocação ocupacional.

Há um objetivo de longo prazo e permanente de inclusão de milhões de trabalhadores que ainda estão excluídos desses direitos e de integrar as empresas ao sistema. Quando a DRU ou as desonerações retiram receitas do Fundo, comprometem sua capacidade de atuar para a consecução desses objetivos, bem como fragilizam as estratégias de gestão para enfrentar adversidades no emprego, no momento em que mais se faz sentir a necessidade do sistema. O sucesso das desonerações promove ou sustenta o emprego que, pelo patamar da rotatividade, sustenta a demanda de acesso ao Sistema.

O sucesso do Simples formaliza empresas e empregos, aumentando o contingente que demanda os programas e serviços. A inclusão, por opção política correta, de trabalhadores específicos, pescadores, por exemplo, aumenta o contingente que acessa o sistema sem financiamento. As fontes do Sistema não foram criadas para cumprir todos esses objetivos ao mesmo tempo. Esses novos objetivos devem vir acompanhados por novos aportes, compensando as receitas que deixaram de ser realizadas pela opção realizada.

Duas ordens de preocupações estão colocadas. A primeira trata da questão de curto prazo de como financiar os gastos correntes do Sistema. O anúncio de que o *déficit* operacional será coberto pelo Tesouro, pode levar à falsa ideia de que há má gestão do Fundo e do Sistema. Os gestores e o Codefat vêm levantando, permanentemente, preocupações e indicando soluções a serem tomadas. Entretanto, a solução de curto prazo é: aporte complementar do Tesouro Nacional, combinado com investimento na reestruturação de todo o Sistema.

A segunda questão é o financiamento de longo prazo e o lastro que deve ter o Fundo para sustentar o Sistema no cumprimento de suas finalidades nos momentos de crise. Deixar como alternativa para os momentos de crise o aporte do Tesouro Nacional pode se constituir em opção de alto risco, visto que a crise no mercado de trabalho é sempre reflexo de uma crise econômica maior, que, geralmente, afeta as receitas públicas. Portanto, é provável que quando o Fundo vier a requerer aportes mais substantivos do Tesouro Nacional, seja também o momento de maior fragilidade deste.

Portanto, enfrentar a questão da recomposição das fontes de financiamento é fundamental para o padrão de curto prazo, e estratégico para as atribuições de longo prazo.

Há ainda outra fonte que são as receitas oriundas das aplicações. Em período recente houve uma perda de receita corrente em consequência da queda geral das taxas de juros, o que é uma situação positiva para o país e para o setor produtivo. O Fundo deve ser capaz de operar com novo patamar de taxa de retorno da aplicação do patrimônio financeiro. Há também a receita

oriunda das aplicações feitas por meio do BNDES, cujo capital encontra-se disponível com taxa de retorno definida. Não parece razoável pensar na recuperação de parte desse capital, destinado ao investimento (mesmo com previsão legal), para financiar os gastos correntes. Interessa que os investimentos do BNDES sejam bem sucedidos, apoiando o incremento da atividade econômica, fortalecendo a produção, gerando empregos e renda.

Por isso, para a recomposição das receitas do Fundo, é necessário e urgente:

- Confirmar os repasses do Tesouro Nacional para a movimentação corrente do Fundo;
- Formular as propostas de como a União reconstituirá o Fundo, com os montantes correspondentes aos valores das desonerações da Contribuição do PIS/Pasep;
- Para 2015, apresentar Projeto de Emenda Constitucional para que não haja incidência da DRU sobre a arrecadação da contribuição PIS/Pasep;
- Debater a oportunidade de novas fontes, como a regulamentação do artigo 239 da Constituição Federal: “O financiamento do Seguro-Desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”.

## **O SISTEMA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA (SINE) E O SEGURO-DESEMPREGO**

É consenso a necessidade de promover mudanças no Sistema Público de Emprego (Sine) em virtude de sua persistente ineficácia, ineficiência e baixa efetividade na gestão e operacionalização das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, o que cria facilidades para a permanência e reprodução de inúmeros problemas no mercado de trabalho.

Esse diagnóstico foi profundamente debatido nos anos 2004 e 2005, em congressos regionais e nacionais sobre as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda, mobilizados pelo Codefat, MTE e Fórum Nacional de Secretarias Estaduais do Trabalho (Fonset). As discussões partiam da necessidade de alterações no modelo de gestão e execução das políticas de mercado de trabalho procurando, especificamente, atender ao conjunto dos trabalhadores mais vulneráveis socialmente.

Uma ampla crítica a estas políticas públicas foi elaborada, considerando a forma como haviam sido concebidas e implantadas até então. Os principais problemas apontados foram: dispersão e fragmentação das políticas; sobreposição de iniciativas e gastos; desvinculação do problema do desemprego, baixa qualificação e desestruturação do mercado de trabalho em razão da crise das estratégias

empresariais e das políticas econômicas vigentes; frágil institucionalização das políticas públicas de emprego e dos mecanismos para sua operacionalização; frágil relação federativa e de participação e controle social das políticas; entre outras.

Do II Congresso Nacional, realizado em 2005, resultou a proposição de criação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), que ampliava o que era o Sine até então, e visava integrar, articular, ampliar e descentralizar as políticas desse campo. Visava, ainda, fortalecer a relação federativa (com estados e municípios) e a participação social via estrutura descentralizada do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que são as Comissões ou Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego.

A unidade básica do SPETR deveria ser o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, que reuniria um conjunto de ações em um só local, desobrigando o trabalhador de procurar agências diferentes para ter acesso a diferentes programas, especialmente quanto à intermediação de mão de obra. Neste caso, a articulação e informatização dos vários centros deveriam permitir a existência de um cadastro único do trabalhador inscrito como demandante de emprego, fazendo com que o mesmo procurasse o Centro que lhe fosse mais conveniente. Da mesma forma, todos os centros teriam acesso às vagas disponíveis, facilitando a atividade de cruzamento do perfil dos trabalhadores e o perfil exigido pelas empresas.

Com a introdução do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, o trabalhador teria uma única porta de entrada para o Sistema: o serviço de intermediação de mão de obra. Isso passaria a ocorrer mesmo que o objetivo do trabalhador fosse o acesso ao seguro-desemprego ou participar de um curso de qualificação social ou profissional. Somente no caso dos trabalhadores autônomos/por conta própria, autogestionários, agricultores familiares, trabalhadores assentados ou em processo de assentamento, o ingresso no Sistema se daria por outras “portas de acesso” (funções), que não necessariamente o serviço de intermediação de mão de obra.

Convém destacar que todo Centro, na concepção do II Congresso, seria obrigado a executar as funções de orientação e intermediação de mão de obra, inscrição para habilitação ao seguro-desemprego e qualificação social e profissional e, de forma complementar, as demais funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Dessa maneira, os diversos órgãos participantes do Sistema deveriam adequar as estruturas dos centros sob sua responsabilidade para atender esses requisitos de operacionalização.

Os debates, nesse II Congresso, também reafirmaram a necessidade de impulsionar e fortalecer políticas econômicas geradoras de mais e melhores empregos e oportunidades de trabalho, inclusive o trabalho associado ou iniciativas empreendedoras. Afirmaram ainda a necessidade de integrar as políticas de desenvolvimento social, ampliando a proteção social e permitindo maior

apoio para inclusão ou recolocação no mercado de trabalho dos trabalhadores mais pobres e submetidos a situações de vulnerabilidade social.

A partir das resoluções do II Congresso e da proposição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, foram impulsionadas algumas iniciativas com o propósito de enfrentar os desafios que se colocavam para a gestão e operacionalização do chamado SPETR. As medidas partiram do Codefat e do MTE, que propuseram o instrumento transitório do Convênio Único com os grandes municípios e estados para promover a integração e articulação das ações nos territórios e a cooperação federativa na execução das ações. Com isso, esperava-se ganhar maior empenho em planejamento (desde o local até o nacional) e racionalidade para a operacionalização das políticas e melhores condições para a coordenação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em nível nacional pelo MTE.

Com relação ao sistema de gestão - que deveria integrar as políticas e os Centros Públicos, em paralelo à implantação dos Convênios Únicos - houve um Termo de Ajuste de Conduta que determinava a mudança do responsável pelo sistema informatizado de gestão do Sine, o Sistema de Gestão das Ações e Emprego (*Sigae*). Dessa forma, promoveu-se a migração do sistema de gestão da Datamec para a Dataprev, que passou, assim, a se chamar *Mais Emprego*. Os agentes envolvidos na operacionalização do SPETR procuraram aproveitar a ocasião para aprimorar o sistema de gestão, que apresentava uma série de debilidades diante da necessidade de integrar, ampliar e articular ações e agentes operadores. Porém, esse resultado não foi plenamente alcançado até o momento, uma vez que o Sistema passa ainda por inúmeras instabilidades e perdeu um conjunto de funcionalidades que permitiam, no sistema anterior, um gerenciamento descentralizado pelos postos de atendimento do Sine (relatórios gerenciais e outros) das informações registradas a respeito dos trabalhadores cadastrados, das vagas captadas e do resultado dos encaminhamentos. Além disso, permitia um olhar crítico em relação ao comportamento do mercado de trabalho demonstrado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Outro problema recorrente nos postos é que os diversos sistemas do governo federal não dialogam. Isto dificulta muito a integração das políticas.

Também houve a iniciativa de elaborar um projeto de lei para criar o SPETR, instituindo as funções dos vários entes da federação e mecanismos de operacionalização e financiamento, para evoluir em relação ao instrumento provisório (convênio). Porém, apesar do Projeto de Lei ter sido elaborado, não chegou a ser encaminhado para o Congresso Nacional. Além disso, a resolução do Codefat (466/2005), que procurou dar concretude às principais resoluções do II Congresso, foi revogada, em 2007, pela Resolução 560 do mesmo Conselho. Com isso, houve significativas mudanças no modelo que estava em

construção pois foi incluída a possibilidade de estabelecimento de convênio entre o MTE e entidades privadas sem fins lucrativos, gerando riscos de distúrbios na gestão das políticas no plano local, já que poderá existir mais de um gestor no mesmo local, o que se torna pouco racional do ponto de vista da gestão e pode conduzir novamente à sobreposição de ações.

## **DIRETRIZES PARA A RETOMADA DO SPETR/SUE E O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA E DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO**

Em 2010, o MTE mobilizou, coordenou e protagonizou a 1ª Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente (CNETD), que avançou na formulação mais geral sobre o que se entende por qualidade do emprego e do trabalho e reafirmou várias das diretrizes emanadas da II Conferência. Se, de um lado, estão todas as dimensões que constituem o sistema de relações de trabalho, as políticas para mulheres, negros, jovens, entre outros, existe também a indicação das diretrizes para o Sistema Público de Trabalho, que agora adquire a concepção de Emprego e Trabalho Decente.

Para o desenvolvimento articulado de políticas públicas de trabalho por meio do SPETR, ou o que, neste momento, começa a ser apresentado pelo MTE e passou a ser denominado de Sistema Único de Emprego (SUE), serão aqui indicadas as diretrizes. Essas diretrizes foram reunidas a partir dos documentos do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (MTE, 2005), da Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego produzida pela Universidade de Brasília, das propostas debatidas no Codefat, das conclusões do 1º Congresso de Emprego e Trabalho Decente (2010), bem como do trabalho que vem sendo desenvolvido ao longo dos anos. Desse conjunto de propostas podem ser destacadas:

### **Princípios gerais**

#### **■ Articulação:**

- a. O SPETR/SUE deve ter uma concepção que favoreça a plena articulação entre os programas e políticas de intermediação de mão de obra e seguro-desemprego;
- b. As políticas de educação, formação e qualificação profissional, devem se articular com o serviço de intermediação de mão de obra e seguro-desemprego;
- c. A articulação deve ser possível em todos os níveis de atuação, desde o local ao nacional;
- d. As políticas do SPETR/SUE devem se articular com as demais políticas sociais e de seguridade.

e. Por articulação entende-se:

- Bases cadastrais compatibilizadas;
- Sistema de cadastros integrados (Item 12.16);
- Definição de critérios de acesso e procedimentos de cada programa;
- Regras e procedimentos integrados, voltados para a simplificação e a facilidade para o usuário e a segurança e probidade para a gestão pública em todos os níveis.

■ **Cooperação, compartilhamento e transparência:**

a. A construção das normas de funcionamento e processos de trabalho deve favorecer ao trabalho cooperado entre as pessoas e as organizações;

b. A cooperação deve favorecer o compartilhamento das responsabilidades e atribuições;

c. Sistemas eletrônicos de gestão devem propiciar a elaboração de relatórios de gestão que favoreçam a avaliação de metas de processo e de resultados;

d. Os sistemas devem favorecer a integração com os usuários (trabalhadores e empregadores) da maneira mais direta possível, com procedimentos de acompanhamento dos fluxos, em especial, nos casos da intermediação de mão de obra e do seguro-desemprego;

e. As unidades do SPETR/SUE devem ter uma gestão que favoreça e incentive a cooperação, buscando sempre a complementaridade entre os atores que atuam no Sistema, atuando a partir de planos de trabalho elaborados no contexto local, articulados às políticas nacionais e transversais.

■ **Universalizar o acesso:**

a. O SPETR/SUE deve orientar-se para universalizar o acesso como direito do cidadão;

b. Deve-se observar a política de comunicação e divulgação dos serviços para todas as comunidades;

c. A distribuição física das unidades de atendimento deve responder ao desafio de universalizar o acesso, em especial dos mais pobres, principalmente integrado ao Programa Bolsa Família;

d. A logística da unidade física de atendimento deve ser organizada de maneira a reunir, na mesma unidade, o atendimento de todas as políticas, programas e serviços;

e. Integrar em rede todas as ações do Sistema e com as demais políticas sociais.

**Políticas que devem compor o Sistema Público**

■ **Integração:**

a. O SPETR/SUE deve promover a contínua integração de todas as



suas funções diretas e destas com as demais políticas públicas relacionadas às questões do trabalho;

b. Especial atenção deve ser dada ao beneficiário do Programa Bolsa Família, colocando-se como instrumento ativo a inserção produtiva desses trabalhadores.

c. Deve-se integrar:

- Seguro-desemprego
- Orientação profissional
- Intermediação de mão de obra
- Educação e qualificação profissional;
- Certificação profissional;
- Produção e difusão de informações sobre mercado de trabalho e

ocupações;

- Inserção no primeiro emprego;
- Fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte;
- Emprego apoiado;
- Microcrédito;
- ProJovem Trabalhador;
- Economia Solidária em Desenvolvimento - Políticas da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)
- Central de Trabalho Autônomo.

■ Jovem deve receber atenção especial:

a. Indicação de oportunidades de investimento na formação profissional de nível médio para os jovens;

b. Indicação de oportunidades de elevação de escolaridade integrada à formação profissional para jovens e adultos;

c. Cadastrar sempre todos os jovens oriundos dos cursos de educação profissional;

■ Articular a certificação de habilidades e competências.

a. O sistema de formação deve dar base para a certificação de habilidades e competências para reconhecer práticas profissionais, saberes e conhecimentos desenvolvidos e acumulados pelo trabalhador ao longo da sua vida.

■ Pronatec

a. O SPETR/SUE deve ser um grande orientador de demandas de formação, qualificação (trabalhador) e de ocupação (empresa), produzindo prospecção a partir de cada comunidade;

b. Produzir informações, análise e conhecimento sólidos a respeito do presente para prospectar possibilidades no futuro para cada contexto local e territorial;

c. As unidades do Sistema devem desenvolver capacidade para promover espaços de diálogo social para fazer prospecção de demanda de força de trabalho e qualificação profissional. Essa atividade deve ser desenvolvida na concepção de cooperação interinstitucional e com a lógica do planejamento do desenvolvimento local;

d. Até 2013, os cursos eram indicados e contratados pelo MTE junto ao Sistema S. Em 2013, o Ministério passou a solicitar aos postos apresentação de diagnóstico local com as demandas do mercado, para então investir na qualificação demandada pelo próprio mercado local. Isso está sendo considerado como um avanço e a proposta deveria ser reforçada junto ao Observatório.

#### ■ Observatórios do Trabalho

a. Constituir capacidade local de promover a observação da dinâmica do desenvolvimento local e a demanda por força de trabalho e formação profissional;

b. Apoiar pesquisas capazes de produzir conhecimento sobre a realidade local;

c. Produzir estudos de diagnósticos, prospecções e proposições que orientem os trabalhos e animem o diálogo social;

d. Implantar metodologia de diálogo social para construir diagnósticos e planos de ação no contexto do desenvolvimento local e de construção de compromissos coletivos para a ação e intervenção social e econômica.

#### **Aprimorar a institucionalidade do Sistema**

■ Para aprimorar a institucionalidade é preciso melhorar a legislação, a regulamentação e a normatização do Sistema, de modo a:

a. Garantir a operação contínua e ininterrupta do Sistema;

b. Aprimorar os critérios de repasse de recursos para os executores do Sistema, garantindo a continuidade, introduzindo qualidade no atendimento e na aplicação dos recursos.

c. Criar a institucionalidade adequada ao investimento financeiro no sistema por parte de todos os entes federados;

d. Definir as atribuições de cada ente federado junto ao Sistema.

e. Desenvolver cadastro integrado entre formação e intermediação que permita acompanhar o itinerário formativo e ocupacional dos trabalhadores cadastrados;

f. Desenvolver mecanismos de monitoramento e avaliação da execução das políticas;

#### ■ Agências Privadas

a. Alterar a regulação das agências privadas de intermediação de mão de obra, garantindo a primazia do Estado e integrando-as ao SPETR/SUE (vagas e demandantes de ocupação).

■ **Gestão Tripartite**

a. Fortalecer a gestão tripartite do Sistema, com mecanismos de planejamento, de controle social e divulgação de informações, desde o município, passando pelo Estado e articulados com o Codefat;

b. Desenvolver programas de formação de Conselheiros para o aprimoramento da capacidade de gestão;

c. Promover o diálogo permanente entre o Codefat e as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, o trabalho em rede e o compartilhamento de atribuições e responsabilidades;

d. Criar condições para que as Comissões Municipais e Estaduais atuem como conselho deliberativo no seu âmbito.

■ **Aprimorar a operacionalização do Sistema**

■ **Unidades Físicas:**

a. O SPETR/SUE deve investir na (re)estruturação de unidades físicas descentralizadas, distribuídas no território, com o objetivo de articular a capilaridade do Sistema;

b. Investir na adequação dos espaços para recepcionar o conjunto dos serviços e programas, criando unidades de graus diferentes de complexidade para ajuste às realidades locais;

c. Será necessário dotar as unidades de equipamentos e conexão de internet de alta velocidade, bem como sistemas integrados.

■ **Mais Emprego:**

a. Investir no aprimoramento contínuo do MTE Mais Emprego como plataforma informatizada de acesso direto pelos trabalhadores e empregadores, promovendo a máxima intermediação direta empresa/trabalhador, integrando informações e mantendo sistema de monitoramento.

■ **A intermediação de mão de obra deve:**

a. Construir um cadastro único e completo do trabalhador a partir de qualquer porta de entrada do Sistema (intermediação, seguro, formação etc.);

b. Oferecer serviço de cadastro integrado a partir de uma única unidade física de acesso por parte do trabalhador;

c. Oferecer os demais serviços de apoio ao demandante de um posto de trabalho;

d. Desenvolver novas metodologias de operacionalização da captação de vagas e de inclusão das empresas e organizações em um trabalho em rede, considerando as especificidades do campo e da cidade, dos setores e organizações;

e. Investir na captação das vagas oferecidas.

### **Desenvolvimento conjunto de novas metodologias para o cadastramento do trabalhador e os processos de encaminhamento**

- Equipe:
  - a. Constituir equipe permanente, contratada de maneira adequada (possibilidade de criar carreiras específicas ou plano de cargos e salários);
  - b. Investir na capacitação permanente da equipe e profissionais que trabalham no Sistema;
  - c. Constituir processos de articulação das equipes por meio de redes de trabalho.

- Integração de Sistemas

- a. Integrar os seguintes sistemas:
  - Mais emprego
  - Rais
  - Caged
  - E-social (futuro)
  - Cadastro do seguro-desemprego
  - Homologações (Homologue Net)
  - Sistema da previdência social
  - Cadastro único do Bolsa Família

### **POLÍTICAS PARA FORTALECER O MERCADO DE TRABALHO E FAVORECER O SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO**

O processo de ampliação das ocupações assalariadas formais no Brasil continua, apesar de, nos últimos anos, o Brasil ter registrado baixas taxas de crescimento econômico. Porém, os indicadores evidenciam que os postos gerados agregam pouco valor à produção, por serem predominantemente em atividades acessórias, com baixos salários.

Isso coloca o desafio de dar à dinâmica econômica a qualidade e quantidade (escala) necessárias de investimentos capazes de promover o incremento salarial e de condições de trabalho para essas ocupações. Para dobrar nossa renda média *per capita*, como indicou o governo em reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em 2013, será necessário promover um complexo processo de transformações, com ciência, tecnologia e inovação, agregando valor à produção, aos empregos e aos salários.

Será preciso também investir no desenvolvimento e aprimoramento de políticas que favoreçam a formalização das relações de trabalho e das ocupações não assalariadas. A informalidade, seja pelo assalariamento sem carteira, seja pelas ocupações não assalariadas, precisa ser enfrentada na sua complexidade. De um lado, há uma quantidade enorme de micro e pequenas empresas

que ainda não acessaram as facilidades criadas pela simplificação tributária promovida pelo Simples. Existem inúmeras normas e regras de estados e municípios que precisam ser revistas para melhorar o ambiente institucional do Estado, para receber esse tipo de empresa. Também existem os complexos e confusos procedimentos burocráticos para se abrir e operar uma empresa, que precisam ser urgentemente simplificados.

As cooperativas, associações, empreendimentos da economia solidária necessitam de um suporte institucional amplo, para que as atividades econômicas a que se dedicam possam ser desenvolvidas na legalidade.

Faz-se necessário que as políticas de fomento às cooperativas, associações, empreendimentos da economia solidária percebam a diversidade dos sujeitos desta economia e a diversidade de suas demandas. Desta forma, é necessário estruturar políticas que permitam um acesso múltiplo e escalonado aos seus instrumentos e mecanismos, atingindo patamares mais sustentáveis de desenvolvimento e pertencimento social. São necessárias políticas que promovam a redistribuição de renda, bens e recursos, que permitam acesso aos direitos sociais e que promovam o desenvolvimento socioeconômico deste segmento.

A desigualdade gera “muitas economias e realidades” que geram, por sua vez, a oportunidade e necessidade de uma economia informal que “roda” com custo reduzido para responder às demandas de uma população de baixa renda. O desenvolvimento interfere justamente nesse circuito, alterando essa dinâmica pela elevação da renda do trabalho e pelo aumento da taxa de retorno dos empreendimentos pelo ganho de escala; pelo fortalecimento dos processos produtivos, apoio gerencial, oferta de crédito e assistência técnica, de acesso ao mercado e às compras governamentais. É preciso se identificar os estrangulamentos que impedem que essas organizações operem na formalidade e criar condições para que cada empreendimento, no contexto concreto da sua atividade, setorial e local, produza dentro do mercado formal. Assistência, crédito, projeto, assistência administrativa, comercialização, entre outros, são fatores que concorrem para o sucesso do empreendimento na cidade e no campo.

O DIEESE desenvolve, com diversos parceiros institucionais, o projeto Redução da Informalidade por meio do Diálogo Social (Dialogar para formalizar), criando espaços de mobilização local para, no âmbito do diálogo social, construir o tratamento das situações onde há informalidade. Nesse trabalho, além de viabilizar soluções locais, abre-se a perspectiva de formular soluções gerais para os problemas identificados e recorrentes. Há hoje, no Ministério da Previdência Social, um Comitê voltado somente para dar tratamento a esta questão.

A interação das inúmeras bases de dados será um instrumento poderoso para apoiar ações que atuam para favorecer a gestão mais eficiente de todo

o Sistema Público de Trabalho, produzir avaliações de processos e resultados, identificar recorrência de problemas e subsidiar a formulação de propostas.

Uma parte dos problemas da informalidade será enfrentada com a integração de informações e o aprimoramento dos sistemas de fiscalização, inclusive com ampliação do quadro de fiscais e aparelhamento das Superintendências do Trabalho.

É fundamental que se promova a regulamentação da terceirização, proibindo as práticas de alocação e intermediação de mão de obra, bem como definindo mecanismos de proteção ao trabalhador e de segurança jurídica às empresas.

Há que se estabelecer contrapartidas sociais nas desonerações tributárias, vinculando-as a metas, por exemplo, de redução da informalidade ou rotatividade. Especial atenção se deve dar à desoneração promovida pelo Simples e seus impactos específicos para o seguro-desemprego e à desoneração da folha de pagamento, pelos impactos gerais para a Previdência Social. Destaque-se a demanda de realizar o monitoramento dos impactos de geração de empregos dos investimentos do BNDES.

## **ROTATIVIDADE E DEMISSÕES**

A rotatividade é um fenômeno que revela a alta flexibilidade existente para a contratação e demissão dos trabalhadores por parte dos empregadores privados e públicos, quando estes contratam celetistas.

A primeira medida, mais estruturante e com outra concepção e política de relações de trabalho, seria a ratificação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata de colocar limites à demissão imotivada. Não se trata de proibir a demissão, mas de colocar regras e limites, invertendo a lógica pela qual a força de trabalho - o ser humano - é um recurso ajustado segundo a necessidade exclusiva da produção e dos resultados operacionais das empresas. Essa ratificação e a necessária regulamentação em lei abriria o debate sobre um novo patamar para as relações sociais de produção no Brasil. Sabe-se que, no mundo, esse tipo de iniciativa está meio fora de moda. A ideia de flexibilidade ganhou muita força. Contudo, se a flexibilidade, como valor, pode ser incorporada às relações sociais de trabalho, isso não deve ser sinônimo de precarização e insegurança. Uma boa regulamentação do direito ao trabalho protegido poderia combinar flexibilidade e segurança para o trabalhador e o empregador.

É possível se pensar, por exemplo, que uma alternativa seria trabalhar com um sistema bem flexível de contratação e demissão, semelhante ao atual, mas que opera colado a um sistema de proteção à renda e de reinserção ocupacional muito amplo e robusto. Máxima flexibilidade para a produção com

máxima proteção ao trabalhador. Isso seria outra lógica, na qual o Estado, por meio de fundos públicos financiados pela renda gerada na produção e arrecadados por meio de impostos, taxas ou contribuições, daria suporte para a manutenção da renda mesmo com as oscilações da atividade econômica e do emprego. Trata-se somente de um exemplo hipotético, que indica a necessidade de se formular outras linhas de pensamento para se colocar a questão do emprego e sua proteção como um bem de interesse coletivo e público.

Para se atuar sobre a dinâmica da rotatividade, além das medidas mais estruturais, indica-se que seja elaborado um plano de ação composto de várias frentes de atuação, visando atacar as várias causas e dinâmicas que promovem a rotatividade. Para tal, pode ser proposto:

- Proibir a existência de empresas de alocação de mão de obra, proposta já indicada no projeto de lei que regulamenta a terceirização;
- Regularizar a terceirização criando condições para contratos mais estáveis entre tomador e prestador de serviço;
- Reverter a terceirização, sempre que possível;
- Limitar a terceirização do serviço público, com especial cuidado para o “menor preço” e as práticas de fraudes trabalhistas aplicadas pelas empresas prestadoras de serviço;
- Analisar a dinâmica dos empregos com carteira de professores para a rede pública. Nesse caso, a contratação costuma ocorrer em fevereiro. Em dezembro, há a demissão, do mesmo contingente. É preciso rever as regras que impõem essa dinâmica;
- Realizar ação semelhante para os profissionais da saúde, cujo sistema de relações de trabalho e jornada cria uma rede complexa de vínculos;
- Analisar todas as ocupações cuja atividade tem dinâmica sazonal (agricultura, comércio) ou por obra certa (construção). Desenvolver sistema pelo qual as inserções temporárias no local, mas contínuas como atividade, sejam recepcionadas adequadamente por sistemas simples e informatizados que não caracterizem a troca de unidade de trabalho como rompimento de vínculo de trabalho, ou que o rompimento de vínculo com um empregador e o estabelecimento de um novo vínculo com o mesmo, mas em outra unidade, não caracterize descontinuidade ocupacional. Desenvolver institutos que recepcionem esse tipo de atividade com base em sistemas que deem segurança e continuidade ao vínculo com o sistema de proteção, seja contributivo, seja de acesso ao direito;
- Olhar, com muito cuidado, a dinâmica dos vínculos nos setores de serviços e comércio, procurando compreender, em maior profundidade, o que preside essa dinâmica intensa de rompimento e estabelecimento de vínculos de emprego. Aqui reside um grande contingente de pessoas que acessam o seguro-desemprego;

■ Integrar as informações do Caged, com a Rais distribuída ao longo do ano, com o sistema de dados das homologações das demissões (Homologue.net). Essa integração deveria criar conhecimento sobre a dinâmica de estabelecimento e rompimento de vínculos e mapear práticas recorrentes visando à atuação do poder público.

## A REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 239

Há algum tipo de funcionalidade econômica em uma dinâmica produtiva que opera com alta taxa de rotatividade? A observação empírica da dinâmica do mercado de trabalho, confirmada pelas informações geradas a partir de registros administrativos, é positiva, portanto, sim, há uma lógica que preside essa dinâmica.

O olhar mais cuidadoso indica que há muitas lógicas que operam ao mesmo tempo em função de inúmeros fatores, como anteriormente indicados. É relativamente comum dois grandes campos reunirem argumentos para posicionar a dominância de uma lógica. A primeira responsabiliza predominantemente os trabalhadores pela rotatividade, pois estes não conseguem estabelecer vínculos e compromissos com o emprego, argumento muito usado em relação aos jovens, por exemplo. Alega-se que são instáveis nos comportamentos e hábitos, carecem de disciplina para o trabalho, da ética que induz à vida digna, fruto do trabalho. Isso tudo os leva a não permanecer muito tempo no mesmo emprego. Se em parte algo disso é verdade, não é completado o diagnóstico indicando - e isso se constitui no segundo campo explicativo - que cada pessoa está em um posto de trabalho, de baixo salário, em condições aviltantes e/ou precárias, sem perspectiva profissional, em condições de saúde e segurança inadequadas, sem valorização pessoal, em uma ocupação que desqualifica o trabalhador. Trata-se de uma relação.

O constituinte, em 1988, assinou na nossa Carta Magna, no artigo 239, parágrafo 4: “O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”. Já estava preocupado com o problema e pensando em um meio de inibir esse fenômeno e, ao mesmo tempo, gerar receita para o Fundo que financia as políticas do Sistema Público de Trabalho.

Alguns argumentos e propostas podem ser desenvolvidos para enfrentar o desafio de reduzir a rotatividade.

Em primeiro lugar, a rotatividade é resultado do rompimento e estabelecimento de um vínculo individual de trabalho. A escala desses rompimentos formam um movimento de 25,9 milhões de vínculos e outros 27,9 milhões de vínculos estabelecidos. Esse fenômeno reforça a concepção de um sistema



fortemente estruturado no direito individual, para o qual o fenômeno da rotatividade só indica a fragilidade desse direito. A tese que pode ser apontada é de que a penalização das empresas, por si só, não altera essa concepção e tem um alto risco de ser repassada aos preços dos produtos ou serviços.

A primeira recomendação seria contrapor a essa prática assentada no direito individual, uma medida de constituição do direito coletivo. O emprego é um bem coletivo e público que a empresa, ou ente público, contrata para produzir bens e serviços e, no caso das empresas, para auferir lucro. A defesa do interesse coletivo da sociedade com a preservação desse bem coletivo e público - o emprego - deveria ser feita por meio do instituto sindical de proteção ao trabalhador e ao trabalho e emprego: o direito coletivo, operado por meio dos acordos ou convenções coletivas, que buscam regular as relações coletivas de trabalho materializadas em regras de validade universal. Por isso, para fazer frente às práticas de demissão individual, recomenda-se que a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho possa se constituir no sujeito coletivo de representação de interesse, capaz de mudar práticas empresariais perversas contra os trabalhadores, ou instituir regras que favoreçam a permanência dos trabalhadores. Comissões que tenham esse propósito, instaladas em cada empresa, têm a capacidade de regular, no contexto de cada setor/empresa, de conferir flexibilidade à regulação, e de interferir no movimento geral pela regulação do direito coletivo.

A segunda recomendação seria pensar em uma contribuição com o objetivo de induzir as empresas a operarem com menores taxas de rotatividade. O resultado financeiro para o Fundo poderia ser nulo. Estabelecido um patamar médio, que pode ser meta a ser atingida, as empresas que operam com taxa de rotatividade acima da média-meta, contribuem com um percentual adicional sobre o próprio faturamento e as empresas que operarem abaixo da meta teriam a diminuição da contribuição. Esse mecanismo, em tese, deveria induzir novas práticas de gestão da força de trabalho que minimizem a rotatividade. É evidente que a meta média deveria ser exclusivamente quantificada pela demissão por iniciativa do empregador, excluindo aposentadorias, falecimentos, pedido de demissão, transferências. Essa média poderia ser periodicamente atualizada para novos patamares, bem como deveria ser setorializada.

Uma medida como essa poderia funcionar bem, se implantada em conjunto com a primeira proposta apresentada no bojo de outras medidas já indicadas para se enfrentar a rotatividade.

É bom lembrar que a multa do FGTS foi instituída para inibir demissões, além de proteger o trabalhador, mas, apesar de elevado montante sobre os custos trabalhistas, não parece ter influenciado no fluxo da rotatividade.

Há que se destacar que a rotatividade nas micro e pequenas empresas é muito alta, e essas são responsáveis por mais de 1/3 daqueles que acessam o

seguro-desemprego. O regime tributário do Simples não permite que uma medida de penalização seja implantada, excluindo de partida 1/3 daqueles que promovem a rotatividade com acesso ao seguro-desemprego.

Além disso, é preciso considerar que o sistema tributário brasileiro é muito complexo e os investimentos realizados para uma reforma tributária caminharam no sentido da simplificação e desoneração da produção e do investimento para uma tributação sobre a renda, a riqueza e o consumo. Isso coloca limites ao debate de mais uma contribuição para as empresas.

## O COMBATE À FRAUDE

A fraude, de todos os tipos, é um mal que afeta a vida das organizações públicas e privadas e deve ser enfrentada. Um bom Sistema Público de Trabalho, organizado a partir de um bem estruturado, mantido e alimentado sistema informatizado de cadastro e dados, é uma ferramenta adequada para fazer a gestão do Sistema e coibir fraudes. A informação bem estruturada sobre o universo das empresas e dos trabalhadores, cruzando características e atributos, para cada unidade do Sistema (empresa e trabalhador), gera evidências que permitem a fiscalização corretiva e punitiva.

Disseminar informações sobre várias questões que incidem no Sistema, como o orçamento, os critérios de acesso, as boas práticas de gestão, as penalizações por desvios, visam criar, na opinião pública e nos gestores, a proatividade no combate aos desperdícios e às fraudes.

Fortalecer e gerar instrumentos para a participação e controle social é outro aspecto que favorece a boa gestão do Sistema.

A qualidade da gestão exige equipes bem selecionadas, com investimento permanente em formação dos profissionais para as diferentes atividades contidas nos serviços prestados pelo Sistema.

O Sistema deve incorporar o monitoramento e avaliação informatizados de gestão, indicadores de resultados, cruzamento de dados e informações, atuações de fiscalização orientadas por evidências estatísticas, etc. Ou seja, requer o permanente aperfeiçoamento das instituições, das normas e dos procedimentos.

## O SISTEMA DE PROTEÇÃO

Deve-se investir para complementar nosso sistema social com a lógica da **proteção ao emprego**. Um programa ou política capaz de proteger o emprego é interessante, entre outros aspectos, pois:

- Diminui a insegurança no trabalho em momentos de crise;
- Diminui os efeitos sociais da crise do mercado de trabalho sobre a vida das famílias e das comunidades;

- Preserva o mercado interno de consumo;
- Mantém níveis de atividade econômica;
- Conserva os investimentos das empresas em formação profissional e desenvolvimento tecnológico;
- Amplia a formalização da relação de trabalho;
- Articula e integra investimentos públicos e privados em formação profissional.

O DIEESE tem trabalhado em conjunto com o MTE, no âmbito da Comissão Sistêmica do Plano Brasil Maior, com o objetivo de desenhar os elementos que poderiam constituir um Programa de Proteção ao Emprego. A versão finalizada pelo DIEESE será apresentada na sequência. Nela são sistematizados pontos de uma proposta de Programa de Proteção ao Emprego (PPE), conforme debatido na Co-ordenação Sistêmica de Condições e Relações de Trabalho do Plano Brasil Maior:

### 1. Objetivo

- Apoiar os empregados, empregadores e governo na tarefa de manter os empregos em momento de crise econômica, ocasionada por situações geradas por evento transitório, inevitável e externo à empresa, que afeta negativamente as vendas/receitas.
- O evento pode ter uma dimensão geral, regional, setorial, específica de uma empresa ou estabelecimento.

### 2. Redução da jornada e dos salários

- Diante de dificuldades econômico-financeiras causadas por evento externo à empresa e de natureza transitória, será facultada, por prazo determinado, a redução da jornada de trabalho com redução proporcional do salário, a ser estabelecida por acordo coletivo entre empresa e sindicato;
- Poderá haver redução de 20% a 50% da jornada de trabalho normal, com redução dos salários;
- A redução da jornada e dos salários pode ser feita para setores da empresa ou por estabelecimentos afetados pela crise ou por problema, e não necessariamente para todo o quadro de pessoal;
- O PPE complementar o salário fixo dos empregados em valor equivalente a 60%, ou a 70% para trabalhadores/trabalhadoras com filhos menores, da parcela do salário que for reduzida;
- Nas situações em que o contrato de trabalho estipulam um salário variável, seja por produção ou comissão de vendas, para efeitos do PPE será tomada em conta a média da remuneração nos 12 meses imediatamente anteriores (ou no período do contrato de duração inferior a 12 meses);
- É permitido que a empresa e o sindicato negociem um percentual de redução do salário menor do que a redução da jornada de trabalho.

### 3. Duração do programa

- O PPE poderá ter vigência de até de seis meses, podendo ser prorrogado por mais seis meses, mediante novo acordo, continuidade das razões que motivaram a inclusão da empresa no programa e verificação das condições de elegibilidade e dos requisitos do programa;

- Sempre que se verificar a superação das condições que levaram à adoção do Programa, será encerrada a sua aplicação na empresa.

### 4. Critérios de elegibilidade

- O PPE poderá ser acessado pela empresa, ou por um de seus estabelecimentos, no todo ou em parte;

- São elegíveis para o Programa, empresas ou estabelecimentos de qualquer porte e setor;

- Não poderão se beneficiar do programa as empresas cujas dificuldades não tenham sido geradas por eventos externos e inevitáveis.

### 5. Condições e requisitos

- Para acessar o PPE, a empresa ou o estabelecimento deverá ter tido redução de suas receitas brutas [superior a 20% do valor médio mensal, no último trimestre dos 12 meses anteriores] [ou redução dos pedidos comprovados], em sua totalidade, para o setor da empresa ou para o estabelecimento que precise acessar o PPE;

- O PPE somente poderá ser utilizado mediante acordo coletivo firmado entre o sindicato representativo da categoria preponderante e a empresa. O sindicato deverá dispor de informações detalhadas sobre a situação da empresa a fim de que possa estabelecer um efetivo processo de negociação do acordo;

- As empresas que desejarem participar do PPE deverão estar em dia com as obrigações [trabalhistas] [salariais], fiscais e previdenciárias [Definir os componentes das obrigações trabalhistas];

- Para ingressar no PPE, a empresa deve ter esgotado as possibilidades de utilização de férias individuais, de férias coletivas, banco de horas, banco de dias ou outros acordos de compensação de jornada aplicáveis com relação aos empregados afetados pela redução da jornada.

### 6. O acordo coletivo

- O acordo coletivo relativo ao PPE deverá ter sido aprovado em assembleia dos trabalhadores atingidos pela redução da jornada, com quórum mínimo de 2/3 desses trabalhadores e pelo voto da maioria dos presentes;

- O acordo será firmado em relação a um [ou mais] estabelecimentos da mesma empresa existentes na base territorial do sindicato.

## 7. Situação do vínculo de emprego

■ Durante o período de redução da jornada, não poderá haver demissão sem justa causa por iniciativa do empregador dos empregados abrangidos pela redução da jornada;

■ Não se aplica a redução da jornada para aprendizes, empregos temporários e empregados com contrato por tempo determinado;

■ Empregados que recebam benefício previdenciário (aposentadoria) poderão ter a jornada reduzida com redução salarial, mas não poderão receber a complementação salarial do programa;

■ Não poderá haver a contratação de empregados adicionais para a execução de atividades e/ou setores abrangidos pela redução da jornada, exceto para repor os empregados que tenham, por iniciativa própria, rescindido o contrato de trabalho;

■ Os termos dos [contratos por prazo determinado] não se alteram pela adoção do PPE;

■ Durante o período de redução da jornada, a empresa não poderá subcontratar terceiras empresas para executar total ou parcialmente as atividades que eram anteriormente executadas por empregados com jornadas reduzidas.

## 8. Mecanismo de funcionamento e encargos sociais

■ A empresa paga diretamente ao trabalhador o salário relativo à jornada reduzida, bem como os 60% (ou 70%) correspondentes ao PPE, destacando no holerite a parcela do PPE e da empresa;

■ O PPE faz o ressarcimento à empresa, num prazo de até 20 dias, de sua parte correspondente;

■ O recolhimento da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento e o depósito do FGTS serão calculados com base no salário integral, sem a redução salarial prevista no acordo coletivo;

■ A empresa efetuará o recolhimento da contribuição previdenciária do empregado calculando-o com base no salário integral, sem a redução salarial prevista no acordo coletivo. O desconto do empregado, correspondente a esta contribuição, será calculado tomando por base o salário efetivamente recebido pelo empregado e sem considerar a complementação proporcionada pelo PPE;

■ As contribuições do empregador para o Risco de Acidentes do Trabalho (RAT), Salário Educação, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e Sistema S serão calculados com base no salário efetivamente recebido pelo trabalhador, sem considerar a complementação proporcionada pelo PPE;

■ A redução salarial prevista em acordo coletivo relativo ao PPE não afetará o cálculo do 13º salário, das férias e do adicional de férias (1/3 Consti-

tucional), bem como do aviso prévio, em caso de demissão após o encerramento do Programa.

#### 9. Horas extras e banco de horas

- Durante o período do PPE não poderá haver utilização de horas extras (em relação à jornada reduzida);
- Também durante o período do PPE, ficam suspensos os efeitos de acordos e convenções coletivas que disponham sobre compensação de horas.

#### 10. Registro e fiscalização

- O acordo será registrado no MTE, mediante a apresentação das justificativas da empresa, certidões negativas previdenciárias e tributárias, do termo de acordo e das respectivas atas de assembleia e listas de presença. O MTE não analisará o mérito do pedido, apenas os procedimentos administrativos;
- A empresa deverá demonstrar as razões que justifiquem o recurso ao programa, com base no comportamento de suas receitas, faturamento, encomendas e/ou outras informações objetivas que comprovem os efeitos do evento externo sobre a situação da empresa ou do estabelecimento. A empresa deverá também caracterizar a temporalidade dos eventos que causam as dificuldades enfrentadas por ela;
- A fiscalização sobre a regularidade e condições da aplicação do programa seria realizada pelo MTE posteriormente ao seu registro, ou seja, não haveria fiscalização prévia das condições e dos critérios. Este ponto se justificaria pela necessidade de agilidade na implementação do programa para que este alcance o objetivo de proteger os empregos diante de fatos repentinos;
- Caso se registre a falta de motivos para a aplicação do PPE e a utilização ilícita das ajudas previstas no programa, as somas em causa deverão ser devolvidas ou pagas a quem de direito (Estado e trabalhadores).

#### 11. Outros aspectos

- Fica suspensa a distribuição de lucros ou dividendos a acionistas ou controladores durante o período de acesso ao programa;
- As retiradas e/ou pró-labores de diretores acionistas deverão ser reduzidos no mesmo percentual da redução dos salários dos empregados.

## Referências bibliográficas

---

BALESTRO, Moisés V.; REYMÃO, Ana Elizabeth N. Integração do seguro-desemprego como superação do trade off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, DF, v. 2, 2008. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/about>>.

BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. W. **Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil**. Campinas: CESIT, 1995. (Cadernos do CESIT, 15).

CACCIMALI, Maria Cristina et al. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CANO, W. **Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010. (Cadernos do Desenvolvimento, n. 7).

CONGRESSO NACIONAL SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 1., 2004, Guarulhos, SP. **Anais...** São Paulo: MTE; Codefat; Fonset, 2004.

CONGRESSO NACIONAL SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 2., 2005, Guarulhos, SP. **Anais...** São Paulo: MTE; Codefat; Fonset, 2005.

DIAS, Fernando Álvares Corrêa. **Desvinculações das receitas da União (DRU) ainda são necessárias?**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. (Texto nº 103). Núcleo de Pesquisa do Senado Federal- 10/2011.

DIEESE. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2010.

DIEESE. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2011. 128p.

\_\_\_\_\_. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2012, 400p.

DIEESE, UNICAMP. **Levantamento crítico e propositivo dos dados disponíveis e das principais lacunas de informação sobre o Seguro-Desemprego**. Campinas: UNICAMP; São Paulo: DIEESE, 2005. Convênio MTE/SPPE/CODEFAT. Nº 75-2005.

MORETTO; BARBOSA. As políticas públicas de mercado de trabalho e sua evolução tardia e fragmentada no Brasil. In: DEDECCA, C. V.; PRONI, M. W. (Orgs.). **Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido**. Campinas: IE/UNICAMP, 2006.

MTE. **Manual da RAIS**. Brasília, DF: MTE, 2010.

MTE/CGFAT. **Boletim de informações financeiras do FAT: exercício de 2011**. Brasília, DF, nov. 2011.

MTE/CGFAT. **Relatório financeiro do FAT 2010**. Brasília, DF: MTE, 2010.

MTE; CODEFAT. **Relatório gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador**. Brasília, DF: MTE, 1999-[20--].

POCHMANN, M. **Trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999. v. 1. 205p.

SOUZA, Paulo Cesar Bezerra de. **Avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**. Brasília, DF: MTE, 2011. (Nota Técnica. Nº 015/ 2011. CGFAT/SPOA/SE/MTE).

SOUZA, Paulo Cesar Bezerra de. **Avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT**. Brasília, DF: MTE, 2013. (Nota Técnica. Nº 043/2013-CGFAT/SPOA/SE/MTE).



# Ficha técnica sintética

---

O DIEESE é um órgão unitário do Movimento Sindical Brasileiro destinado à produção e difusão de conhecimento e informação sobre o trabalho em um contexto multidisciplinar, tendo como instrumento de análise o método científico, a serviço dos interesses da classe trabalhadora, sem prejuízo da diversidade das posições e enfoques sindicais.”

*(Estatuto do DIEESE – artigo 3º).*

## **Data de Fundação**

22 de dezembro de 1955

## **Estrutura Organizacional**

Direção Sindical: Nacional e Regionais

Direção Técnica

Corpo Técnico e Administrativo

Escritório Nacional

Escritórios Regionais: 18

Subseções: 58

Contratos de trabalho por sócio: 15

Número de Funcionários: 269

## **Principais atividades**

### **Pesquisas**

- ICV-DIEESE – Índice de Custo de Vida no Município de São Paulo, desde 1959
- POF – Pesquisas de Orçamento Familiar, 1958, 1969/70, 1982/83, 1994/95
- PED-RMSP desde 1984
- PED-DF desde 1991 - dispensa temporariamente desde outubro de 2013
- PED-RMPA desde 1992
- PED-RMBH desde 1994

### Ficha técnica sintética (nº de filiados ao DIEESE por Região)\*

Região/Estado	Nº filiados	Região/Estado	Nº filiados
<b>Região Norte</b>		<b>Região Centro-Oeste</b>	
Acre	1	Distrito Federal	51
Amazonas	9	Goiás	17
Pará	12	Mato Grosso	3
Rondônia	2	Mato Grosso do Sul	13
<b>Região Nordeste</b>		Tocantins	4
Alagoas	2	<b>Região Sudeste</b>	
Bahia	36	Espírito Santo	20
Ceará	26	Minas Gerais	45
Maranhão	3	Rio de Janeiro	42
Paraíba	17	São Paulo	115
Pernambuco	21	<b>Região Sul</b>	
Piauí	1	Paraná	70
Rio Grande do Norte	22	Rio Grande do Sul	71
Sergipe	10	Santa Catarina	79
		<b>TOTAL</b>	<b>692</b>

■ Nota: (1) Posição em 31/12/2013

- PED-RMS desde 1996
- PED-RMR desde 1997
- PED-RMF a partir de 2008
- Pesquisa Nacional da Cesta Básica em 18 capitais (introdução de Campo Grande a partir de 2013)
- Cálculo mensal do Salário Mínimo Necessário
- Pesquisa da Cesta Básica no Município de São Paulo
- Pesquisas temáticas específicas
- Banco de dados informatizados macroeconômicos, setoriais, salários, greves, acordos coletivos e mercado de trabalho

#### Assessoria

- Acompanhamento e assessoria às negociações coletivas
- Estudos e subsídios para as campanhas salariais
- Participação em eventos sindicais
- Análises de política econômica

## **Educação**

- Seminários, cursos e oficinas de trabalho para o movimento sindical sobre negociação coletiva, transformação no mercado de trabalho, planejamento, salários, jornada de trabalho, entre vários outros temas
- Seminários, cursos e oficinas de trabalho para a capacitação da equipe técnica do DIEESE
- Elaboração de material didático
- Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

## **Publicações**

- Série Biblioteca DIEESE
- Série Estudos e Pesquisas
- Notas Técnicas
- Anuários

**Página na internet: <http://www.dieese.org.br>**

# Endereços DIEESE

---

## **ESCRITÓRIO NACIONAL**

Rua Aurora, 957, 1º andar, Centro - São Paulo/SP  
CEP 01209-001 - Tel.: (11) 3874-5366 e 3821-2199  
Fax: (11) 3874-5394 e 3821-2179  
en@dieese.org.br - www.dieese.org.br

## **ESCRITÓRIOS REGIONAIS**

### ■ **Amazonas**

Rua Duque de Caxias, 958 - sala 17 - Praça 14 de janeiro - Manaus/AM  
69020-141 - Tel.: (92) 3631-0795 - ramal 202 - eram@dieese.org.br

### ■ **Bahia**

Rua do Cabral, 15 - Nazaré - Salvador/BA - 40055-010  
Tel.: (71) 3242-7880 - Fax: (71) 3326-9840 - erba@dieese.org.br

### ■ **Ceará**

Rua 24 de Maio, 1.289 - Fortaleza/CE - 60020-000  
Tel.: (85) 3253-3962 - Fax: (85) 3231-1371 - erce@dieese.org.br

### ■ **Distrito Federal**

Setor SHC Sul EQ 314/15 - Bloco A Sindicato Parte A - 1º andar - Asa Sul  
Brasília/DF - 70383-400 - Tel.: (61) 3345-8855  
Fax: (61) 3345-7615 - erdf@dieese.org.br

### ■ **Espírito Santo**

Rua Antonio Aguirre, 94 - 2º andar - Centro - Vitória/ES  
29016-020 - Tel.: (27) 3223-3090 - Fax: (27) 3232-5000 - ramal 5014  
eres@dieese.org.br

### ■ **Goiás**

Rua Quatro, 515 - sala 1.518 - Ed. Parthenon Center - Centro - Goiânia/GO  
74026-900 - Tel./Fax: (62) 3223-6088 - ergo@dieese.org.br

### ■ **Mato Grosso do Sul**

Rua 26 de Agosto, 2296 - Amambáí - Campo Grande/MS - 79005-030  
Tel.: (67) 3382-0036 - Fax: (67) 3321-5116 - erms@dieese.org.br

### ■ **Minas Gerais**

Rua Curitiba, 1.269 - 9º andar - Centro - Belo Horizonte/MG - 30170-121  
Tel.: (31) 3222-9395 - Fax: (31) 3222-9787 - ermgs@dieese.org.br

■ **Pará**

Travessa Tiradentes, 630 - Reduto - Belém/PA - 66053-330  
Tel.: (91) 3241-3008 - Fax: (91) 3241-3093 - erpa@dieese.org.br

■ **Paraíba**

Rua Cruz Cordeiro, 75 - Varadouro - João Pessoa/PB - 58010-120  
Tel.: (83) 3241-3674 - Fax: (83) 3221-1139 - erpb@dieese.org.br

■ **Paraná**

Rua 13 de Maio, 778 - Ed. Sevilha - sala 7 - 2º andar - Curitiba/PR  
80510-030 - Tel./Fax: (41) 3225-2279 - erpr@dieese.org.br

■ **Pernambuco**

Rua Riachuelo, 105 - Boa Vista - Recife/PE - 50550-400  
Tels.: (81) 3423-6204 - (81) 9248-5066 - erpe@dieese.org.br

■ **Rio de Janeiro**

Av. Rio Branco, 277 - sala 904 - Cinelândia - Rio de Janeiro/RJ - 20040-009  
Tel.: (21) 2518-4332 - Fax: (21) 2518-4381 - errj@dieese.org.br

■ **Rio Grande do Norte**

Rua João Pessoa, 265 - sala 208 - Natal/RN - 59025-500  
Tel./Fax: (84) 3211-2609 - errn@dieese.org.br

■ **Rio Grande do Sul**

Av. Júlio de Castilhos, 596 - 8º andar - Conj. 809 - Centro - Porto Alegre/RS  
90030-130 - Tel.: (51) 3211-4177 - Fax: (51) 3211-4203  
errs@dieese.org.br

■ **Santa Catarina**

Av. Mauro Ramos, 1.624 - Florianópolis/SC - 88020-304  
Tel./Fax: (48) 3228-1621 - ersc@dieese.org.br

■ **São Paulo**

Rua Aurora, 957 - 1º andar - Centro - São Paulo/SP - 01209-001  
Tel.: (11) 3874-5366 e 3821-2199 - Fax: (11) 3874-5394 e 3821-2179 -  
ersp@dieese.org.br

■ **Sergipe**

Av. Gonçalo Prado Rollemberg, 794 - Aracaju/SE - 49010-410  
Tel./Fax: (79) 3211-0621 - erse@dieese.org.br

Esta publicação atualiza informações apresentadas no livro *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*, produzido pelo DIEESE, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, em 2011. A obra, no entanto, vai além das taxas de rotatividade e foca outras questões relacionadas a este fenômeno.

Na primeira parte, analisa a questão que envolve o intenso rodízio de mão de obra no mercado de trabalho, como empregada e desempregada, e o aumento dos gastos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do seguro-desemprego.

Depois traz diversas considerações, a partir de contribuições do movimento sindical, para enfrentar o desafio de reduzir as taxas de rotatividade e aprimorar o Sistema de Políticas Públicas de Emprego para que ele tenha resultados efetivos. Essas considerações foram apresentadas e discutidas pelas diversas representações de trabalhadores em diferentes fóruns de atuação.

A expectativa, com esta publicação, é ampliar as discussões sobre os temas aqui abordados, suscitando uma ação e um debate conjuntos de vários setores da sociedade. Para o DIEESE e também para o MTE, o combate à rotatividade e o aprimoramento do Sistema Público de Emprego, para dar resposta também a outras diversas questões do mercado de trabalho, são temas que devem ser tratados por meio de diálogo social.