

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 23 | OUTUBRO 2017

63

MINISTÉRIO DO
TRABALHO



Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 23 | OUTUBRO 2017

63

MINISTÉRIO DO
TRABALHO

ipea

Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura, Interino**

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

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

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

Membros

André Gambier Campos

Katcha Poloponsky

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Luciana Moura Martins Costa

Leandro Pereira da Rocha

Leon Faceira Tomelin

Luiz Sylvio Hermida Alcantara de Almeida Baptista

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2017

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

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

Título da capa: Boletim Mercado de Trabalho (BMT)
ISSN 1676-0883

1. Mercado de Trabalho. 2. Estatísticas do Trabalho. 3. Brasil. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Brasil. Ministério do Trabalho.

CDD 331.1205

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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



SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO | 11 |
| NOTAS TÉCNICAS | 25 |
| O TRABALHO AGRÍCOLA NO <i>BOOM</i> DO AGRONEGÓCIO E NA EXPANSÃO DAS POLÍTICAS PARA A PEQUENA AGRICULTURA Fernando Gaiger Silveira | 27 |
| COMO AS CONDIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO INFLUENCIAM AS TRANSIÇÕES DO DESEMPREGO PARA O EMPREGO? Maurício Cortez Reis | 39 |
| FGTS E FUNDOS INDIVIDUAIS DE SEGURO-DESEMPREGO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PAÍSES E EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa Miguel Nathan Foguel Charlotte Bilo | 47 |
| POLÍTICA EM FOCO | 63 |
| CONFLITOS LABORAIS NO BRASIL: A JUSTIÇA DO TRABALHO E AS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO André Gambier Campos | 65 |
| UMA VISÃO GERAL SOBRE A REFORMA TRABALHISTA Sandro Sacchet de Carvalho | 81 |
| A REFORMA TRABALHISTA E O TRABALHO NO CAMPO Alexandre Valadares Marcelo Galiza Tiago Oliveira | 95 |
| ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS | 107 |
| INTRODUÇÃO | 109 |
| A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2012-2015 Sandro Pereira Silva | 111 |
| A AVALIAÇÃO DO PRONINC 2017: METODOLOGIA E RESULTADOS Camille Perissé Felipe Addor Ícaro de Souza Melo Layssa Maia Rosina Perez Thaís Oliveira | 129 |
| TECNOLOGIAS SOCIAIS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: PROJETOS CERTIFICADOS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL Graziela Ferrero Zucoloto Larissa de Souza Pereira | 141 |
| EM BUSCA DE AVANÇOS TEÓRICOS ACERCA DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA: A CONTRIBUIÇÃO DO CIRIEC-BRASIL Daniel Francisco Nagao Menezes Leandro Pereira Morais | 157 |

O *Boletim Mercado de trabalho: conjuntura e análise* (BMT) busca apresentar um panorama tanto da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro quanto do debate em tornos das políticas que afetam esse mercado. A análise conjuntural deste número 63 do BMT foca o primeiro semestre de 2017.¹ Os dados do mercado de trabalho brasileiro para o segundo trimestre mostram alguns sinais condizentes com um eventual início de um processo de recuperação. O destaque positivo nesse segundo trimestre de 2017 fica por conta da diminuição na taxa de desemprego como consequência de um aumento no nível de ocupação. Apesar do ambiente macroeconômico apontando para uma retomada do nível de atividade, parece-nos ainda prematuro falar em tendência de queda para a taxa de desemprego, visto que o aumento no nível de ocupação foi concentrado em postos informais.

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

A seção *Política em foco* traz três textos. No primeiro deles, *Conflitos laborais no Brasil: a justiça do trabalho e as alternativas de resolução*, André Gambier Campos analisa a questão dos conflitos laborais no Brasil com foco na atuação da justiça do trabalho (JT). O autor conclui que “mesmo com todo o esforço de seus magistrados e servidores, a JT demonstra dificuldades para apresentar soluções razoáveis para os conflitos laborais”. Isso motiva uma discussão de possíveis alternativas de resolução para esses conflitos, em que se destacam alternativas que contem com uma participação mais ativa de atores coletivos, como as organizações de representação de trabalhadores.

Os outros dois textos da seção *Política em foco* trazem considerações a respeito de questões não muito exploradas da reforma trabalhista já aprovada no Congresso e com vigência a partir de novembro. No texto intitulado *Uma visão geral sobre a reforma trabalhista*, Sandro Sacchet de Carvalho externa preocupações com uma possível ampliação da desigualdade nas condições de trabalho com a reforma. Esse quadro seria derivado de uma eventual perda do poder de barganha dos trabalhadores, visto que, por um lado, há vários elementos na reforma que ampliam a discricionariedade do empregador sobre os contratos individuais e coletivos, e, por outro, não houve medidas que buscassem o fortalecimento da representação dos trabalhadores na negociação. O último texto dessa seção é de autoria de Alexandre Valadares, Marcelo Galiza e Tiago Oliveira. O trabalho,

1. Nossa análise de conjuntura do mercado de trabalho traz elementos também levantados na seção de mercado de trabalho do número 36 da *Carta de Conjuntura* do Ipea. Apesar de uma convergência de interpretações, acreditamos que as publicações atingem públicos distintos, razão pela qual duas análises de conjuntura do mercado de trabalho são publicadas pelo Ipea.

intitulado *A reforma trabalhista e o trabalho no campo*, argumenta que, muito embora a reforma trabalhista não tenha como alvo prioritário as relações de trabalho estabelecidas no campo, seus impactos sobre este segmento do mercado de trabalho brasileiro não podem ser menosprezados. Os possíveis impactos analisados foram agrupados em torno de três grupos temáticos: *i)* terceirização; *ii)* jornada de trabalho; e *iii)* novas formas de contratação. Os autores externam a preocupação de que tais mudanças, articuladas entre si, podem vir a disseminar, pelo meio rural, relações de trabalho mais precárias, caracterizadas por jornadas de trabalho mais extensas e período de descanso mais curtos; salários mais baixos; e direitos trabalhistas rebaixados, caso seja confirmada uma maior abrangência da terceirização e das novas formas de contratação, especialmente o contrato de trabalho intermitente.

A seção *Notas técnicas* também é composta por três textos. No texto intitulado *O trabalho agrícola no boom do agronegócio e na expansão das políticas para a pequena agricultura*, Fernando Gaiger Silveira apresenta os principais dados sobre o pessoal ocupado na agricultura no período 2004-2016, com base nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) e nas Pnads Contínuas, identificando as principais alterações e seus perfis regionais e pelas características do trabalho e do trabalhador. Apontam-se, como resultado da análise, situações que devem ser foco de políticas públicas, como a queda expressiva da taxa de atividade no meio rural, o crescimento da participação dos jovens que não trabalham e não estudam nos domicílios agrícola e rurais, a redução da ocupação da pequena propriedade e o aumento da idade média da população ocupada, fatos que, conjuntamente, colocam na pauta o problema, já várias vezes apontado, da “transferência” geracional da “administração” dos estabelecimentos agrícolas. No segundo texto, intitulado *Como as condições do mercado de trabalho influenciam as transições do desemprego para o emprego?*, Mauricio Cortez Reis tem como objetivo investigar a influência das condições do mercado de trabalho sobre a probabilidade de um indivíduo transitar do desemprego para o emprego com base nas informações da Pnad Contínua. Os resultados estimados indicam que uma situação pior do mercado de trabalho está associada a uma probabilidade mais baixa de transição do desemprego para o emprego. Ou seja, a redução na demanda por trabalho provocada por uma conjuntura recessiva parece mais do que compensar um possível aumento na propensão dos trabalhadores desempregados a aceitarem ofertas de emprego menos atrativas nos períodos de crise, ofertas que não aceitariam com uma conjuntura mais favorável.

Por fim, a última nota técnica, de autoria de Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa, Miguel Nathan Foguel e Charlotte Bilo, que tem por título *FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho*, tem três objetivos. O primeiro é o de analisar a estrutura atual do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) adotado no Brasil, além de apresentar um breve histórico e o arcabouço sobre o programa. O segundo objetivo é o de realizar uma análise comparativa entre o FGTS e os fundos individuais adotados em alguns países da América Latina. Pretende-se apontar as principais semelhanças entre esses programas e algumas características particulares de cada país. O último objetivo é o de apresentar os principais resultados de estudos empíricos mais recentes que avaliam o impacto da adoção desse programa em alguns indicadores do mercado de trabalho.

A seção *Economia solidária e políticas públicas* traz quatro textos que abordam diferentes temáticas de interesse. O primeiro é de autoria de Sandro Pereira Silva, intitulado *A economia solidária no PPA 2012-2015*. Neste, são utilizados os dados oficiais da Lei Orçamentária Anual (LOA) desde 2003 para avaliar o desempenho da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) em termos de execução orçamentária, com foco maior nas atividades previstas para o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. O segundo traz o trabalho de uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Camille Perissé, Felipe Addor, Ícaro de Souza Melo, Layssa Maia, Rosina Perez e Thaís Oliveira. O título é *A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados*. Aqui os autores debatem os dados de uma recente avaliação do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), uma ação de política pública do governo federal na área de economia solidária que busca apoiar iniciativas de fomento a grupos coletivos de trabalhadores. O terceiro texto é de autoria de Graziela Ferrero Zucoloto e Larissa de Souza Pereira, cujo título é *Tecnologias sociais e economia solidária: projetos certificados pela Fundação Banco do Brasil*. As autoras analisam a relação entre essas duas categorias – tecnologias sociais e economia solidária – a partir de informações sobre projetos apoiados pela Fundação Banco do Brasil (FBB) entre 2001 e 2017, nas diferentes regiões do país. Por fim, o quarto texto tem como título *Em busca de avanços teóricos acerca da economia social e solidária: a contribuição do Ciriéc-Brasil*, de autoria de Daniel Francisco Nagao Menezes e Leandro Pereira Moraes. Este artigo visa fazer uma apresentação concisa do processo de institucionalização do conceito de economia social e solidária no Brasil, traçando paralelos com o desenvolvimento do conceito tanto na Europa quanto na América Latina.

ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO



1 INTRODUÇÃO

Esta análise tem como objetivo a apresentação de um panorama geral do mercado de trabalho brasileiro no primeiro semestre de 2017, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad Contínua/IBGE), procurando referenciá-lo no contexto de seu desempenho nos últimos anos, principalmente perante o primeiro semestre de 2016, de modo a minimizar interferências de ordem sazonal. Complementarmente, serão utilizadas as informações da Pesquisa do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho (MTb).

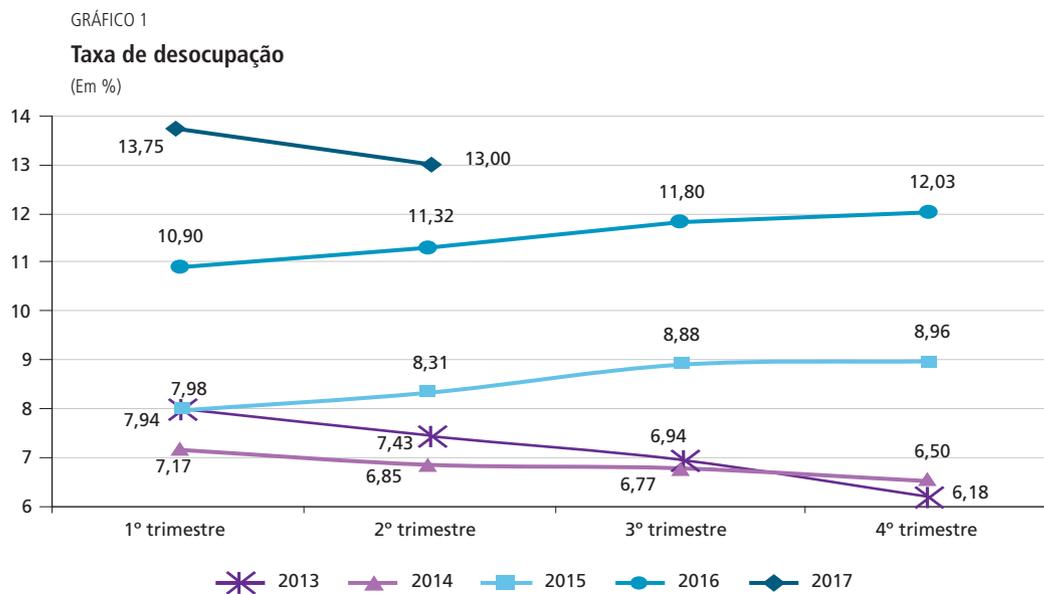
A fim de balizar os resultados sobre o desempenho do mercado de trabalho, será feita uma breve descrição do ambiente macroeconômico com base nas informações mais recentes disponíveis para o ano de 2017.¹ A economia brasileira vem mantendo uma trajetória de retomada lenta e gradual da atividade em 2017. O produto interno bruto (PIB) apresentou variação positiva de 0,2% na comparação do segundo trimestre de 2017 contra o primeiro trimestre do ano. A inflação brasileira vem apresentando, ao longo do ano, um comportamento favorável, pontuado por uma desaceleração de preços em todos os segmentos da economia. Nos últimos doze meses, encerrados em julho, o índice de preços registra alta de 2,7%, alcançando o menor resultado desde fevereiro de 1999. Essa trajetória de queda da inflação foi determinante para uma trajetória também de queda na taxa básica de juros, que passou de 14,25% ao ano (a.a.) em agosto de 2016 para 8,25% a.a. em agosto de 2017. Espera-se que esse movimento de queda nos juros reforce a tendência aparente de recuperação no nível de atividade econômica.

No contexto desse cenário econômico, os dados do mercado de trabalho brasileiro para o segundo trimestre mostram alguns sinais condizentes com um eventual início de um processo de recuperação. O destaque positivo nesse segundo trimestre de 2017 fica por conta da diminuição na taxa de desemprego como consequência de um aumento no nível de ocupação. Apesar do ambiente macroeconômico apontando para uma retomada do nível de atividade, parece-nos ainda prematuro falar em tendência de queda para a taxa de desemprego por ao menos dois motivos. Primeiro porque, conforme veremos mais detidamente no decorrer do texto, o aumento no nível de ocupação foi concentrado em postos informais. Além disso, normalmente há uma defasagem de tempo entre uma recuperação no nível de atividade, que parece estar se iniciando agora no Brasil, e uma recuperação no mercado de trabalho.

1. Esse panorama macroeconômico está ancorado na *Carta de Conjuntura* número 36, disponível em: <<https://goo.gl/UfGMYE>>. Acesso em: 26 set. 2017.

2 TAXA DE ATIVIDADE E DESEMPREGO

O gráfico 1 mostra a evolução da taxa de desemprego para os anos de 2013 a 2017. Comparando o valor médio do primeiro semestre de 2017 com o valor médio para o mesmo período de 2016, a taxa de desemprego apresentou um aumento de 2,3 pontos percentuais (p.p.). Um crescimento expressivo, porém menor que os 3 p.p. registrados entre o primeiro semestre de 2016 e o primeiro semestre 2015. Vale destacar que, em 2017, a taxa mostra sinais de recuo. Após registrar, no primeiro trimestre do ano de 2017, o maior valor no horizonte temporal coberto pelo gráfico (13,75%), houve uma queda no segundo trimestre para 13,00, interrompendo a trajetória de crescimento observada desde o primeiro trimestre de 2015.



Para entender melhor a evolução da taxa de desemprego, é interessante desagregá-la segundo características da força de trabalho. A combinação de um aumento na comparação anual com uma diminuição no período mais recente (segundo trimestre de 2017), observada para a taxa agregada, é replicada nas diversas desagregações aqui analisadas.

Ao analisarmos a evolução do desemprego entre o primeiro semestre de 2016 e o primeiro semestre de 2017, nas desagregações por faixa etária, observamos um grande salto na faixa dos indivíduos mais jovens, de 14 a 24 anos. A taxa de desemprego para esse grupo passa de 26,5%, em 2016, para 30,4%, em 2017, um aumento de 3,8 p.p. Entre os adultos, de 25 a 59 anos, e os idosos, acima de 60 anos, também verificou-se elevação no valor médio das taxas de desemprego entre os primeiros semestres de 2016 e de 2017, porém com magnitude mais branda. Para os adultos, a variação das taxas médias de desemprego foi de 2,0 p.p., e para a população idosa, a variação da média foi de 1,0 p.p. A queda observada para o desemprego no segundo trimestre de 2017

também foi mais intensa entre os jovens, passando de 31,2%, no primeiro trimestre de 2017, para 29,5%, no segundo trimestre de 2017.

No recorte por regiões, a região Nordeste apresentou a maior variação da taxa média de desemprego no primeiro semestre de 2017 em relação ao mesmo semestre de 2016, com crescimento de 3,1 p.p. Cabe ressaltar que as regiões que registraram as maiores quedas no segundo trimestre de 2017 em relação ao primeiro trimestre deste mesmo ano foram Norte e Centro-Oeste, de 1,7 p.p. e 1,4 p.p., respectivamente.

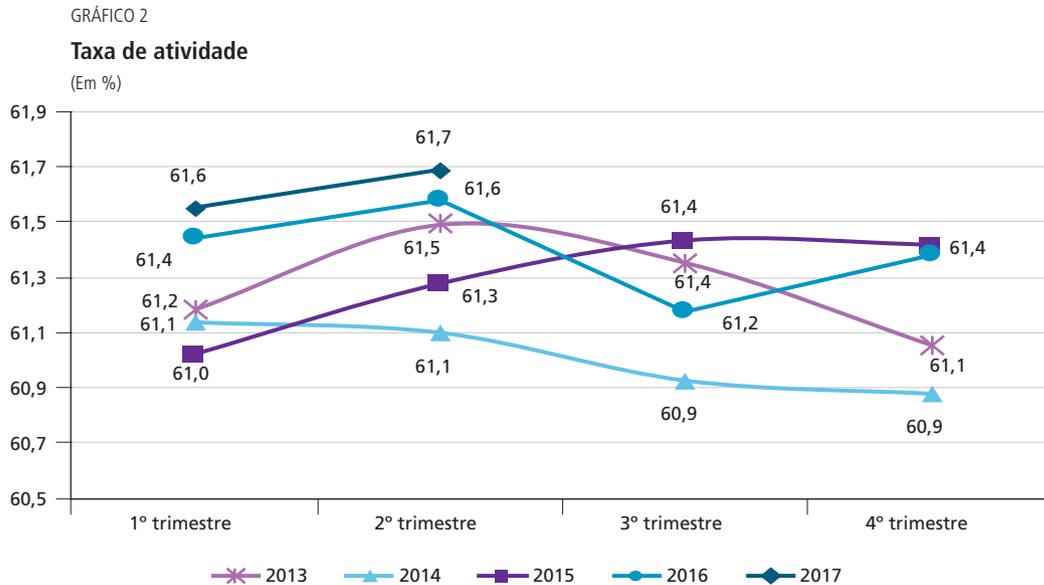
Na desagregação por educação, a evolução que sobressai na comparação anual é a da faixa intermediária (entre fundamental completo e médio incompleto), que registrou um crescimento de 3,1 p.p. na taxa de desemprego entre o primeiro semestre de 2016 (15,4%) e o primeiro semestre de 2017 (18,5%). As outras faixas de educação também registraram aumento no mesmo período, com magnitudes de 2,7 p.p e 1,8 p.p. para fundamental incompleto e médio completo, respectivamente. É interessante notar que o grupo mais educado (pelo menos ensino médio completo) foi o que registrou a maior queda na taxa de desemprego no segundo trimestre de 2017, com a magnitude de -1,0 p.p.

Nas desagregação por gênero, o aumento no valor médio das taxas de desemprego entre os primeiros semestres de 2016 e de 2017 foi semelhante para homens (2,1 p.p.) e mulheres (2,4 p.p.). Da mesma forma, foi observada uma queda semelhante para ambos os gêneros no segundo trimestre em relação ao primeiro de 2017. A magnitude dessa queda foi de 0,6 p.p. para homens e 0,9 p.p. para mulheres.

Quando olhamos para a composição familiar, a evolução do desemprego também não tende a ser muito distinta entre os grupos considerados. A taxa média de desemprego para os não chefes teve um aumento de 2,4 p.p. no primeiro semestre de 2017 em relação ao mesmo semestre do ano imediatamente anterior, passando de 15,2% para 17,6%. As taxas médias de desemprego dos chefes de família, por sua vez, apresentaram um aumento de 1,9 p.p. no mesmo período, passando de 6,3% para 8,2%. Já entre o primeiro e o segundo trimestres de 2017, as taxas de desemprego para não chefes e chefes tiveram um recuo de 1,0 p.p. e 0,5 p.p., respectivamente.

Em suma, o aumento na média da taxa de desemprego no primeiro semestre de 2017 em relação ao mesmo período anterior parece ter sido puxado por jovens, por indivíduos com escolaridade intermediária ou baixa, e por moradores da região Nordeste. Já a queda no segundo trimestre de 2017 foi mais intensa para indivíduos com escolaridade mais alta, moradores das regiões Norte e Centro-Oeste, e também entre os jovens.

O gráfico 2 ilustra a evolução da taxa de participação (ou taxa de atividade) ao longo dos anos de 2013 a 2017. A taxa média de participação no primeiro semestre de 2017 é de 61,6%, ou seja, praticamente estável em relação ao mesmo semestre de 2016, que apresentou taxa média de 61,5%. É possível observar que essa taxa está em ascensão desde o terceiro trimestre de 2016 (61,2%), chegando a 61,7% no segundo trimestre de 2017.



Antes de analisar o comportamento desse indicador para diferentes grupos de trabalhadores, cabe salientar a relativa estabilidade da taxa de participação nos quatro anos e meio cobertos pelo gráfico 2. A amplitude máxima registrada não chega a 1 p.p. (de 60,9% para 61,7%), contrastando com a taxa de desemprego, que registrou, no primeiro trimestre desse ano, um valor mais do que duas vezes maior do que o registrado no fim de 2013 ou mesmo de 2014 (ver gráfico 1). A taxa média de participação nas faixas etárias teve um ligeiro aumento nos jovens, adultos e idosos. A taxa de participação média dos jovens no primeiro semestre de 2017 foi a que apresentou o maior aumento, de 0,5 p.p. em relação ao mesmo período de 2016. Esse fato pode ter sido determinante para esse grupo ter registrado também o maior aumento na taxa de desemprego, conforme destacado anteriormente.

Na comparação anual, a região Sudeste apresentou o maior aumento da taxa de participação entre as grandes regiões do Brasil, com variação de 1,2 p.p. entre o primeiro semestre de 2016 (63,3%) e o mesmo semestre de 2017 (64,5%). Entretanto, as regiões Norte e Nordeste foram as que apresentaram um decréscimo, com variação de 1,2 p.p. e 1,4 p.p., respectivamente, entre no primeiro semestre de 2016 em relação a 2017, passando a média da taxa de participação de 61,3% e 56,1%, em 2016, para 60,1% e 54,7%, em 2017. Cabe destacar a trajetória preocupante da região Nordeste, que registrou o maior aumento no desemprego, mesmo apresentando queda na taxa de participação.

Há heterogeneidade na evolução da taxa de participação também por grupos educacionais. Para os trabalhadores com fundamental incompleto (menos escolarizados), a média da participação caiu de 46,3% para 45,3%, enquanto para os trabalhadores com médio completo (mais escolarizados), ao contrário, a taxa aumentou de 76,9% para 77,2%, para o primeiro semestre de 2017 em relação a 2016. A taxa de participação do grupo com educação intermediária permanece praticamente inalterada entre os dois períodos, passando de 56,28% para 56,14%.

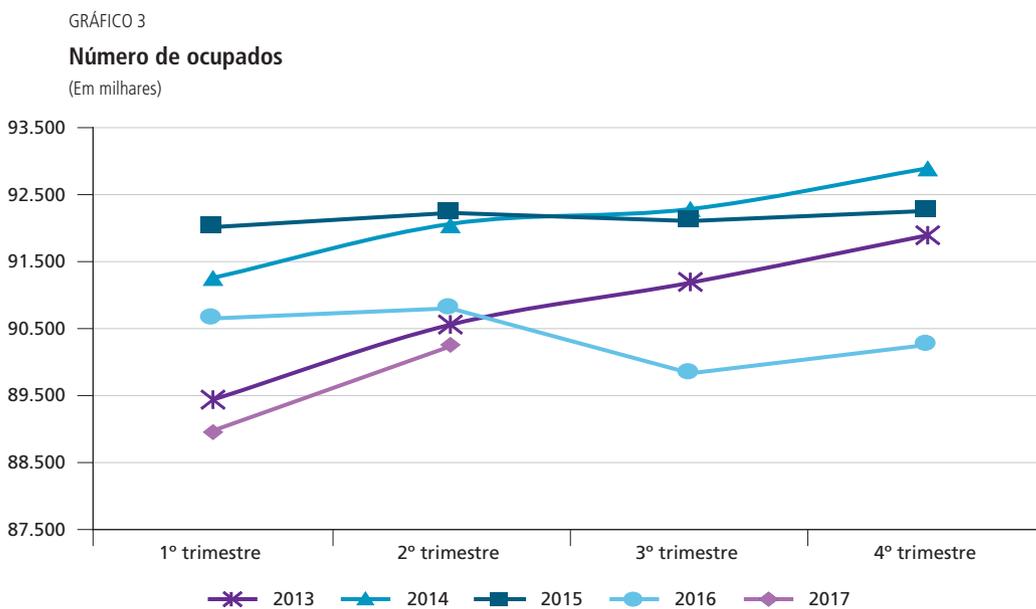
Na desagregação por gênero, observamos uma tendência de aumento para as mulheres. Entre o primeiro semestre de 2016 e o de 2017, o aumento registrado para as mulheres foi de 0,8 p.p., passando de 51,4% para 52,2% na média de participação. Já os homens apresentam uma queda de 0,65 p.p. na média da taxa de participação, indo de 72,6%, no primeiro semestre de 2016, para 72,0%, em 2017. Note que essa queda na participação dos homens não foi suficiente para impedir um aumento no desemprego, tal como destacado para a região Nordeste.

3 OCUPAÇÃO E EMPREGO FORMAL

A análise da evolução do nível de ocupação, tal como a do desemprego, contrasta resultados positivos no último trimestre com resultados negativos no horizonte anual.

O primeiro semestre de 2017 registrou uma média de 89,6 milhões de pessoas ocupadas, enquanto, no mesmo semestre de 2016, esta média era de 90,7 milhões de pessoas ocupadas. Esse valor agregado apresentou uma variação de -1,24%, o que representa uma queda de 1,1 milhão de postos de trabalho. Porém, pode-se destacar um aumento de 1,4% do número de ocupados no segundo trimestre de 2017. Ambos os movimentos podem ser conferidos no gráfico 3, a seguir, que reporta a trajetória do número de ocupados nos últimos anos.

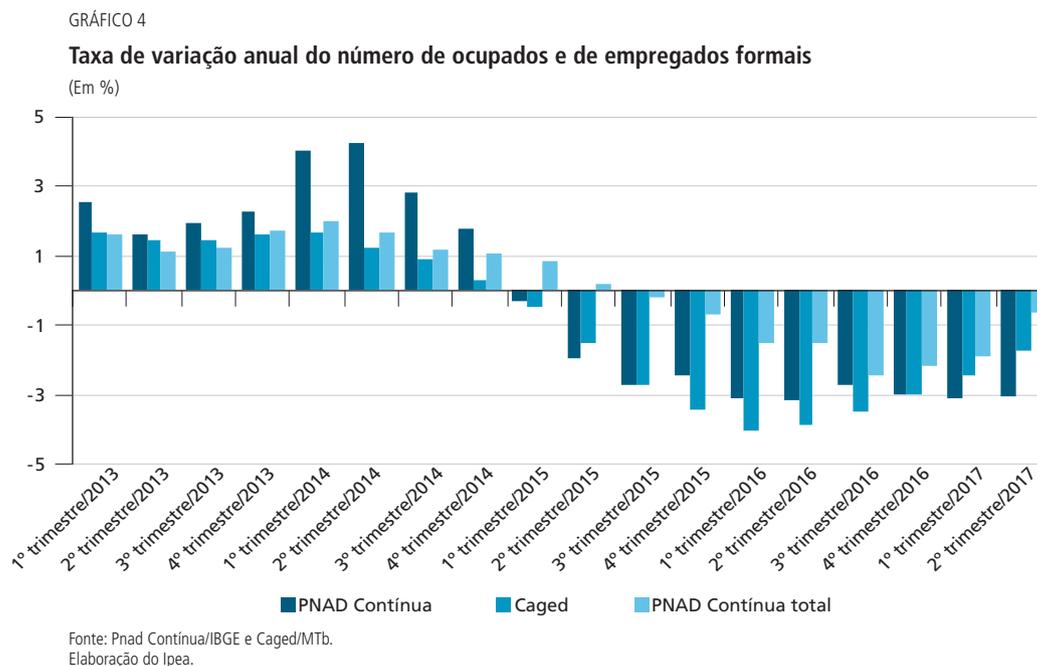
A taxa de ocupação, medida pela proporção de ocupados em relação à população em idade de trabalhar (às vezes denotada por população em idade ativa – PIA), confirma ambos os movimentos destacados anteriormente. Essa taxa também apresenta um aumento para o segundo trimestre de 2017 em relação ao trimestre anterior, passando de 53,1% para 53,7%. Em contrapartida, a média da taxa de desocupação registra uma queda de 1,3 p.p. no primeiro semestre de 2017 (53,4%) em relação ao primeiro semestre de 2016 (54,7%).



Fonte: Pnad Contínua/BGE.
Elaboração do Ipea.

A análise sobre a dinâmica da população ocupada pode ser enriquecida com os dados de fluxos do Caged/MTb.

O gráfico 4, a seguir, mostra a taxa de variação do número de trabalhadores do trimestre no ano indicado no eixo horizontal contra o mesmo trimestre do ano anterior. Essa taxa de variação é calculada de três formas distintas em cada trimestre. Usando apenas os dados da Pnad Contínua, calculamos a referida taxa de variação para o total de ocupados e para os empregados formais.² Na terceira forma, calculamos a taxa de variação também para os empregados formais, mas introduzindo uma fonte de informação alternativa. Usamos o saldo entre admitidos e desligados do Caged em doze meses contra o número de empregados formais na Pnad Contínua no trimestre inicial.³ Independentemente do método, temos variações anuais do emprego formal negativas ao longo de todo o ano de 2016 e que persistem assim em 2017. Chama a atenção que, nesse período, as quedas registradas para os trabalhadores formais são sempre mais intensas do que aquelas registradas para o total de ocupados. Outro fato interessante é que as quedas registradas em 2017 para os empregados formais é mais intensa quando mensurada pela Pnad Contínua em relação à mensurada pelo Caged. Já em 2016 verificava-se o oposto.



O dado do Caged permite-nos investigar os fluxos para dentro e para fora do emprego formal, que, por sua vez, podem ser ilustrativos para uma melhor compreensão do ajuste no mercado de trabalho. O gráfico 5 mostra o número de admissões, desligamentos e saldo agregado do emprego por trimestre para os anos de 2012 ao segundo trimestre de 2017. Nele, podemos notar que, após um período de retração, com saldo do emprego negativo

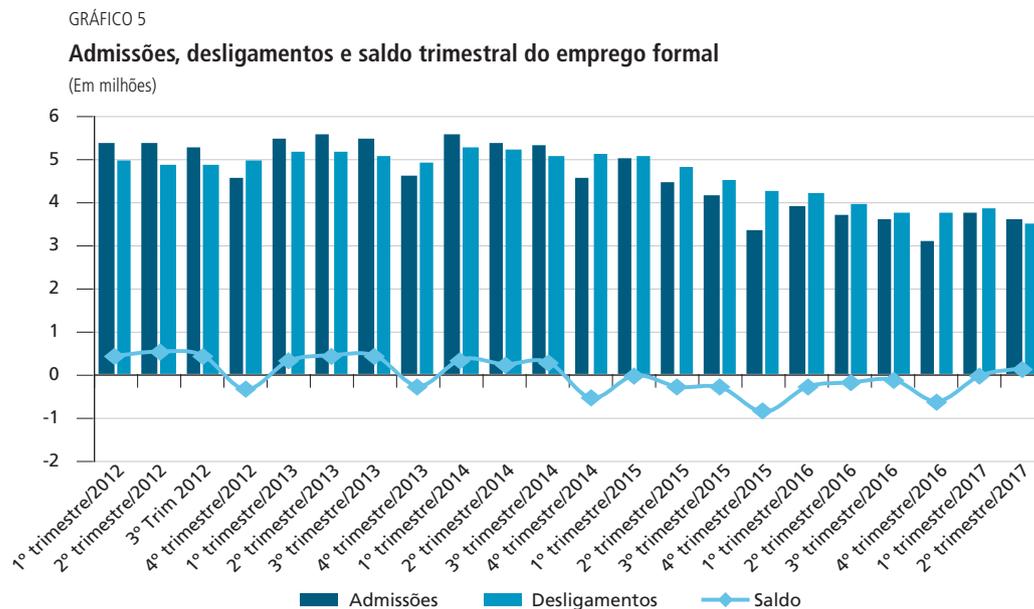
2. Empregados com carteira e empregados públicos e militares.

3. É importante frisar que a cobertura do Caged restringe-se aos vínculos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Outra possível fonte de diferença entre o Caged e o recorte do setor formal na Pnad Contínua diz respeito à própria natureza das fontes de informação, visto que o Caged constitui um registro administrativo com informações oriundas das empresas, e a Pnad Contínua é uma pesquisa domiciliar (informações oriundas dos indivíduos) feita por amostragem.

do quarto trimestre de 2014 até o primeiro trimestre de 2017, o número de admissões mostrou-se maior que as demissões no segundo trimestre de 2017, acarretando um saldo de emprego positivo de 103,93 mil.

Para se ter uma ideia, houve uma contração de aproximadamente 3 milhões de postos formais no acumulado de 2015 ao segundo trimestre de 2017. Em 2015, houve destruição de 1,625 milhão de postos de trabalho formal. O ano de 2016 seguiu a trajetória negativa, com a destruição de 1,371 milhão de empregos. Já em 2017, o acumulado do período mostra-nos um saldo positivo de 35 mil empregos.

Para além do saldo, é interessante notar que as admissões também mostram uma interrupção em uma trajetória de quedas. Os números registrados para os dois primeiros trimestres de 2017 são próximos daqueles registrados para os dois primeiros trimestres de 2016. No entanto, os valores registrados para admissões nos dois primeiros trimestres de 2015 eram superiores, e mais ainda nos dois primeiros trimestres de 2014. Esse fato mostra-se relevante, na medida em que há evidências de que a dinâmica das admissões vem sendo preponderante na evolução do emprego formal.

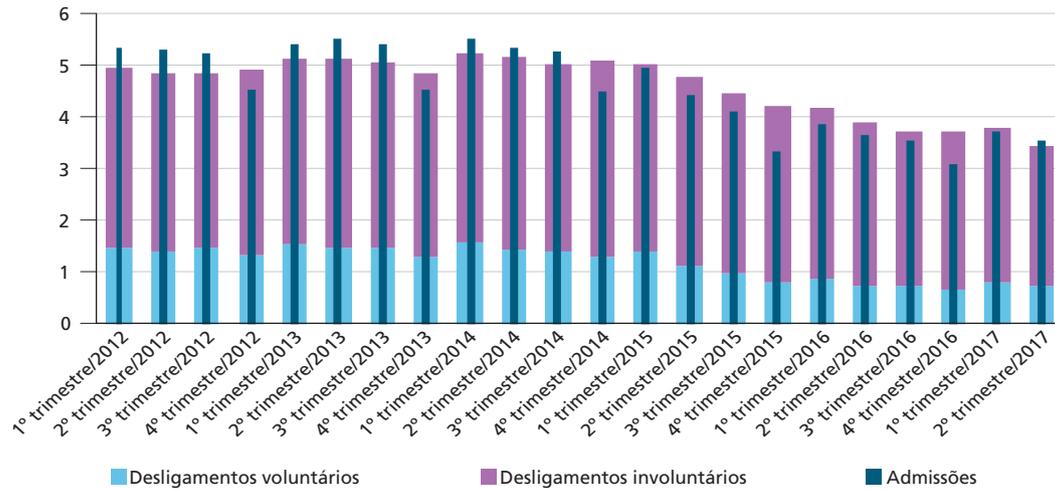


Outro movimento interessante de interrupção em uma tendência de queda ocorre com os desligamentos voluntários, que pode ser conferida no gráfico 6. Esse gráfico desagrega os desligamentos em voluntários e involuntários. Nele fica nítido que os números registrados para o desligamento voluntário nos dois primeiros trimestres de 2017 são próximos daqueles registrados para os dois primeiros trimestres de 2016. No entanto, os valores registrados para esse tipo de desligamento nos dois primeiros trimestres de 2015 eram superiores, e mais ainda nos dois primeiros trimestres de 2014. Esse fato mostra-se relevante, na medida em que há evidências de que esse tipo de desligamento está relacionado a movimentos de trabalhadores entre dois empregos, e que, portanto, não pressiona o desemprego, ao contrário do que ocorre com os desligamentos involuntários.

GRÁFICO 6

Admissões, desligamentos voluntários e involuntários do emprego formal

(Em milhões)



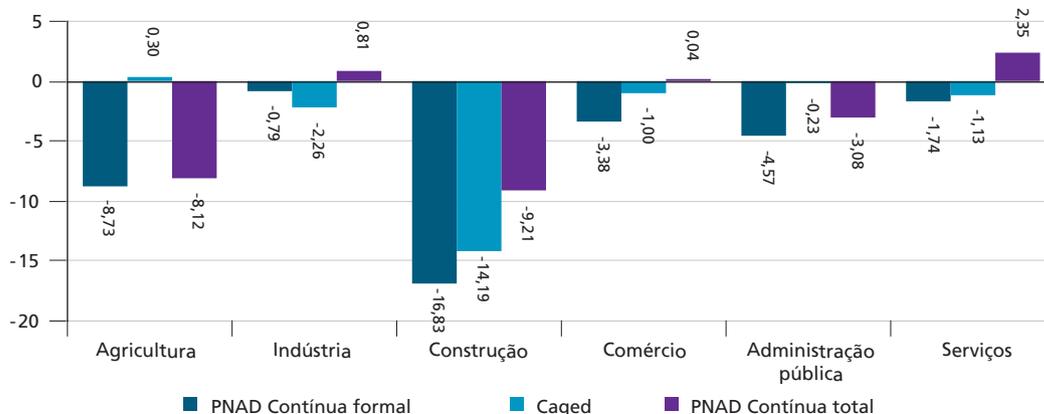
Fonte: Caged/MTb.
Elaboração do Ipea.

O gráfico 7 apresenta as taxas de variações anuais de grupos de trabalhadores por setor de atividade também calculadas pelas três formas análogas às que mencionamos anteriormente, ao comentar o gráfico 4. Por todos os métodos, nota-se que a queda do emprego está concentrada, sobretudo, na construção, com uma perda ainda mais expressiva quando nos restringimos ao segmento formal (-16,8% pela Pnad Contínua e -14,2% no Caged). A Pnad Contínua mostra queda significativa, e também mais intensa para o segmento formal, para a agricultura e a administração pública. Nesses setores os números do Caged destoam bastante, mesmo quando comparamos com os valores da Pnad Contínua computados para o segmento formal.

GRÁFICO 7

Taxa de variação anual no segundo trimestre de 2017 do número de ocupados e de empregados formais por setores

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE e Caged/MTb.
Elaboração do Ipea.

Analisando a evolução da população ocupada por posição na ocupação, verifica-se que há uma discrepância entre os empregadores e trabalhadores sem carteira em relação aos demais grupos ocupacionais. Os empregadores mantiveram uma trajetória de crescimento que iniciou no terceiro trimestre de 2016, com variação de 11,94% na média do primeiro semestre de 2017 em relação ao mesmo período de 2016. Vale notar que, entre os empregadores, essa taxa de crescimento chega a 27,9% quando se restringe o universo a empregadores que não contribuem para a previdência. Os trabalhadores sem carteira também apresentaram uma trajetória crescente, mostrando a variação de 3,4% na média do primeiro semestre de 2017 em relação ao ano anterior. Os demais grupos registraram queda nos respectivos níveis de ocupação. Os trabalhadores com carteira, conta-própria e militares/estatutários apresentaram decréscimos médios no primeiro semestre, de 3,7%, 3,2% e 0,2%, respectivamente.

Conforme procedimento adotado nos últimos números dessa publicação, mostraremos o comportamento da taxa de informalidade definida de duas formas alternativas. Na primeira delas, cujos resultados aparecem no gráfico 8, incluímos a totalidade do grupo conta-própria entre os informais, além dos empregados sem carteira e sem remuneração. Já no gráfico 9, para um conta-própria ser considerado informal, é necessário que ele reporte também não ter contribuído para a previdência.⁴ De acordo com o primeiro critério (usado no gráfico 8), a taxa de informalidade média no primeiro semestre de 2017 ficou em 46%, o que representa um crescimento de 0,4 p.p. em relação ao mesmo período no ano de 2016. Já na comparação entre o segundo trimestre e o primeiro de 2017, há um crescimento mais intenso da taxa de informalidade, que passa de 45,5% para 46,4% nesse critério.

O segundo critério mostra aumentos maiores para a taxa de informalidade. Na comparação anual (primeiro semestre de 2017 *versus* primeiro semestre de 2016), registramos um crescimento de 1 p.p., enquanto a comparação entre o segundo e o primeiro trimestres de 2017 mostra um crescimento de 1,1 p.p. Apesar dessa subida mais acentuada da taxa de informalidade quando medida dessa forma, o valor no segundo trimestre de 2017 ainda fica aquém do valor registrado para o ano de 2013. Esse fato não acontece quando medimos a informalidade pelo primeiro critério (incorporando todos os conta-própria como informais).

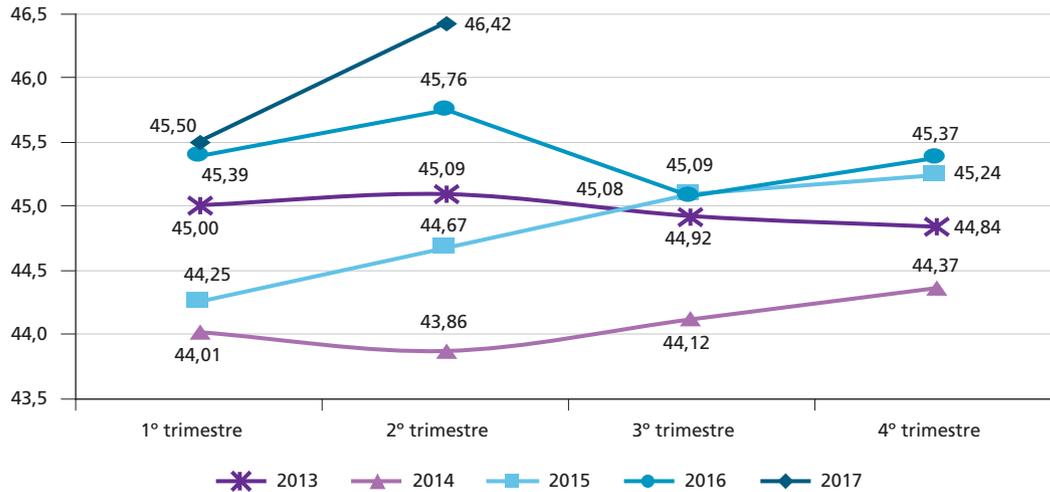
Em suma, temos um movimento de aumento na população ocupada no segundo trimestre de 2017 que interrompe uma sequência negativa. Por enquanto, esse aumento está concentrado nas ocupações informais. No entanto, há sinais alentadores na dinâmica do setor formal, tal como a interrupção na queda das admissões.

4. A primeira definição é a que tradicionalmente usávamos nessa publicação, enquanto a segunda vem se consolidando como a mais usada entre analistas do mercado de trabalho.

GRÁFICO 8

Evolução do grau de informalidade contemplando todos os conta-própria

(Em %)

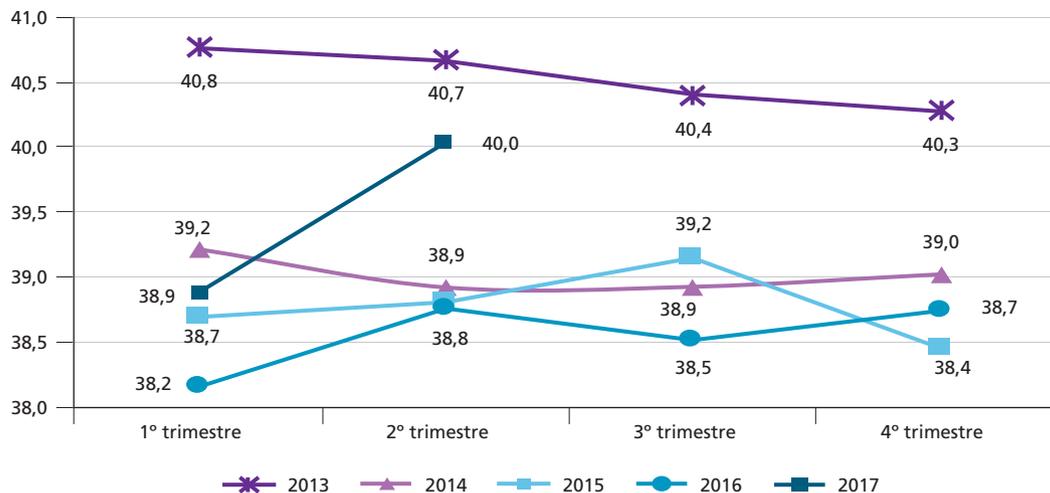


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração do Ipea.

GRÁFICO 9

Evolução do grau de informalidade contemplando entre os conta-própria apenas os não contribuintes para previdência

(Em %)



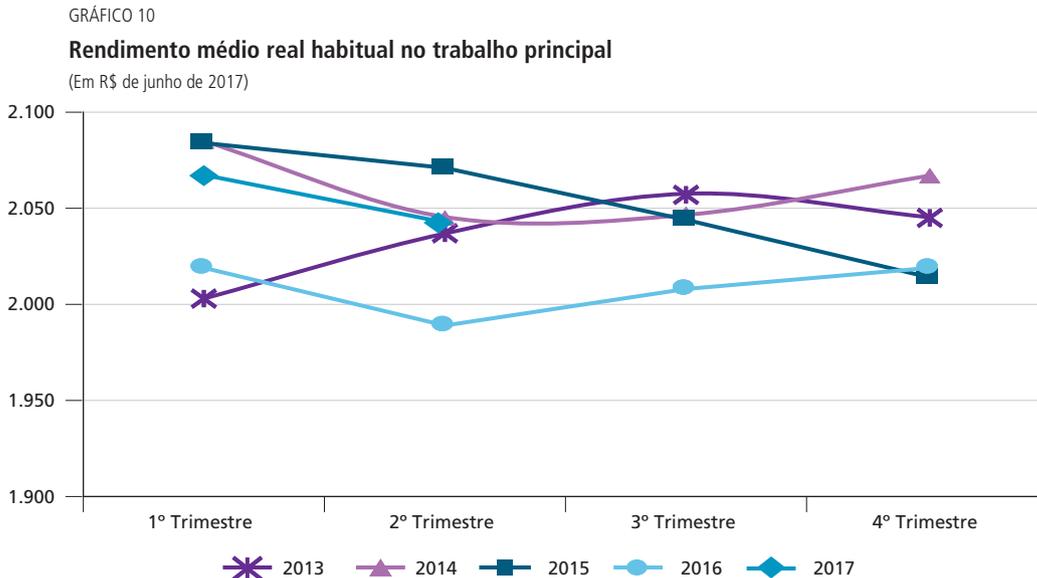
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

4 RENDIMENTO E MASSA SALARIAL

O rendimento real habitualmente recebido registrou um valor médio de R\$ 2.054,62 no primeiro semestre de 2017, valor esse que representa um aumento de 2,5% na comparação com o valor médio do primeiro semestre de 2016. Vale destacar que esse é o indicador com melhor comportamento em 2017 *vis-à-vis* 2016.

No gráfico 10 é possível notar que, apesar da série apresentar um leve declínio no segundo trimestre de 2017, observa-se que o rendimento esteve crescendo desde o

segundo trimestre de 2016. Ainda assim, o rendimento real fecha o segundo trimestre de 2017 em um valor maior do que aquele registrado no segundo trimestre de 2016 (R\$ 2.042,39 contra R\$ 1.989,29).



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração do Ipea.
Obs.: Utiliza o deflator divulgado pelo IBGE.

Na desagregação dos rendimentos dos ocupados por nível de instrução, nota-se um ligeiro aumento para todos os níveis no rendimento médio semestral de 2017 contra o mesmo período de 2016. Para os ocupados com ensino fundamental incompleto, o rendimento médio cresceu em torno de 2,16% no período analisado. Para os ocupados com ensino fundamental completo, mas com médio incompleto, e aqueles com médio completo, o aumento foi bem sutil, de 0,42% e 0,93%, respectivamente, no primeiro semestre de 2017 em comparação ao mesmo período do ano anterior. Na repartição por sexo, ambos os grupos tiveram um aumento médio no rendimento dos primeiros semestres de 2017 em comparação ao de 2016. Para as mulheres este aumento foi de 2,13%, e para os homens foi de 2,96%, um pouco maior do que as mulheres para o período analisado.

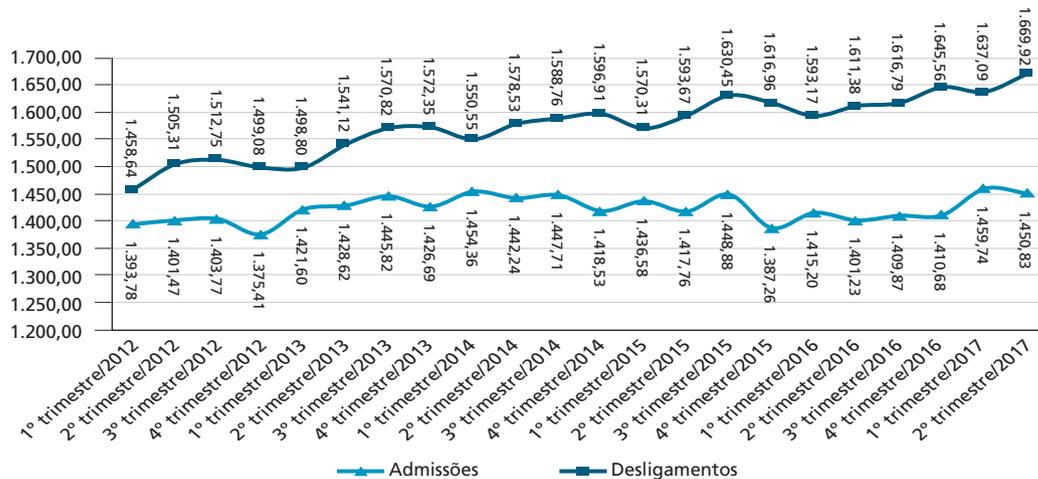
Em relação à faixa etária, os mais jovens (14 a 24 anos) e os adultos (25 a 59 anos) apresentaram crescimento de 0,85% e 1,36%, respectivamente, no primeiro semestre de 2017 em relação ao primeiro semestre de 2016. Os mais velhos registraram o maior aumento no rendimento médio real no primeiro semestre de 2017 em relação à média do ano anterior, de 11,76%.

Outra comparação importante passa pelos rendimentos dos trabalhadores recém-admitidos e os desligados. O gráfico 11 exibe a evolução desses valores em termos reais no setor formal com base no Caged. É nítido que os rendimentos dos recém-contratados estão estagnados em valores cada vez mais baixos do que os registrados para os rendimentos dos trabalhadores desligados.

GRÁFICO 11

Rendimento médio real habitual no trabalho principal

(Em R\$ de junho de 2017)



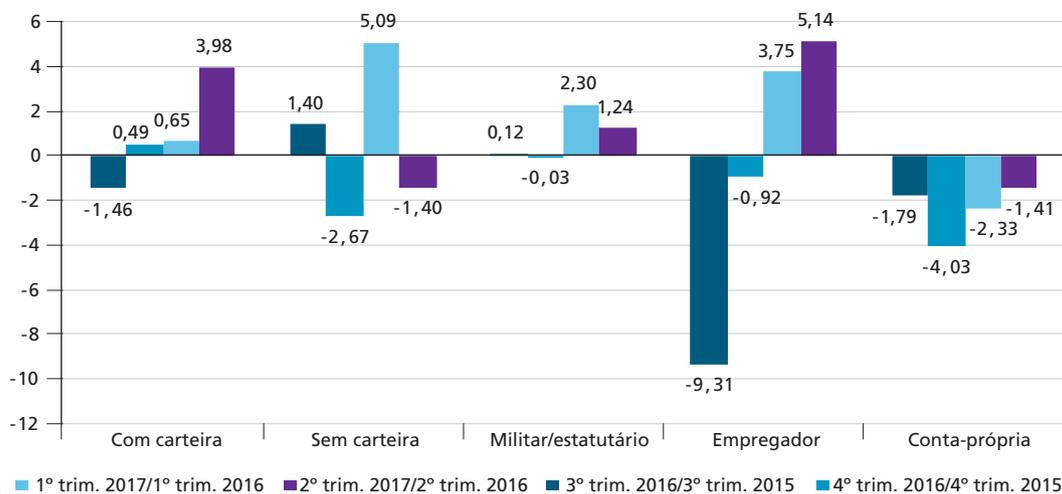
Fonte: Caged/MTb.
Elaboração do Ipea
Obs.: Utiliza o deflator divulgado pelo IBGE.

Por fim, o gráfico 12 mostra a variação anual dos rendimentos em cada posição na ocupação nos últimos dois trimestres de 2016 e os dois primeiros de 2017 em relação aos mesmos trimestres anteriores. Nota-se que o grupo de trabalhadores conta-própria apresentou queda no rendimento em todos os quatro trimestres apresentados, com a maior queda (4%) observada para o quarto trimestre de 2016. No segundo trimestre de 2017, a queda registrada para o grupo de trabalhadores conta-própria foi de 1,4%, a mesma registrada para trabalhadores sem carteira assinada em igual período. Já os segmentos associados a postos formais (com carteira, militar/estatutário e empregador) reportam aumentos nos rendimentos nos dois primeiros trimestres de 2017.

GRÁFICO 12

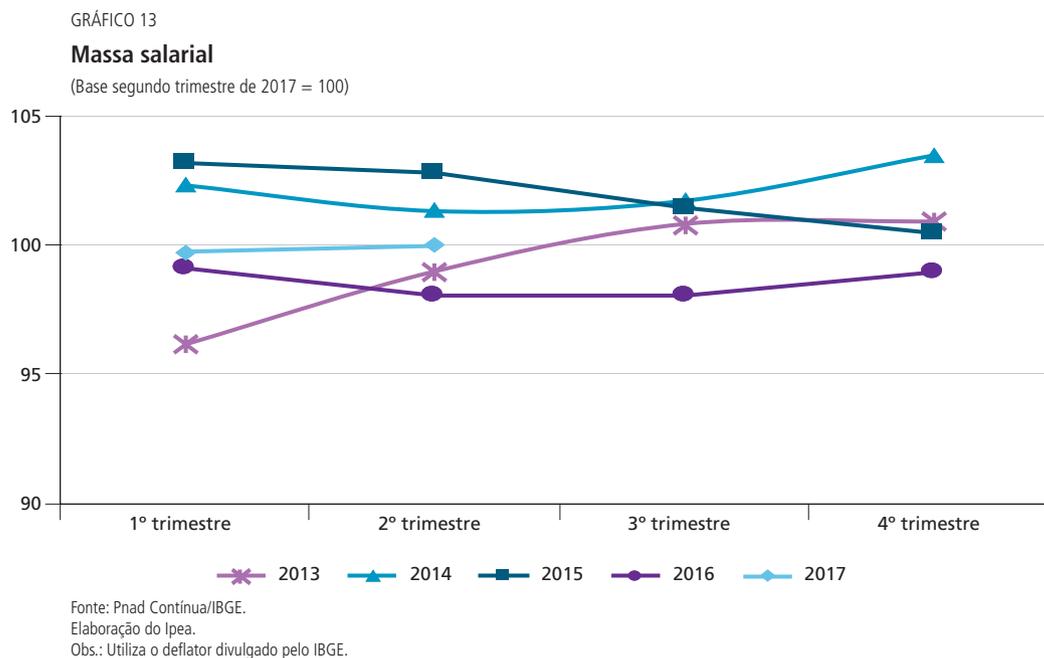
Variação anual do rendimento real habitual no trabalho principal por posição na ocupação

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.
Elaboração do Ipea.
Obs.: Utiliza o deflator divulgado pelo IBGE.

O gráfico 13 mostra a evolução da massa salarial nos últimos anos. A comparação do valor médio da massa salarial no primeiro semestre de 2016 com o mesmo semestre de 2017 revela um aumento de 1,3%. Os dados semestrais mostram que a queda na ocupação foi compensada por um aumento dos rendimentos. Vale dizer que é a primeira vez que isso ocorre no primeiro trimestre desde 2013. Esse fato não deve ser menosprezado, dado que a massa salarial é um indicador-chave para prover fôlego para a recuperação da economia.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, procuramos traçar um diagnóstico da evolução recente do mercado de trabalho brasileiro. Nos últimos anos, os principais indicadores vinham registrando uma trajetória de deterioração das condições desse mercado no Brasil. Identificamos, entretanto, que os dados mais recentes para o segundo trimestre de 2017 mostram uma série de movimentos que interrompem essas trajetórias negativas. O destaque positivo fica por conta de um movimento de queda na taxa de desemprego associado a um aumento da população ocupada. Como contraponto, foi possível identificar que o aumento da população ocupada foi reflexo de um aumento na informalidade, e veio acompanhado de uma redução nos rendimentos do trabalho.

Esses sinais podem estar indicando o início de um processo de recuperação do mercado de trabalho. Nesse cenário, é natural que a retomada da população ocupada aconteça primeiro em firmas com menores níveis de produtividade, as quais, por serem intensivas em mão de obra, absorvem aumentos de demanda, expandindo sua força de trabalho. Sabemos que o setor informal concentra grande parte dessas firmas, mas também ainda é prematuro descartar interpretações alternativas para o quadro aqui pintado. Por exemplo, uma mudança nos hábitos de consumo das famílias, priorizando produtos e serviços de menor preço e pior qualidade, também induziria a produção e o emprego nas firmas menos produtivas. O acompanhamento do mercado de trabalho nos próximos trimestres permitirá uma maior clareza em relação à relevância dessas duas hipóteses aqui aventadas, que, por sinal, podem ser complementares.



NOTAS TÉCNICAS

O TRABALHO AGRÍCOLA NO *BOOM* DO AGRONEGÓCIO E NA EXPANSÃO DAS POLÍTICAS PARA A PEQUENA AGRICULTURA

Fernando Gaiger Silveira

COMO AS CONDIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO INFLUENCIAM AS TRANSIÇÕES DO DESEMPREGO PARA O EMPREGO?

Mauricio Cortez Reis

FGTS E FUNDOS INDIVIDUAIS DE SEGURO-DESEMPREGO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PAÍSES E EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa

Miguel Nathan Foguel

Charlotte Bilo

O TRABALHO AGRÍCOLA NO BOOM DO AGRONEGÓCIO E NA EXPANSÃO DAS POLÍTICAS PARA A PEQUENA AGRICULTURA

Fernando Gaiger Silveira¹

1 INTRODUÇÃO

A agricultura teve, nos últimos quinze anos, um desempenho excepcional: a produção de cereais, oleaginosas e leguminosas passou de 88 milhões de toneladas, em 2000, para 215 milhões de toneladas, em 2015; o valor da produção de produtos de carne cresceu três vezes entre 2007 e 2014; a indústria de produtos alimentícios e de bebidas teve sua participação aumentada em 5 pontos percentuais (p.p.) no valor da transformação industrial (VTI) entre 2000 e 2014. Importante notar que a estrutura agrária não se alterou, a despeito dessas transformações e das políticas agrárias, ou melhor, da reforma agrária. Os dados do último Censo Agropecuário mostram uma relativa estabilidade na estrutura de posse da terra e no grau de concentração da produção, observando-se aumentos nos rendimentos físicos.

O crescimento vertiginoso da produção e da área cultivada com lavouras temporárias, que se inicia no início dos anos 2000, faz-se acompanhar de uma recuperação da população ocupada na agricultura, o que se reverteu a partir de meados da década de 2000. É movimento diverso do que se assistiu nos anos 1990, quando a área cultivada ficou relativamente estável e a população ocupada reduziu-se, especialmente a população ocupada restrita – sem os trabalhadores voltados para o autoconsumo e os membros não remunerados com carga horária semanal de trabalho inferior a quinze horas. No período 2004- 2014, o que se destaca é a redução em um quarto da população ocupada na agricultura, representando cerca de 5 milhões de postos de trabalho a menos na agricultura, com quase três quartos deles concentrados nos adolescentes e adultos entre 15 e 29 anos.

Dois movimentos, que mostraremos detalhadamente, caracterizam essa queda. De um lado, a redução no assalariamento, do patronato agrícola, da mão de obra auxiliar não remunerada e com elevada carga horária, o que se pode creditar à intensificação

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

do capital na agricultura. De outro, temos uma perda de menor envergadura nos trabalhadores conta-própria – em que predomina a chamada agricultura familiar – e um aumento das ocupações voltadas para o autoconsumo. Há que se lembrar de que parcela expressiva da mão de obra auxiliar não remunerada está associada à agricultura familiar. Ou seja, parece que a pequena agricultura mostra-se resiliente nesse cenário de *boom* do agronegócio e de redução na demanda por mão de obra.

Os efeitos da modernização são sentidos na redução do trabalho assalariado – com elevação expressiva da formalidade – e do número de empregadores, bem como na redução do trabalho auxiliar. Todavia, não se pode creditar ao aprofundamento da modernização da produção agropecuária o incremento da população voltada para o autoconsumo e uma redução menos pronunciada dos trabalhadores conta-própria justamente nas regiões de predomínio da agricultura de pequeno porte. Observa-se, ainda, decorrente da redução do trabalho auxiliar e da formalização do assalariamento, redução expressiva do trabalho infantil e dos mais fragilmente inseridos no mercado de trabalho.

O objetivo da presente nota é apresentar os principais dados sobre o pessoal ocupado na agricultura no período 2004-2016, com base nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnads) e nas Pnads Contínuas, identificando as principais alterações e seus perfis regionais e pelas características do trabalho e do trabalhador. Apontam-se, como resultado da análise, situações que devem ser foco de políticas públicas, como a queda expressiva da taxa de atividade no meio rural, o crescimento da participação dos jovens que não trabalham e não estudam nos domicílios agrícola e rurais, a redução da ocupação da pequena propriedade e o aumento da idade média da população ocupada, fatos que, conjuntamente, colocam na pauta o problema, já várias vezes apontado, da “transferência” geracional da “administração” dos estabelecimentos agrícolas.

2 O DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO AGRÍCOLA NO PERÍODO 2004-2015

A queda de 4,3 milhões no número de trabalhadores dedicados ao trabalho agrícola entre 2004 e 2015, apurada nas Pnads, e a redução de 1,6 milhão de trabalhadores na agricultura entre os primeiros trimestres de 2012 e de 2017, segundo as Pnads Contínuas, representam reduções de 24% e 16% na população ocupada na agricultura, demandando uma análise mais aprofundada, pois, como se sabe, ocorrem simultaneamente ao crescimento expressivo da produção agropecuária e da área cultivada. As maiores perdas são observadas entre os jovens, nos trabalhadores com maior carga horária, nos membros não remunerados ou trabalhadores familiares auxiliares, nos empregadores e nos residentes da região Sul.

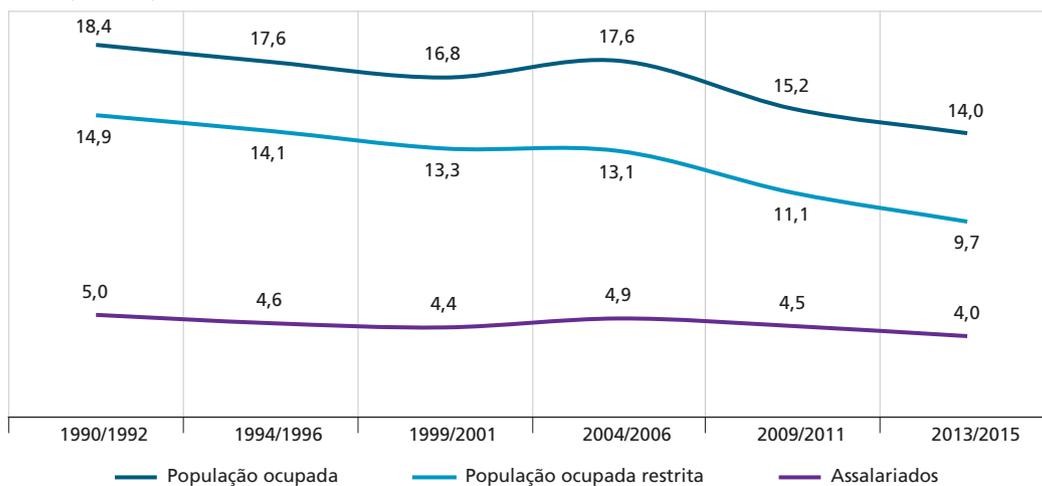
No gráfico 1, fica patente que a queda na população ocupada na agricultura não é comportamento recente, pois, durante os anos 1990, essa população reduziu-se em 1,8 milhão, e a de assalariados agrícolas em cerca de 500 mil. Nos primeiros anos do *boom* do agronegócio, a população ocupada cresceu, com número de trabalhadores assalariados retornando ao patamar de 5 milhões. A redução durante os anos 1990 fez-se acompanhada de estabilidade da área plantada com lavouras temporárias e crescimento da produção.

Efetivamente, a área plantada ficou ao redor de 45 milhões de hectares e a produção de cereais, oleaginosas e leguminosas passou de 56 milhões para 85 milhões de toneladas. A recuperação da população ocupada no início dos 2000 parecia mostrar que a ocupação das fronteiras internas seria acompanhada da preservação da força de trabalho agrícola. Entre 1999 e 2004, a população ocupada na agricultura manteve-se ao redor de 17 milhões de pessoas, enquanto a área plantada com lavouras temporárias crescia 10 milhões de hectares e a produção de cereais, leguminosas e oleaginosas atingia quase 130 milhões de toneladas. A partir de então, a ocupação agrícola reduziu-se em quase um quarto, a área com lavouras temporárias cresceu 15 milhões de hectares e a produção de cereais 90 milhões de toneladas.

GRÁFICO 1

População ocupada e assalariada na agricultura brasileira (1990/1992-2013/2015)

(Em milhões)

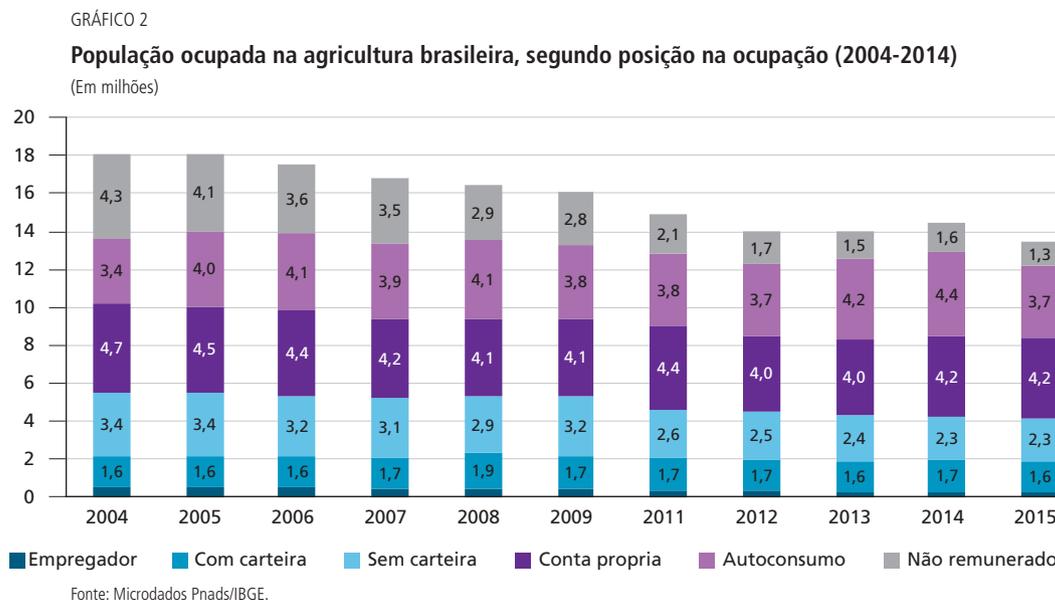


Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

A redução na população ocupada na agricultura restrita, em que não se consideram os trabalhadores voltados ao autoconsumo e os membros não remunerados subocupados (menos de quinze horas) foi mais expressiva do que a diminuição na população ocupada na agricultura como um todo e entre os assalariados. Vale antecipar que, no caso dos retirados da população ocupada, os comportamentos são díspares. De toda sorte, tal fato aponta para uma redução da população marginalmente inserida nos mercados, o que, com a queda do assalariamento e da ocupação em geral, sinaliza um aprofundamento do padrão técnico baseado na mecanização, na quimificação e no uso de sementes melhoradas, que se apresenta poupador de mão de obra e, dado os requisitos mínimos de capital e tecnologia, concentrador.

O gráfico 2, que ilustra o comportamento da população ocupada na agricultura segundo a posição na ocupação, deixa evidente, de um lado, a redução do trabalho agrícola de maneira generalizada entre as posições na ocupação, com destaque para os trabalhadores não remunerados, que tiveram uma diminuição de 2,7 milhões, e, de outro lado, a única categoria de trabalho que não se reduziu é a dos trabalhadores para autoconsumo, que, entre 2000 e 2015, teve um crescimento de 255 mil pessoas. O assalariamento formal

apresentou, também, um aumento de 47 mil trabalhadores, ou, em termos relativos, 3%, inferior ao apurado entre os ocupados para o autoconsumo – 10%. Cabe notar que, entre 2014 e 2015, houve uma redução do autoconsumo, bem como entre os não remunerados. De fato, os resultados para 2014 é que discrepam da série restante.



A redução de 1,1 milhão de empregadores sem carteira e de 500 mil nos trabalhadores e trabalhadores conta-própria são os outros destaques negativos, dado o tamanho dos contingentes populacionais. No que concerne às reduções relativas, nota-se que a diminuição no assalariamento é de 20%, enquanto, entre os trabalhadores conta-própria, a redução é menos expressiva, de 10%. Já os empregadores, que passaram de 550 mil, em 2010, para 290 mil, em 2015, tiveram uma redução de 52%, só menor à observada entre os não remunerados, de 63%. Há de um lado, portanto, um movimento de redução de empregadores, do assalariamento informal e dos membros não remunerados, especialmente aqueles ligados aos trabalhadores conta-própria, e, de outro, uma redução menos expressiva nos trabalhadores conta-própria e o crescimento dos trabalhadores voltados para o autoconsumo.

A redução global do assalariamento da ordem de 20% e o crescimento dos trabalhadores com carteira de 3% refletem a redução da demanda por trabalhadores assalariados na agricultura e uma maior formalização, devendo-se ter presente que, em setembro de 2015, os trabalhadores agrícolas sem carteira eram 2,3 milhões.

Decidiu-se focar a análise do mercado de trabalho no campo da avaliação da evolução da população ocupada na agricultura sem apresentar informações sobre o trabalho rural e as conexões entre a ocupação agrícola e o rural. Os dados mostram, de um lado, a importância da ocupação agrícola dos residentes no meio urbano, e, de outro, o peso crescente das ocupações não agrícolas entre os residentes rurais. Concretamente, dos ocupados agrícolas, em 2015, 28% eram residentes no meio urbano, e, entre os ocupados rurais, 36% realizavam atividades não agrícolas. Fica patente, portanto, que rural e agrícola referem-se

a populações distintas, decorrente, em grande medida, do caráter político-normativo da definição corrente do rural. Contudo, verifica-se uma integração maior entre os mercados de trabalho urbano e rural-agrícola.

BOX 1

Tipologia de domicílios agrícolas, pluriativos e não agrícolas

Sustentamos que a análise do mercado de trabalho agrícola torna-se mais consistente se empregarmos como categoria de classificação dos domicílios a presença de um ocupado na agricultura e a importância da renda do trabalho agrícola na renda total advinda do trabalho. Distinguem-se, assim, os domicílios entre agrícolas, pluriativos e não agrícolas. Associando-se esse critério à distinção rural-urbano oficial, foram definidas quatro categorias de domicílios segundo a ruralidade e a inserção na atividade agrícola. A seguir, detalham-se esses quatro tipos de domicílios:

- **agrícolas:** definidos como qualquer domicílio no qual pelo menos um membro está empregado no setor agrícola e 67% ou mais da renda domiciliar advém de atividades agrícolas;
- **pluriativos:** definidos como aqueles em que pelo menos um membro está empregado no setor agrícola, mas menos de 67% da renda domiciliar vem da agricultura;
- **rurais não agrícolas:** definidos como aqueles que vivem em áreas oficialmente rurais, mas sem qualquer membro do domicílio trabalhando na agricultura;
- **urbanos não agrícolas:** definidos como aqueles que vivem em áreas oficialmente urbanas, com nenhum membro domiciliar empregado na agricultura.

Nessa direção de privilegiar a inserção na atividade agrícola de membro do domicílio, aplicou-se outra desagregação aos domicílios agrícolas e pluriativos, sendo quatro as categorias. Para tanto, empregou-se a posição na ocupação de seus membros, privilegiando as posições na ocupação que contam com ativos, especialmente os fundiários. A categorização é realizada da seguinte forma: domicílios com ao menos um empregador formam a primeira categoria, considerando-os como a categoria com maior capital. Entre os domicílios restantes, os que contam com ao menos um trabalhador conta-própria formam a segunda categoria; são os que contam com ativo fundiário e renda agrícola positiva. Em terceiro, os domicílios que têm ao menos um assalariado formam a terceira categoria. Finalmente, os remanescentes formam a quarta categoria, cujos domicílios contam com ocupados agrícolas somente voltados ao autoconsumo e não remunerados. De acordo com essa desagregação, os domicílios agrícolas dividem-se em três categorias (domicílios empregadores, domicílios conta-própria e domicílios assalariados), ao passo que os domicílios pluriativos dividem-se em quatro categorias (domicílios empregadores, domicílios conta-própria, domicílios assalariados e domicílios de autoconsumo).

Nota-se que o fato de haver um empregador em dado domicílio, por exemplo, não elimina a possibilidade de haver também um assalariado no mesmo domicílio. Espera-se que residentes em domicílios com empregador(es) apresentem melhores condições socioeconômicas do que aqueles sem indivíduos nesta posição – por exemplo, conta-própria e assalariado.

Elaboração do autor.

Entre 2004 e 2015, assistiu-se a uma redução bem expressiva da população em domicílios agrícolas – de 25,4 para 17,4 milhões de pessoas –, junto à estabilidade da população em domicílios pluriativos e um crescimento muito expressivo da população domiciliada no meio rural sem contar com membros ocupados na agricultura.

Observa-se tanto a queda de ocupações precárias quanto a preservação e/ou o crescimento de outras, ou seja, dois movimentos no perfil da população ocupada no campo – os dados da tabela 1 e dos gráficos 3 e 4 permitirão melhor identificar.

De um lado, os resultados do padrão de produção predominante, concentrado e poupador de mãe de obra, que reduz o trabalho assalariado e o número de empregadores e conta-própria nos segmentos melhor inseridos nos mercados agroalimentares. Esse efeito é sentido mais profundamente nas ocupações precárias – trabalhadores não remunerados e assalariados sem carteira –, bem como nas ocupações relacionadas à administração do estabelecimento agrícola – os empregadores e os trabalhadores conta-própria.

De outro lado, houve um crescimento da pluriatividade e das atividades de autoconsumo, em que a pobreza mostrou-se mais resiliente (Soares *et al.*, 2016), o que aponta para o fato de as atividades não agrícolas caracterizarem mais as situações de vulnerabilidade de renda do que o inverso, como já se defendeu. Verifica-se um aumento

da população ocupada na agricultura em domicílios pluriativos voltados tão somente para a agricultura de autoconsumo.

A tabela 1, que apresenta a população ocupada na agricultura, segundo o grau de importância da renda do trabalho agrícola e pela sua “posição” no mercado de trabalho agrícola, mostra que a redução na ocupação concentra-se no trabalho acessório, no assalariamento informal e nas categorias de administração do negócio agrícola. Em todos os tipos de domicílio com predomínio da renda do trabalho agrícola verifica-se uma diminuição da população ocupada em outras categorias. No caso dos domicílios de empregadores com predomínio da renda do trabalho agrícola, houve uma redução de quase 500 mil pessoas ocupadas, com os empregadores respondendo, em 2014, por 70% da mão de obra agrícola desses domicílios, contra uma participação de 55%, em 2004.

TABELA 1

População ocupada na agricultura brasileira, segundo o tipo de domicílio e importância agrícola (2004-2015)

| Tipo de domicílio | Renda do trabalho | | Pluriativo | | Total | |
|--------------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| | Agrícola | | 2004 | 2015 | 2004 | 2015 |
| Domicílios empregadores | 763 | 330 | 182 | 69 | 945 | 399 |
| Empregadores (%) | 55 | 70 | 75 | 82 | - | - |
| Domicílios conta-própria | 7.996 | 4.791 | 1.600 | 1.357 | 9.596 | 6.147 |
| Conta-própria (%) | 46 | 62 | 62 | 76 | - | - |
| Não remunerados | 3.193 | 944 | 452 | 225 | 3.644 | 1.169 |
| Domicílios assalariados | 4.431 | 3.302 | 1.014 | 939 | 5.446 | 4.241 |
| Assalariados (%) | 81 | 84 | 89 | 90 | - | - |
| Com carteira | 1.228 | 1.176 | 284 | 378 | 1.513 | 1.554 |
| Domicílios autoconsumo | - | - | 2.041 | 2.678 | 2.041 | 2.678 |
| Autoconsumo (%) | - | - | 92 | 98 | - | - |
| Total ocupados | 13.191 | 8.423 | 4.837 | 5.042 | 18.028 | 13.464 |

Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

Nos domicílios agrícolas conta-própria, ou seja, na agricultura familiar ou na pequena agricultura, a redução atingiu cerca de 3 milhões de trabalhadores agrícolas, sendo 2 milhões de membros não remunerados, mostrando que o trabalho acessório foi “descartado” de maneira geral.

Nos domicílios agrícolas de assalariados, assistiu-se a uma redução de quase 1 milhão de trabalhadores, a imensa maioria de empregadores sem carteira, com o total de formais nesses domicílios preservando-se ao redor de 1,2 milhão.

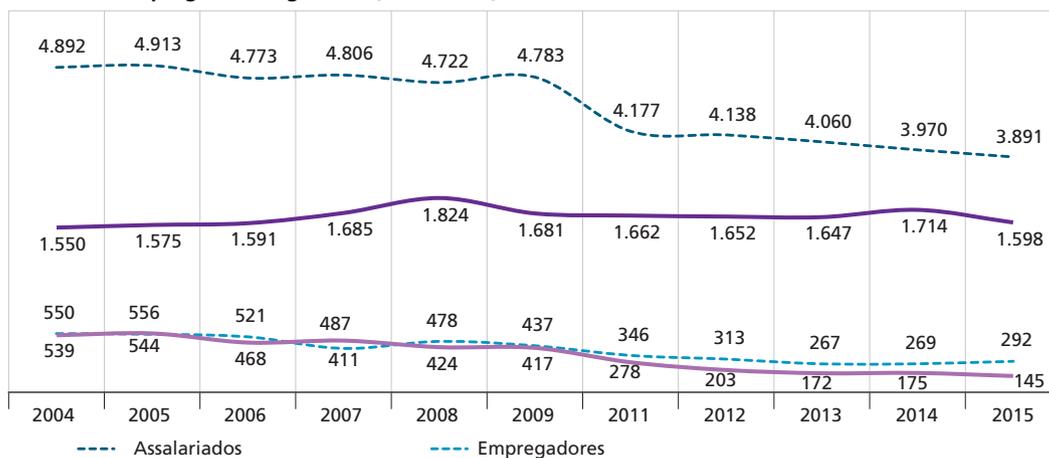
Já entre os domicílios pluriativos, nota-se, de um lado, perdas menos expressivas da população ocupada na agricultura nos domicílios conta-própria e de assalariados,

com a redução dos membros não remunerados entre os conta-própria e o incremento na formalização do assalariamento nos domicílios pluriativos de empregados, e, de outro, um aumento substancial dos domicílios pluriativos com a agricultura voltada para o autoconsumo – 620 mil trabalhadores.

Os gráficos 3 e 4, a seguir, buscam ilustrar esses dois movimentos: redução de mão de obra na agricultura “comercial”, mais profundamente nas ocupações precárias; e estabilidade na população ocupada na agricultura de baixa produtividade, com o crescimento da ocupação para autoconsumo e uma redução menos profunda dos trabalhadores conta-própria. No gráfico 3, observa-se a redução da população assalariada e dos empregadores, bem como dos membros não remunerados em domicílios dessas posições na ocupação, e o crescimento dos trabalhadores com carteira. Ou seja, ilustra-se o processo de redução da ocupação decorrente da necessidade de se atender a um padrão técnico-produtivo mínimo.

GRÁFICO 3

Brasil: evolução da população de assalariados agrícolas – total e com carteira – e de empregadores agrícolas e dos trabalhadores não remunerados em domicílios de assalariados e de empregadores agrícolas (2004-2015)

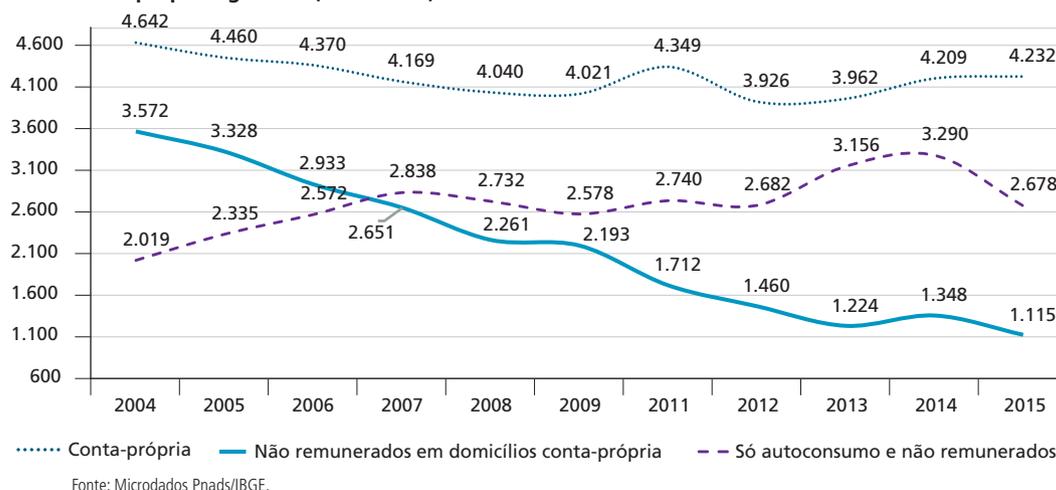


Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

O gráfico 4, que apresenta a evolução dos trabalhadores agrícolas conta-própria, dos não remunerados residentes em domicílios conta-própria e dos ocupados em domicílios cuja atividade agrícola é o autoconsumo, ilustra esse segundo movimento de resiliência da pequena agricultura e daquela voltada para a subsistência familiar. Como já dito, a redução dos trabalhadores conta-própria é menos pronunciada que a de empregados, assalariados em geral e não remunerados, observando-se um crescimento dos trabalhadores voltados para o autoconsumo. Verdade que a redução dos trabalhadores não remunerados é muito expressiva, mostrando que a agricultura familiar também reduz a sua mão de obra auxiliar, preservando a voltada para o autoconsumo.

GRÁFICO 4

Brasil: evolução da população de trabalhadores conta-própria agrícolas, trabalhadores em domicílios voltados para o autoconsumo e trabalhadores não remunerados em domicílios conta-própria agrícolas (2004-2015)

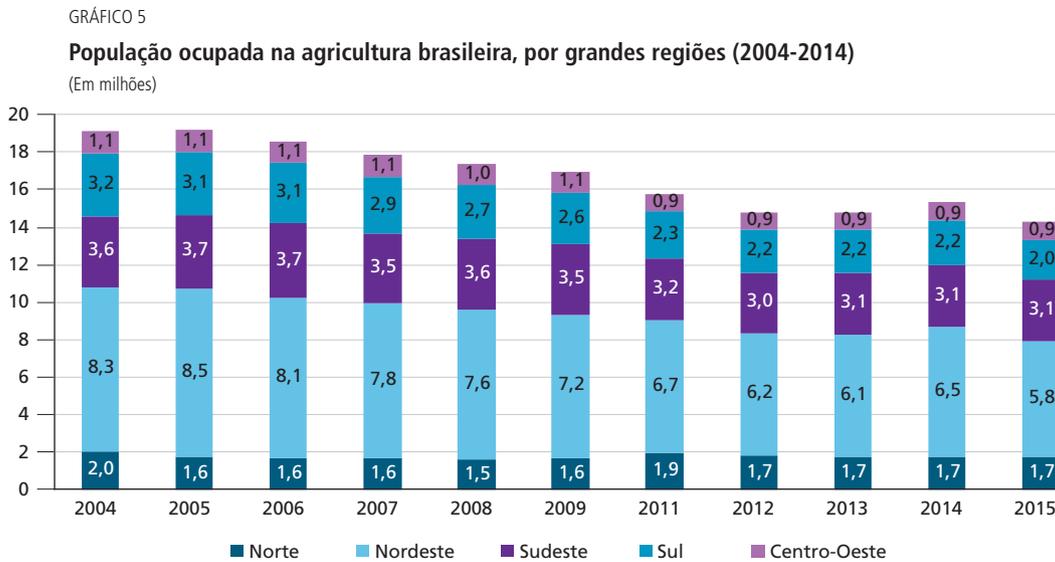


Não se pode creditar o aumento da população ocupada em domicílios pluriativos, notadamente aqueles com o trabalho agrícola voltado ao autoconsumo, ao predomínio do padrão técnico-produtivo. O prognóstico usualmente defendido aponta para o afastamento de parcelas expressivas da pequena propriedade da atividade agrícola, mas o que se nota é a resiliência e mesmo a preservação da agricultura de baixa produtividade voltada ao autoconsumo e com rendas em trabalhos não agrícolas e nas políticas de transferência de renda. Em termos regionais, vale mencionar que a redução no número de empregadores, de assalariados, de conta-própria e de não remunerados é um pouco maior no Nordeste do que no Sul, mas, por outro lado, enquanto no Nordeste observa-se um crescimento dos domicílios pluriativos, em que se destaca o autoconsumo agrícola, na região Sul essa categoria de trabalhadores também se reduz.

É fundamental examinar, de forma mais detalhada, esses dois movimentos apreendidos dos fatos estilizados e seus determinantes. Acredita-se que a redução da demanda por mão de obra na agricultura de corte comercial, refletida na queda dos empregadores, assalariados e na mão de obra auxiliar, seja resultado da modernização produtiva. Nessa direção, a análise entre a composição da produção agropecuária e sua distribuição espacial perante o comportamento da demanda de mão de obra forneceria maiores elementos para essa hipótese. Contudo, a resiliência da agricultura de pequeno porte, em especial dos domicílios pluriativos voltados ao autoconsumo, pode ser creditada à criação e à expansão de uma rede de apoio socioproductivo à agricultura de baixa produtividade: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Garantia Safra; Bolsa Verde; Bolsa Família e Previdência Social.

Os dados regionais mostram que todas as regiões perderam população ocupada na agricultura, com a região Sul tendo a maior redução, com a diminuição da força de trabalho em quase 30%, ou, em termos absolutos, ao redor de 1 milhão de trabalhadores a menos. Com a maior perda absoluta, de 1,8 milhão de trabalhadores na agricultura, o Nordeste tem sua mão de obra agrícola reduzida em 21%, semelhante à diminuição no país como um todo. Parece que a agricultura modernizada do Sul do país foi

aquela que mais sofreu com o aprofundamento do padrão tecnológico, centrado na mecanização e na quimificação, e que requer níveis mínimos de capital. Contudo, a agricultura de baixa produtividade no Nordeste continua a perder população, mas em menor escala, dado o crescimento dos domicílios pluriativos voltados para o autoconsumo agrícola. As regiões Centro-Oeste e Sudeste, que respondem por mais de um quarto da população ocupada na agricultura no Brasil, foram as que contabilizaram as menores perdas populacionais, da ordem de 15%. Deve-se notar o fato de que a área plantada com lavouras temporárias cresceu 63% no Centro-Oeste, e 29% na região Sudeste, enquanto o crescimento na região Sul foi de somente 7%, e no Nordeste verificou-se redução de 3%.



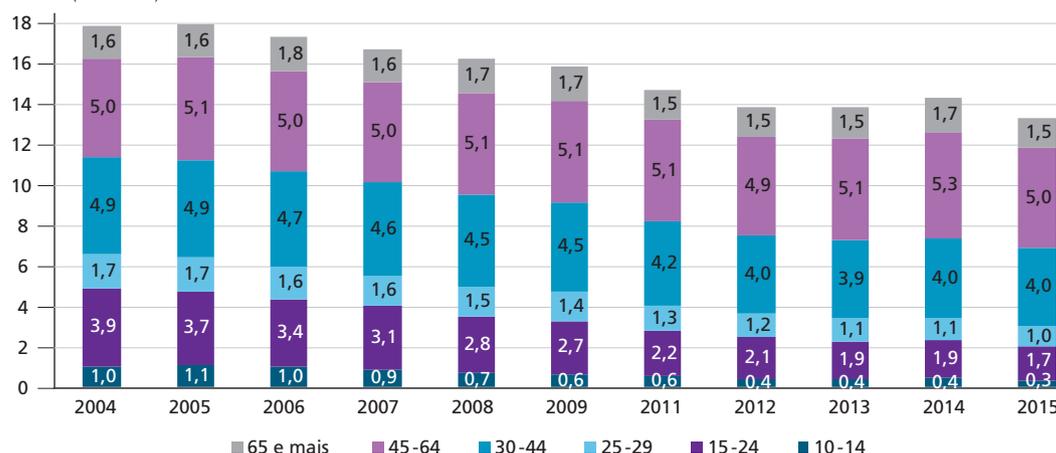
O gráfico 6 mostra o processo de envelhecimento da população ocupada na agricultura, com a população com 45 anos e mais de idade perfazendo, em 2014, 49% do total de trabalhadores agrícolas. Como se pode notar, enquanto essa população teve um aumento de 400 mil, os trabalhadores com idade entre 25 e 44 anos reduziram-se em 1,5 milhão de pessoas. O fato mais expressivo foram as quedas da população jovem e infantil. Verdade que a diminuição de 600 mil crianças na força de trabalho agrícola é uma excelente notícia, mas a redução de 600 mil jovens no trabalho agrícola – em termos relativos (52%) –, associada à diminuição da população adulta (30 a 34 anos), aponta que os problemas de sucessão na agricultura agudizaram-se nos anos 2000.

Os trabalhadores agrícolas com mais de 65 anos respondem por 12% da força de trabalho na agricultura, atingindo 18% na região Sul. Nessa região, 30% da população trabalhadora na agricultura tinha, em 2014, entre 15 e 39 anos, contra uma média nacional de 40% e uma participação, em 2004, de 43%. Na região Nordeste, a redução da população de 15 a 39 anos na força de trabalho agrícola, entre 2004 e 2014, é menos pronunciada do que na região Sul: -36% e -49%, respectivamente. E, nessa região, essa coorte populacional responde ainda por 43% da força de trabalho agrícola. Ou seja, nessa região o processo de envelhecimento é menos agudo.

GRÁFICO 6

População ocupada na agricultura brasileira, segundo faixas etárias (2004-2014)

(Em milhões)



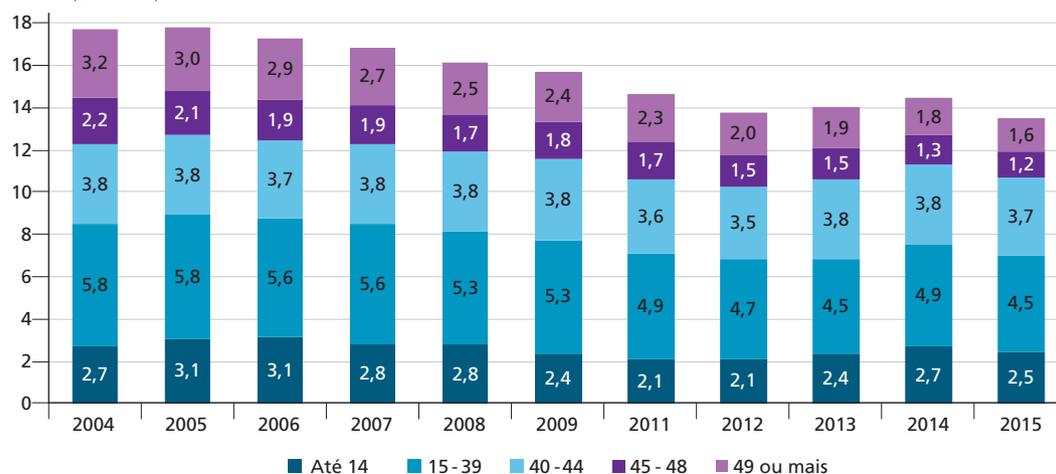
Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

Por fim, o gráfico 7, em que consta a evolução da população ocupada na agricultura segundo estratos de carga horária semanal de trabalho, mostra que quase dois terços da redução na população ocupada na agricultura encontra-se nas cargas horárias superiores a quarenta e quatro horas. A relativa estabilidade nos ocupados com baixa carga horária semanal – menos de quatorze horas – deve-se à categoria que predomina nesse estrato de horas: os trabalhadores para autoconsumo, com mais de 1,7 milhão nessa situação – autoconsumo e subocupados. Já a estabilidade no estrato de carga horária padrão está relacionada à formalização do assalariamento e seus efeitos sobre o setor informal e nos conta-própria – com a redução das elevadas cargas semanais.

GRÁFICO 7

População ocupada na agricultura brasileira, segundo estratos de horas semanais trabalhadas (2004-2014)

(Em milhões)



Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

3 AGORA É COM A PNAD CONTÍNUA: E OS TRABALHADORES PARA O AUTOCONSUMO?

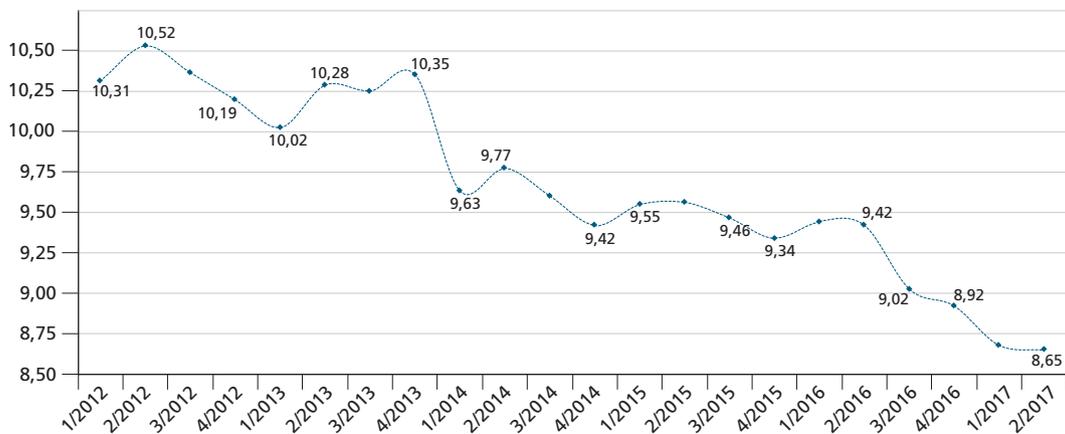
Desde 2015 passou-se a só se ter informações da Pnad Contínua, com a divulgação de dados trimestrais. Preocupante a não apuração das atividades voltadas para o autoconsumo, que, como vimos, vem crescendo ultimamente, preservando-se a coleta das informações sobre os trabalhadores familiares não remunerados em apoio ao empregador, ao conta-própria e ao trabalho doméstico. A comparação entre as Pnads Contínuas dos terceiros trimestres de 2012, 2013 e 2015 com as respectivas Pnads anuais (tradicionais) mostram proximidade nos contingentes apurados, com a população ocupada na Pnad 2015 representado quase 90% do apurado na Pnad Contínua do terceiro trimestre de 2015, desconsiderando os trabalhadores para autoconsumo. Em relação às posições na ocupação, as Pnads Contínuas contam menos empregados e empregadores, ao passo que contabilizam maiores contingentes de conta-própria e de trabalhadores familiares auxiliares.

A evolução da população ocupada na agricultura trimestralmente mostra que o processo de redução da ocupação agrícola preservou-se na mesma intensidade nos últimos dois anos, ou seja, de 2015 a 2017. Efetivamente, entre o segundo trimestre de 2015 e o segundo trimestre de 2017, apurou-se a redução de quase 1 milhão de postos de trabalho, sendo que, entre 2012 e 2015, segundo as Pnads Contínuas, assistiu-se à diminuição de outro milhão de trabalhadores. Como a Pnad Contínua não coleta informações sobre a ocupação voltada para o autoconsumo, não se tem como avaliar se o movimento de estabilidade da agricultura de subsistência tem tido continuidade.

GRÁFICO 8

Comportamento da população ocupada (1º trimestre/2012-1º trimestre/2016)

(Em milhões)



Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

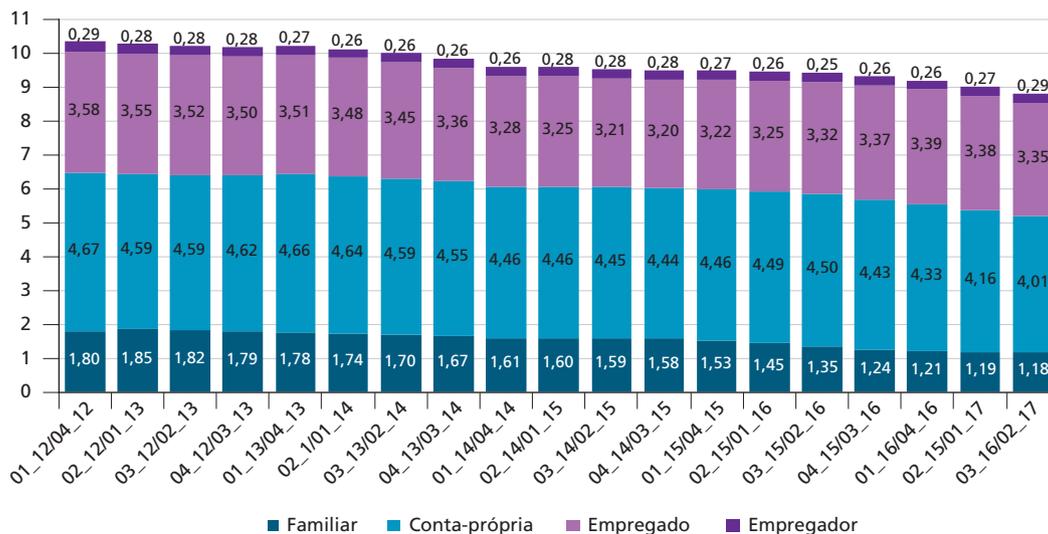
Em termos de comportamento dos ocupados na agricultura segundo a posição na ocupação, a redução mais pronunciada são os trabalhadores familiares – assim como ocorre nos dados da Pnad anual, cuja perda de 620 mil famílias nos últimos quatro anos e meio equivale a uma redução de 34%. Já a população de empregadores agrícolas encontra-se estabilizada em 290 mil pessoas, com os assalariados diminuindo 6% e os conta-própria 14%. Não resta dúvida de que o processo de exclusão de trabalhadores

na agricultura é preservado, afetando, em especial, a pequena agricultura. Fato é que, como o trabalho para autoconsumo não é apurado, tem-se dificuldade de avaliar melhor o fenômeno. A expectativa é que tenhamos, em algum momento, um suplemento na Pnad Contínua que investigue o trabalho para autoconsumo.

GRÁFICO 9

Comportamento da população ocupada: média móvel quatro trimestres (1º trimestre/2012-1º trimestre/2016)

(Em milhões)



Fonte: Microdados Pnads/IBGE.

REFERÊNCIA

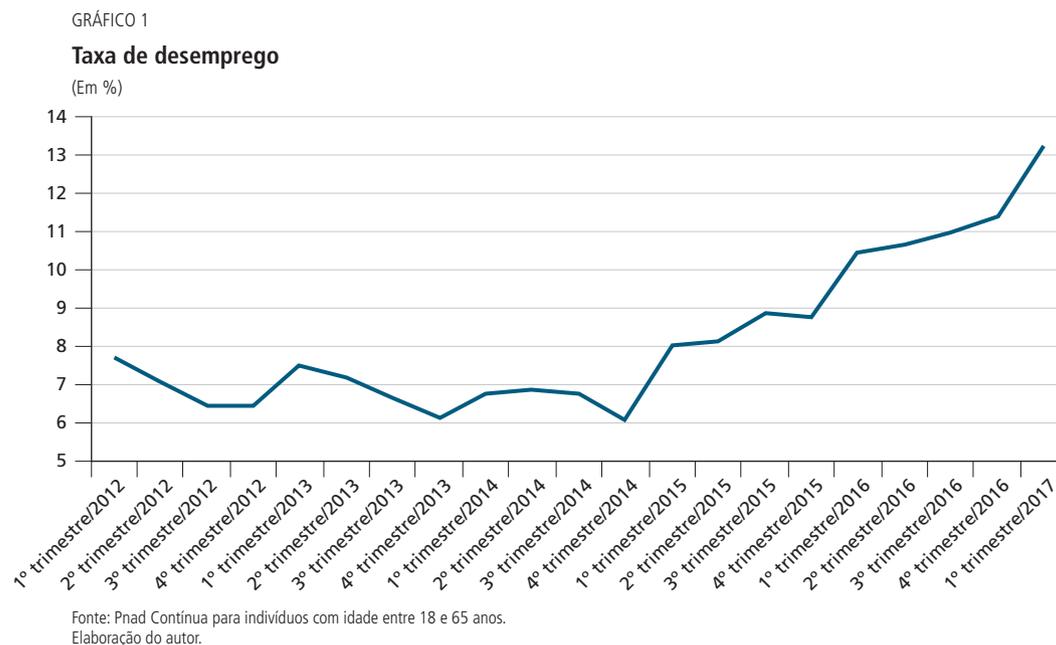
SOARES, Sergei *et al.* **Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016. (Working Paper, n. 138).

COMO AS CONDIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO INFLUENCIAM AS TRANSIÇÕES DO DESEMPREGO PARA O EMPREGO?

Mauricio Cortez Reis¹

1 INTRODUÇÃO

A taxa de desemprego no Brasil aumentou bastante a partir de 2015. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) para indivíduos com idade entre 18 e 65 anos, menos de 7% da força de trabalho brasileira encontrava-se desempregada no primeiro trimestre de 2014. Apenas três anos depois a taxa de desemprego já era superior a 13% (gráfico 1).



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

Essa situação recente de deterioração do mercado de trabalho pode representar maiores dificuldades para os trabalhadores que se encontram em busca de um emprego. Esse resultado depende da intensidade relativa de dois efeitos. Uma situação desfavorável do mercado de trabalho deve tornar os desempregados mais propensos a aceitar ofertas de emprego que não aceitariam, caso a conjuntura fosse melhor, mas também deve levar a uma queda na demanda por trabalho, reduzindo as ofertas de emprego.

Esta nota tem como objetivo investigar a influência das condições do mercado de trabalho sobre a probabilidade de um indivíduo transitar do desemprego para o emprego. Para isso, a análise empírica explora as intensas oscilações verificadas no mercado de trabalho brasileiro durante o período recente. Em particular, a abordagem principal consiste em comparar dois períodos com cenários bastante distintos. No primeiro, são considerados os indivíduos desempregados em 2012, período caracterizado por taxas de desemprego relativamente baixas, enquanto no segundo período são considerados os desempregados em 2016, quando as taxa de desemprego atingiram patamares bem mais elevados.

2 DADOS

Na análise empírica, são usadas informações da Pnad Contínua, calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período entre o primeiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2017. A partir da estrutura longitudinal da Pnad Contínua, os mesmos indivíduos podem ser entrevistados em até cinco trimestres consecutivos.

A amostra utilizada é limitada aos indivíduos desempregados durante a primeira entrevista na Pnad Contínua. Para esses trabalhadores, é computada a duração do desemprego usando informações sobre o tempo de procura por emprego em meses.² Com a Pnad Contínua, é possível determinar se os indivíduos desempregados na primeira entrevista encontraram emprego na entrevista subsequente ou se permaneceram desempregados. Como determinantes da probabilidade de transitar do desemprego para o emprego, são consideradas, além da própria duração do desemprego, algumas características do trabalhador, como: o nível de escolaridade, representado por *dummies* para sete grupos educacionais;³ a idade; o gênero; e o local de residência, representado por variáveis *dummy* para Unidade da Federação (UF).

São incluídos na amostra apenas os desempregados na primeira entrevista que permaneceram no mercado de trabalho durante a segunda entrevista, ocorrida com o intervalo de um trimestre em relação à primeira. A amostra é limitada também aos indivíduos com idade entre 18 e 65 anos.

2. Note que o tempo sem emprego pode ser mais curto do que a duração do desemprego computada dessa maneira, caso o indivíduo inicie a busca ainda empregado.

3. A escolaridade é representada por *dummies* para os seguintes grupos: *i*) sem escolaridade (grupo de referência); *ii*) fundamental incompleto; *iii*) fundamental completo; *iv*) médio incompleto; *v*) médio completo; *vi*) superior incompleto; e *vii*) superior completo.

3 RESULTADOS

O gráfico 2 apresenta as probabilidades de um indivíduo desempregado permanecer nessa condição em função do tempo de busca por emprego, usando o estimador de Kaplan-Meier. Os resultados são mostrados separadamente para amostras de desempregados em 2012 e em 2016.

Em 2012, a probabilidade de um indivíduo permanecer desempregado após um ano procurando por emprego é estimada em 56,9%, e diminui para 45,4% para o intervalo de dois anos de busca. A probabilidade estimada de ainda permanecer desempregado após três anos procurando por emprego é igual a 36,9% nesse período, caracterizado por uma situação melhor do mercado de trabalho. Já para a amostra de desempregados em 2016, a probabilidade de permanecer desempregado após um ano é estimada em 68,6%, quase 12 pontos percentuais (p.p.) superior à obtida para o período anterior. Mesmo após dois anos de busca por emprego, a probabilidade de permanecer desempregado é de 54,5% no período mais recente, enquanto a probabilidade de ainda continuar desempregado depois de três anos é estimada em 45,9%. As diferenças entre os períodos analisados situam-se em torno de 10 p.p. para as probabilidades estimadas de permanência no desemprego após dois e três anos procurando emprego.

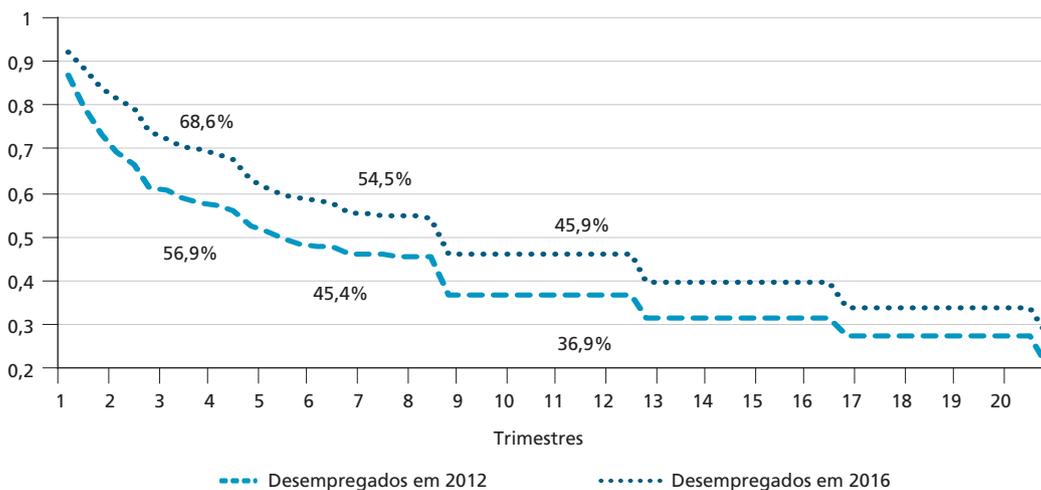
As transições do desemprego para o emprego parecem variar bastante, dependendo da condição geral do mercado de trabalho, tornando-se bem menos frequentes quando a taxa de desemprego alcança patamares mais elevados. É interessante notar que, em 2012, a probabilidade de permanecer desempregado após um ano de busca é semelhante à verificada para um período de busca de dois anos em 2016. Resultados semelhantes também são encontrados comparando o período de dois anos de busca em 2012 com o período de três anos de procura por emprego em 2016.

Os resultados do gráfico 2 indicam, portanto, que a redução na probabilidade de os trabalhadores desempregados receberem ofertas de emprego nos períodos em que a situação do mercado de trabalho está pior parece mais do que compensar o efeito da redução no salário de reserva que costuma ocorrer durante esses períodos.

GRÁFICO 2

Estimador de Kaplan-Meier para a probabilidade de permanência no desemprego: saídas do emprego para o desemprego

(Em %)



Fonte: Pnad Contínua para indivíduos com idade entre 18 e 65 anos.

Nas colunas (1) e (2) da tabela 1, são apresentados os resultados estimados para a probabilidade de saída do desemprego em que a função risco, que é a probabilidade de transição do desemprego para o emprego em determinado instante de tempo, dado que o indivíduo permaneceu desempregado até esse mesmo período, é uma Weibull, enquanto nas colunas (3) e (4) a função risco é representada pelo modelo de Cox (Van den Berg, 2000). Os resultados reportados na tabela 1 são estimados usando informações para o período completo, do primeiro trimestre de 2012 até o primeiro trimestre de 2017. Nas colunas (1) e (3), a situação da economia durante o período de busca por emprego é representada por *dummies* de ano, e a taxa de desemprego na UF do indivíduo é usada para representar esse fator nas colunas (2) e (4). Em ambos os casos, as variáveis são referentes à primeira entrevista do indivíduo na Pnad Contínua.

TABELA 1

Resultados estimados para transições do desemprego para o emprego

| Variável | Weibull | | Cox | |
|------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Idade | -0,009 (0,002) | -0,010 (0,002) | -0,003 (0,001) | -0,004 (0,001) |
| Mulher | -0,809 (0,033) | -0,802 (0,033) | -0,464 (0,019) | -0,456 (0,019) |
| Negro | 0,040 (0,036) | 0,089 (0,035) | 0,018 (0,021) | 0,053 (0,020) |
| Escolaridade | | | | |
| Fundamental incompleto | -0,028 (0,075) | -0,053 (0,076) | -0,025 (0,043) | -0,042 (0,043) |
| Fundamental completo | -0,327 (0,086) | -0,373 (0,086) | -0,186 (0,049) | -0,214 (0,049) |
| Médio incompleto | -0,524 (0,089) | -0,558 (0,089) | -0,311 (0,052) | -0,332 (0,052) |
| Médio completo | -0,62 (0,074) | -0,695 (0,075) | -0,36 (0,043) | -0,406 (0,043) |
| Superior incompleto | -0,693 (0,098) | -0,761 (0,098) | -0,424 (0,057) | -0,464 (0,057) |
| Superior completo | -0,716 (0,090) | -0,79 (0,091) | -0,434 (0,053) | -0,481 (0,053) |
| Ano | | | | |
| 2013 | 0,118 (0,052) | - | 0,074 (0,030) | - |
| 2014 | -0,034 (0,0520) | - | -0,024 (0,030) | - |
| 2015 | -0,209 (0,0501) | - | -0,13 (0,030) | - |
| 2016 | -0,586 (0,048) | - | -0,36 (0,029) | - |
| Taxa de desemprego na UF | - | -0,143 (0,006) | - | -0,085 (0,004) |
| Parâmetro α | 1,258 (0,008) | 1,259 (0,008) | - | - |
| Parâmetro σ -quadrado | 5,739 (0,138) | 6,097 (0,142) | - | - |
| Observações | 41.827 | 41.827 | 41.827 | 41.827 |

Fonte: Pnad Contínua para indivíduos com idade entre 18 e 65 anos.

Obs.: 1. Os erros-padrão são apresentados entre parênteses, abaixo dos coeficientes estimados.

2. As regressões nas colunas (1) e (3) incluem *dummies* para as UF.

Nas duas especificações com *dummies* de ano, os resultados mostram que a probabilidade de saída do desemprego é significativamente maior em 2013 do que em 2012, que é o ano de referência, enquanto não há evidência de diferença estatisticamente significativa entre 2012 e 2014. Com o aumento da taxa de desemprego agregado a partir de 2015, a probabilidade de transição do desemprego para o emprego passa a diminuir substancialmente, e intensifica-se ainda mais em 2016.

Os resultados dos coeficientes associados com a taxa de desemprego na UF de residência também indicam, nas duas especificações da tabela 1, que as transições para o emprego são dificultadas nos períodos mais desfavoráveis para o mercado de trabalho. A dependência da duração é positiva, indicando que a probabilidade de transição para o emprego aumenta com o tempo de desemprego do indivíduo.⁴

Com relação aos demais determinantes da duração do desemprego, a probabilidade de deixar o desemprego é menor para os trabalhadores mais velhos e para os mais escolarizados, assim como também é menor para as mulheres do que para os homens.⁵ O fato de o indivíduo ser negro ou pardo tem efeito positivo sobre a saída do desemprego nas colunas (2) e (4), sendo não significativo nas demais.

Na tabela 2, são comparados os resultados estimados para os desempregados em 2012 com aqueles obtidos para os desempregados em 2016. Podem ser notadas algumas diferenças na maneira como determinadas características influenciam a probabilidade de um indivíduo deixar o desemprego em cada um desses dois períodos. No período com taxas de desemprego mais baixas, a probabilidade de transição para o emprego é maior para os mais jovens, mas essa diferença por idade desaparece com taxas de desemprego mais elevadas. Como mostrado na tabela 1, as mulheres apresentam probabilidades mais baixas do que os homens de saírem do desemprego. Essas diferenças por gênero mostram-se ligeiramente mais acentuadas quando a situação do mercado de trabalho é mais favorável. Nos dois períodos analisados na tabela 2, as diferenças entre negros e brancos não são estatisticamente significativas.

Com taxas de desemprego agregado mais baixas, o grupo de escolaridade com menor probabilidade estimada de deixar o desemprego é composto pelos indivíduos com ensino superior completo, que devem ter um salário de reserva mais alto. Já nos períodos em que a condição do mercado de trabalho é pior, a diferença entre os indivíduos com ensino superior e aqueles com baixa escolaridade passa a ser menor.

4. As regressões nas colunas (1) e (2) incluem um termo para heterogeneidade não observada.

5. Esses resultados são semelhantes aos obtidos por Reis (2015) com dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) para as seis principais regiões metropolitanas do Brasil e por Menezes-Filho e Picchetti (2000) para a região metropolitana de São Paulo, também usando dados da PME.

TABELA 2

Resultados estimados para transições do desemprego para o emprego

| Variável | Weibull | | Cox | |
|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2012 | 2016 | 2012 | 2016 |
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Idade | -0,017 (0,002) | 0,003 (0,003) | -0,008 (0,002) | 0,003 (0,002) |
| Mulher | -0,819 (0,074) | -0,783 (0,069) | -0,460 (0,043) | -0,448 (0,041) |
| Negro | 0,040 (0,079) | 0,071 (0,077) | 0,021 (0,046) | 0,031 (0,045) |
| | Escolaridade | | | |
| Fundamental incompleto | -0,253 (0,163) | 0,131 (0,161) | -0,135 (0,094) | 0,052 (0,091) |
| Fundamental completo | -0,471 (0,183) | 0,042 (0,183) | -0,229 (0,104) | 0,021 (0,105) |
| Médio incompleto | -0,974 (0,195) | -0,309 (0,182) | -0,529 (0,113) | -0,198 (0,105) |
| Médio completo | -0,799 (0,161) | -0,532 (0,156) | -0,420 (0,092) | -0,321 (0,089) |
| Superior incompleto | -0,775 (0,222) | -0,738 (0,192) | -0,417 (0,128) | -0,466 (0,112) |
| Superior completo | -1,158 (0,219) | -0,467 (0,180) | -0,667 (0,125) | -0,274 (0,105) |
| Parâmetro α | 1,217 (0,015) | 1,216 (0,170) | - - | - - |
| Parâmetro σ -quadrado | 5,29 (0,228) | 5,51 (0,284) | - - | - - |
| Observações | 7.127 | 11.857 | 7.127 | 11.857 |

Fonte: Pnad Contínua para indivíduos com idade entre 18 e 65 anos.

Obs.: 1. Os erros-padrão são apresentados entre parênteses, abaixo dos coeficientes estimados.

2. Todas as regressões incluem *dummies* para as UF.

4 CONCLUSÕES

Os resultados estimados indicam que uma situação pior do mercado de trabalho está associada a uma probabilidade mais baixa de transição do desemprego para o emprego. Ou seja, a redução na demanda por trabalho provocada por uma conjuntura recessiva parece mais do que compensar um possível aumento na propensão dos trabalhadores desempregados a aceitarem ofertas de emprego menos atrativas nos períodos de crise, ofertas que não aceitariam com uma conjuntura mais favorável.

As evidências também mostram que alguns subgrupos populacionais, como os mais jovens e os menos escolarizados, parecem particularmente mais afetados pela conjuntura do mercado de trabalho. Esse resultado pode ser consequência tanto de uma redução nas

oportunidades oferecidas para esses trabalhadores quanto de uma diminuição no salário de reserva dos indivíduos mais velhos e dos mais escolarizados nos períodos de recessão.

Esse cenário observado no mercado de trabalho brasileiro para o período mais recente deve impor mais dificuldade para aqueles que desejam deixar a condição de desempregado. De acordo com os resultados aqui apresentados, portanto, no custo proporcionado por esse aumento da taxa de desemprego, deve ser considerada também uma piora nas perspectivas daqueles que desejam trabalhar, mas não têm emprego.

REFERÊNCIAS

MENEZES-FILHO, N.; PICCHETTI, P. Os determinantes da duração do desemprego em São Paulo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 30, n. 1, p. 23-48, 2000.

REIS, M. Uma análise da transição dos jovens para o primeiro emprego no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 1, p. 105-124, 2015.

VAN DEN BERG, G. Duration models: specification, identification, and multiple durations. *In*: HECKMAN, J. J.; LEAMER, E. (Eds.). **Handbook of econometrics**. Holland: Elsevier, 2000. v. 5.

FGTS E FUNDOS INDIVIDUAIS DE SEGURO-DESEMPREGO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PAÍSES E EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa¹
Miguel Nathan Foguel²
Charlotte Bilo³

1 INTRODUÇÃO

Políticas passivas de emprego têm como objetivo principal garantir um determinado nível de consumo e bem-estar para os trabalhadores que perdem seus empregos. Tais políticas também visam auxiliar o indivíduo na busca de outro emprego e, idealmente, melhorar o pareamento entre empregadores e trabalhadores (*matching*), de forma a gerar efeitos positivos sobre a duração do emprego, a produtividade e os salários. As ações associadas a essas políticas compreendem, em sua maior parte, transferências monetárias para os trabalhadores desempregados. Sob um ponto de vista conjuntural, os sistemas de proteção ao desempregado podem auxiliar na estabilidade da economia em momentos de crise e estimular a formalização (principalmente em países de desenvolvimento), e, em alguns casos, elevar a poupança, especialmente de longo prazo.

Na maior parte dos países, o sistema de proteção contra o desemprego baseia-se essencialmente no uso de um ou mais dos seguintes programas: *i*) seguro-desemprego: fundo geral que financia o período de desemprego pagando certo número de parcelas calculado com base no salário (médio) progressivo na empresa; *ii*) multa por demissão: quantia não provisionada (ou provisionada em fundos não individuais) que é paga pela empresa após a demissão do trabalhador. Normalmente, é calculada com base no salário progressivo e no tempo de emprego na empresa; *iii*) fundos de contas individuais: poupança forçada individual constituída ao longo do período de emprego na empresa e que é acessada pelo trabalhador após a demissão.

Tais programas afetam o comportamento dos indivíduos e tendem a gerar efeitos não triviais sobre os mercados de trabalho. Efeitos adversos na oferta de trabalho podem ser gerados,

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e professora do Ibmec-RJ. *E-mail*: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea. *E-mail*: <miguel.foguel@ipea.gov.br>.

3. Assistente de pesquisa do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). *E-mail*: <charlotte.bilo@ipc-undp.org>.

dependendo das fórmulas dos benefícios e das condições de elegibilidade de cada programa. O seguro-desemprego, por exemplo, pode induzir a uma saída prematura do emprego, aumento na duração do desemprego, na rotatividade (pelo estímulo da saída do emprego) e na informalidade, por meio de demissões simuladas (Barros, Corseuil e Foguel, 2000; Tatsiramos e Van Ours, 2014; Robalino e Weber, 2013; Ribe, Robalino e Weber, 2012).⁴ Entretanto, maiores benefícios de seguro-desemprego podem dar maior flexibilidade aos trabalhadores para buscar empregos e gerar um melhor pareamento (*matching*) entre empregador e trabalhador, como é o caso de alguns países europeus (Tatsiramos, 2009). Os efeitos da multa por demissão podem também implicar rigidez no mercado de trabalho e alta taxa de desemprego (Lazear, 1990; Heckman e Pagés, 2000). Do lado do trabalhador, a multa pode elevar o seu salário reserva, e, com isso, reduzir as taxas de saída do desemprego (Ehrenberg e Oaxaca, 1976). Do lado do empregador, a imposição de multa por demissão pode distorcer os incentivos no momento da contratação ou da demissão do trabalhador (Bentolila e Bertola, 1990; Hopenhayn e Rogerson, 1993).⁵

Os fundos de contas individuais (ou *unemployment individual savings account*) têm como vantagem, em relação aos programas anteriores, o fato de que são financiados pela poupança dos próprios trabalhadores, o que faz com que eles tenham maiores incentivos para buscar emprego e/ou empregar-se (Robalino e Weber, 2013). Como uma forma de poupança, saldos nas contas individuais podem, sob determinadas condições, ser usados para financiar investimentos, tais como educação ou compra de um imóvel, ou para aumentar o valor da pensão após a aposentadoria. A principal crítica que se faz a esses fundos é a de que tais programas não fornecem suficiente proteção aos trabalhadores, em particular para os menos qualificados, que tendem a ter menor densidade de contribuição (e, portanto, menos poupança) e a ter períodos mais frequentes de desemprego (mesmo que sejam mais curtos) em relação aos outros trabalhadores. O fato de que tais benefícios são pagos como uma transferência única (*lump sum*) pode ser problemático, na medida em que há um risco de o trabalhador usar todo o benefício (para consumo) antes mesmo de encontrar um novo emprego. Outra crítica é que as taxas de juros abaixo do mercado e a baixa liquidez desses fundos geram um incentivo para que o trabalhador induza sua dispensa ou entre em acordo com o empregador para simular uma demissão (Barros, Corseuil e Foguel, 2000).

Esta nota tem três objetivos. O primeiro é o de analisar a estrutura atual do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) adotado no Brasil, além de apresentar um breve histórico e o arcabouço institucional sobre o programa. O segundo objetivo é o de realizar uma análise comparativa entre o FGTS e os fundos individuais adotados em alguns países da América Latina. Pretende-se apontar as principais semelhanças entre esses programas e algumas características particulares adotadas em cada país.

4. Para uma resenha abrangente sobre a evidência empírica dos efeitos de políticas de seguridade social no mercado de trabalho, ver Krueger e Meyer (2002). Para uma resenha teórica e empírica especificamente sobre efeitos dos programas de seguro-desemprego no mercado de trabalho, ver Tatsiramos e Van Ours (2014).

5. Kugler (2002) ressalta que tais distorções ocorrem em um contexto de multas mandatórias. A autora lembra também que Lazear (1990) foi um dos primeiros a sugerir que as multas poderiam ser “desfeitas” por meio de uma transferência “voluntária” do trabalhador para o empregador, apesar de o sistema de obrigatoriedade de multas ser muito difícil de ser “desfeito” na prática (*ibid.*). Para uma resenha sobre os programas de multa por demissão em diversos países, ver Holzmann *et al.* (2011).

O último objetivo é o de apresentar os principais resultados de estudos empíricos mais recentes que avaliam o impacto da adoção desse programa em alguns indicadores do mercado de trabalho.

Além desta introdução, esta nota está organizada da seguinte forma. Na seção 2, faz-se uma descrição do marco institucional legal e da gestão do FGTS. Na seção 3, é realizada uma comparação do FGTS com outros países que adotam essa forma de política. A seção 4 relata a evidência empírica mais recente dos efeitos dos fundos individuais sobre a rotatividade, a informalidade e os custos trabalhistas, entre outros indicadores do mercado de trabalho. Por fim, as considerações finais constam na seção 5.

2 FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)

O FGTS foi criado no ano de 1966, substituindo na prática o regime de indenização por rescisão do contrato de trabalho então vigente.⁶ Com o FGTS, o intuito era forçar as empresas a realizarem uma poupança, com depósitos mensais, em contas vinculadas ao trabalhador. O montante acumulado poderia ser recebido pelo trabalhador no momento de sua aposentadoria, em caso de demissão ou para financiamento de habitação.

Com a Constituição Federal de 1988, conforme disposto em seu inciso III, Artigo 7º, o direito dos trabalhadores (urbanos e rurais) ao fundo alcançou patamar de direito social consitucional, sendo seus recursos formados por contribuições mensais, efetuadas pelos empregadores em nome dos seus empregados, no valor equivalente a 8% dos salários dos trabalhadores (Carvalho e Pinheiro, 1999).⁷ Os recursos do fundo são depositados mensalmente nas contas dos trabalhadores e, enquanto não utilizados, são aplicados pelo governo em habitação, saneamento básico e infraestrutura.⁸

Antes da implementação do FGTS, os empregadores que demitissem sem justa causa tinham o ônus financeiro de pagar indenizações maiores aos trabalhadores dispensados que tinham mais tempo de serviço (Machado e Neto, 2011). A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) determinava que a indenização ao trabalhador demitido fosse baseada em um salário mensal por ano trabalhado. Além disso, havia uma regra de estabilidade de dez anos dos trabalhadores na empresa.⁹ Tal regra incentivava a demissão dos trabalhadores que estavam próximos de completar dez anos de empresa (Barros, Corseuil e Foguel, 2000). O objetivo principal do FGTS era o de corrigir tais distorções e flexibilizar e dar maior agilidade ao processo de demissão dos trabalhadores brasileiros, por meio de uma poupança prévia para o pagamento de indenizações por dispensa sem justa causa.

6. O fundo foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, vigente a partir de 1ª de janeiro de 1967.

7. Até a Constituição de 1988, a opção pelo FGTS era facultativa. Como lembram Carvalho e Pinheiro (1999), o trabalhador tinha o direito de optar pelo novo fundo ou pelo regime antigo, mas, na prática, as empresas passaram a contratar trabalhadores somente pelo regime do FGTS. O direito formal à opção pelo regime anterior deixou de existir apenas quando a Constituição de 1988 fixou o direito à indenização exclusivamente na forma do FGTS.

8. Constituem-se, ainda como recursos do fundo, dotações orçamentárias específicas, resultados das aplicações do FGTS; multas, correção monetária e juros moratórios devidos; receitas oriundas da Lei Complementar nº 110/2001, e demais receitas patrimoniais e financeiras.

9. Com esta regra, o trabalhador poderia ser demitido somente no caso de falta grave ou em circunstâncias de força maior.

As contribuições para o FGTS davam-se da seguinte forma: quando a contratação de um indivíduo era efetivada por uma firma, abria-se uma conta bancária, na qual mensalmente era depositado um valor de 8% do salário pago, corrigido por juros e correção monetária. Os trabalhadores poderiam ter acesso aos saldos da conta no momento de sua demissão. Alguns autores sugerem, no entanto, que este arranjo institucional conduziu à estratégia dos trabalhadores não qualificados e com baixos salários de forçarem sua demissão, de forma a receberem o montante de recursos do FGTS, o que gerou uma elevação de rotatividade de mão de obra (Machado e Neto, 2011; Cardoso *et al.*, 2006). Como os empregadores não precisavam mais pagar grandes indenizações no momento da dispensa do trabalhador, reduziu-se a proteção financeira ao trabalhador desempregado. Isso porque os critérios do fundo foram feitos para garantir ao trabalhador algo como um salário por ano trabalhado. No entanto, com a elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, grande parte dos trabalhadores permanecia menos de um ano em um mesmo emprego, obrigando-os a sacar constantemente os recursos do FGTS. O resultado é que a proteção financeira no momento do desemprego, oferecida como substituto da estabilidade, deixou de existir (Ipea, 2006).

A estrutura atual do FGTS, regida pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, é gerida e administrada por um conselho curador, um colegiado tripartite composto por entidades representativas dos trabalhadores (entidades sindicais), empregadores (confederações de setores de atividade) e do governo federal (Caixa Econômica Federal, Casa Civil da Presidência da República, entre outras). Tal conselho é presidido pelo ministro do Trabalho, e ao Ministério do Trabalho (MTb) compete, entre outras atribuições, a fiscalização do recolhimento das contribuições ao FGTS. O agente operador dos recursos do fundo é a Caixa Econômica Federal.

A cobertura do FGTS inclui todos os trabalhadores com contrato de trabalho formal, regido pela CLT, e também pelos trabalhadores rurais, temporários, avulsos, safreiros e atletas profissionais. Para o trabalhador doméstico, o recolhimento obrigatório começou a valer somente em outubro de 2015.¹⁰ O FGTS é constituído de contas vinculadas, abertas em nome de cada trabalhador, quando o empregador efetua o primeiro depósito.¹¹ Como é uma obrigação do empregador, o FGTS não é descontado do salário do trabalhador. O saldo da conta vinculada é formado pelos depósitos mensais efetivados pelo empregador, acrescidos de atualização monetária e juros. O valor da contribuição corresponde a 8% do salário bruto pago ao trabalhador.¹²

Até o ano de 2017, os recursos dos trabalhadores depositados no FGTS eram remunerados em 3% ao ano (a.a.), mais a variação da taxa referencial (TR), taxa usada como referência para os juros no Brasil e que faz a correção moneária de vários investimentos e aplicações. Historicamente, o retorno do FGTS sempre ficou bem abaixo da inflação. Em 2016, por exemplo, a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 6,29%, enquanto a remuneração do fundo foi de 5,01%.¹³

10. Pela Lei Complementar nº 150, sancionada em 1º de junho de 2015.

11. O trabalhador terá tantas contas vinculadas quantos forem os contratos de trabalhos firmados.

12. Para aprendizes, o percentual é reduzido para 2% (Lei nº 11.180/2005).

13. Mais informações em: <www.ibge.gov.br> e <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2017.

A baixa remuneração do FGTS, comparada a outras aplicações com risco equivalente, reduz o valor que o trabalhador atribui ao seu fundo. Essa situação faz com que o benefício percebido pelo trabalhador seja menor do que o custo para a empresa: cada R\$ 1 depositado pela empresa no FGTS é percebido como menos de R\$ 1 pelo trabalhador. Essa diferença entre benefício e custo é uma fonte de ineficiência, que aumenta o custo do trabalho. Para o mercado de trabalho de forma geral, a subvalorização do FGTS pode gerar consequências adversas em vários indicadores. No que tange à rotatividade, por exemplo, há um incentivo para o trabalhador induzir sua demissão, o que é magnificado pelo recebimento da multa por demissão. Ademais, como a subvalorização aumenta com o tempo de emprego, o FGTS desestimula relações de trabalho mais longas. A diferença entre benefício percebido pelo trabalhador e custo incorrido pela empresa também gera incentivo à informalidade, na medida em que, em vez de depositar no FGTS, o empregador pode pagar diretamente ao trabalhador. O acesso simultâneo ao seguro-desemprego também pode aumentar o incentivo à informalidade, ao estimular demissões simuladas. Por fim, a subvalorização do fundo gera efeitos negativos sobre a demanda por trabalho devido à ineficiência (benefício menor do que o custo do fundo), ocasionando aumento do custo do trabalho (World Bank, 2002).

Uma recente alteração na Lei nº 8.036/1990 teve como objetivo elevar a remuneração das contas vinculadas do FGTS do trabalhador, na medida em que foi permitida a distribuição de 50% dos lucros do fundo auferidos no exercício anterior (Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017).¹⁴ Com a distribuição de metade do lucro anual do FGTS aos trabalhadores, a estimativa do governo era a de que a remuneração anual ficasse em torno de 5% a 6% a.a. (TR + 3%). Os últimos dados oficiais sugerem que, considerando o resultado apurado no ano de 2016 de R\$ 14,5 bilhões, foram creditados nas contas vinculadas dos trabalhadores R\$ 7,2 bilhões para cerca de 88 milhões de trabalhadores. Com isso, a rentabilidade total das contas contempladas alcançou 7,14% a.a., acima do percentual previsto anteriormente.

Os saques do FGTS podem ser realizados em diversas ocorrências, sendo que as principais são a demissão sem justa causa, aposentadoria e para financiamento na aquisição de moradia própria do trabalhador. Inatividade da conta vinculada por três anos ininterruptos fora do regime do FGTS e motivos de doença grave também são fatores que permitem o saque por parte dos trabalhadores.¹⁵ A tabela 1 revela que, em termos de composição, a demissão sem justa causa é a categoria mais representativa em termos de quantidade e de valor dos saques realizados em 2016 (49% e 63%, respectivamente). Em seguida, a aposentadoria representou cerca de 23% do total de saques e 14% do valor total para o mesmo ano; empréstimos para financiamento habitacional representaram a terceira categoria mais importante para quantidade e valor do FGTS.

14. Os lucros do FGTS são obtidos, basicamente, com aplicações e com os empréstimos à habitação.

15. Devido às restrições de saque, e sendo caracterizado como uma poupança forçada do trabalhador, o FGTS oferece baixa liquidez.

TABELA 1

Brasil: modalidades de saques do FGTS (2016)

| Modalidades | Saques | Composição | Valor | Composição |
|--|-------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | (Qtde) | (%) | (R\$ mil) | (%) |
| Demissão sem justa causa | 18.026.687 | 48,6 | 68.186.401 | 62,6 |
| Aposentadoria | 8.475.800 | 22,8 | 15.714.008 | 14,4 |
| Moradia | 2.224.626 | 6,0 | 13.842.886 | 12,7 |
| Inatividade da conta | 1.233.273 | 3,3 | 1.685.490 | 1,5 |
| Neoplasia maligna/HIV/doença fase terminal | 440.311 | 1,2 | 717.816 | 0,7 |
| Demais modalidades | 6.725.587 | 18,1 | 8.746.013 | 8,0 |
| Total | 37.126.284 | 100,0 | 108.892.614 | 100,0 |

Fonte: FGTS.
Elaboração dos autores.

Além da mudança na forma de remuneração do FGTS, a Lei nº 13.446/2017 também alterou as regras de saque de contas inativas por um breve período em 2017. Como visto anteriormente, o direito de saque do FGTS de uma conta inativa era válido só para quem estivesse desempregado por, no mínimo, três anos ininterruptos. Com a lei, o governo permitiu, de forma excepcional, o saque de contas inativas até 31 de dezembro de 2015 ao longo do período entre 10 de março e 31 de julho de 2017.¹⁶ As informações mais recentes sugerem que, neste período, foram injetados mais R\$ 44 bilhões pagos a 25,9 milhões de trabalhadores titulares de contas vinculadas do FGTS que se enquadravam nas regras estabelecidas na lei.¹⁷

Um dispositivo de proteção ao trabalhador que está diretamente vinculado ao FGTS é a multa por demissão sem justa causa. O valor da multa rescisória é de 40% sobre o saldo da conta vinculada ao FGTS do trabalhador dispensado.¹⁸ A partir do final de 2001, foi adicionado o pagamento de contribuições sociais ao governo, pelos empregadores, de 10% sobre os saldos das contas vinculadas individuais (Lei Complementar nº 110/2001).

Além do FGTS, a estrutura do sistema brasileiro de proteção ao desempregado no Brasil dispõe do seguro-desemprego (instituído em 1986).¹⁹ Para ter direito ao

16. Pelo decreto nº 9.108/17, os titulares das contas inativas que estavam impossibilitados de comparecer no período estabelecido por estarem com diagnóstico de doença grave ou em situação de cumprimento de pena com prisão restritiva de liberdade, a efetuar o saque até 31 de dezembro de 2018.

17. O governo já autorizou em outros momentos o saque da conta vinculada do FGTS por condições excepcionais. O Decreto n. 7.220, de 2010 permitiu que trabalhadores residentes em áreas afetadas por desastre natural. Naquele ano, os trabalhadores residentes em Alagoas e Pernambuco que foram atingidos pelas enchentes ou inundações ocasionadas pelas puderam realizar o saque total das contas vinculadas.

18. Vale observar que até a Constituição Federal de 1988, o valor da multa era de 10%. As regras dessa indenização constam na Lei 8.036/90.

19. Embora não seja o foco desta Nota, vale observar que o sistema brasileiro conta também com os seguintes programas e dispositivos de proteção ao trabalhador: Aviso Prévio, *Lay-Off* (Bolsa Qualificação) e Programa de Seguro Emprego (PSE).

seu recebimento, é necessário que o trabalhador esteja desempregado, tendo sido demitido do seu posto de trabalho sem justa causa. O trabalhador poderá receber de três a cinco parcelas do benefício, dependendo de quanto tempo ele trabalhará com a carteira assinada. A Lei nº 13.134, de 2015, estabeleceu novas regras desse benefício em termos de carência e duração do recebimento do seguro. Por exemplo, antes dessa lei, o trabalhador precisaria de apenas seis meses trabalhados para poder fazer sua primeira solicitação. Com a lei, é preciso de no mínimo doze meses trabalhados na primeira solicitação, nove meses na segunda e seis meses na terceira. Em relação ao número de parcelas, na primeira solicitação, para receber quatro parcelas, o trabalhador deverá comprovar no mínimo doze meses trabalhados, e, para o recebimento de cinco parcelas, 24 meses trabalhados.²⁰ O financiamento do seguro-desemprego dá-se pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é um fundo contábil-financeiro que se destina ao custeio do programa seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.²¹

De um lado, como o recurso acumulado no FGTS do trabalhador pode exaurir-se antes de se encontrar outro emprego (o que pode ser problemático para trabalhadores com baixa remuneração), há um incentivo maior, em relação ao seguro-desemprego, para uma busca mais intensa de emprego. No caso do seguro-desemprego, o trabalhador fica mais seletivo em relação à qualidade do emprego que aceitará, o que tende a aumentar a duração do desemprego. De outro lado, com menor tempo para buscar emprego, o FGTS pode piorar a qualidade do pareamento entre empregador e empregado (*matching*), enquanto, ao buscar emprego com mais cuidado, o seguro-desemprego pode melhorar a qualidade do *matching*. Vale observar que o seguro-desemprego é financiado por uma contribuição com alíquota uniforme sobre o faturamento das empresas, o que implica que o seu custo não é proporcional ao total de demissões realizada pelas empresas. Do ponto de vista macroeconômico, o FGTS, como conta individual vinculada, não interfere em questões fiscais de *deficit* público e subsidia políticas de investimento em habitação, saneamento básico e infraestrutura. Já o seguro-desemprego tem impacto fiscal, tendo em vista ser financiado por um fundo público, e tem como piso de benefício o salário mínimo.

3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PAÍSES

Os sistemas mais comuns de proteção ao desemprego são o seguro-desemprego e a multa por demissão. De 183 países pesquisados em Robalino e Weber (2013), 42% adotam o seguro-desemprego como programa de proteção ao desempregado, 77% têm multa por demissão e somente alguns países (principalmente na América Latina) têm o sistema de

20. Para uma análise detalhada das mudanças instituídas no seguro-desemprego formal e nas outras modalidades, ver Ipea (2016).

21. As principais fontes de recursos do FAT são as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

fundos individuais.²² Os autores observam que mais da metade desses países tem pelo menos dois programas de benefícios ao desempregado (em particular, nos países desenvolvidos).²³

Com exceção do programa brasileiro (criado em 1966), os programas de fundos individuais (*unemployment insurance savings accounts*) são relativamente novos e têm sido utilizados em alguns países em desenvolvimento, particularmente na América Latina. O quadro 1 apresenta as características básicas dos programas de fundos individuais adotados em alguns países (incluindo o Brasil).

A tabela revela que, no Chile, o sistema equivalente ao FGTS brasileiro compreende dois tipos de fundos: *i*) fundo individual puro, que é uma conta vinculada pertencente ao trabalhador e financiada pelo empregador; e *ii*) fundo solidário, que é um fundo destinado a todos os trabalhadores, financiado em parte pelos empregadores e em parte pelo governo.²⁴

Para todos os países analisados, a elegibilidade para saques dos fundos pode depender do tipo de dispensa do trabalhador (sem ou com justa causa). Por exemplo, no Brasil e no Equador, os saques são condicionados ao desligamento sem justa causa do trabalhador, enquanto no Chile não há esse tipo de condicionamento. Em todos os países, os saques podem ser realizados no momento da aposentadoria, e, em quase todos, os saques são permitidos para financiamento na compra de casa própria e por motivos de saúde (doença terminal). Alguns permitem saques como garantia de empréstimo (Equador e Peru) e para gastos com educação (Colômbia e Venezuela). Em 2002, o governo peruano autorizou, em caráter excepcional, que os trabalhadores sacassem 100% dos saldos de suas contas individuais (*compensacion por tiempo de servicio*) para pagamento de dívida e para “estimular a demanda doméstica” (Ferrer e Riddle, 2011). Os saques foram permitidos até janeiro de 2005.

As contribuições são, em sua maior parte, realizadas pelo empregador e equivalem a um salário integral por ano. No Chile, as taxas de contribuição são menores, e o governo subsidia o fundo solidário. Alguns países impõem um período mínimo de contribuição (Chile: doze meses; Equador: 48 meses). Os benefícios, por sua vez, são pagos integralmente no desligamento. No Chile, o benefício é pago em parcelas com taxa de reposição decrescente. Caso o trabalhador não tenha saldo suficiente, ele pode ter acesso ao fundo solidário. Em todos os países, o gerenciamento dos fundos é feito por instituições financeiras reconhecidas ou pelo governo, e a remuneração acompanha a taxa de juros (real) da economia.

22. Vale observar que, em muitos casos, a distinção de fundos individuais em relação aos outros instrumentos de proteção ao desemprego torna-se um tanto complexa ou pouco precisa. Tal dificuldade advém do fato de que os instrumentos de seguro-desemprego e/ou da multa por demissão, adotados em diversos países (que não adotam o programa de fundos individuais), podem assumir algumas características ou objetivos inerentes nos fundos individuais. O auxílio de relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Serviço de Administração de Seguridade Social americano foi fundamental para maior precisão na definição dos instrumentos de proteção ao desemprego adotada nesta nota (ILO, 2014; SSA e ISSA, 2016, p. 13).

23. Vale ressaltar que, na maior parte desses países, há outros programas/dispositivos de proteção ao trabalhador (como, por exemplo, o aviso prévio e a redução temporária de jornada de trabalho e salários ou suspensão temporária de contrato de trabalho – *lay-off*).

24. Em 2012, o governo mexicano deu início às discussões sobre a criação de um sistema de contas individuais similar ao chileno. No entanto, o processo de implementação deste novo sistema está estagnado desde 2014.

Todos os países têm multa indenizatória por demissão como instrumento de proteção contra o desemprego, sendo que no Equador e na Venezuela, as multas são dispositivos independentes dos programas de fundos individuais.²⁵ Holzman *et al.* (2011) fazem uma análise comparativa abrangente entre os programas de multas por demissão adotados em diversos países. Os autores sugerem que os programas de multas indenizatórias adotados nos países desenvolvidos impõem menos restrições sobre os empregadores do que os países emergentes e em transição. Nos países desenvolvidos, os valores das multas são menores, a administração desses programas é mais simples (menos custosa) e, na maior parte dos casos, as multas não são mandatórias e são determinadas por acordos coletivos ou ao nível da firma (*Ibid.*).

O quadro 1 revela ainda que, entre os países analisados, apenas o Brasil tem o programa de seguro-desemprego. Interessante destacar também que o Brasil é um dos poucos países que adotam os três instrumentos de proteção ao desemprego simultaneamente (fundo individual, multa por demissão e seguro-desemprego). A análise comparativa entre países mostra que, na maior parte dos casos, há adoção de apenas dois destes instrumentos: fundos individuais e multa recisória.

Ferrer e Riddell (2011) analisam a experiência de países da América Latina que utilizam fundos de contas individuais. Os autores concluem que, de forma geral, o efeito destes programas depende do arranjo das características específicas de cada país e dos parâmetros dos programas. A forma como o sistema é implementado, a legislação trabalhista existente, o tamanho da economia informal e o espaço para comportamentos colusivos entre empregadores e trabalhadores podem influenciar, de forma significativa, o sucesso desses programas. Os autores sugerem ainda que o ambiente político e institucional dos países deve ser levado em conta.

25. Como visto anteriormente, as multas por demissão representam a principal forma de compensação para os desempregados, principalmente para os países emergentes (Robalino e Weber, 2013).

QUADRO 1

Características dos programas de fundos de contas individuais – Brasil e América Latina

| | Fundos | Elegibilidade para saques | Contribuições | Benefícios | Gerenciamento | Regulação/remuneração | Outros programas de proteção ao desempregado | |
|-----------------|---|---|---|--|---|---|--|-------------------|
| | | | | | | | Multa | Seguro-desemprego |
| Brasil (1966) | FGTS | <ul style="list-style-type: none"> • demissão sem justa causa; • casa própria; saúde; • aposentadoria; • outros. | Empregador (8% do salário mensal) | <ul style="list-style-type: none"> • pagamento integral após a demissão; • saques para compra da casa própria e motivos de saúde; • saques autorizados pelo governo (em 2017). | Caixa Econômica Federal | Taxa de juros de 3% + TR + 50% dos lucros do fundo | Sim | Sim |
| Chile (2002) | Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) Fondos de Cesantía Solidario (CS) | <ul style="list-style-type: none"> • CIC: qualquer desligamento e doze meses de contribuição; • CS: desligamento involuntário e doze meses de contribuição; • saldos insuficientes no CIC. | <ul style="list-style-type: none"> • CIC: empregador (1,6% do salário mensal); empregado (0,6% do salário mensal); • CS: empregador (0,8% do salário mensal); governo (0,6% do salário mensal). | <ul style="list-style-type: none"> • CIC: determinado pelo tempo de contribuição (máximo de cinco saques); • CS: determinado pela taxa de reposição (50%) do salário médio dos beneficiários nos últimos doze meses; taxa de reposição decrescente de 5 p.p. por mês (quatro meses). | Instituição financeira reconhecida (com dedicação exclusiva) | Regras dos fundos de pensão Taxa juros real média (2002-2010): 2,8% CIC e 3,1% CS | Sim | - |
| Colômbia (1990) | Fondos de Cesantía | <ul style="list-style-type: none"> • demissão; • aposentadoria; • casa própria, educação. | Empregador (8,3% do salário mensal) | <ul style="list-style-type: none"> • pagamento integral após a demissão; • saques parciais para casa própria, educação. | Instituições financeiras reconhecidas (com dedicação exclusiva) | Reguladas pelas regras da superintendência bancária Taxa juros real: 3% | Sim | - |
| Equador (2001) | Fondo de Reserva | <ul style="list-style-type: none"> • desligamento involuntário, doze meses de empresa e 48 meses de contribuição; • aposentadoria; • garantia de empréstimo. | Empregador (um salário mensal por ano) | Pagamento após a demissão (três salários mensais por ano) | Instituições de poupança | Reguladas pelas regras da superintendência bancária Taxa juros real (2009): 7,8% | - | - |

(Continua)

(Continuação)

| | Fundos | Elegibilidade para saques | Contribuições | Benefícios | Gerenciamento | Regulação/remuneração | Outros programas de proteção ao desempregado | |
|----------------------------|---|---|---|--|---|---|--|-------------------|
| | | | | | | | Multa | Seguro-desemprego |
| Peru (1991) | Compensacion por Tiempo de Servicio | <ul style="list-style-type: none"> • demissão; • aposentadoria; • garantia de empréstimo; • emergências. | Empregador: dois depósitos por ano (50% do salário mensal) | <ul style="list-style-type: none"> • pagamento integral após a demissão; • empréstimos (50%); • emergências; • saques autorizados pelo governo (2002). | Instituições bancárias e cooperativas de poupança | Taxa de juros (2008): 4,5% bancos; 11% cooperativas | Sim | - |
| Venezuela (1997) | - | <ul style="list-style-type: none"> • demissão; • aposentadoria; • casa própria, educação, saúde. | Empregador (cinco dias de salário mensal + dois dias de salário mensal por ano, no máximo por trinta dias) | <ul style="list-style-type: none"> • pagamento integral após a demissão; • casa própria, educação, saúde. | Instituição financeira reconhecida ou empregador | Retorno das aplicações de mercado | - | - |
| México ¹ (2014) | Cuenta Individual de Ahorro (CI) Fondo Solidario (FS) | <ul style="list-style-type: none"> • estar desempregado e 24 meses de contribuição (em 36 meses); • aposentadoria; • casa própria. | <ul style="list-style-type: none"> • CI: empregador (2% do salário mensal); • FS: empregador (1% do salário mensal), governo. | <ul style="list-style-type: none"> • pagamento integral após a demissão; • casa própria; • quando saldo das CIs é insuficiente, pode-se recorrer ao FS. | Governo (fundo solidário) | - | Sim | - |

Fonte: OECD (2011), SSA e ISSA (2016), ILO (2014), Robalino e Weber (2013), Ferrer e Riddell (2011), Hartley, Van Ours e Vodopivec (2011), Holzman et al. (2011) e Kugler (2005).

Nota: ¹ No México, o programa de contas individuais está em discussão. Uma reforma no programa de seguro-desemprego deste país começou a ser discutida em 2012, mas, desde abril de 2014, a aprovação da reforma está estagnada no Congresso mexicano.

4 EFEITOS DOS FUNDOS INDIVIDUAIS NO MERCADO DE TRABALHO

Dado os incentivos adversos gerados pelos programas de seguro-desemprego, muitos países tentaram redesenhar o sistema de proteção ao emprego com a criação de programas de fundos de contas individuais de seguro-desemprego. Como mostrado em diversos estudos teóricos, os programas *unemployment individual savings account* podem mudar radicalmente os incentivos dos trabalhadores (Orszag e Snower, 2002; Orszag, Snower e Sitglitz, 1999). De acordo com o arcabouço teórico, a principal vantagem dos fundos em relação ao sistema tradicional de seguro-desemprego é o seu potencial para aumentar os incentivos dos desempregados a buscarem emprego.²⁶

Dada a escassez de experiências empíricas com sistemas de fundos individuais, vários estudos são baseados em simulações e focam a questão da viabilidade destes programas em alguns países. A maior parte das simulações feitas sugerem que o sistema de fundos de contas individuais vinculadas, além de ser uma alternativa viável em relação ao programa de seguro-desemprego, pode melhorar os incentivos no mercado de trabalho.²⁷

Os poucos estudos empíricos existentes sobre a avaliação da adoção de fundos de contas individuais não revelam ainda resultados bem estabelecidos sobre os efeitos desses programas. A seguir, apresentamos os resultados de estudos para três países: Chile, Colômbia e Brasil.

Para o Chile, Hartley, Van Ours e Vodopivec (2001) sugerem que os beneficiários que utilizam somente os fundos de contas individuais encontram emprego mais rapidamente do que os que usam o fundo solidário. Além disso, os autores sugerem que as chances de reemprego (*job finding rates*) estão positivamente correlacionadas com os saldos das contas vinculadas antes da saída do emprego entre aqueles que utilizam os fundos solidários, mas não são correlacionadas com os beneficiários somente dos fundos individuais. Já Sanhueza e Castillo (2008) analisam o impacto da introdução do sistema chileno sobre o risco de desemprego e encontram efeitos de redução nos riscos do desemprego, embora os autores não façam distinção entre os componentes do sistema de fundos individuais do sistema de fundo solidário.

Kugler (2005), por sua vez, mostra evidência de que a introdução do sistema dos fundos de contas individuais na Colômbia, em 1990, permitiu que as empresas repassassem de 75% a 87% das contribuições aos trabalhadores via redução de salários. O estudo ainda sugere que o novo sistema gerou aumento no número de demissões e de contratações ao mesmo tempo. A autora, no entanto, não analisa os efeitos desses fundos sobre os incentivos de busca de emprego.

A literatura para o caso brasileiro também é escassa. Barros, Corseuil e Foguel (2000) mostram que mais do que dois terços dos que pediram demissão retiraram o FGTS, sugerindo a existência de demissões simuladas e um elevado interesse do trabalhador

26. Ao internalizar os custos do desemprego, o sistema de fundos de contas individuais evita o problema do risco moral inerente no tradicional programa de seguro-desemprego.

27. Ver Feldstein e Altman (1998) para os Estados Unidos; Jogen (2009) para a Holanda; Vodopivec (2010) para a Eslovênia; e Bovenberg, Hansen e Sorensen. (2008) para a Dinamarca.

em ter acesso aos seus fundos individuais. Robalino *et al.* (2008), via modelagem de escolha intertemporal, propõem um sistema de proteção de renda do trabalhador que consiste na integração do programa seguro-desemprego com o FGTS. Um dos principais pontos na proposta seria a transferência dos recursos obtidos com o programa seguro-desemprego para as contas do FGTS como forma de subsídios para os trabalhadores com saldos reduzidos e baixa capacidade de poupança. Outro ponto da proposta é que os benefícios seriam pagos em bases mensais, e não de forma única. Os autores mostram que a integração entre esses dois sistemas poderia melhorar os incentivos dos empregadores e trabalhadores e gerar efeitos positivos substanciais nas densidades de contribuição, nas poupanças e nos sistemas de aposentadoria.²⁸

5 CONCLUSÕES

Embora a experiência com programas de fundos de contas individuais vinculadas seja recente e haja certa escassez de evidências empíricas sobre os efeitos desse tipo de programa, parece haver um crescente consenso na literatura (por exemplo, Barros, Corseuil e Foguel, 2000; Vodopivec, 2004; Robalino *et al.*, 2008; Robalino e Weber, 2013) de que o melhor sistema de proteção ao desemprego deve combinar os sistemas de seguro-desemprego tradicionais, que têm como vantagem principal o compartilhamento do risco, com os sistemas de fundos de contas individuais (ou fundos tradicionais de aposentadoria), que estimulam a poupança, suavizam o consumo ao longo do tempo e geram maiores incentivos aos desempregados na busca por emprego (Tatsiramos e Van Ours, 2014). Robalino e Weber (2013) sugerem um arcabouço mais flexível no desenho do sistema de proteção ao desempregado, em que o principal objetivo é encontrar um equilíbrio entre eficiência e proteção ao trabalhador. O marco inicial desse novo sistema seria definir o nível de benefícios (taxa de reposição e valor mínimo do benefício) a ser oferecido para diferentes níveis de renda, além da duração dos benefícios. Com relação ao financiamento desse sistema, haveria quatro alternativas: *i*) contribuições pagas pelo empregador; *ii*) tributação sobre os salários; *iii*) tributação dos fundos individuais com saldos positivos; e *iv*) receitas gerais do governo. Os autores sugerem que a melhor opção seria uma combinação entre a tributação sobre os fundos individuais de contas vinculadas com saldos positivos (abaixo de 100%) e as receitas provenientes de impostos sobre o consumo, sobre a riqueza, entre outros impostos.

28. Há alguns estudos sobre os efeitos da multa rescisória, que é calculada com base na quantia depositada na conta individual do trabalhador durante o período de emprego na empresa. Gonzaga (2003) encontra evidências de aumento da duração do emprego tanto para a mudança do valor da multa rescisória (de 10% para 40%) com a Constituição de 1988 quanto para o aumento das contribuições dos empregadores pela Lei nº 110/2001 (10% adicionais pagos pelo empregador). Barros, Corseuil e Gonzaga (1999), por sua vez, não encontram evidências de que o aumento da multa de 10% para 40% (em 1988) mudou a velocidade de ajuste no emprego na indústria, e, portanto, sobre a rotatividade. Barros, Corseuil e Bahia (1999) analisam os efeitos das multas indenizatórias e encontram evidências de queda na probabilidade de desligamento para formais com três a seis meses de experiência, mas as evidências são ambíguas para os com mais de seis meses de experiência.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R.; CORSEUIL, C.; BAHIA, M. **Labor market regulations and the durations of employment in Brazil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 676).
- BARROS, R.; CORSEUIL, C.; FOGUEL, M. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 22, 2000.
- _____; _____. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 784).
- BARROS, R.; CORSEUIL, C.; GONZAGA, G. **Labor market regulations and the demand for labor in Brazil**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1999. (Texto para Discussão, n. 398).
- BENTOLILA, S.; BERTOLA, G. Firing costs and labor demand: how bad is Euroclerosis. **Review of Economic Studies**, v. 57, n. 3, p. 381-402, 1990.
- BOVENBERG, A. L.; HANSEN, M. I.; SORENSEN, P. B. Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs. **International Tax and Public Finance**, v. 15, p. 67-86, 2008.
- CARDOSO, J. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1237).
- CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. **FGTS**: avaliação das propostas de reforma e extinção. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 671).
- EHRENBERG, R.; OAXACA, R. Unemployment insurance, duration of unemployment, and subsequent wage gain. **American Economic Review**, v. 66, n. 5, p. 754-766, 1976.
- FELDSTEIN, M.; ALTMAN, D. **Unemployment insurance savings accounts**. Cambridge: NBER, 1998. (NBER Working Paper, n. 6860).
- FERRER, A. M.; RIDELL, W. C. **Unemployment insurance accounts in Latin America**: overview and assessment. Bonn: IZA, 2011. (IZA Discussion Paper, n. 5577).
- GONZAGA, G. Labor turnover and labor legislation in Brazil. **Economía – Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association**, v. 4, n. 1, p. 165-207, 2003.
- HARTLEY, G.; VAN OURS, J.; VODOPIVEC, M. Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: evidence from Chile. **Labour Economics**, Chile, v. 18, p. 798-809, 2011.
- HOLZMANN, R. *et al.* **Severance pay programs around the world**: history, rationale, status, and reforms. Bonn: IZA, 2011. (IZA Discussion Paper, n. 5731).
- HOPENHAYN, H.; ROGERSON, R. Job turnover and policy evaluation: a general equilibrium analysis. **Journal of Political Economy**, v. 101, n. 5, p. 915-938, 1993.
- HECKMAN, J.; PAGÉS, C. **The Cost of Job Security Regulation**: evidence from Latin American Countries. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2000. (NBER Working Paper, n. 7773).
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **World Social Protection Report 2014/2015**: building economic recovery, inclusive developments and social justice. Geneva: ILO, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. *In*: TAFNER, P. (Org.). **Brasil**: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. c. 7.

_____. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, p. 309-360, 2016.

JOGEN, E. L. W. **An analysis of individual accounts for the unemployment risk in the Netherlands**. Bezuidenhoutseweg: CPB, 2009. (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, n. 186).

KRUEGER, A. B.; MEYER, B. D. Labor supply effects of social insurance. **Handbook of Public Economics**, v. 4, p. 2327-2392, 2002.

KUGLER, A. Wage-shifting effects of severance payment savings accounts in Colombia. **Journal of Public Economics**, v. 89, p. 487-500, 2005.

KUGLER, A. **From Severance Pay to Self-Insurance**: effects of severance payments savings accounts in Colombia. Bonn: IZA, 2002. (IZA Discussion Paper, n. 434)

LAZEAR, E. Job security provisions and employment. **Quarterly Journal of Economics**, v. 105, n. 3, p. 699-726, 1990.

MACHADO, D. C.; NETO, J. H. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho**: panorama atual. Rio de Janeiro: UFF, 2011. (Texto para Discussão, n. 39).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. The labour market effects of social protection systems in emerging economies. *In*: _____. **OECD Employment Outlook 2011**. Paris: OECD, 2011. c. 2.

ORSZAG, J. M.; SNOWER, D. J. **From unemployment benefits to unemployment accounts**. Bonn: IZA, 2002. (Discussion Paper, n. 532).

ORSZAG, J. M.; SNOWER, D. J.; SITGLITZ, J. E. The impact of individual accounts: piecemeal vs. comprehensive approaches. *In*: ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1999, Washington. **Annals...** Washington: World Bank, 1999.

RIBE, H.; ROBALINO, D.; WALKER, I. **From right to reality**: incentives, labor markets, and the challenge of universal social protection in Latin America and the Caribean. Washington: World Bank, 2012.

ROBALINO, D. A. *et al.* **An ex-ante evaluation of the impact of social insurance policies on labor supply in Brazil**: the case for explicit over implicit redistribution. Washington: World Bank, 2008. (Social Protection Discussion Paper, n. 0826).

ROBALINO, D.; WEBER, M. **Designing and implementing unemployment benefit systems in middle and low-income countries**: key choices between insurance and savings accounts. Washington: World Bank, 2013. (Discussion Paper, n. 1303).

SANHUEZA, C.; CASTILLO, J. L. **Individual risk factors and unemployment insurance**: the case of Chile. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2008. (Documento de Investigación, n. 214).

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world**: the Americas, 2015. Washington: SSA; ISSA, 2016. (SSA Publication, n. 13-11802).

TATSIRAMOS, K. Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability. **Journal of European Economic Association**, v. 7, n. 6, p. 1225-1260, 2009.

TATSIRAMOS, K.; VAN OURS, J. C. Labor market effects of unemployment insurance design. **Journal of Economic Surveys**, v. 28, n. 2, p. 284-311, 2014.

VODOPIVEC, M. **Income support for the unemployed: issues and options**. Washington: World Bank, 2004.

_____. How viable are unemployment insurance savings accounts: simulation results for Slovenia. **Comparative Economic Studies**, v. 52, p. 225-247, 2010.

WORLD BANK. **Brazil Jobs Report**. Washington: World Bank, 2002. v. 1. (Report n. 24408-BR).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARROS, R.; CORSEUIL, C.; BAHIA, M. **Labor market regulations and the durations of employment in Brazil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 676).

GONZAGA, G.; PINTO, R. Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. *In*: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Orgs.). **Panorama do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre/Editora FGV, 2014.

HOLMUND, B. Unemployment insurance in theory and practice. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 100, p. 113-141, 1998.

PINTO, R. **Three essays on labor market institutions and labor turnover in Brazil**. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

POUGET, Y.; VODOPIVEC, M.; WEBER, M. **Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms**. Bonn: IZA, 2011. (IZA Discussion Paper, n. 5731).

ROBALINO, D. A. **Designing unemployment benefits in developing countries**. Bonn: IZA, 2014.

ROBALINO, D. A. *et al.* **From right to reality: how can Latin America and the Caribbean extend the coverage of social protection to all citizens? Adapting programs to informality and labor mobility, making subsidies fair and transparent, and strengthening labor services and safety nets**. Washington: World Bank, 2009.

ROBALINO, D. A.; ZYLBERSTAJN, E.; ROBALINO, J. D. **Incentives effects of risk pooling, redistributive and savings arrangements in unemployment benefit systems: evidence from a job-search model for Brazil**. Bonn: IZA, 2011. (IZA Discussion Paper, n. 5476).

ROBALINO, D.; VODOPIVEC, M.; BODOR, A. **Savings for unemployment in good or bad times: options for developing countries**. Bonn: IZA, 2009. (IZA Discussion Paper, n. 4516).

STIGLITZ, J. E.; YUN, J. Integration of unemployment insurance with retirement insurance. **Journal of Public Economics**, v. 89, p. 2037-2067, 2005.



POLÍTICA EM FOCO

CONFLITOS LABORAIS NO BRASIL: A JUSTIÇA DO TRABALHO E AS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO

André Gambier Campos

UMA VISÃO GERAL SOBRE A REFORMA TRABALHISTA

Sandro Sacchet de Carvalho

A REFORMA TRABALHISTA E O TRABALHO NO CAMPO

Alexandre Valadares

Marcelo Galiza

Tiago Oliveira

CONFLITOS LABORAIS NO BRASIL: A JUSTIÇA DO TRABALHO E AS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO¹

André Gambier Campos²

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1930, a justiça do trabalho (JT) desempenhou papéis de extrema relevância na resolução dos conflitos laborais no Brasil, fossem eles conflitos de natureza individual ou coletiva, fossem eles conflitos envolvendo atores privados ou envolvendo também o Estado.

É verdade que os papéis da JT estiveram bastante relacionados ao trabalho assalariado, raramente alcançando outros tipos de trabalho. Entretanto, considerando que, após a década de 1930, o trabalho assalariado assumiu grande proeminência, reitera-se que a JT desempenhou papéis muito relevantes na resolução dos conflitos.

A dúvida que se coloca nos dias de hoje é se a JT pode (ou mesmo deve) continuar com esses mesmos papéis – ou se é possível pensar em algumas alternativas que contem com uma participação mais ativa de atores coletivos, como as organizações de representação de interesses de trabalhadores.

Essa dúvida coloca-se a partir da análise de um conjunto de evidências, sucintamente apresentadas logo a seguir, a respeito do modo como se dá a atuação da JT hoje em dia. Mesmo com todo o esforço de seus magistrados e servidores, essa justiça demonstra dificuldades para apresentar soluções razoáveis para os conflitos laborais.

2 HISTÓRICO E ESTRUTURA

A criação da JT foi um elemento-chave do sistema de relações laborais implantado pelo Estado brasileiro pós-1930, que contou em seu início com um caráter corporativo (assim como o Estado que o criou) (Cardoso, 2010; Martins, 1989; Paoli, 1985; Rodrigues, 1979; Vianna, 1976). E a evolução da JT nas décadas seguintes, em termos de sua organização e seu funcionamento, já foi bem descrita pela literatura (Biavaschi, 2007; French, 2001; Paoli, 1994), de modo que neste artigo não se dedicará espaço para discuti-la.

1. Agradecimentos a Carlos Henrique Leite Corseuil (Ipea).

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

Como visto na tabela 1, nos dias atuais, a estrutura da JT é integrada por 1,57 mil varas do trabalho (VTs), com jurisdições locais e sedes distribuídas por 624 municípios (11,2% do total de municípios brasileiros). Na hierarquia acima das VTs, encontram-se 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), com jurisdições regionais, bem como o Tribunal Superior do Trabalho (TST), com jurisdição nacional. Mencione-se que cada nível hierárquico da JT (ou grau) conta com competências distintas (para julgar reclamações individuais ou dissídios coletivos, para julgar feitos originários ou recursos, para reconhecer direitos ou executar direitos já reconhecidos etc.).

Dos 3,6 mil magistrados atuando na JT, 84,4% encontram-se nas VTs, 14,8% nos TRTs e 0,8% no TST. Esses percentuais são distintos quando se trata dos servidores (não magistrados) trabalhando na JT. Dos 44,1 mil servidores, apenas 53,1% estão nas VTs, contra 41,7% nos TRTs e 5,2% no TST. Ou seja, nas VTs há 7,7 servidores para cada magistrado; nos TRTs, 34,2; e, no TST, 82,2 (números bastante diferenciados). De todo modo, no total, há 47,7 mil trabalhadores (magistrados e servidores) envolvidos com a resolução de conflitos laborais hoje na JT.

TABELA 1

Estrutura da JT (2015)

| | Órgãos | Magistrados (A) | Servidores (B) | (A) + (B) | B) / (A) |
|---------------------|--------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------|
| Primeiro grau (VTs) | 1.570 | 3.057 (84,4%) | 23.401 (53,1%) | 26.458 (55,5%) | 7,7 |
| Segundo grau (TRTs) | 24 | 538 (14,8%) | 18.380 (41,7%) | 18.918 (39,7%) | 34,2 |
| Terceiro grau (TST) | 1 | 28 (0,8%) | 2.301 (5,2%) | 2.329 (4,9%) | 82,2 |
| Total | - | 3.623 (100,0%) | 44.082 (100,0%) | 47.705 (100,0%) | - |

Fonte: CNJ (2015).
Elaboração do autor.

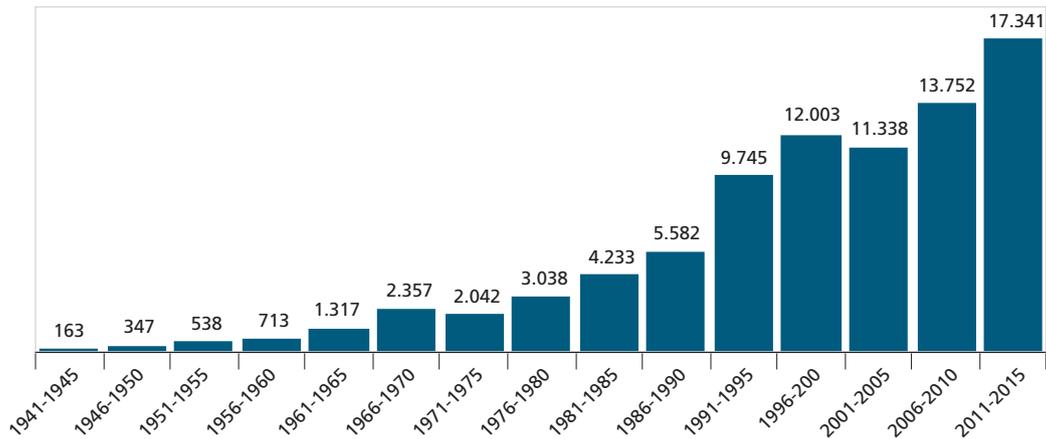
3 FUNCIONAMENTO

Nesta seção, são apresentadas evidências empíricas sobre o modo como se dá o funcionamento da JT nos dias atuais. O gráfico 1 traz o número absoluto de reclamações recebidas pela JT, em todos os seus graus, a cada quinquênio desde o ano de 1941, sendo que esse número é crescente em praticamente todo o lapso analisado.

O gráfico 2, por sua vez, traz a proporção de empregados desligados de seus vínculos que demandam na JT. Nada menos que 17,7% dos desligados entre 2011/2015 encaixam-se nessa situação (quase um em cada cinco), o que parece reforçar alegações comuns a respeito da JT – alegações como a de que ela é “*uma justiça acionada apenas no período pós-vínculo de trabalho*”.

GRÁFICO 1

Reclamações recebidas pela JT (todos os graus)

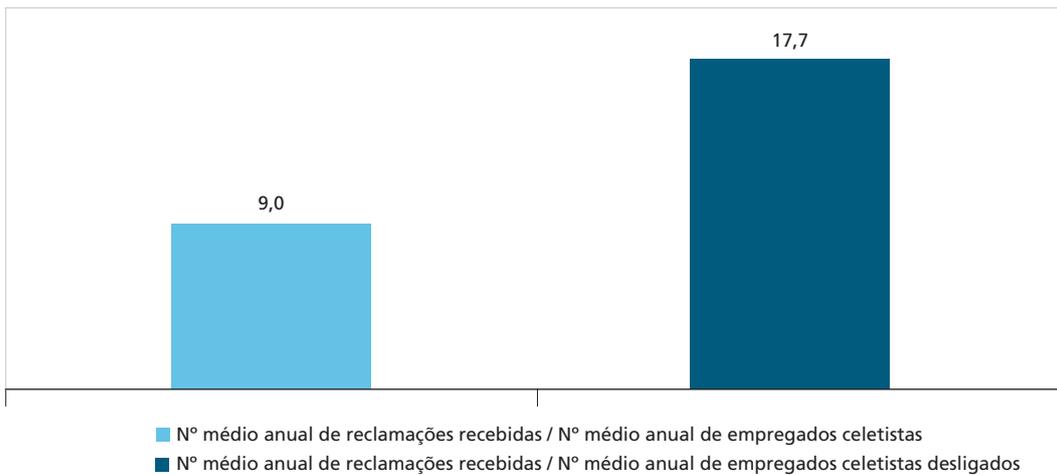


Fonte: Brasil (2015c).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Reclamações recebidas pela JT (todos os graus)

(Proporções, em %)



Fonte: Brasil (2015c), Rais/MTb, Caged/MTb.
Elaboração do autor.

De acordo com os dados da tabela 2, em seus diferentes graus, a JT recebeu 3,8 milhões de novas reclamações em 2015 – em sua maior parte, com empregados demandando o reconhecimento de direitos eventualmente não observados por empregadores. A essas 3,8 milhões, somaram-se outras 2,1 milhões de reclamações residuais, que não foram julgadas em anos anteriores, totalizando 5,9 milhões de reclamações requerendo atenção por parte da JT.

Em meio às reclamações recebidas em 2015, os temas que mais se destacam são os relacionados às rescisões dos contratos individuais de trabalho, que envolvem o pagamento

de um conjunto de verbas rescisórias pelos empregadores aos empregados – como: saldo de salário, aviso prévio, 13º salário proporcional, férias vencidas e proporcionais e multa de 40% sobre o saldo do FGTS (CNJ, 2015). Em outras palavras, até mesmo no que se refere aos temas dominantes nas demandas, a JT parece ser uma justiça típica do período pós-vínculo de trabalho.

Segundo as informações da tabela 3, em seus distintos graus, a JT conseguiu julgar 3,9 milhões de reclamações em 2015, o que representou 66,3% daquelas 5,9 milhões acima especificadas. Ou seja, nada menos que 33,7% das reclamações demandando atenção da JT foram remetidas para os anos seguintes, ainda pendentes de julgamento.

No que se refere às reclamações julgadas pelas VTs em 2015, o gráfico 3 mostra que os resultados foram bastante variados. De início, 22,6% das reclamações sequer avançaram em seu processamento, pois foram arquivadas (por conta de não comparecimento dos empregados às audiências trabalhistas, por exemplo). Outras 38,9% das reclamações resultaram em conciliação entre empregadores e empregados, demonstrando a histórica importância desse instituto no funcionamento da JT.³ A essas, somam-se outras 27,6% das reclamações que chegaram a ser decididas pelos magistrados, mas com procedência parcial aos empregados-reclamantes. As reclamações com procedência total a estes últimos representaram apenas 2,2%, ao passo que aquelas com improcedência total consistiram em 7,1%.

Desse modo, algumas alegações comuns e reiteradas a respeito da JT devem ser ponderadas – alegações como “*tudo que o empregado pede a justiça do trabalho dá*”. Como as informações do gráfico 3 indicam, os resultados totalmente favoráveis aos empregados são bastante raros. Os resultados mais frequentes envolvem decisões parcialmente favoráveis, seja por meio de conciliações com os empregadores, seja por meio de decisões de mérito dos magistrados.^{4,5}

TABELA 2

Reclamações recebidas pela JT: todos os graus (2015)¹

| | Primeiro grau (VTs) | Segundo grau (TRTs) | Terceiro grau (TST) | Total |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Residuais | 1.585 | 224 | 249 | 2.058 |
| Recebidas | 2.659 | 842 | 291 | 3.792 |
| Total a julgar | 4.244 | 1.066 | 540 | 5.850 |

Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Fase de conhecimento.

3. Isso provavelmente reflete a constituição histórica da JT, descrita por diversos autores como uma jurisdição que valoriza a construção de “consensos” entre as partes envolvidas. Em meio aos autores do campo do direito que fazem semelhante descrição da JT, ver Barros (2006), Delgado (2006) e Nascimento (2005). Já em meio aos autores do campo da sociologia, ver Biavaschi (2007), Cardoso (2002), French (2001) e Paoli (1994).

4. O que não afasta outras alegações também comuns acerca da JT – alegações como “*o empregado pede tudo e sempre leva alguma coisa*”.

5. É bom esclarecer que, quando se fala em “decisões de mérito” neste artigo, está se falando em decisões dos magistrados que não resultaram meramente de homologações de conciliações.

TABELA 3

Reclamações julgadas pela JT: todos os graus (2015)¹

| | Primeiro grau (VTs) | Segundo grau (TRTs) | Terceiro grau (TST) | Total |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Total a julgar | 4.244 | 1.066 | 540 | 5.850 |
| Julgadas | 2.807 | 769 | 305 | 3.881 |
| Proporção (%) | 66,1 | 72,1 | 56,5 | 66,3 |

Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).

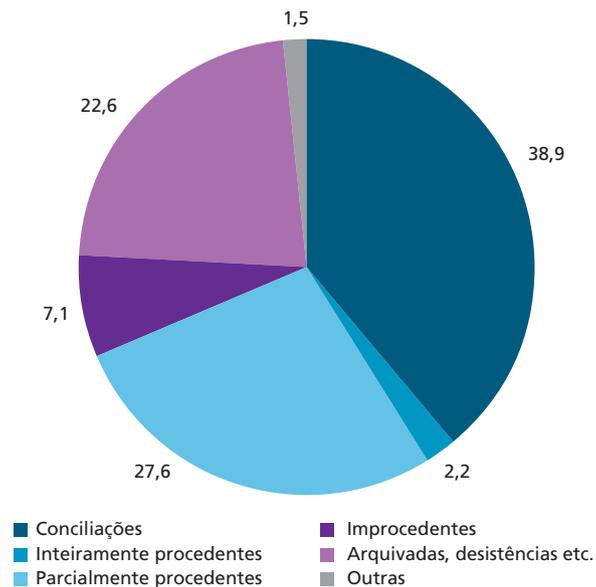
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Fase de conhecimento.

GRÁFICO 3

Reclamações julgadas pela JT: primeiro grau (VTs) – resultados (2015)¹

(Em %)



Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Fase de conhecimento.

Os dados da tabela 4 versam sobre recorribilidade de decisões na JT.⁶ E, como pode ser visto, eles não são propriamente desprezíveis. No que se refere à recorribilidade interna (aquela que se dirige ao mesmo órgão que pronunciou as decisões), os percentuais agregados (envolvendo diversos recursos) situam-se quase sempre acima de 25%. Já no que concerne à recorribilidade externa (aquela que se dirige ao órgão acima daquele que produziu as decisões), as porcentagens consolidadas (envolvendo diversos recursos) chegam a 64,1% no caso de decisões das VTs, a 46,6% no caso de decisões dos TRTs e a 25,3% no caso de decisões do TST.

Em paralelo, a tabela 4 traz dados sobre a reformabilidade de decisões na JT. E eles também não são exatamente desprezíveis. Considerando-se as decisões das VTs

6. Acerca dos recursos que podem ser interpostos na JT, ver Leite (2012), Pinto (2006a) e Teixeira Filho (2011).

que tenham sido objeto de recurso ordinário, há reforma parcial ou integral em 35,0% delas. Por sua vez, tomando-se as decisões dos TRTs que tenham sido objeto de recurso ordinário, há reforma parcial ou integral em 17,4% delas. Ademais, em meio às que tenham sido objeto de recurso de revista, há reforma parcial ou integral em 67,3% delas.

Em outros termos, certas alegações comuns e reiteradas a respeito da JT não devem ser inteiramente descartadas – alegações como “*a reclamação trabalhista não acaba nunca, devido aos vários recursos*”. Afinal de contas, as normas que regem o processamento de reclamações nessa justiça preveem várias possibilidades de recursos contra as decisões dos magistrados. E a utilização efetiva de todas essas possibilidades não é algo infrequente, seja por parte de empregadores (ou suas representações), seja por parte dos empregados (*idem*).

TABELA 4

Recorribilidade e reforma na JT (2015)¹

(Em %)

| Taxa de recorribilidade das decisões da JT (diversos graus) | | |
|---|------------------------------|----------------|
| Recorribilidade interna | (%) | Recurso |
| Primeiro grau (VTs) | 27,3 | ED |
| Segundo grau (TRTs) | 26,1 | ED, AG, AR |
| Terceiro grau (TST) | 26,7 (decisões monocráticas) | AG |
| | 5,3 (acórdãos) | EB |
| Recorribilidade externa | % | Recurso |
| Primeiro grau (VTs) > TRTs (Conhecim.) | 64,1 | RO, RA, RN, AI |
| Segundo grau (TRTs) > TST | 46,6 | RO, RR, RN, AI |
| Terceiro grau (TST) > STF | 25,3 | RE |
| Taxa de reforma da decisão do primeiro grau (provido integralmente/provido parcialmente pelos TRTs) | | |
| % | RO | - |
| 2015 | 35,0 | - |
| Taxa de reforma da decisão do segundo grau (provido integralmente/provido parcialmente pelo TST) | | |
| % | RR | RO |
| 2015 | 67,3 | 17,4 |

Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Fase de conhecimento.

Obs.: AG = agravo; AI = agravo de instrumento; AR = agravo regimental; EB = embargos; ED = embargos de declaração; RA = recurso adesivo; RE = recurso extraordinário; RO = recurso ordinário; RN = reexame necessário; RR = recurso de revista.

As informações da tabela 5 referem-se às execuções (meios de cumprimento forçado das sentenças definitivas, pronunciadas na fase de conhecimento das reclamações).⁷ Parece bastante elevado o número de execuções que deveriam ter sido efetivadas em 2015: nada menos que 3,1 milhões, resultantes de 2,4 milhões de anos anteriores e

7. Há diversas conceituações de execuções na JT. A este respeito, ver Leite (2012), Pinto (2006b) e Teixeira Filho (2011).

0,6 milhão que se iniciaram no ano de 2015. Isso mostra que os magistrados e servidores da JT desdobraram-se não somente em meio a 5,9 milhões de reclamações em fase de conhecimento, já descritas anteriormente, mas também em meio a 3,1 milhões de reclamações em fase de execução.

Adicione-se que eles conseguiram encerrar apenas 0,7 milhão de execuções em 2015 (ou 23,0% do total a executar). Isso evidencia a dificuldade de efetuar o cumprimento forçado das sentenças pronunciadas, que frequentemente envolvem créditos a serem pagos pelos empregadores aos empregados. Assim, são comuns e reiteradas algumas alegações a respeito da JT – alegações como “*na reclamação trabalhista, o empregado pode ganhar, mas muitas vezes pode não levar*”. Ao que parece, quando as reclamações não se encerram por meio de conciliação entre as partes, ou quando elas não se encerram com cumprimento espontâneo da decisão de mérito dos magistrados, os créditos dos empregados demoram muito a ser pagos (quando o são).

TABELA 5

Execuções na JT (2015)

(Em nº mil)

| | Execuções na JT |
|--------------------------|-----------------|
| Residuais (A) | 2.423 |
| Recebidas (B) | 629 |
| Total a executar (A + B) | 3.052 |
| Encerradas (C) | 702 |
| Residuais ((A + B) - C) | 2.350 |

Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).
Elaboração do autor.

4 ALGUNS RESULTADOS

Nesta seção, apresentam-se evidências sobre alguns resultados da JT, em termos de resolução de conflitos laborais no país.

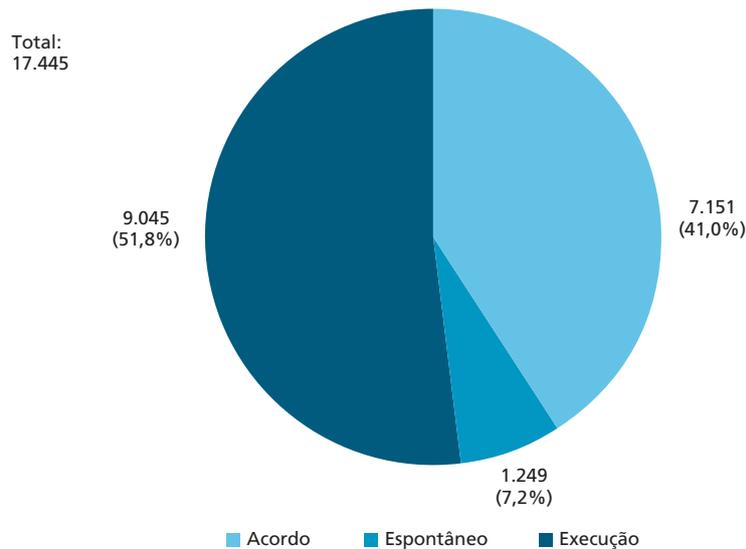
De acordo com o gráfico 4, os valores pagos aos empregados equivaleram a 17,45 bilhões ao longo do ano de 2015 (em R\$ de julho deste ano). Nota-se que 41,0% desses recursos foram pagos mediante conciliações (R\$ 7,15 bilhões); 7,2% foram pagos de forma espontânea pelos empregadores após decisão de mérito dos magistrados (R\$ 1,25 bilhão); ao passo que 51,8% só foram pagos de modo coercitivo, por meio de execuções (R\$ 9,05 bilhões). De certa maneira, isso reforça a acentuada relevância das execuções na resolução dos conflitos trabalhistas levados ao conhecimento da JT, já indicada mais acima.

Um aspecto interessante a ser destacado, com as informações da tabela 6 é que os valores médios pagos aos empregados, em cada reclamação julgada, mostraram-se bastante reduzidos: R\$ 4,5 mil (ou 5,7 salários mínimos de 2015).

GRÁFICO 4

Valores pagos aos reclamantes pela JT (2015)

(Em R\$ milhões de jul./2015)



Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).
Elaboração do autor.

TABELA 6

Valores pagos aos reclamantes por caso julgado na JT (2015)

| | Valores |
|--|---------------------------------|
| Valores pagos aos reclamantes (R\$ milhões de jul./2015) | 17.445,00 |
| Casos julgados (nº milhões em 2015) | 3,9 |
| Valor por caso julgado (R\$ de jul./2015) | 4.494,56 (5,7 salários mínimos) |

Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).
Elaboração do autor.

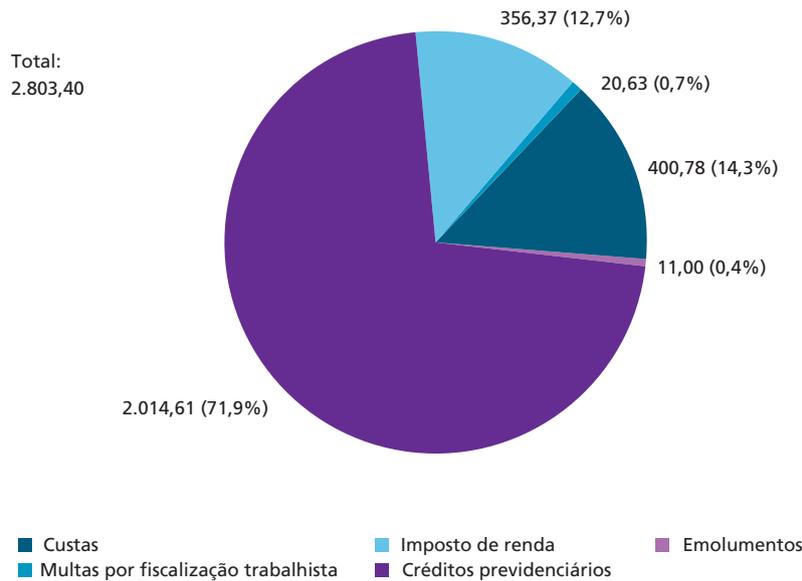
O gráfico 5 traz os valores arrecadados à União pela JT em 2015 (também em R\$ de julho deste ano). Trataram-se de R\$ 2,80 bilhões, referentes a créditos previdenciários (71,9% ou R\$ 2,01 bilhões), custas processuais (14,3% ou R\$ 0,40 bilhão), imposto de renda (12,7% ou R\$ 0,36 bilhão). Outras rubricas, como multas impostas pela inspeção do trabalho e emolumentos, responderam por valores bem mais reduzidos.

Acrescente-se que, segundo a tabela 7, os valores arrecadados à União, em cada reclamação julgada, corresponderam a R\$ 722,27 em média (ou seja, 16,1% dos valores médios pagos aos empregados).

GRÁFICO 5

Valores arrecadados pela JT à União (2015)

(Em R\$ milhões de jul./2015)



Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).
Elaboração do autor.

TABELA 7

Valores arrecadados pela JT à União, por caso julgado (2015)

| | Valores |
|--|----------|
| Valores arrecadados à União (R\$ milhões de jul./2015) | 2.803,40 |
| Casos julgados (nº milhões em 2015) | 3,9 |
| Valor por caso julgado (R\$ de jul./2015) | 722,27 |

Fonte: Brasil (2015a; 2015b; 2015c).
Elaboração do autor.

Por fim, a tabela 8 traz dados do ano de 2014 (e não de 2015, como se vinha apresentando até o momento). Mas eles são importantes para mostrar as despesas em que incorreu a JT, para solucionar os conflitos laborais que lhe foram apresentados, por empregados e empregadores. Em R\$ de dezembro de 2014, as despesas anuais e totais da JT corresponderam a R\$ 14,20 bilhões – em outros termos, R\$ 4,09 mil médios para cada reclamação julgada.

Ainda que com base em dados de anos ligeiramente distintos (2014 e 2015),⁸ o gráfico 6 oferece um comparativo entre as despesas da JT, os valores pagos aos empregados e os valores arrecadados à União (sempre como reais médios por cada reclamação julgada). *Grosso modo*, para cada R\$ 1,00 pago aos empregados, a União conseguiu arrecadar R\$ 0,16, enquanto a JT despendeu R\$ 0,91.

8. A inflação acumulada no período entre dezembro de 2014 (excluindo este mês) e julho de 2015 (incluindo este mês) correspondeu a 6,83%, de acordo com o IPCA-Geral/IBGE.

Em outras palavras, mesmo considerando os valores que retornaram à União (como contribuições previdenciárias, imposto de renda e custas processuais), a JT pareceu consistir em um mecanismo algo dispendioso de resolução de conflitos laborais.

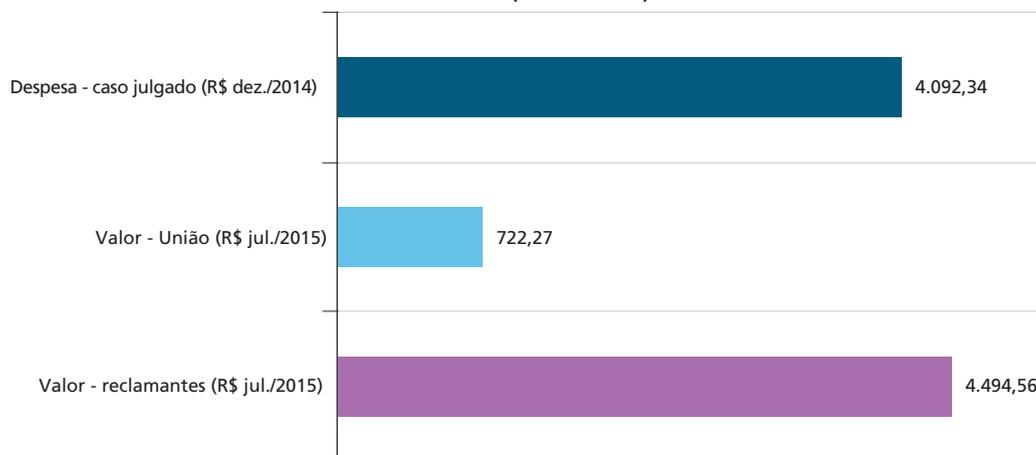
TABELA 8

Despesas da JT para o julgamento das reclamações, por caso julgado (2014)

| | Valores |
|--|-----------|
| Despesas totais da JT (R\$ milhões de dez./2014) | 14.203,13 |
| Casos julgados (nº milhões em 2014) | 3,5 |
| Despesa por caso julgado (R\$ de dez./2014) | 4.092,34 |

Fonte: CNJ (2015).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 6

Comparativo: despesas da JT para o julgamento das reclamações, bem como valores pagos aos reclamantes e valores arrecadados à União (2014 e 2015)

Fonte: CNJ (2015) e Brasil (2015a; 2015b; 2015c).
Elaboração do autor.

Todavia, esse mecanismo pareceu dispendioso não apenas em termos monetários, mas também em termos temporais. Afinal, os prazos demandados pela JT para julgar as reclamações mostraram-se frequentemente expressivos, como mostra o gráfico 7.

Em 2015, nas VTs, a fase de conhecimento das reclamações durava sete meses em média, contados da autuação até a prolação das sentenças. Já a fase de execução era a que, de longe, exigia mais tempo: 43 meses de duração em média, do início ao encerramento. Nos TRTs, as ações duravam oito meses em média, contados da autuação até sua baixa; ao passo que, no TST, as ações duravam quinze meses em média, contados da mesma forma.

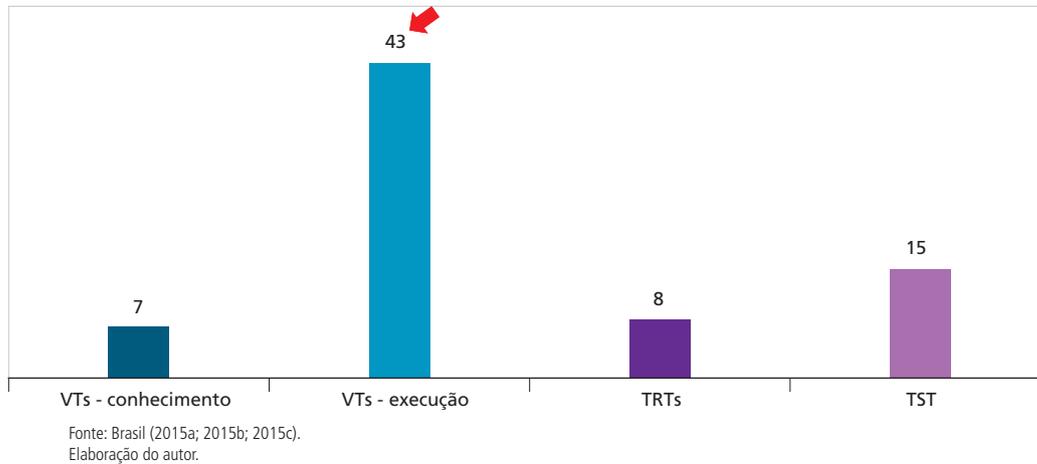
Ou seja, reiteradamente, a solução de conflitos laborais pela JT exigiu prazos não triviais, especialmente por conta das execuções. Aliás, os 43 meses de duração apenas deixaram ainda mais claras as dificuldades, já anotadas anteriormente, de levar adiante o cumprimento forçado/coercitivo das sentenças na JT.

Como é claro, isso inevitavelmente afetou todas as partes envolvidas nessa solução de conflitos – os empregados, os empregadores e a própria JT –, mas pareceu ser mais

grave para os primeiros, que sempre dependeram dos valores em discussão para sua subsistência (por mais modestos que fossem esses recursos).

GRÁFICO 7

Comparativo: número de meses para julgamento das reclamações pela JT (2015)



5 OUTRAS POSSIBILIDADES

Mesmo com todo o esforço de seus magistrados e servidores, a JT demonstra dificuldades para apresentar soluções razoáveis para os conflitos laborais. Do ponto de vista monetário, e também da perspectiva temporal, há motivos para discutir possíveis alternativas de resolução para esses conflitos. Neste artigo, discutem-se alternativas que contem com uma participação mais ativa de atores coletivos, como as organizações de representação de trabalhadores.

A literatura já levantou diversos elementos para debater essas alternativas, como pode ser examinado em Cardoso e Lage (2007), por exemplo. Entre esses elementos, destacam-se as muitas vantagens de um enfoque que enfatize a prevenção de potenciais conflitos laborais, que sejam identificados e resolvidos antes mesmo de serem direcionados à JT.

Esse enfoque, de acordo com a literatura, depende de atores coletivos mais representativos e enraizados nos locais de trabalho, que são os principais locais de origem de tais conflitos. Em especial, depende de atores como os sindicatos de trabalhadores e, alternativa/complementarmente, as organizações por local de trabalho (“comissões de fábrica”, “comitês de empresa” e similares).

Tal enfoque, de perfil essencialmente preventivo e localizado nos ambientes de trabalho, aposta que os sindicatos e as organizações de trabalhadores, em diálogo com as empresas e as organizações de empregadores, terão capacidade de identificar eventuais violações de direitos trabalhistas, comuns no cotidiano laboral do país. E, ao fazerem isso, essas violações serão provavelmente solucionadas, de maneira mais célere e efetiva, do que ocorreria se fossem enviadas à JT.

Ao menos em princípio, o momento atual parece propício a todo esse debate, dado que há intensa discussão acerca da modificação da regulação trabalhista e sindical – no bojo da Lei nº 13.467/2017, já aprovada no parlamento, e das normas acessórias que venham

a ser editadas. Apesar disso, essa discussão parece bastante truncada, particularmente no que se refere à regulação sindical.

Resumindo sobremaneira essa discussão, pode-se dizer que os sindicatos de trabalhadores apresentam hoje várias debilidades, que decorrem não tanto da conjuntura, mas sim da sua própria estrutura (um dos elementos-chave do sistema de relações laborais implantado pelo Estado pós-1930, como já examinado anteriormente).

Há cerca de 11 mil sindicatos registrados em todo o país, um número bastante expressivo comparado ao de outros países (Campos, 2016). Contudo, esses sindicatos caracterizam-se por uma base territorial limitada (80,4% têm alcance municipal ou, no máximo, intermunicipal), além de uma base social restrita (apenas 9,6 mil trabalhadores na base e somente 1,8 mil sindicalizados) (*Ibid.*).

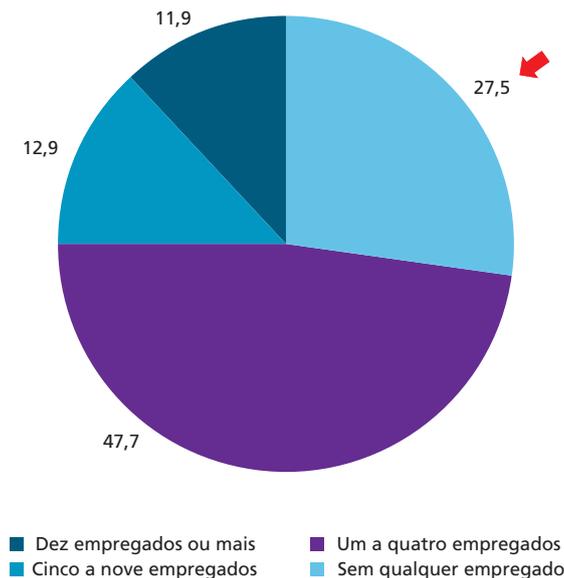
Em outros termos, em sua maioria, são sindicatos com bases reduzidas, e também portes reduzidos, o que é reiterado pelas informações do gráfico 8. Do total, 27,5% não contam com quaisquer servidores para levar adiante suas atividades de organização/mobilização de trabalhadores, ao passo que 47,7% contam com até quatro servidores. Aqueles entre cinco e nove servidores correspondem a 12,9%, enquanto aqueles com dez servidores ou mais equivalem a apenas 11,9% do total de sindicatos.

De acordo com a literatura, as debilidades dessa estrutura sindical resultam de vários fatores concomitantes – destacando-se, por exemplo, a forma de seu custeio, historicamente calcada em contribuição compulsória de trabalhadores (a chamada “contribuição sindical”), bem como o modo de sua organização, com unicidade/exclusividade de representação no território, no setor econômico e na categoria profissional (Cardoso, 1999; Comin, 1994; Filgueiras, 2008; Ladosky, 2009).

GRÁFICO 8

Distribuição dos sindicatos de trabalhadores por porte (2015)

(Em %)



Fonte: Microdados do Cnes/MTb (2015) e da Rais/MTb (2015).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de entidades sem CNPJ declarado no Cnes/MTb e na Rais/MTb.

2. Exclusão de entidades não encontradas no cruzamento entre Cnes/MTb e Rais/MTb.

3. Exclusão de entidades das seguintes classes: empregados e avulsos, categoria diferenciada e trabalhadores avulsos (realizam “intermediação” de mão de obra).

A Lei nº 13.467/2017, anteriormente referida, traz soluções para as debilidades dessa estrutura sindical? De início, entre diversas outras coisas, essa lei aposta em novas possibilidades de negociação coletiva (com prevalência sobre a legislação), no que se refere: *i*) à duração do trabalho; *ii*) à remuneração do trabalho; *iii*) a outros aspectos pontuais. Desse modo, ao fazer tal aposta, essa lei supõe a superação de várias das debilidades já mencionadas, pois apenas com sindicatos de trabalhadores representativos *de facto* é que tal negociação mostra-se possível.

Contudo, de maneira específica, no que concerne à estrutura sindical, as propostas mais relevantes da Lei nº 13.467/2017 parecem algo limitadas. Em primeiro lugar, prevê-se a transformação da contribuição compulsória de trabalhadores (“contribuição sindical”) em facultativa, o que deve reduzir em muito o seu peso como fonte de custeio dessa estrutura. Mas, ao mesmo tempo, a lei não prevê qualquer fonte de custeio alternativa (como poderia ser a denominada “contribuição assistencial/negocial”), o que parece apontar em sentido contrário ao da superação das debilidades já explicitadas.^{9,10}

Em segundo lugar, a Lei nº 13.467/2017 prevê a regulamentação do Artigo nº 11 da Constituição de 1988, abrindo possibilidades de organização por local de trabalho, em empresas com mais de duzentos empregados. Em princípio, essa regulamentação parece muito interessante, no sentido de abrir novas possibilidades para enraizar as representações coletivas de trabalhadores dentro das empresas (algo que, historicamente, os sindicatos sempre tiveram dificuldade de efetivar).¹¹

Entretanto, os critérios utilizados pela Lei nº 13.467/2017 na definição das empresas em que se constituiriam essas representações parecem bastante restritos. Como pode ser observado na tabela 9, os empregados vinculados às empresas com mais de duzentos empregados representam somente 44,4% do total registrado no país. Para enraizar representações coletivas dentro de mais empresas, alcançando mais trabalhadores, talvez seja necessário considerar critérios outros, como os simulados nessa mesma tabela.

9. Por se tratar de lei ordinária (e não de emenda constitucional), a Lei nº 13.467/2017 não prevê alterações na unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos de trabalhadores no território, no setor econômico e na categoria profissional (unicidade/exclusividade definida na Constituição de 1988, especificamente no Artigo 8º, inciso II). Como é óbvio, isso é uma limitação relevante dessa lei para a superação das debilidades sindicais acima descritas no país.

10. Outro aspecto da Lei nº 13.467/2017 que parece caminhar em sentido contrário ao da superação das debilidades sindicais é a ênfase em contratos atípicos de trabalho (temporário, intermitente, terceirizado e hipersuficiente). Todos esses contratos individuais apontam não só para a fragmentação dos coletivos de trabalhadores (que passam a contar com situações jurídicas e laborais muito distintas entre si), mas também para a sua fragilização (por exemplo, por meio do incentivo a vínculos de trabalho de curta duração ou de duração imprevista, que não incentivam a proximidade dos trabalhadores e dos sindicatos – como o contrato temporário e o intermitente –, ou, então, mediante o incentivo a vínculos cuja regulação dá-se por negociação individual entre trabalhador e empresa – como o contrato hipersuficiente).

11. A Lei nº 13.467/2017 prevê que essas organizações por local de trabalho serão formalmente independentes, em sua estruturação e seu funcionamento, tanto das empresas quanto dos sindicatos de trabalhadores. É provável que isso não chegue a ser um problema incisivo para estes últimos, no sentido de contribuir para sua fragmentação/fragilização. Afinal, outras experiências históricas de organização por local de trabalho no Brasil, mesmo que não formalmente vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, sempre tiveram sua estrutura e atuação por eles influenciadas (apenas para citar um exemplo, vide as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes – as chamadas Cipas).

TABELA 9

Possibilidades para a organização por local de trabalho: empregados (2015)

| | Nº médio | Nº total | Total (%) |
|--|-----------|-------------------|--------------|
| Empregados segundo o porte das empresas em 31/12/2015 – 200 empregados | | | |
| Até 200 empregados | 7 | 20.608.919 | 55,6 |
| + 200 empregados | 916 | 16.460.876 | 44,4 |
| Total | 12 | 37.069.795 | 100,0 |
| Empregados segundo o porte das empresas em 31/12/2015 – 150 empregados | | | |
| Até 150 empregados | 6 | 19.527.892 | 52,7 |
| + 150 empregados | 724 | 17.541.903 | 47,3 |
| Total | 12 | 37.069.795 | 100,0 |
| Empregados segundo o porte das empresas em 31/12/2015 – 100 empregados | | | |
| Até 100 empregados | 6 | 18.050.829 | 48,7 |
| + 100 empregados | 524 | 19.018.966 | 51,3 |
| Total | 12 | 37.069.795 | 100,0 |
| Empregados segundo o porte das empresas em 31/12/2015 – 50 empregados | | | |
| Até 50 empregados | 5 | 15.170.837 | 40,9 |
| + 50 empregados | 282 | 21.898.958 | 59,1 |
| Total | 12 | 37.069.795 | 100,0 |

Fonte: Microdados da Rais/MTb (2015).
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de empresas com declaração de Rais-Negativa/MTb.
2. Exclusão de empresas sem CNPJ declarado na Rais/MTb.
3. Inclui empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).
4. Não se tratam de estabelecimentos, mas sim de empresas.

Enfim, segundo a literatura, na busca por soluções alternativas para os conflitos laborais, uma das possibilidades está nas organizações de trabalhadores – desde que elas sejam mais representativas e enraizadas nos locais de trabalho. Essas organizações podem colaborar para o desenvolvimento de uma abordagem preventiva dos conflitos, capaz de evitar que estes sejam direcionados à JT, em que sua resolução é demorada e dispendiosa, para empregados, para empregadores e para o próprio Estado.

Ocorre que, pelas razões já apresentadas, a mais recente iniciativa de reestruturar as organizações de trabalhadores (a Lei nº 13.467/2017) mostra-se limitada e restrita. Há muitas dúvidas se tal iniciativa será capaz de modificar tais organizações, no sentido de torná-las mais representativas e enraizadas nos locais de trabalho. E, sem isso, é difícil cogitar alternativas para a resolução dos conflitos laborais que não passem pela JT, cujos mecanismos não são propriamente razoáveis, para quase todas as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTR Editora, 2006.

BIAVASCHI, M. B. **O direito do trabalho no Brasil – 1930 a 1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas**. São Paulo: LTR Editora, 2007.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Relatório analítico da justiça do trabalho TST/CEP**. Brasília: TST, 2015a.

- _____. _____. **Relatório demonstrativo da justiça do trabalho TST/CEP**. Brasília: TST, 2015b.
- _____. _____. **Indicadores estatísticos da justiça do trabalho TST/CEP**. Brasília: TST, 2015c.
- CAMPOS, A. G. **Sindicatos no Brasil: o que esperar no futuro próximo?** Brasília: Ipea, 2016.
- CARDOSO, A. M. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. *In*: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG, 2002. p. 493-555.
- _____. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CARDOSO, A. M.; LAGE, T. **As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2015.
- COMIN, A. A. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C.A. (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudanças no final do século XX**. São Paulo: Scritta, 1994. p. 359-401.
- DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTR Editora, 2006.
- FILGUEIRAS, V. A. **Explicando a desunião: a pulverização sindical no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988**. Campinas: Unicamp, 2008.
- FRENCH, J. **Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- LADOSKY, M. H. G. **A CUT no governo Lula: da defesa da “liberdade e autonomia” à reforma sindical inconclusa**. São Paulo: USP, 2009.
- LEITE, C. H. B. **Curso de direito processual do trabalho**. São Paulo: LTR Editora, 2012.
- MARTINS, H. S. **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- PAOLI, M. C. **Trabalho e conflito na era do Estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil: 1930-1950**. London: London University, 1985.
- _____. Os direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas. **Revista USP**, n. 21, p. 100-115, maio 1994.
- PINTO, J. A. R. **Manual dos recursos nos dissídios do trabalho**. São Paulo: LTR Editora, 2006a.
- _____. **Execução trabalhista: estática, dinâmica e prática**. São Paulo: LTR Editora, 2006b.
- RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.
- TEIXEIRA FILHO, M. A. **Execução no processo do trabalho**. São Paulo: LTR Editora, 2011.
- VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

UMA VISÃO GERAL SOBRE A REFORMA TRABALHISTA

Sandro Sacchet de Carvalho¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, por meio da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, acaba de passar pelas mais profundas alterações no ordenamento jurídico que regula as relações trabalhistas desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. A lei, amplamente reconhecida como reforma trabalhista, altera, cria ou revoga mais de cem artigos e parágrafos da CLT² e mudará de forma substancial o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro quando entrar em vigor em novembro de 2017.

Mudanças de tamanha magnitude dificultam a tarefa de se antever seus impactos. Muitas vezes diferentes dispositivos podem atuar em direções opostas, impedindo que se preveja o resultado final do conjunto. Isso é especialmente válido para a reforma trabalhista, que, devido à sua rápida tramitação e larga ampliação de seu escopo, peca pela falta de organicidade. Por isso, um primeiro objetivo deste artigo é expor, da maneira mais sucinta possível, todos os principais pontos da reforma, aglutinando-os em torno de alguns temas, de maneira a permitir que se extraia uma visão geral sobre a reforma trabalhista. Em seguida, comentam-se os possíveis impactos da reforma, procurando chamar a atenção para seus pontos contraditórios.

Entretanto, antes de prosseguir, é interessante estabelecer uma visão sobre o direito do trabalho (aí compreendido tanto a legislação trabalhista quanto a atuação da justiça do trabalho – JT) que sirva de pano de fundo para uma discussão sobre a reforma trabalhista.

Há, no conjunto da Lei nº 13.467/2017, uma lógica que busca diminuir, no marco do direito do trabalho no Brasil, a noção de que a venda da mercadoria força de trabalho trata-se de uma relação entre pessoas, substituindo-a por uma visão que trata essa venda

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea. E-mail: <sandro.carvalho@ipea.gov.br>.

2. Originalmente, o Projeto de Lei nº 6.787, apresentado em dezembro de 2016, que deu origem à Lei nº 13.467/2017, alterava apenas pouco mais de uma dezena de artigos e possuía seis páginas. A versão final aprovada pela Câmara cerca de seis meses depois possuía 55 páginas.

como uma relação entre coisas.³ Inicialmente, nos primórdios da Revolução Industrial, prevalecia a visão de que a mercadoria força de trabalho era uma mercadoria como outra qualquer, em que deve prevalecer a livre negociação entre duas partes juridicamente iguais expressa em um contrato, no qual se estabeleceria a troca de determinada quantidade de horas de trabalho por determinada quantidade de dinheiro.

A falta de realidade nas pressuposições contidas nessa posição fez com que essa visão de direito do trabalho não durasse muito tempo. A força de trabalho não é uma mercadoria qualquer, pois é impossível separá-la da pessoa do trabalhador. Trabalhadores, como vendedores de força de trabalho, por exemplo, não possuem controle sobre o volume de seu suprimento, não podem estocá-la, e, por contar com necessidades muito mais rígidas, não podem aguardar melhores condições de mercado para oferecer sua mercadoria. Essas peculiaridades introduzem uma desigualdade na relação de forças existentes no mercado. Não por acaso, como é bem sabido, as condições de trabalho no início de qualquer processo de industrialização sempre se apresentaram como condições degradantes, com jornadas exaustivas, exploração do trabalho infantil ou condições insalubres. Condições que inviabilizavam a sustentação de longo prazo dos trabalhadores, e que tornava essa visão de regulação do trabalho insustentável.

Independentemente se a proteção da parte mais frágil da relação deu-se por meio de forte associação voluntária, como na Inglaterra, por exemplo, ou por intermédio de uma política pública mandatária, como no caso da França, o direito do trabalho surge para delimitar o espaço de livre atuação do mercado no que tange à mercadoria força de trabalho. Todo direito do trabalho é baseado na admissão da desigualdade de forças existentes, que visa superar a noção, mais próxima do Direito Civil, de um simples contrato de serviços de aluguel, em que a relação entre empregado e empregador existe apenas enquanto durar a prestação do serviço, e suas respectivas obrigações deve limitar-se a esse período. O direito do trabalho deve sempre levar em consideração que trabalho é feito por pessoas, em que se deve combinar a duração limitada da troca realizada com toda a vida do trabalhador. Justamente por isso procura estabelecer condições de sobrevivência durante períodos de desemprego ou incapacidade laboral, bem como está amplamente associado às condições de aposentadoria.

Dessa forma, a função do direito do trabalho é delimitar um quadrante dentro do qual os espaços de livre negociação podem atuar. A discricionariedade do empregador não pode ser irrestrita. Naturalmente, a circunscrição desse espaço depende do grau civilizatório de cada sociedade, e, portanto, não deve ser imóvel. No entanto, quaisquer mudanças devem sempre levar em conta que cabe ao direito do trabalho estabelecer condições mínimas de trabalho decente que devem ser tidas como invioláveis, e, quando se propõe que cabe à legislação trabalhista apenas garantir o processo de negociação, e não seu resultado (ponto central do Projeto de Lei nº 6.787), está-se propondo alterações

3. As propostas contidas na Lei nº 13.467/2017 possuem longa data no país, existindo desde a promulgação da Constituição de 1988. Vogel (2013) expõe essa trajetória e contém muitos dos argumentos usados aqui. A noção crítica do direito do trabalho aqui exposta (bem como usada por Vogel) é calcada na obra de Alain Supiot – ver, por exemplo, Supiot (2001).

que ferem a autonomia do direito do trabalho, sob o risco de não se garantir condições mínimas de dignidade humana aos trabalhadores.⁴

2 PRINCIPAIS PONTOS DA REFORMA TRABALHISTA⁵

Um dos pontos centrais da reforma é a introdução do Artigo 611-A na CLT, que trata justamente de que acordos coletivos têm prevalência sobre a lei. Diz o artigo aprovado na Câmara:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; II – banco de horas anual; III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV – adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015; V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; VI – regulamento empresarial; VII – representante dos trabalhadores no local de trabalho; VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; IX – remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; X – modalidade de registro de jornada de XI – troca do dia de feriado; XII – enquadramento do grau de insalubridade; XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; XIV – prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV – participação nos lucros ou resultados da empresa (Brasil, 2017).

Nota-se que a maioria dos itens do artigo 611-A busca flexibilizar os dispositivos sobre a jornada de trabalho (itens I, II, III, X e XI) e sobre a remuneração (itens V, IX, XIV e XV). Porém, antes de se tratar desses dois pontos especificamente e sua relação com outros artigos da reforma, deve-se destacar alguns parágrafos deste artigo que buscam garantir a intenção da proposta de prevalência do negociado sobre o legislado, limitando o papel da JT na análise dos acordos e convenções.

O primeiro parágrafo do Artigo 611-A estabelece essencialmente que não cabe à JT dispor sobre o conteúdo dos acordos, devendo ela apenas analisar sua conformidade aos elementos juridicamente formais. Da mesma forma, no § 2º, o legislador procura estabelecer que a ausência de contrapartidas pela retirada de direitos legais não deve ensejar a nulidade dos acordos por vício do negócio jurídico, evitando prática comum na JT atual que tende a anular convenções e acordos que apenas contenham cláusulas restritivas aos direitos dos trabalhadores.

No Artigo 611-B, lista-se aquilo que não é passível de ser negociado, sendo basicamente itens que constam na Constituição Federal (como número de dias de férias, licença-maternidade, normas de saúde, higiene e segurança do trabalho etc.).

4. Esse ponto é fundamental e resiste aos argumentos dos que criticam o direito do trabalho do ponto de vista de que a legislação deve mudar por causa das mudanças na natureza do mundo do trabalho nas últimas décadas, transitando do trabalho masculino nas indústrias fordistas para o trabalho diversificado nos serviços da economia do conhecimento. Em que pese que tais mudanças sejam restritas às parcelas pequenas da população mundial que vive em países desenvolvidos, logo longe do caso brasileiro, encarar o trabalho como mera prestação de serviços, e por isso, mais adaptado aos novos tempos, continua sendo uma peça de ficção como o era no início da Revolução Industrial.

5. Por ser tema de outro texto neste boletim, não se aprofundará sobre as mudanças no funcionamento da JT. Da mesma forma, não se analisará a regulamentação do teletrabalho.

Cabe notar que o parágrafo único deste artigo procura evitar que a JT anule cláusulas de acordos coletivos que impliquem em jornadas excessivas, levando em consideração seus efeitos sobre a saúde, a higiene e a segurança do trabalhador. Diz o artigo:

Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo (Brasil, 2017).

Cabe aqui dar um exemplo de como a junção de dois ou mais dispositivos pode ter um potencial danoso ao trabalhador do que quando analisados isoladamente. O Artigo 394-A permite o trabalho de gestantes em atividades insalubres em graus médio e mínimo, exceto mediante apresentação de atestado de saúde; entretanto, o item XII do Artigo 611-A permite a negociação do enquadramento da insalubridade, o que abre a possibilidade para que gestantes trabalhem em condições de insalubridade que atualmente sejam consideradas de grau máximo.

2.1 A flexibilização da jornada de trabalho

O Artigo 611-A já permite que sejam negociados acordos que flexibilizem a jornada de trabalho, o uso do banco de horas (nota-se que não há dispositivo na proposta que limite a negociação do prazo para a compensação das horas extras, que atualmente é de um ano), permite reduzir o intervalo em jornadas de mais de seis horas de uma para meia hora e ampliar a jornada em ambientes insalubres. Entretanto, há outros pontos da reforma que elevam a flexibilização da jornada de trabalho e que independem da necessidade de acordos coletivos.

O Artigo 59 estende o banco de horas, que hoje necessita de acordo coletivo, para todos os trabalhadores. Estabelece prazo de seis meses para compensação em acordos por escrito (§ 5º) e prazo de um mês para compensação sem a necessidade de acordo por escrito (§ 6º).

O Artigo 59-A legaliza a jornada 12-36 (doze horas consecutivas de trabalho seguidas de trinta e seis de repouso) para qualquer trabalhador, excluindo inclusive a necessidade de licença prévia do Ministério do Trabalho (MTb) para atividades insalubres. Atualmente apenas categorias específicas têm permissão da JT para estabelecer tal tipo de jornada. O Artigo 59-B busca reduzir o pagamento das horas extras em jornadas não compensadas e ainda busca evitar que a JT interprete o uso recorrente de horas extras em acordos sobre banco de horas como forma de burlar os limites constitucionais da jornada de trabalho e minimização do pagamento de horas extras:

Art. 59-B. O não atendimento das exigências legais para compensação de jornada, inclusive quando estabelecida mediante acordo tácito, não implica a repetição do pagamento das horas excedentes à jornada normal diária se não ultrapassada a duração máxima semanal, sendo devido apenas o respectivo adicional.

Parágrafo único. A prestação de horas extras habituais não descaracteriza o acordo de compensação de jornada e o banco de horas (Brasil, 2017).

Por sua vez, a alteração no Artigo 71, § 4º, estabelece que a indenização dos intervalos não concedidos dê-se apenas sobre o período suprimido, e não sobre todo intervalo, como é atualmente. Esse mecanismo que já funciona como uma ampliação da quantidade permitida

de horas extras diárias na prática, modifica-se conforme o espírito dos demais dispositivos, na intenção de reduzir a quantidade de horas extras remuneradas como tal. Já o Artigo 384, que estabelece a necessidade de no mínimo quinze minutos de intervalo entre a jornada normal e as horas extras fica revogado. Somando-se tudo isso, torna-se legalizada jornadas diárias de dez horas com intervalo de apenas trinta minutos (ou até jornada de dez horas ininterruptas, caso se prefira indenizar o intervalo de uma hora da CLT como hora extra).

Ainda nesse espírito, o Artigo 58 passa a desconsiderar como tempo de jornada de trabalho o deslocamento para o trabalho quando este é fornecido pelo empregador. E o Artigo 58-A amplia o regime de tempo parcial de vinte e cinco horas sem possibilidade de hora extra para trinta horas, ou vinte e seis horas com até seis horas extras semanais, e acrescenta:

Art. 58 A – § 5º As horas suplementares da jornada de trabalho normal poderão ser compensadas diretamente até a semana imediatamente posterior à da sua execução, devendo ser feita a sua quitação na folha de pagamento do mês subsequente, caso não sejam compensadas (Brasil, 2017).

Na prática, o regime de trabalho parcial poderá chegar a trinta e duas horas semanais, sendo remunerado como hora extra o que não for compensado na semana seguinte, isso se o contrato não for compreendido por acordo coletivo que amplie o prazo de compensação.

Conforme se nota, a proposta de reforma da CLT aprovada pelo Congresso busca ampliar a flexibilidade da jornada de trabalho muito além do que possa vir a ser estabelecido em acordos coletivos. Estende-se o banco de horas a acordos individuais, e aumentam-se os limites das jornadas em contratos de trabalho parcial, ampliando em ambos os casos as possibilidades de compensação das horas extras. Se, com o aumento da formalização ao longo dos últimos quinze anos, sobreveio uma maior concentração das horas trabalhadas nas jornadas padrões (entre quarenta e quarenta e quatro horas, ver Dal Rosso, 2017), pode-se esperar, com a reforma trabalhista, uma maior dispersão das jornadas com elevação da participação de jornadas menores que quarenta horas e maiores que quarenta e quatro horas.

2.2 A flexibilização da remuneração

Viu-se que o Artigo 611-A permite que sejam amplamente negociados planos de cargos e salários, enquadramento de funções comissionadas, remuneração por produtividade e desempenho, prêmios de incentivo e participações nos lucros ou resultados (PLRs). Há, entretanto, da mesma forma que no caso da jornada de trabalho, outros dispositivos na reforma trabalhista que buscam flexibilizar a remuneração para além da preponderância do negociado sobre o legislado.

A mudança mais relevante é que, com a alteração do § 1º do Artigo 457, abonos pagos pelo empregador e diárias de viagens deixam de integrar o salário, e, assim, sobre esses valores deixam de incidir encargos trabalhistas, inclusive INSS. Atualmente a redação desse parágrafo é:

§ 1º Integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens e abonos pagos pelo empregador (Brasil, 2017).

E com a proposta de reforma aprovada pelo Congresso, passa a ser, e ainda acrescenta no § 2º:

§ 1º Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador.

§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário (Brasil, 2017).

Dado que o Artigo 611-A cria uma ampla possibilidade de que cada vez mais salários constituam-se de prêmios, PLRs e remuneração por produtividade, poderá haver consideráveis perdas nas contribuições previdenciárias.⁶ Deve-se notar que apesar de haver grandes queixas sobre os encargos trabalhistas, esta é a única forma em que esses encargos são afetados na proposta de reforma, reduzindo-se a sua base de incidência.

O Artigo 461 modifica as normas sobre a necessidade de salário igual por igual função que procura evitar discriminação no ambiente de trabalho. Atualmente são vedadas remunerações diferentes para igual função dentro da mesma localidade. Propõe-se que este princípio seja válido somente no mesmo estabelecimento. E ainda acrescenta que cláusulas de acordos coletivos prevalecerão sobre este princípio. Este artigo determina ainda que promoções poderão ser feitas por merecimento ou por antiguidade (atualmente é por merecimento e antiguidade).

Por sua vez, o Artigo 468 determina que a remoção de cargo de confiança pode implicar retorno ao salário antigo, com perda da gratificação correspondente. Devido ao alto poder que empregadores terão para negociar a estrutura de cargos e funções, essa modificação pode servir como mecanismo para burlar o dispositivo que hoje impede que mudanças de cargos não possam ser feitas em prejuízo (com perda salarial) do trabalhador. Basta, no acordo coletivo, serem criados vários cargos fictícios dos quais os trabalhadores podem ser removidos quando de interesse do empregador, e, por mais claro que a intenção de tais acordos seja apenas de burlar a vedação da redução salarial por meio de mudanças de cargos, a JT não poderá julgar seu conteúdo.

2.3 O trabalho intermitente e o trabalho autônomo

A proposta de reforma cria uma nova forma de contrato de trabalho. O Artigo 443 cria a figura do trabalho intermitente e estabelece:

Art. 443 § 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria (Brasil, 2017).

6. A Emenda Constitucional nº 95 estabelece que qualquer legislação que aumente despesa ou implique renúncia fiscal deve ser acompanhada de estudo de seu impacto fiscal, o que não ocorreu com a reforma trabalhista, o que pode ensejar pedidos de inconstitucionalidade desses pontos no Supremo Tribunal Federal (STF).

Tal forma nova de contrato fica regulamentada no Artigo 452-A, porém de maneira muito vaga. Não fica determinado como se daria trabalho intermitente determinado em horas, não se exclui a possibilidade que o trabalho intermitente seja determinado a partir de poucos dias durante o mês ou ano, ou seja, qual deve ser uma proporção mínima entre período de inatividade e de prestação de serviços para que se caracterize trabalho intermitente. Mas, no § 5º deste artigo, determina:

§ 5º O período de inatividade não será considerado tempo à disposição do empregador, podendo o trabalhador prestar serviços a outros contratantes (Brasil, 2017).

Aqui prevalece a lógica que trata a mercadoria força de trabalho como se fosse um bem qualquer, que devesse ser remunerada meramente como um aluguel de serviços, independentemente das necessidades da pessoa que realiza o serviço durante o período em que ele não é prestado.

Pode-se argumentar que a maior parte dos que realizam esse tipo de trabalho hoje operam na informalidade, mas não fica claro qual o efetivo ganho de bem-estar social em se legalizar a precariedade, além de uma mera mudança de forma. Em vez de ampliar as possibilidades de formalização por meio de políticas públicas voltadas para a produtividade do trabalho, procura-se tornar legais trabalhos precários, sob o risco de precarizar trabalhos que hoje se encontram protegidos.

Com o mesmo intuito de legalizar o trabalho precário, o Artigo 442-B veda a possibilidade do estabelecimento de vínculo empregatício com trabalhadores autônomos, mesmo em caso de relação exclusiva e contínua. Diz o artigo:

Art. 442-B. A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação (Brasil, 2017).

O artigo acima visa limitar o entendimento da JT de que, quando o vínculo com trabalhadores autônomos ou cooperativa de trabalhadores dá-se de forma exclusiva e contínua, é uma forma de burlar as obrigações trabalhistas e reestabelecer o vínculo empregatício do trabalhador com a empresa.

2.4 As alterações na rescisão do contrato de trabalho

A Lei nº 13.467/2017 altera vários dispositivos que afetam a rescisão contratual, individual ou coletiva, além de criar a figura da rescisão de contrato recíproca.

Os atuais §§ 1º, 3º e 7º do Artigo 477 são revogados; com isso, é extinta a necessidade de a homologação da rescisão para trabalhadores com mais de um ano ser no sindicato ou no MTb; é extinta a necessidade da presença de representante do Ministério Público, juiz de paz ou defensor público durante a homologação, caso o trabalhador não possa pagar advogado; e é extinto o acesso à assistência gratuita ao trabalhador durante a homologação. Com isso, qualquer homologação poderá ser feita na empresa, e o trabalhador poderá contar com um advogado apenas se puder pagar. Isso claramente dificultará a fiscalização do cumprimento do pagamento adequado das verbas rescisórias,

motivo que, em 2015, de acordo com Campos *et al.* (2017), representava 44% dos processos trabalhistas na justiça.

O Artigo 477-B estabelece que a adesão a algum Plano de Demissão Voluntária (PDV) ensejará a quitação plena e irrevogável dos direitos decorrentes da relação empregatícia. Esse ponto foi criticado pois estimularia o descumprimento das obrigações trabalhistas e posterior oferecimento de PDVs com valores menores que o devido, que, no entanto, muitos trabalhadores seriam compelidos a aceitar devido à necessidade imediata de recursos e o longo tempo que leva a receber os créditos trabalhistas na JT.

No Artigo 477-A são equiparadas as dispensas individuais às dispensas coletivas, excluindo a necessidade de autorização prévia de entidade sindical ou celebração de acordo coletivo. Associado a esse ponto, estabelece o Artigo 507-B:

Art. 507-B. É facultado a empregados e empregadores, na vigência ou não do contrato de emprego, firmar o termo de quitação anual de obrigações trabalhistas, perante o sindicato dos empregados da categoria.

Parágrafo único. O termo discriminará as obrigações de dar e fazer cumpridas mensalmente e dele constará a quitação anual dada pelo empregado, com eficácia liberatória das parcelas nele especificadas (Brasil, 2017).

A total discricionariedade sobre demissões coletivas permitida pelo Artigo 477-A, aliada à possibilidade da existência de termo de quitação anual de obrigações trabalhistas, tem gerado preocupações, visto que estimularia empregadores a não cumprir a legislação (ou mesmo o acordo), e, posteriormente, pressionarem sindicatos a forçar os trabalhadores a abrirem mão de direitos em troca de emprego.

Por sua vez, a alteração do Artigo 484 introduz na legislação a rescisão de contrato recíproca, em que estabelece:

Art. 484-A. O contrato de trabalho poderá ser extinto por acordo entre empregado e empregador, caso em que serão devidas as seguintes verbas trabalhistas: I – por metade: a) o aviso prévio, se indenizado; e b) a indenização sobre o saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, prevista no § 1º do art. 18 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; II – na integralidade, as demais verbas trabalhistas.

§ 1º A extinção do contrato prevista no *caput* deste artigo permite a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço na forma do inciso I-A do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, limitada até 80% (oitenta por cento) do valor dos depósitos.

§ 2º A extinção do contrato por acordo prevista no *caput* deste artigo não autoriza o ingresso no Programa de Seguro-Desemprego.

2.5 Representação dos trabalhadores na firma, descentralização das negociações e outros pontos

O Artigo 510 finalmente regulamenta a representação dos empregados na empresa, mas é pouco efetiva em garantir que a comissão eleita não esteja sujeita a pressões dos empregadores e não garante condições mínimas para que os eleitos possam cumprir de maneira eficiente suas atribuições. Além disso, no Artigo 620, a proposta de reforma determina que condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva, invertendo a ordem em que

hoje prevalece a convenção na qual ela for mais favorável ao trabalhador. Essa mudança é bastante representativa das contradições da reforma trabalhista. Ao mesmo tempo em que procura ampliar o papel da negociação sobre o legislado, a proposta busca garantir que a negociação dê-se da forma mais descentralizada possível, em condições nas quais o poder de barganha dos trabalhadores tende a ser reduzido.

Outro ponto importante alterado na proposta apresentada pela Câmara refere-se que multas por descumprimento de obrigações trabalhistas, descumprimento dos acordos firmados e a correção de créditos trabalhistas obtidos na JT sejam corrigidos pela taxa de referência (TR). Aqui novamente a Lei nº 13.467/2017 torna-se contraditória. Ao mesmo tempo em que eleva a multa para empresas pegadas com trabalhadores sem carteira assinada, a substituição da correção monetária do IPCA pela TR tornará, com o passar do tempo, os valores defasados novamente.

3 UMA VISÃO GERAL SOBRE A REFORMA

Na seção anterior expuseram-se alguns dos principais pontos da reforma trabalhista, procurando já mostrar, em alguns casos, como a junção de alguns de seus dispositivos pode ter um efeito diverso do que quando se analisa cada um isoladamente. Nesta seção pretende-se elaborar essas questões de forma mais aprofundada. De modo geral, comentários sobre a reforma trabalhista estabelecem que ela busca, ou permitirá, uma maior produtividade do trabalho, maior formalização e trará maior segurança jurídica.

Campos *et al.* (2017) discutem como a reforma poderá impactar a produtividade, sendo um dos principais pontos a forma como a valorização da negociação coletiva, a representação dos trabalhadores na empresa e o fim da contribuição sindical (gerando melhores sindicatos) podem levar a um melhor diálogo entre os trabalhadores e a empresa, elevando a duração dos vínculos e aprimorando condições e relações de trabalho. Como os autores chamam a atenção, se haverá ganhos ou perdas de produtividade, dependerá principalmente dos atributos da representação coletiva dos trabalhadores. No entanto, ao mesmo tempo em que concede grande peso à negociação coletiva, a reforma trabalhista contém inúmeros pontos que enfraquecem o poder de barganha de trabalhadores e sindicatos, e não se preocupou em atacar os problemas existentes na legislação sobre a representação coletiva dos trabalhadores.

Como visto na seção 2, há vários elementos na reforma que ampliam a discricionariedade do empregador sobre contratos individuais, como expansão do banco de horas, jornada 12-36, indenização de intervalo de descanso. Soma-se a isso a ampliação da jornada por tempo parcial, o estabelecimento do trabalho intermitente, a vedação da caracterização do trabalhador autônomo como empregado mesmo em caso de exclusividade e continuidade, a possibilidade de terceirização irrestrita, a equiparação do trabalhador hipersuficiente (que ganha acima de duas vezes o teto do INSS) com o contrato coletivo, e a permissão de demissão coletiva sem acordos com sindicatos. Dessa forma, sindicatos podem encontrar dificuldades para organizar sua base, que podem estar sujeitos a relações de trabalho muito diferentes (parcial, intermitente, terceirizados, hipersuficientes etc.).

Além disso, há ainda a prevalência do acordo sobre a convenção, e, com o corte abrupto da contribuição sindical, pode implicar que sindicatos terão problemas até se reorganizar, e vale dizer que a representação na firma só atingira 45% dos empregados formais, de acordo com Campos *et al.* (2017), com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2015.

Se o resultado da barganha com os sindicatos implicar trabalhos mais precários, é possível que o efeito sobre a produtividade seja negativo. Além disso, qualquer ganho de produtividade conquistado devido à flexibilização de jornada e da remuneração pode vir a ser amplamente apropriado pelos empregadores. É princípio geral da teoria de incentivos que o principal que tem a seu dispor quantidade suficiente de estratégias pode sempre fazer a participação do agente *binding*, e, portanto, apropriar-se integralmente do excedente da relação contratual (ver Kreps, 1990), e a reforma trabalhista amplia o leque de estratégias dos empregadores largamente. Chega-se à mesma conclusão caso se pense em modelos de *matching* nos quais se barganha pelo excedente gerado pelo posto quando trabalhadores ou sindicatos têm seu poder de barganha reduzido.

Bastante correlacionado a questão da produtividade está o impacto da reforma trabalhista sobre a rotatividade, e, da mesma forma, os argumentos a respeito da qualidade da representação e da negociação que se aplica a um aplica-se a outro; no entanto, cabe acrescentar um comentário sobre a rescisão de contrato recíproca. Uma das mais comuns críticas à legislação trabalhista no Brasil é que a proteção durante o desemprego, notadamente o FGTS e a conjugação com o seguro-desemprego, estimula a rotatividade. Em que pese, ser uma questão em aberto o quanto a alta rotatividade no Brasil, é causada pela legislação ou consequência de uma economia instável com excesso de mão de obra pouco qualificada (o que desestimula investimento em capital humano específico à empresa), é bastante documentado o impacto negativo da legislação brasileira sobre a rotatividade dos trabalhadores.⁷ Entretanto, a reforma não altera os incentivos para trabalhadores que possam acessar o seguro-desemprego, na verdade apenas identifica que a maior parte dos empregos no país é de curta duração e procura reduzir os custos de demissão nesses casos. Por não permitir acessar o seguro-desemprego, a reforma não retira os incentivos atuais que geram a rotatividade, e a rescisão recíproca deverá ter um impacto limitado sobre ela. Novamente parece haver uma contradição na reforma trabalhista. Restringiu-se atacar de forma mais profunda uma importante distorção gerada pela legislação aparentemente por questões fiscais, enquanto não houve levantamento dos impactos fiscais da composição do salário no Artigo 457.

Outra contradição da reforma trabalhista é justamente que, apesar de haver muitas reclamações por parte de empresários sobre encargos trabalhistas, estes foram alterados apenas excluindo abonos, prêmios e diárias de viagem dos salários, tornando a renúncia fiscal acarretada pela reforma amplamente incerta, na medida em que acordos podem privilegiar essas formas de remuneração. Demais encargos permaneceram inalterados, particularmente as contribuições para o Sistema S, que, entre outras coisas, financia as

7. Ver Gonzaga (2003) e Gonzaga e Pinto (2014).

entidades sindicais patronais, ao passo que a contribuição sindical dos trabalhadores deixou de ser obrigatória.

Considerando os efeitos da reforma de modo geral sobre o nível de emprego e renda, modelos de barganha coletiva indicam que, quando há um poder de barganha menor para os trabalhadores, tende-se a reduzir salários, mas efeitos são ambíguos sobre o emprego. Quando apenas se barganha sobre salários, como em modelos de barganha coletiva com *right to manage*, emprego sobe com menor poder de barganha dos sindicatos. Caso a barganha inclua um conjunto maior de variáveis, como em modelos de contrato eficiente, se a barganha é fortemente eficiente, o emprego atinge o equilíbrio de mercado competitivo, sendo o efeito positivo sobre o emprego atingido apenas com a redução do custo do trabalho e o impacto determinado pelas elasticidades da demanda por trabalho.

Para ressaltar o quanto os possíveis efeitos positivos da reforma dependem do sucesso das negociações coletivas, cabe notar que a ausência de indexação da produtividade ao salário nominal tende a levar a um aumento da *nonaccelerating inflation rate of unemployment* (Nairu), tornando o desemprego maior para dado nível de crescimento econômico.⁸ Se isso se concretizar, os impactos da reforma trabalhista sobre o nível de emprego podem ser mitigados.

Se se espera que os efeitos da reforma sobre o emprego devido à redução do custo de trabalho sejam positivos, os impactos sobre o bem-estar de forma geral podem ser diferentes. Se a maior parte da redução dos custos trabalhistas ocorrer por conta de uma redução da remuneração de horas trabalhadas aos atualmente empregados, seja substituindo jornadas integrais por intermitentes, seja ampliando o uso de banco de horas e esquemas de compensação, reduzindo a quantidade de horas extras pagas, o impacto de bem-estar da reforma tenderá a ser negativo. Se, entretanto, lograrem-se ampliar a formalização de postos não registrados sem precarizar os postos já formalizados, o impacto tenderá a ser positivo.

Por isso é importante comentar o impacto que a reforma poderá ter sobre a formalização dos postos de trabalho. Começa a surgir na literatura um consenso sobre a visão de que firmas informais possuem baixíssima produtividade, sendo geridas em sua maioria por empreendedores pouco qualificados que tendem a permanecer informais por toda duração de sua existência.⁹ Com isso, políticas que buscam reduzir o custo da formalidade costumam apresentar impactos reduzidos sobre a taxa de formalização, sendo a cura da informalidade muito mais dependente da evolução da produtividade e do desenvolvimento econômico. Por exemplo, Monteiro e Assunção (2012) detectam que o impacto do Simples na formalização das empresas, que reduz o custo da formalidade, foi consideravelmente pequeno, e que a renúncia fiscal acarretada teria sido bastante superior à maior arrecadação gerada pelas novas firmas formais.¹⁰

8. Ver Cahuc e Zylberberg (2004, c. 8).

9. Ver a discussão em La Porta e Shleifer (2008; 2014) e Ulyssea (2016; 2017).

10. Ver também Monteiro (2016), Corseuil e Moura (2016), Ulyssea (2016; 2017), Meghir, Narita e Robin (2015), Rocha, Ulyssea e Rachter (2016) e Andrade, Bruhn e McKenzie (2013).

Dessa forma, dada a relação que a informalidade possui com a produtividade das firmas, se a reforma trabalhista, em seu conjunto, representar um enfraquecimento dos trabalhadores, pode não apresentar os efeitos esperados sobre a formalização, mesmo com a flexibilização da legislação. O que predominará, a formalização de trabalhos precários ou a precarização de trabalhos formais, dependerá mais do impacto sobre a produtividade e a economia de modo geral do que da flexibilização em si.

Por fim, deve-se fazer alguns comentários acerca da elevação da segurança jurídica, pois também nesse ponto a reforma trabalhista possui contradições que tornam seu resultado final bastante incerto. Pontos sobre quitação anual trabalhista, e, no caso de adesão à PDV, terão sua validade amplamente questionada na justiça e contrariam amplamente a jurisprudência atual. Apesar da reforma procurar atacar o problema da litigância de má-fé, mesmo que indevidamente também criando dificuldades ao litigante de boa-fé, há outros pontos que podem representar um aumento de processos trabalhistas. Vale lembrar que Campos *et al.* (2017) revelam que atualmente 43% dos processos trabalhistas são sobre verbas rescisórias. A dispensa da necessidade de a homologação ser no sindicato ou MTb, bem como a retirada da assistência gratuita na rescisão, pode elevar os conflitos nessas questões. E se se argumenta que atualmente já existe uma prática de as empresas não cumprirem suas obrigações para proporem acordos com descontos no momento da disputa judicial, tal prática pode ampliar-se com a substituição da correção monetária de multas e créditos trabalhistas do IPCA pela TR.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, neste texto, estabelecer uma visão geral sobre a Lei nº 13.467/2017, que altera profundamente o ordenamento jurídico das relações de trabalho no Brasil. Deu-se particular atenção aos seus pontos contraditórios, em que um aspecto em geral positivo pode ter consequências adversas quando conjugadas com outros itens.

Não se procura argumentar aqui que não havia necessidade de alterações na legislação, mas do modo como foi feita, sem organicidade e repleta de contradições, seus resultados podem ser bem diversos dos propagandeados. Como dito no início, é justamente o papel do direito do trabalho alterar a balança de poder para o lado mais frágil da relação, ou seja, introduzir um elemento estranho ao mercado, e, portanto, alterar seu equilíbrio. A discussão do custo-benefício de qualquer legislação trabalhista nunca deve estar dissociada de qual é o objetivo que a legislação deve alcançar. Assim, alterações no arcabouço do direito do trabalho devem ser realizadas pontualmente, baseadas em evidências concretas, em que se busca atingir um novo equilíbrio potencialmente melhor, sem desconsiderar a natureza do direito do trabalho.

Vale notar que Betcherman (2013), em um *background paper* para o World Development Report de 2013, do Banco Mundial, analisou mais de 150 estudos sobre o impacto das instituições do mercado de trabalho (desde salário mínimo, proteção do emprego, até benefícios mandatórios) em países em desenvolvimento. O autor conclui que, na maior parte dos casos, os resultados são indeterminados, mas que, independentemente da direção, os efeitos são usualmente modestos,

de modo que possíveis impactos negativos (ou positivos) sobre a eficiência econômica são menores do que os calorosos debates sugerem.

Vale dizer que o sucesso da reforma depende fundamentalmente do fortalecimento da representação dos trabalhadores na negociação, ponto deixado de lado na reforma. E, de imediato, causa profunda perda do poder de barganha dos trabalhadores, visto que há vários elementos na reforma que ampliam a discricionariedade do empregador sobre os contratos individuais e coletivos, como expansão do banco de horas, jornada 12-36, indenização de intervalo de descanso, ampliação da jornada por tempo parcial, estabelecimento do trabalho intermitente, vedação da caracterização do trabalhador autônomo como empregado mesmo em caso de exclusividade e continuidade, possibilidade de terceirização irrestrita, equiparação do trabalhador hipersuficiente com o contrato coletivo, possibilidade de demissão coletiva sem autorização do sindicato, entre outros itens. Assim, ao mesmo tempo em que o ponto principal da reforma proposta é sobrepor o negociado sobre o legislado, de maneira a flexibilizar as relações de trabalho mediante a negociação entre empregadores e empregados, a reforma não se preocupa em fortalecer a associação coletiva dos trabalhadores; pelo contrário, estes tendem chegar à negociação mais enfraquecidos, na medida em que a Lei nº 13.467/2017 ainda procura descentralizar ao máximo as negociações, dificultando o aumento do poder de barganha dos trabalhadores, bem como procura restringir a intervenção da JT.

Caso não se consiga preservar o poder de barganha dos trabalhadores, deve-se esperar uma ampliação das desigualdades. Inicialmente, uma piora da desigualdade funcional da renda com uma maior apropriação do excedente pelos empregadores. No entanto, cabe ainda acrescentar que o poder de barganha dos trabalhadores não é igualmente distribuído.¹¹ Também pode ocorrer um aumento das desigualdades no mercado de trabalho. Aumento de jornada insuficiente para alguns, com respectiva menor duração, mais jornadas excessivas para outros (com menor remuneração de horas extras), com elevação dos efeitos adversos sobre a saúde e os acidentes de trabalho. E, com tendência a elevar a desigualdade de rendimentos, dependendo de setores que sofram maior concorrência de trabalhadores terceirizados, autônomos etc., setores em que sindicatos justamente encontram maior dificuldade de organizar sua base.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, G.; BRUHN, M.; MCKENZIE, D. **A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms.** Washington: World Bank, 2013. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 6435).

BETCHERMAN, G. **Labor market institutions:** a review of the literature. Washington: World Bank, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

CAHUC, P.; ZYLBERBERG, A. **Labor economics.** Cambridge: MIT Press, 2004.

11. O maior exemplo disso é o caso dos aeronautas que conseguiram ficar excluídos da introdução do trabalho intermitente por meio de *lobby* no Congresso.

- CAMPOS, A. *et al.* **Instituições trabalhistas e produtividade do trabalho**: uma análise do caso brasileiro. [s.l.]: [s.n.], 2017. Mimeo.
- CORSEUIL, C.; MOURA, R. O impacto do Simples no nível de emprego da indústria brasileira. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2016.
- DAL ROSSO, S. **O ardil da flexibilidade**: os trabalhadores e teoria do valor. São Paulo: Boitempo, 2017.
- GONZAGA, G. Labor turnover and labor legislation in Brazil. **Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association**, n. 4, v. 1, p. 165-222, 2003.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. *In*: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Orgs.). **Panorama do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2014.
- KREPS, D. **A course in microeconomic theory**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- LA PORTA, R.; SHLEIFER, A. The unofficial economy and economic development. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 105, n. 3, p. 473-522, 2008.
- _____; _____. Informality and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 28, n. 3, p. 109-126, 2014.
- MEGHIR, C.; NARITA, R.; ROBIN, J. M. Wages and informality in developing countries. **American Economic Review**, v. 105, n. 4, p. 1509-1546, 2015.
- MONTEIRO, J. Saindo da informalidade: o impacto do Simples na formalização de empresas. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2016.
- MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. **Journal of Development Economics**, v. 99, n. 1, p. 105-115, 2012.
- ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. **Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil?** [s.l.]: [s.n.], 2016. Mimeo.
- SUPIOT, Alain. **Beyond employment**: changes in work and the future of labour law in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ULYSSEA, G. Firms, informalidade e os impactos de políticas para a formalização. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2016.
- _____. **Firms, informality and development**: theory and evidence from Brazil. [s.l.]: [s.n.], 2017. Mimeo.
- VOGEL, L. H. **Negociar direitos? Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002)**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2013.

A REFORMA TRABALHISTA E O TRABALHO NO CAMPO

Alexandre Valadares¹
Marcelo Galiza²
Tiago Oliveira³

1 INTRODUÇÃO

A desaceleração da economia brasileira, a partir de meados de 2013, e a sua posterior transformação em uma crise de amplas proporções tornaram o ambiente social e político especialmente fértil para a disseminação de ideias reformistas. Do ponto de vista do mercado de trabalho, o seu estreitamento e a deterioração da sua estrutura ocupacional, particularmente após 2014, diminuíram fortemente as resistências à imposição de uma agenda econômica que busca, na flexibilização da legislação trabalhista e no rebaixamento dos custos do trabalho, os meios para se alcançar maiores níveis de competitividade e de crescimento econômico.

Entretanto, os esforços reformistas atuais certamente não teriam o mesmo ímpeto se não contassem, a partir de 2015, com uma reconfiguração do bloco no poder, representado pela ascensão hegemônica aos principais Poderes da República de um grupo social muito mais coeso e favorável a medidas liberalizantes na economia. Esta é uma dimensão central para a compreensão da conjuntura política e econômica.

Nesse sentido, no período recente, são muitos os exemplos de iniciativas de mudança no arcabouço jurídico que regulamenta as relações de trabalho e a estrutura sindical vigentes no país. Sem a pretensão de elaborar uma lista exaustiva dessas mudanças, podem ser citadas, a título ilustrativo, a medida cautelar tomada por ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu a ultratividade⁴ dos acordos e convenções coletivas de trabalho, em outubro de 2016, e o entendimento dado por aquela suprema corte,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotado na Disoc do Ipea.

3. Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e bolsista na Disoc do Ipea.

4. O fim da ultratividade de acordos e convenções coletivas significa que o término da validade de um destes instrumentos normativos cessa imediatamente a validade de suas cláusulas, até que outro seja firmado entre as partes envolvidas mediante negociação coletiva. Ou seja, a vigência de suas cláusulas não mais se prolonga no tempo, até que um novo acordo ou convenção coletiva seja estabelecido, como era de praxe desde 2009, ano de edição da Súmula 277 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

em março de 2017, de que o Estado não pode ser responsabilizado por dívidas trabalhistas contraídas por empresas terceirizadas por ele contratadas, a menos que se comprove que a fiscalização no cumprimento da legislação tenha sido insuficiente.

No âmbito do Poder Legislativo, cumpre destacar a nova regulação do trabalho temporário e da terceirização, dada pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.302/1998 (transformado na Lei nº 13.429 em março de 2017).⁵ Ela modifica, entre outros pontos, as situações nas quais o trabalho temporário pode ser utilizado, ampliando as possibilidades; a duração do contrato, estendendo-a; e retira a limitação da sua prática a empresas situadas nas áreas urbanas. Além disso, libera a prestação de serviço por empresas formadas por uma só pessoa, prática conhecida como “pejotização”; permite a formação de cadeia de subcontratação; e institui a responsabilidade subsidiária (e não solidária) da contratante com relação aos direitos dos trabalhadores terceirizados e temporários.⁶

Foi nesse contexto que o governo Temer encaminhou uma proposta de reforma trabalhista no final de 2016 (Projeto de Lei nº 6.787/2016), posteriormente alterada, em abril do ano seguinte, pelo relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e aprovada com poucas modificações pelo plenário da Câmara e pelo Senado Federal (já sob a denominação de Projeto de Lei Complementar nº 38/2017). Em sua versão final, a reforma trabalhista inscrita na Lei nº 13.467/2017 constitui-se na mais ampla modificação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) desde a sua criação, em 1943.

Seis centrais sindicais brasileiras questionaram a Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre supostas violações de convenções internacionais ratificadas pelo país durante o processo de elaboração da reforma trabalhista. Em resposta, a OIT afirmou que a inexistência de consultas prévias a organizações representativas de trabalhadores e empregadores constituiu-se em uma violação à Convenção Internacional nº 144, à qual o país é signatário desde 1994.⁷

Embora não aborde o trabalho agrícola de forma específica, não há dúvida de que a reforma trabalhista recentemente aprovada repercutirá sobre o campo. Tanto as mudanças mais amplas – que estimulam a terceirização e introduzem novas formas de contratação –, quanto as mudanças mais específicas relacionadas à jornada de trabalho, aos intervalos e ao pagamento das horas de deslocamento entre casa e trabalho, por exemplo, serão provavelmente utilizadas para regularizar e amplificar práticas comuns no meio rural, mas antes sujeitas a sanções.

Com efeito, o objetivo do presente artigo é refletir sobre os possíveis impactos, diretos e indiretos, que as mudanças na legislação trabalhista promovidas pela Lei nº 13.467/2017, e secundariamente pela Lei nº 13.429/2017, provocarão sobre o mundo do trabalho do

5. Na ocasião, vale o registro, tramitava o Projeto de Lei Complementar nº 30/2015, resultado da aprovação pela Câmara do Projeto de Lei nº 4.330/2004. A proposta de regulação do tema que constava no referido projeto de lei, após ter sido objeto de discussão por parte de entidades de representação de empregados e empregadores, previa maiores garantias para o Estado e para os trabalhadores terceirizados.

6. Uma lista mais ampla de iniciativas de reforma da legislação trabalhista pode ser encontrada em Dieese (2017a).

7. A esse respeito, ver a reportagem *Reforma Trabalhista Viola Convenções Internacionais, diz OIT*, publicada no site do jornal *O Estado de S. Paulo*, em 11 de julho de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/GtpW87>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

campo. Para tanto, além desta breve introdução, o texto encontra-se dividido em mais duas seções. Na seção 2, discute-se o alcance e as consequências que as modificações na legislação trabalhista possivelmente trarão para o trabalho agrícola, com destaque para as dimensões relacionadas à terceirização, à jornada de trabalho e às novas formas de contratação. A seção 3 traz reflexões finais a título de conclusão.

2 O TRABALHO RURAL E O NOVO CONTEXTO DA REGULAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL

O trabalhador do campo está sujeito a uma heterogeneidade de relações de trabalho ainda mais acentuada do que a observada nas áreas urbanas. Em 2015, existiam cerca de 13,5 milhões de trabalhadores em atividades agrícolas, dos quais mais de dois terços eram agricultores familiares, atuando na posição de conta própria, autoconsumo ou trabalho não remunerado. Entre os 3,9 milhões que estavam inseridos em relações assalariadas (empregados), apenas 40% tinham carteira de trabalho assinada. Em outras palavras, somente 12% do contingente de ocupados em atividades agrícolas tinham empregos formais (ver tabela 1).

TABELA 1

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência em atividades agrícolas no trabalho principal, por posição na ocupação

| Posição na ocupação no trabalho principal | 2015 | Participação no total (%) |
|--|-------------------|---------------------------|
| Empregado | 3.890.733 | 29 |
| Com carteira de trabalho assinada | 1.597.568 | 12 |
| Outros sem carteira de trabalho assinada | 2.293.165 | 17 |
| Empregador | 291.733 | 2 |
| Conta-própria | 4.231.905 | 31 |
| Trabalhador na produção para o próprio consumo | 3.742.010 | 28 |
| Não remunerado | 1.307.831 | 10 |
| Total | 13.464.212 | 100 |

Fonte: Pnad/IBGE (2015).

Essa evidente precariedade faz com que qualquer alteração no campo da regulação do trabalho não afete *diretamente* a maior parte dos trabalhadores rurais. Entretanto, além de não serem poucos – existiam cerca de 1,6 milhão de trabalhadores agrícolas com carteira assinada em 2015 –, há que se considerar que as alterações na legislação trabalhista atingem *indiretamente* aqueles que não estão sob seu alcance. Os mecanismos pelos quais isso pode ocorrer são variados:

- em primeiro lugar, os assalariados informais – que somam quase 2,3 milhões de trabalhadores –, a despeito de terem seus direitos negligenciados pelos empregadores, sempre têm a possibilidade de recorrer à justiça para solicitar o cumprimento das garantias trabalhistas. Assim, se mudanças na legislação são utilizadas para regularizar práticas comuns no meio rural, mas antes sujeitas a sanções e reparação, esses trabalhadores serão também lesados;

- em segundo lugar, ainda que o trabalho informal opere à margem da legislação, não é incomum que parâmetros do ordenamento jurídico sejam utilizados como “farol” ou “referência” dos contratos informais. Ora, se as condições de uso e remuneração da mão de obra flexibilizam-se nos contratos formais, é razoável imaginar que os contratos informais acompanhem ou ampliem ainda mais o poder de definição das regras por parte do empregador. Sem representação sindical ou, ao menos, regras mais protetivas para “balizar” as relações informais, os trabalhadores tendem a ser submetidos a um grau mais alto de exploração do trabalho;
- em terceiro lugar, é preciso considerar que muito frequentemente o emprego assalariado rural é utilizado como parte de uma estratégia de reprodução da agricultura familiar. Assim, mudanças no regramento das relações assalariadas produzem reflexos indiretos nas condições de produção da agricultura familiar, e, portanto, na capacidade dessas famílias de gerar renda autonomamente. Trata-se de um ciclo vicioso que submete os trabalhadores a condições cada vez mais precárias de trabalho assalariado, e compromete de forma também crescente a produção de alimentos;
- por fim, há que se ressaltar o impacto dessas alterações em termos dinâmicos. Se a renda do trabalho assalariado cai e compromete de alguma forma a produção familiar, é possível imaginar que a economia local dos pequenos municípios sofra uma importante retração,⁸ que, por sua vez, repercutirá na realização do excedente agrícola e no emprego não agrícola.

Convém refletir um pouco mais detidamente sobre os dois últimos pontos elencados. Os agricultores familiares são ocupados agrícolas sem vínculos de assalariamento. Levando em consideração as categorias de posição na ocupação que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adota, apresentadas na tabela 1, pode-se dizer que o grupamento da agricultura familiar (abrangendo os “conta-própria”, os “trabalhadores não remunerados na unidade familiar” e os “produtores para o próprio consumo”) representa cerca de dois terços dos ocupados agrícolas do país; excluindo-se a pequena parcela dos “empregadores” agrícolas, o um terço restante é constituído pelos “empregados” agrícolas (temporários + permanentes).

Na prática, entretanto, essas categorias ocupacionais do setor agrícola interpenetram-se e sobrepõem-se. Isto significa não apenas que, ao longo de suas trajetórias laborais, os trabalhadores agrícolas transitam entre tais categorias (engajam-se como empregados temporários no período de safra para ter um ganho de renda e voltam a ser agricultores familiares no restante do ano, por exemplo), mas, ainda, que, na dinâmica econômica familiar, alguns membros podem dedicar-se à produção no estabelecimento da família, ao passo que outros podem trabalhar fora (como empregados agrícolas temporários ou permanentes, ou mesmo como empregados urbanos), sem que isso descaracterize tal família como uma família rural. Em regra, isso ocorre porque essas famílias têm uma área diminuta para produzir. A estrutura agrária, portanto, está inserida nessa dinâmica, que é duplamente injusta: pelo acesso precário e desigual à terra e pelas relações precárias de trabalho.

8. Vale lembrar que, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, 1.402 municípios brasileiros, cerca de um quarto do total, registravam um contingente majoritário de ocupados atuando no setor agropecuário. A esse respeito, ver Valadares (2014).

Nesse contexto, as diferentes fontes de rendas do trabalho dos seus membros somam-se no orçamento doméstico, e, dessa forma, concorrem para que aquela família siga tendo condições de viver e produzir no campo. Ou seja, o fato de alguns membros realizarem, como assalariados, trabalhos externos ao estabelecimento familiar (em empregos agrícolas ou não) contribui, pela renda adicional que esses trabalhos externos geram aos ganhos advindos da produção agrícola familiar, para que aquela família permaneça no campo e siga sendo capaz de manter a dinâmica de produção própria da agricultura familiar. Em ocasiões de quebra de safra, de adversidade climática ou de queda de preços agrícolas, por exemplo, essa “versatilidade” das ocupações no interior da família mostra-se essencial à permanência dela no campo. É nesse sentido que se pode dizer que o emprego assalariado rural (mas não só ele) tem um papel estratégico na dinâmica de reprodução social da agricultura familiar.

Portanto, se a reforma precariza a situação dos assalariados rurais, conforme tentará se demonstrar adiante, reduzindo seus ganhos e sujeitando-os a contratos mais instáveis (que podem, no limite, ser rompidos ou extintos quase a qualquer tempo e sem qualquer indenização), ela interfere naquela estratégia de reprodução social da agricultura familiar. Dito de outro modo, a reforma interfere na dinâmica por meio da qual uma família rural organiza e distribui sua força de trabalho, segundo as necessidades ou oportunidades, com o objetivo de reproduzir as condições materiais que tornam possível sua permanência no campo. Por isso, vale dizer que a reforma pode suscitar, ainda que indiretamente, reflexos negativos sobre a autonomia produtiva dessas famílias, e acabar por torná-las ainda mais subordinadas à dinâmica de acumulação do grande capital do setor agrícola.

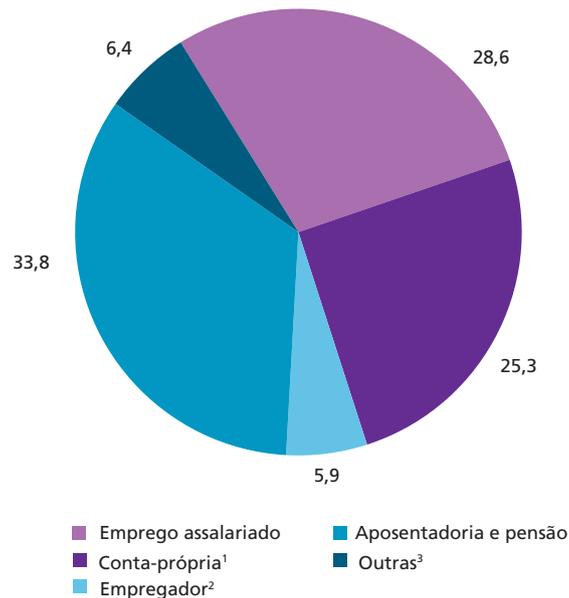
A situação torna-se ainda mais grave, caso sejam considerados os impactos advindos de outras reformas, aprovadas ou ainda em discussão, como a do “teto dos gastos” (Emenda Constitucional nº 95/2016) e a reforma da Previdência (Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 – substitutivo A).

Nesse sentido, não custa recordar que o trabalho no campo convive com baixos rendimentos monetários. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a renda média domiciliar *per capita* rural, em 2015, era de aproximadamente R\$ 663, sendo que cerca de 40% deste total não se vinculava diretamente ao exercício de uma atividade econômica, constituindo-se, *grosso modo*, em transferências estatais, sobretudo aposentadorias e pensões (gráfico 1). Ora, na perspectiva de que as mencionadas reformas do “teto do gasto” e da Previdência fragilizarão as políticas sociais, estar-se-á debilitando, ao mesmo tempo, um componente fundamental da renda familiar rural, e, no limite, a própria capacidade de reprodução e sobrevivência dessas famílias.

GRÁFICO 1

Composição da renda domiciliar *per capita* rural por fontes de rendimento: Brasil (2015)

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Notas: ¹ Inclui pequeno empregador que possua até cinco empregados.² Empregador que tem mais de cinco empregados.³ Abono de permanência, aluguel, doação de não morador, caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos.

Feitas essas considerações de caráter geral, pode-se analisar de forma mais específica alguns pontos importantes da reforma, agrupados aqui em três grandes temas: *i*) terceirização de atividades; *ii*) regulação da jornada de trabalho; e *iii*) novas formas de contratação. Dadas as limitações de espaço conferidas por esta publicação, uma quarta dimensão da reforma – a prevalência do negociado sobre o legislado – embora muito importante, será objeto de reflexão no próximo número deste boletim.

2.1 Terceirização de atividades

Para o trabalho no campo, a permissão da utilização irrestrita da terceirização, trazida pela reforma, talvez seja a dimensão de consequências mais abrangentes. Cumpre salientar, nesse sentido, que a nova redação dada pela já mencionada Lei nº 13.429/2017 não oferecia a segurança jurídica necessária para uma ampla disseminação da terceirização, incluindo as atividades-fim das empresas.⁹ Com isso em mente, os legisladores fizeram constar na Lei nº 13.467/2017 menção explícita à possibilidade de terceirização de toda e qualquer atividade desempenhada pelas empresas, até mesmo da sua atividade considerada como principal.

Na literatura da sociologia e da economia do trabalho, é bastante amplo o número de estudos que apontam as repercussões negativas que a terceirização produz sobre

9. A esse respeito, ver, por exemplo, a visão do desembargador do trabalho Manoel Carlos Toledo Filho expressa no artigo de opinião intitulado *Nova Lei Impede Terceirização Permanente da Atividade-Fim*. Disponível em: <<https://goo.gl/fXFr7H>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

os trabalhadores. Em Dieese (2017b), por exemplo, demonstra-se que as atividades tipicamente terceirizadas apresentam condições de trabalho e de remuneração piores do que as existentes nas atividades tipicamente contratantes, a saber: rotatividade mais elevada, jornadas contratuais de trabalho mais extensas, maior incidência de afastamento por acidentes de trabalho, e salários inferiores. Pesquisa de Vítor Filgueiras (2014)¹⁰ ressalta, ainda, a ampla conexão entre terceirização e trabalho análogo ao escravo no campo. Ao analisar dados do Departamento de Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae/MTb), o autor revela que 90% dos trabalhadores resgatados entre 2010 e 2014 nos dez maiores flagrantes de trabalho escravo eram terceirizados. No *box* 1, discute-se brevemente os prováveis reflexos da reforma trabalhista sobre o trabalho análogo à escravidão.¹¹

A terceirização, nesse contexto, aparece como uma estratégia de gestão da força de trabalho cujo objetivo é, na prática, flexibilizar o limite à exploração do trabalho, fixado pelas regras do assalariamento formal. O tomador do serviço terceirizado segue mantendo seu controle sobre a atividade desempenhada pelo trabalhador, mas se desresponsabiliza relativamente do cumprimento daquelas regras. Isto é, por si só, um fator de precarização do trabalho, que se soma ainda às dificuldades que a terceirização cria quanto ao acesso à justiça, algo relativamente distante da realidade do trabalhador agrícola.

A autorização da terceirização irrestrita deve acentuar o uso das formas mais frequentes de terceirização do emprego agrícola, como a intermediação por “empreiteiros” (os chamados “gatos”) e a contratação de cooperativas de mão de obra. Desde que a Lei nº 8.949/1994 estabeleceu a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, elas passaram a ser usadas como estratégia “formal” de burlar a legislação trabalhista, uma vez que os trabalhadores são arregimentados e inscritos em cooperativas controladas, na prática, pelos empregadores. Em um mercado caracterizado pela sazonalidade dos vínculos e pela informalidade, a terceirização criará um espaço ainda maior para a desregulamentação das relações de trabalho no campo.

BOX 1

A reforma trabalhista e o trabalho análogo à escravidão

Segundo o Observatório do Trabalho Escravo, desde 2003, foram resgatados no país pouco mais de 43 mil trabalhadores em condições análogas à escravidão. Deste total, oito em cada dez resgatados atuavam em atividades econômicas que são realizadas predominantemente em áreas rurais, como a criação de bovinos para corte, o cultivo do arroz e a indústria do açúcar e do álcool.

A caracterização do trabalho análogo ao de escravo permite, hoje, a reparação moral e material do trabalhador resgatado. Além disso, a política de erradicação da escravidão direciona a ele uma série de benefícios, tais como seguro-desemprego e qualificação profissional. Portanto, no caso do afrouxamento dos critérios que permitem caracterizar a situação de escravidão, a abrangência desta política naturalmente se reduziria, com sérios impactos sobre os trabalhadores. Iniciativas legislativas como o Projeto de Lei nº 2.464/2015 e o Projeto de Lei nº 3.842/2012, que retiram da definição legal de exploração de trabalho análogo à escravidão as expressões “jornada exaustiva” e “condição degradante de trabalho”, podem, no futuro próximo, dificultar severamente as ações da fiscalização do trabalho.

(Continua)

10. Ver Filgueiras (2014).

11. “O trabalho escravo constitui o termo extremo da exploração, mas sua ocorrência, em vez de ser considerada uma exceção no mundo do trabalho rural, deve, antes, ser compreendida como acentuação de exploração que é marca estrutural do assalariamento agrícola: noutras palavras, não se trata de uma diferença de natureza da relação de trabalho, e sim de uma diferença de grau de exploração, delimitada pelos critérios de jornada exaustiva e condições degradantes. Pode-se aduzir, como evidência indireta disso, que, conforme a Pnad 2013, 311,4 mil empregados agrícolas (permanentes e temporários) trabalhavam mais de 44 horas semanais por uma remuneração inferior a 1 salário mínimo” (Ipea, 2016, p. 372).

(Continuação)

A recém-aprovada reforma trabalhista, ao legalizar práticas cruciais para a definição do trabalho análogo à escravidão, turva os limites existentes entre este tipo exploração do trabalho e formas precárias, embora legais, de relações de trabalho, criando sérios obstáculos para a sua identificação e combate.

Nessa perspectiva, a principal mudança promovida pela reforma trabalhista foi a chancela legal dada à proliferação da terceirização de todas as atividades realizadas pelas empresas. Conforme já se argumentou, os dados da fiscalização do MTb mostram que existe uma conexão estreita entre trabalho análogo ao de escravo e a terceirização. Muitos são os casos de trabalhadores resgatados que se vinculam a uma grande empresa não diretamente, mas por meio de cadeias de subcontratação. A generalização dessa prática, portanto, tende a tornar mais frequente o uso do trabalho escravo nos diferentes elos das cadeias produtivas, dificultando o seu combate. Cumpre notar que o trabalho autônomo exercido de forma contínua e com exclusividade, modalidade de contratação introduzida pela reforma, implica consequências de mesma natureza.

Por fim, as alterações introduzidas pela reforma trabalhista no campo da regulação da jornada de trabalho atingem diretamente a definição atual de trabalho escravo. Seja por retirar a excepcionalidade e permitir a introdução por acordo individual das jornadas de doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso, seja por flexibilizar o uso de horas extras, ou ainda por permitir a introdução de banco de horas por acordo individual, a nova lei flexibiliza e facilita a extensão das jornadas de trabalho, um elemento central para a definição do trabalho escravo contemporâneo.

Elaboração dos autores.

2.2 Regulação da jornada de trabalho

No que diz respeito à jornada de trabalho, o primeiro ponto que altera substancialmente a situação do assalariado rural é que, com a reforma já aprovada, o tempo gasto pelo trabalhador para ir ao local de trabalho e retornar dele, as denominadas horas *in itinere*, deixa de ser computado na jornada, o que até então era assegurado pela lei anterior nas situações em que o local de trabalho era considerado de difícil acesso e o transporte era oferecido pelo empregador.¹²

Como no caso dos trabalhadores rurais, tais circunstâncias ocorrem muito frequentemente; a possibilidade de as horas de deslocamento serem remuneradas deixará de existir para um amplo segmento deles, implicando uma remuneração horária menor, já que receberão apenas pelo tempo efetivamente trabalhado, sem o cômputo do deslocamento. Acrescente-se ainda o fato de a lei determinar que o início da jornada de trabalho ocorrerá somente com a “efetiva ocupação do posto de trabalho”, o que abre a possibilidade para que o tempo de deslocamento dentro da empresa também não seja remunerado. Esta é uma questão relevante para os trabalhadores rurais, posto que, em muitos casos, pode ser necessário atravessar um longo percurso entre a porta de entrada da empresa e a ocupação efetiva do posto de trabalho, retardando, muitas vezes significativamente, o início da jornada.

Além disso, essa mudança pode ter impacto no tempo interjornada, ou seja, no intervalo entre uma jornada de trabalho e outra, cujo mínimo legal previsto é de onze horas.¹³ Um trabalhador que cumprisse uma jornada de oito horas, mas levasse três horas para ir e mais três para voltar, ficaria absorvido pela sua atividade durante quatorze horas e teria um tempo de descanso entre as jornadas de apenas dez horas.

Por fim, não podem ser menosprezadas as possibilidades de uma disseminação pelo meio rural de outras formas de flexibilização da jornada de trabalho permitidas pela Lei nº 13.467/2017, como o “banco de horas” individual, com previsão de compensações dentro de um intervalo de seis meses, mediante acordo escrito, ou no próprio mês, se o

12. CLT, Artigo 58, § 2º.

13. CLT, Artigo 66.

acordo for escrito ou tácito; de jornadas de doze de trabalho por trinta e seis horas de descanso, que poderão ser realizadas, inclusive, em locais insalubres, sem a necessidade de licença de autoridade responsável; do trabalho por tempo parcial, que teve a sua duração estendida para trinta horas semanais; e do trabalho intermitente.¹⁴

2.3 Novas formas de contratação

Um terceiro ponto da reforma relaciona-se ao estabelecimento de novas formas de contratação. Sem entrar no mérito das questões relativas à força dos sindicatos rurais para negociar as condições de trabalho, a reforma pode comprometer a garantia do pagamento do piso ou salário mínimo ao trabalhador agrícola, no caso da remuneração por produção, algo comum nas relações de assalariamento rural. Atualmente, ao menos em tese, os empregados temporários, se formalizados, são registrados com uma remuneração de um salário mínimo e recebem um complemento por produção. Com a reforma, a criação do já mencionado regime intermitente de trabalho coloca em risco a garantia do piso salarial como remuneração do trabalhador.

Essas alterações têm seus efeitos negativos potencializados em função de as formas temporárias de contratação do trabalho já serem largamente praticadas no campo, como os contratos de safra e os contratos por pequeno prazo, ambos previstos na Lei nº 5.889/1973. Esses tipos de contrato, em tese, ajustam os regimes de trabalho dos assalariados agrícolas às necessidades da empresa agrícola: uma vez que o período de safra das principais culturas varia entre três e seis meses, os contratos de safra não ultrapassam os 180 dias, e, na maior parte dos casos, restringem-se aos períodos mais intensos de colheita, que são mais curtos. O contrato por pequeno prazo (acrescentado na citada lei de 1973 pela Lei nº 11.718/2008) permite ao empregador fixar a duração do vínculo em apenas dois meses. Além disso, não há restrição legal à adoção, pelo empregador, do contrato de experiência, com prazo máximo de noventa dias. Vale dizer que esses contratos são, não raro, apenas verbais.

Essas formas temporárias de contratação têm, pois, um respaldo legal, mas a flexibilidade do vínculo nesses casos sujeita o trabalhador a formas diversas de precarização. Apenas como exemplo, pode-se citar que, segundo o Censo Agropecuário de 2006, 70% do pessoal ocupado nos estabelecimentos e sem laço de parentesco com o produtor (ou seja, estabelecimentos patronais) mantiveram vínculos de menos de 180 dias de trabalho naquele ano. Um estudo do Dieese, de 2016, com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2014, notou que o grau de rotatividade do trabalho agrícola foi o segundo maior entre os setores econômicos estudados – atrás apenas da construção civil –, chegando a uma taxa descontada (subtraída das motivações ligadas aos trabalhadores) de 61,3% (Dieese, 2016). Cumpre dizer que essas consequências dizem respeito apenas à minoria formalizada dos assalariados agrícolas. Ou seja, a situação, para a maior parte deles, tende a ser mais grave.

14. De acordo com o texto da referida lei, "considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria" (Brasil, 2017).

Outras formas de precarização, ensejadas por esses tipos de contrato e intrínsecas à atividade agrícola, vão desde o engajamento do trabalhador em mais de uma cultura na mesma propriedade, até prorrogações que excedem a safra sem serem sucedidas de novo contrato. Mas a precarização, presente na dinâmica dos contratos temporários por essas formas de não cumprimento da lei trabalhista, pode passar a ter amparo legal e tornar-se efetivamente a regra. Hoje, a duração do contrato de safra, por exemplo, depende das “variações estacionais das atividades agrárias” (Brasil, 1973, Artigo 14). Ela não se limita por um número definido de dias, mas pelo ciclo das atividades. O contrato do safrista informa apenas a cultura e o ano da safra. É importante sublinhar que a lei obriga o empregador a assinar a carteira do safrista. O Artigo 452 da CLT estabelece que cada novo contrato por prazo determinado (que é a natureza jurídica do contrato de safra) que suceda a um de mesmo tipo dentro de seis meses valerá como contrato de prazo indeterminado (ou seja, será convertido em contrato de trabalho convencional). Isto significa que a lei prevê uma carência de seis meses para a recontração do trabalhador com vínculo temporário.

A ampliação das formas de contratação possibilitada pela reforma trabalhista aprovada em julho deste ano, auxiliada pelas modificações introduzidas pela Lei nº 13.429/2017 – o trabalho temporário e em tempo parcial com duração estendida, o trabalho intermitente¹⁵ e o trabalho autônomo, que poderá ser exercido com exclusividade e continuidade –, colocam em xeque essas conquistas.

Isto significa que os empregados permanentes do campo hoje, que estão em situação relativamente melhor quanto à formalização e à renda, podem passar a ser empregados regidos por estas formas alternativas de contratação do trabalho. Grande parte dos ganhos recentes de formalização do trabalho no campo e de aumento da renda do trabalho agrícola deve-se à expansão do emprego permanente no setor rural, e é justamente essa modalidade de emprego que está sob ameaça.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, procurou-se demonstrar que, muito embora a reforma trabalhista não tenha como alvo prioritário as relações de trabalho estabelecidas no campo, seus impactos sobre este segmento do mercado de trabalho brasileiro não podem ser menosprezados. Com efeito, destacou-se que tais impactos podem se dar de maneira direta ou indireta. Nesse último caso, foram identificados quatro meios pelos quais a reforma pode atingir o trabalho no campo, a saber: *i*) a regularização de práticas precarizantes comuns no meio rural impede que estas possam vir a ser questionadas

15. A Lei nº 5.889/1973 já prevê o contrato de trabalho intermitente para o meio rural, sem, entretanto, especificar as atividades enquadráveis. No rural, em que os locais de prestação do trabalho são distantes da residência do trabalhador ou de difícil acesso, essa modalidade de contratação tende a afetar a remuneração pelo trabalho, reduzindo-a ao limite das tarefas feitas, sem afetar efetivamente a jornada de trabalho, isto é, o tempo em que o trabalhador fica à disposição do empregador. Ademais, o contrato intermitente não permite ao trabalhador prever quanto será sua remuneração ou tampouco qual será a duração de sua jornada, o que pode criar dificuldades ao planejamento de sua vida econômica e reduzir sua autonomia de “venda” da força de trabalho. Além disso, pela regra do negociado sobre o legislado, mesmo alguns direitos garantidos pelo contrato intermitente aos trabalhadores formais (receber, imediatamente à prestação do serviço, a remuneração, acrescida dos adicionais legais, como férias e 13ª) podem ser flexibilizados. Tais mudanças criam condições para que vínculos mais extensos possam ser estabelecidos segundo regimes mais precários.

judicialmente; *ii*) as mudanças na legislação trabalhista repercutem sobre os contratos de trabalho informais, uma vez que a primeira serve como referência para os últimos; *iii*) as novas regras laborais afetam a produção agrícola, posto que o assalariamento é parte integrante das estratégias de reprodução da agricultura familiar; e *iv*) uma provável retração do mercado interno de consumo provocada pela reforma comprometerá a realização do excedente agrícola, assim como o emprego não agrícola.

Ademais, a reforma trabalhista também produz efeitos diretos sobre o trabalho realizado no campo. Nesse quesito, as reflexões aqui reunidas foram agrupadas em torno de três grupos temáticos: *i*) terceirização; *ii*) jornada de trabalho; e *iii*) novas formas de contratação. Em síntese, tais mudanças, articuladas entre si, disseminarão pelo meio rural relações de trabalho mais precárias, caracterizadas por jornadas de trabalho mais extensas e período de descanso mais curtos; salários mais baixos; e direitos trabalhistas rebaixados, devido à maior abrangência que assumirá a terceirização e às novas formas de contratação, especialmente o contrato de trabalho intermitente. Levando em consideração a relação de subordinação característica do assalariamento, a flexibilização dos contratos de trabalho no campo pode, portanto, importar na proliferação de vínculos mais frágeis, que tendem a rebaixar a remuneração dos trabalhadores sem necessariamente reduzir o tempo efetivo da jornada, isto é, o tempo em que os trabalhadores permanecem à disposição do empregador. Vale acrescentar que, ao criar incentivos para a substituição de contratos por tempo indeterminado por contratos de curta duração, a reforma trabalhista pode restringir seriamente a arrecadação previdenciária, dado que, nos vínculos temporários de baixa remuneração, tanto os encargos sociais quanto as alíquotas de contribuição tendem a ser menores.

Para finalizar, convém registrar a preocupação de que tais efeitos negativos possam ser potencializados a partir da instituição de um novo arcabouço regulatório do trabalho no campo como o que consta no Projeto de Lei nº 6.442/2016, de autoria do deputado federal Nilson Leitão, presidente da Frente Parlamentar Agropecuária. Nele consta, por exemplo, a revogação da NR-31, norma que regulamenta os procedimentos de saúde e segurança no campo; a venda do período integral de férias para os empregados que moram no local de trabalho; e o afastamento da CLT como marco regulatório do trabalho realizado nas áreas rurais.

Os conteúdos da reforma trabalhista aprovada e do regramento específico proposto pela Frente Parlamentar Agropecuária para trabalhadores rurais são bastante convergentes. Expressam, de forma geral, as demandas dos setores patronais urbanos e rurais por maior flexibilidade na contratação, no uso e na remuneração dos trabalhadores. Segundo matéria do *Valor*, inclusive, a proposta específica para os trabalhadores rurais não foi contemplada na reforma trabalhista, pois a Frente Parlamentar Agropecuária fez um acordo com o governo, evitando que a reforma mais geral ficasse muito “pesada” e mais sujeita a resistências.¹⁶

O discurso que sustenta a necessidade de uma ampla reforma trabalhista no Brasil apoia-se, desde muito tempo, no diagnóstico de que a rigidez da CLT compromete a

16. Ver *Leis do Trabalho Rural Devem Mudar*. Disponível em: <<https://goo.gl/75SOgJ>>. Acesso em: 11 set. 2017.

geração de empregos, sobretudo aqueles amparados pela legislação, e eleva o custo do trabalho no país, afetando a sua competitividade externa e o crescimento econômico.¹⁷ No entanto, as discussões sobre regulação do trabalho no Brasil, sejam as estabelecidas nas áreas urbanas, sejam as estabelecidas nas áreas rurais, devem ser conduzidas tendo como preocupação central a construção de um sistema de relações de trabalho que dê suporte a uma estratégia de crescimento econômico inclusivo, capaz de aliar de maneira equilibrada elevados níveis de produtividade, agregação de valor, e proteções social e trabalhista adequadas. A reforma trabalhista recentemente aprovada, infelizmente, não traz preocupações dessa natureza.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1973.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro: 2002 a 2014**. São Paulo: Dieese, 2016.

_____. **Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?** São Paulo: Dieese, 2017a. (Nota Técnica, n. 179).

_____. **Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes**. São Paulo: Dieese, 2017b. (Nota Técnica, n. 172).

FILGUEIRAS, V. **Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência?** São Paulo: Unicamp, 2014. Obtido em: <<https://goo.gl/I7WbrR>>. Acesso em: 14 set. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 24, Brasília, 2016.

VALADARES, A. **O gigante invisível: território e população rural para além das convenções oficiais**. Brasília: Ipea, mar. 2014. (Texto para Discussão, n. 1942).

17. Curioso notar que o salário médio na indústria chinesa, país há muito tempo reconhecido como paradigma de uma economia de baixos salários, já supera o praticado no Brasil, conforme relata reportagem do *Valor* intitulada *Salário Médio da Indústria da China Supera o do Brasil e do México*. Disponível em: <<https://goo.gl/QNUq6J>>. Acesso em: 28 ago. 2017.



ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2012-2015

Sandro Pereira Silva

A AVALIAÇÃO DO PRONINC 2017: METODOLOGIA E RESULTADOS

Camille Perissé

Felipe Addor

Ícaro de Souza Melo

Layssa Maia

Rosina Perez

Thaís Oliveira

TECNOLOGIAS SOCIAIS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: PROJETOS CERTIFICADOS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

Graziela Ferrero Zucoloto

Larissa de Souza Pereira

EM BUSCA DE AVANÇOS TEÓRICOS ACERCA DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA: A CONTRIBUIÇÃO DO CIRIEC-BRASIL

Daniel Francisco Nagao Menezes

Leandro Pereira Morais

Neste número 63 do *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, a seção *Economia solidária e políticas públicas* traz quatro textos que abordam diferentes temáticas de interesse.

O primeiro texto é de autoria de Sandro Pereira Silva, intitulado *A economia solidária no PPA 2012-2015*. Neste, são utilizados os dados oficiais da Lei Orçamentária Anual (LOA) desde 2003 para avaliar o desempenho da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) em termos de execução orçamentária, com foco maior nas atividades previstas para o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. O autor visa, então, debater preliminarmente os principais determinantes institucionais e a dinâmica política que envolvem essa política e condicionam sua capacidade de execução orçamentária.

O segundo texto traz o trabalho de uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Camille Perissé, Felipe Addor, Ícaro de Souza Melo, Layssa Maia, Rosina Perez e Thaís Oliveira. O título é *A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados*. Aqui os autores debatem os dados de uma recente avaliação do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), uma ação de política pública do governo federal na área de economia solidária que busca apoiar iniciativas de apoio e fomento a grupos coletivos de trabalhadores. A pesquisa abrangeu 54 incubadoras em todo o país, e também 171 empreendimentos por elas apoiados. Os resultados apresentados surgem como elementos fundamentais para avaliar e propor novos ajustes na política em questão.

O terceiro texto é de autoria de Graziela Ferrero Zucoloto e Larissa de Souza Pereira, cujo título é *Tecnologias sociais e economia solidária: projetos certificados pela Fundação Banco do Brasil*. As autoras analisam a relação entre essas duas categorias – tecnologias sociais e economia solidária – a partir de informações sobre projetos apoiados pela Fundação Banco do Brasil (FBB) entre 2001 e 2017, nas diferentes regiões do país. O trabalho aborda questões como a natureza institucional das organizações responsáveis pelas tecnologias sociais, a categorização dos projetos apoiados, a formação de parcerias, as metodologias empregadas e alguns impactos econômicos identificados. A avaliação que desenvolvem ao longo do texto permite apontar questões relevantes – pontos fracos e fortes – para o aprimoramento da ação, que já há algum tempo vem fornecendo apoio importante a empreendimentos de economia solidária em todo o Brasil.

Por fim, o quarto texto tem como título *Em busca de avanços teóricos acerca da economia social e solidária: a contribuição do Ciriéc-Brasil*, de autoria de Daniel Francisco Nagao Menezes e Leandro Pereira Moraes. Esse trabalho visa fazer uma apresentação concisa do processo de institucionalização do conceito de economia social e solidária no

Brasil, traçando paralelos com o desenvolvimento do conceito tanto na Europa quanto na América Latina. Ao fim, os autores apresentam como se insere nesse debate o Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Coletiva (Ciriec), que é uma associação internacional sem fins econômicos fundada em 1947 na Suíça e que atualmente congrega pesquisadores de várias partes do mundo para a produção, o intercâmbio e a divulgação de conhecimento sobre temas referentes à temática da economia social e solidária. No Brasil, o Ciriec foi fundado oficialmente em 2015 e terá a missão de sediar, no final de 2017, a VI Conferência Internacional de Pesquisa sobre Economia Social e Solidária, evento internacional bianual que reúne os principais pesquisadores da área.

1 INTRODUÇÃO

As diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil estão previstas pelo Artigo nº 165 da Constituição Federal, em que se estabelece que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo nacional, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre os três instrumentos citados, o PPA é o de maior alcance temporal e corresponde à duração de um mandato de governo, ou seja, quatro anos. Ele define os programas, as metas e as prioridades da administração, bem como os resultados esperados pela administração federal.² Já a LDO cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado. Com vigência anual, seu objetivo é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. Por fim, a LOA representa o orçamento negociado na fase de elaboração da LDO, compreendendo todas as despesas e receitas, inclusive aquelas resultantes de operações de crédito, e definindo isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Ela é composta por três segmentos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social. Como o próprio nome diz, a LOA tem vigência anual, mas pode sofrer cortes ou contingenciamentos ao longo do exercício administrativo, de acordo com as diretrizes fiscais do governo.

Este texto faz parte de um esforço inicial de um projeto mais amplo de pesquisa que tem como objetivo analisar as condicionalidades institucionais e a dinâmica política no ciclo orçamentário (processo de planejamento e execução) das políticas públicas de economia solidária no governo federal. Para tanto, realizou-se uma análise no plano mais geral sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional das políticas inseridas nessa temática. Embora as análises partam de 2003, o foco principal será nas ações executadas durante o PPA 2012-2015.

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

2. A proposta do PPA deve ser enviada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de governo, e sua vigência estende-se até o fim do primeiro ano da próxima administração.

Parte-se do entendimento de que a definição dos instrumentos de planejamento orçamentário fornece um importante indicativo sobre as prioridades assumidas pelo governo ao longo da vigência de seu mandato, já que esses instrumentos apontam quais itens irão compor a agenda governamental, quais as ações receberão dotação orçamentária (e de que magnitude), entre outras informações valiosas para análise de políticas públicas.

Como insumo básico para a discussão aqui empreendida, foram utilizados os relatórios de execução da LOA entre 2003 e 2015, além de documentos elaborados pela unidade gestora.

2 AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A agenda governamental é uma arena em que constantemente atores sociais e políticos disputam espaço para incluir ou excluir, fortalecer ou enfraquecer as questões que são assumidas como problemas a serem enfrentados via intervenção do poder estatal. Essa intervenção, por sua vez, pode ocorrer das mais variadas formas, seja via regulação normativa da ação individual, seja via implementação de programas específicos voltados a resolver questões de interesse da população. Essa implementação também pode ocorrer sob distintas modalidades, que, de modo geral, acarretam custos ao poder público, seja por meio de atividades de custeio (prestação de assessoria por órgão de governo, pagamentos de serviços diversos prestados por organismos privados, elaboração de estudos e pareceres, entre outros), seja por meio de investimento (construção de prédios, vias públicas, aquisição de máquinas e equipamentos etc.). Portanto, há uma infinidade de combinações possíveis de ações em uma agenda de governo, que, por um lado, são definidas de acordo com os interesses predominantes em uma determinada conjuntura social e política, e por outro, são limitadas pela capacidade orçamentária da estrutura de Estado.

Ademais, cada elemento de política pública possui seu próprio arranjo de implementação. Esse arranjo depende da localização institucional que recebe esta atribuição, suas capacidades burocráticas, mas também dos grupos sociais que dão sustentação política a cada temática em particular. Portanto, estudar uma determinada política pública exige conhecer esses detalhes, nem sempre muito visíveis, que compõem sua dinâmica operativa.

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, que sacramentou o retorno da democracia e das liberdades de associação, a disputa por espaço na agenda governamental tem se tornado cada vez mais complexa. Novos públicos passaram a ter voz e fortalecer-se coletivamente em nome de interesses coletivos, enquanto o país passava por fortes transformações também no cenário econômico, sobretudo com o aprofundamento da adoção de medidas neoliberais nos anos 1990, tais como a abertura econômica de forma brusca e o programa acelerado de privatizações do patrimônio estatal. Como resultado, iniciou-se um processo forçado de reestruturação da estrutura industrial brasileira, com queda relativa de sua importância no produto interno bruto (PIB), e mudanças profundas no mercado de trabalho. Praticamente durante toda a década houve aumentos seguidos da taxa de desemprego no país, e, mesmo entre a população ocupada, houve

uma queda da qualidade dos empregos, com aumento considerável da informalidade e da rotatividade dos postos de trabalho (Mattoso, 1995; Pochmann, 2001).

Diante dessa realidade, muitas organizações representativas de trabalhadores e alguns movimentos sociais levantaram grandes debates na sociedade sobre a busca por soluções alternativas, que possibilitassem, por um lado, contrapor-se a essa onda de neoliberalismo que avançava não apenas sobre o Brasil, mas em toda a América Latina, e, por outro, proporcionar novas oportunidades de geração de trabalho e renda para muitas famílias em situação de incerteza econômica. Foram realizados diversos eventos, congressos e manifestações, no sentido de buscar convergências programáticas entre setores populares tanto do meio urbano quanto do rural, além de agregar lideranças políticas e intelectuais das mais variadas áreas (Silva, 2017d).

Foi em meio a toda essa efervescência de ideias e mobilizações que surgiu o conceito de “economia solidária”, enquanto elemento aglutinador de todo um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, transitam desde iniciativas já consagradas em movimentos de trabalhadores, como as cooperativas e as associações autogestionárias de produção, até novas experiências de organização de grupos sociais em territórios específicos para o fomento de oportunidades endógenas de produção e geração de renda, como os projetos de finanças solidárias e arranjos cooperativos locais.

À medida que a economia solidária foi ganhando maior densidade social e maior ressonância também no meio acadêmico, abriram-se então possibilidades importantes de buscar apoio governamental por meio de programas específicos. As primeiras experiências surgiram ainda no final dos anos 1990, com destaque para o Rio Grande do Sul (governo do estado e prefeitura de Porto Alegre). Nas eleições municipais de 2000, muitas campanhas já passaram a fazer menção explícita a projetos de apoio a atividades associativas de trabalhadores, com desenhos inovadores de gestão e acompanhamento na execução. Como resultado, algumas prefeituras importantes, entre elas Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte, e mesmo na maior cidade do país, em São Paulo (Programa Oportunidade Solidária), apresentaram experiências de programas sob as diretrizes da economia solidária (Araujo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva, 2010).

Até que, em 2003, no início da gestão do presidente Lula, o movimento de economia solidária no Brasil, já organizado em torno do recém-criado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (Fbes), conseguiu influenciar politicamente para que a temática adentrasse também a agenda federal do Poder Executivo (Nagem e Jesus, 2013; Cunha, 2014). Nesse contexto, foi criada – pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 – a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), pasta ligada ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).³ Suas atribuições foram definidas pelo Artigo 18 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004,⁴ da seguinte forma:

3. Para chefiar a pasta, foi escolhido Paul Singer, professor da Universidade de São Paulo (USP) e antigo apoiador do movimento sindical no país, e que teve uma grande importância na própria formulação teórico-conceitual da temática da economia solidária, sobretudo nesses primeiros anos.

4. O Decreto nº 5.063/2004 aprovou a estrutura regimental do MTE.

Art. 18 À Secretaria Nacional de Economia Solidária compete:

- I – subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério;
- II – articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III – planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV – colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V – estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI – estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;
- VII – contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII – propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX – apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X – promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI – supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII – supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;
- XIII – supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;
- XIV – apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e
- XV – articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência (Brasil, 2004).

De acordo com França Filho (2006), as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma nova forma de intervenção do Estado na geração de trabalho e renda que vai além da relação assalariada, na medida em que inclui oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e para viabilizar projetos de desenvolvimento local. Porém, como mostraram Nagem e Silva (2013), essa nova política na estrutura estatal ainda se assenta sob uma posição bastante marginal, já que seu volume de recursos orçamentários não corresponde sequer a 1% de todo o volume de recursos operados pelo MTE (ver tabela 1).

Para definir uma estratégia de governo para a área, foi construída uma proposta juntamente a representantes do Fbes, em sua 1ª Plenária Nacional, denominada “Plataforma de Ação”, contendo diretrizes e propostas orientadoras (Silva, 2017e). Essa plataforma foi incorporada após a inserção da temática no PPA 2004-2007, a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Pesd), com o código 1133. Nesse programa estava sistematizado o desenho institucional de operação da Senaes das políticas tomadas como prioritárias.

Os primeiros anos foram de grande dificuldade, muitas vezes em função do ineditismo de algumas ações que se buscava fomentar. Por esse motivo, novos arranjos tiveram que ser estabelecidos quase que a cada ano, alterando ou incluindo ações, e definindo novas estratégias de implementação. Como forma de gestão social, além da relação de grande proximidade com o Fbes e outras organizações da sociedade civil envolvidas com o

tema, o estabelecimento de “instituições de deliberação participativa” (Silva, 2017f) fortaleceram esse elo de ligação socioestatal no acompanhamento de suas ações. Destaca-se, nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária (Cnes), que entrou em funcionamento em 2006, e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), cuja primeira edição ocorreu também em 2006, com outras edições ocorrendo em 2010 e em 2014. Esses foram espaços privilegiados de discussão das políticas sob a responsabilidade da Senaes, permitindo uma problematização bastante qualificada das ações em curso.⁵

Ainda assim, as dificuldades de execução foram significativas e mantiveram-se ao longo dos dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011) em que o Pesd esteve vigente, como se pode observar na tabela 1. Embora os recursos tenham sido crescentes praticamente ao longo de todo esse período, o nível de execução orçamentária, que apresentou valores superiores ao do MTE nos três primeiros anos, seguiu uma tendência de queda nos anos seguintes, especialmente em 2010 e 2011.

TABELA 1

Evolução do orçamento: MTE e Senaes (2004-2011)

| Anos | MTE | | | Senaes | | | Orçamento Senaes/MTE (%) |
|--------------|------------------------|------------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------------------|
| | Orçamento (R\$) | Execução (R\$) | Execução (%) | Orçamento (R\$) | Execução (R\$) | Execução (%) | |
| 2004 | 27.334.176.531 | 19.415.765.796 | 71,0 | 29.110.458 | 18.318.792 | 62,9 | 0,11 |
| 2005 | 31.530.616.493 | 23.365.573.423 | 74,1 | 13.220.400 | 10.230.559 | 77,4 | 0,04 |
| 2006 | 35.028.110.031 | 27.896.545.119 | 79,6 | 14.346.520 | 14.027.666 | 97,8 | 0,04 |
| 2007 | 36.233.164.763 | 30.823.892.175 | 85,1 | 33.956.000 | 31.963.497 | 94,1 | 0,09 |
| 2008 | 40.876.974.466 | 35.360.265.182 | 86,5 | 41.461.999 | 21.399.584 | 51,6 | 0,10 |
| 2009 | 46.253.005.761 | 42.186.456.014 | 91,2 | 34.684.560 | 26.816.303 | 77,3 | 0,07 |
| 2010 | 47.636.711.625 | 46.599.909.722 | 97,8 | 45.070.000 | 11.537.038 | 25,6 | 0,09 |
| 2011 | 55.738.243.295 | 54.001.822.371 | 96,9 | 65.584.703 | 22.372.022 | 34,1 | 0,12 |
| Total | 320.631.002.965 | 279.650.229.802 | 87,2 | 217.935.062 | 156.665.461 | 71,9 | 0,09 |

Fonte: LDO (2004 a 2011).
Elaboração do autor.

Entre as principais dificuldades de execução, pode-se citar: *i*) mudanças nos sistemas de contratação e conveniamento exigiam constantes adaptações nas estratégias internas de descentralização dos recursos; *ii*) estrutura interna da secretaria não acompanhou o ritmo de crescimento de recursos a serem operacionalizados, aumentando o número de convênios em média para cada técnico responsável por acompanhar sua execução; e *iii*) atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), também foi um fator impositivo de sérias restrições nas contratações. Mas muitas das dificuldades de gestão são referentes à própria dinâmica do processo orçamentário da União. Como sintetizado por Nagem e Silva (2013):

5. Para um diagnóstico do Cnes pouco antes de seu processo de reestruturação, ver Alencar e Silva (2013). Sobre o histórico das Conaes, ver Silva, Cunha e Silva (2017).

(...) mesmo possuindo uma baixa dotação orçamentária, quando comparada com outros programas do MTE, a secretaria apresentou dificuldades de execução, resultante, por um lado, de problemas estruturais internos, e de outro, pela própria fragilidade das políticas sociais no Brasil, cujo orçamento previamente definido pela LOA está sempre sujeito a cortes e contingenciamentos de acordo com as diretrizes fiscais estabelecidas pelo centro econômico do governo. Tais fragilidades não permitiram que o Pesd se constituísse em um programa de referência para uma nova estratégia de desenvolvimento, se limitando a ações esparsas e fragmentadas que, embora tenham alcançado resultados positivos em alguns setores e junto a alguns grupos específicos, ainda são frágeis e insuficientes para sua maior incidência em âmbito nacional (Nagem e Silva, 2013, p. 173).

Ressalta-se também que a Senaes participou na execução de outros programas do governo federal, a partir de parcerias institucionais firmadas e descentralização de recursos. Os principais parceiros nesse caso foram: o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com suas ações de apoio à geração de renda a parcelas da população em situação de pobreza; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ações ligadas à Agenda XXI; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com suas ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar; entre outros (Singer, 2009; Faria, 2011). Mas, em geral, essas parcerias resultaram em atuações pontuais, sem grandes impactos na institucionalização da economia solidária enquanto eixo transversal de políticas sociais (Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

Como essa questão da falta de intersetorialidade na implementação de políticas públicas era reconhecida como um problema não apenas na economia solidária, mas em praticamente todos os setores do governo federal, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) resolveu então buscar possíveis soluções para ao menos minimizar este ‘hermetismo setorial’ entre os diferentes órgãos da administração pública. Para isso, foi proposta uma nova sistemática de planejamento e execução orçamentária, a ser introduzida já no PPA 2012-2015. A ideia seria fazer com que os programas do PPA deixassem de ser circunscritos a uma única unidade gestora (um ministério, uma secretaria, um departamento), e englobassem atividades complementares a serem geridas por diferentes ministérios, e mesmo entre as secretarias dentro de um mesmo ministério. Esses passaram a chamar-se “programas temáticos”. Com a nova metodologia, o número de programas no PPA 2012-2015 reduziu de mais de quatrocentos para sessenta e cinco. Assim, além de ao menos induzir algum grau de intersetorialidade entre os órgãos, o próprio acompanhamento por parte do MP seria facilitado, além de, conforme o objetivo inicial, deixar mais claro o nexo entre planejamento e entrega de bens e serviços à sociedade segundo cada programa.

3 A SENAES E A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2012-2015

3.1 O novo desenho institucional da política

As alterações impetradas pelo MP para o PPA 2012-2015 implicaram mudanças relevantes na agenda de execução orçamentária da Senaes. Como visto anteriormente, até então, as ações de economia solidária estavam praticamente restritas a um programa exclusivo, o Pesd, embora a Senaes também participasse como parceira e coexecutora em outros programas sob a responsabilidade de diversas estruturas governamentais.

Com a nova metodologia, as políticas do governo federal no campo da economia solidária passaram a integrar, a partir de 2012, o Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza Extrema (PBSM), assumindo a tarefa de “promover a inclusão produtiva dos

extremamente pobres que vivem em cidades” (Ipea, 2014). Destarte, as ações da Senaes foram inseridas em um novo programa temático, denominado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (DRTSES), com o código 2029. Tal programa, de maior amplitude, englobou simultaneamente ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do próprio MTE.

Ademais, a Senaes também se manteve responsável pela execução da ação orçamentária 8274 – Fomento para a Organização e do Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos, referente ao Programa de Resíduos Sólidos, cujos objetivos estão sob a responsabilidade do MMA. Mas, com o PBSM, essa ação ganhou uma dimensão extremamente ampliada, sobretudo em termos de recursos (como será visto, ela passou a representar quase metade do orçamento da secretaria), já que, até então, ela pouco representava quantitativamente em sua agenda operacional. A partir dessa nova sistemática, pôde-se identificar um aumento considerável na escala orçamentária e do volume de processos administrativos a cargo da Senaes, a serem operacionalizados a partir de convênios celebrados com universidades e organizações não governamentais (ONGs), e, desde então, mais intensamente com estados e municípios.

O quadro 1 apresenta uma síntese das ações orçamentárias e seus respectivos objetivos que passaram a ser de responsabilidade administrativa da Senaes, conforme expresso no PPA 2012-2015. Importante ainda frisar que, ao longo do período de execução, a Senaes recebeu destaques orçamentários de diferentes órgãos da administração direta, como o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Ministério da Justiça (MJ) e também o MTE, por meio de suas demais secretarias, embora não sejam objeto de análise deste estudo neste momento.

QUADRO 1

Objetivos e metas sob responsabilidade da Senaes no PPA (2012-2015)

| Objetivos | Metas |
|---|--|
| Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | |
| 0982 – Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento. | Aprovar o novo marco legal da economia solidária e do cooperativismo de trabalho. Criar e implantar o Sistema Nacional de Economia Solidária e fortalecer as instâncias de participação. Implementar a inserção de 9 mil empreendimentos solidários no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Manter e atualizar informações de 30 mil organizações de economia solidária. Promover a integração das políticas de economia solidária em cem processos territoriais de desenvolvimento. Realizar campanhas educativas para divulgação da economia solidária e promoção do consumo responsável e solidário. |
| 0983 – Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo, por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário. | Certificar os produtos e serviços de 5 mil empreendimentos solidários no Sistema de Comércio Justo e Solidário. Criar e fortalecer duzentas redes de produção e comercialização. Incluir duzentas comunidades nas finanças solidárias. Promover a formação e a capacitação social e profissional de 100 mil trabalhadores para a economia solidária, com prioridade para mulheres e população negra. Promover a incubação, a assessoria técnica e o fomento direto a 1.500 empreendimentos solidários. |
| Programa 2067 – Resíduos sólidos | |
| 8274 – Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis. | Fomento e fortalecimento de quinhentas cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem. Incrementar cem redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores. Viabilizar infraestrutura para 280 mil catadores. |

Fonte: Ipea (2014).

Possivelmente como forma de reforçar e orientar uma estratégia mais ampliada de política pública no campo da economia solidária, uma vez que deixou de ter um programa exclusivo para isso, o Cnes construiu um documento – o Plano Brasil Justo e Solidário. As ações previstas neste plano basearam-se fundamentalmente nos debates empreendidos e nas resoluções da II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010. Um exercício inicial foi a tentativa de evidenciar o quanto a economia solidária estaria contemplada nos diferentes programas do PPA em vigor, levando em conta referências explícitas a termos como “associações” e “cooperativas”. O Cnes identificou a existência de pelo menos doze programas – entre os quais os dois já citados – em onze ministérios, totalizando, à época, um orçamento previsto superior a R\$ 2 bilhões, tal como constantes no quadro 2.

QUADRO 2

Agenda transversal do Plano Brasil Justo e Solidário: programas temáticos, ministérios responsáveis e dotação orçamentária no PPA 2012-2015

| Programas temáticos | Ministérios responsáveis | Orçamento (R\$) |
|---|--|-------------------------|
| Agricultura familiar | Ministério do Desenvolvimento Agrário | 29.412.561,00 |
| Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 23.816.751,00 |
| Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária | Ministério da Integração Nacional Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério do Trabalho e Emprego | 1.133.960.536,00 |
| Gestão estratégica da geologia, da mineração e da transformação mineral | Ministério de Minas e Energia | 4.760.357,00 |
| Pesca e aquicultura | Ministério da Pesca e Aquicultura | 8.457.960,00 |
| Resíduos sólidos | Ministério do Meio Ambiente | 314.425.680,00 |
| Segurança alimentar e nutricional | Ministério do Desenvolvimento Social Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 749.404.489,00 |
| Agricultura irrigada | Ministério da Integração Nacional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | - |
| Desenvolvimento produtivo | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | - |
| Integração sul-americana | Ministério das Relações Exteriores | - |
| Micro e pequenas empresas | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | - |
| Políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia | Secretaria de Políticas para as Mulheres | - |
| Trabalho, emprego e renda | Ministério do Trabalho e Emprego | - |
| Total | | 2.264.238.334,00 |

Fonte: Ipea (2014).

No caso das políticas sob a gerência da Senaes, pouca coisa foi alterada em termos práticos no tocante ao desenho estratégico de ação. A grande maioria das atividades permaneceu dentro do novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. Contudo, o volume de recursos orçamentários aumentou consideravelmente. Já em 2012, o orçamento foi de R\$ 98,4 milhões, contra R\$ 65,5 milhões do ano anterior, o que demarca um crescimento nominal em torno de 50%. Esse aumento é explicado

basicamente pela inserção da temática da economia solidária como elemento importante de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários, em especial os catadores de material reciclável (Silva, 2011; Silva e Schiochet, 2013). Esse orçamento seguiu em trajetória de crescimento ao longo de todo o PPA.

No entanto, as dificuldades estruturais e mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilho para uma execução mais contundente das políticas. Em números gerais, o nível de execução orçamentária da Senaes no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada nos anos anteriores (71,9% contra 22,8%), embora já nos dois anos finais do PPA 2008-2011 essa média também já havia caído fortemente. Apenas em 2012 a execução ficou acima da média no período, chegando a 40,5%; nos três anos seguintes, ela não chegou a 20%. A tabela 2 apresenta todos esses dados, por ano, e detalha por atividade do PPA.

TABELA 2

Valor e execução orçamentária por projeto do Pesd: PPA 2012-2015

| Projetos/PPA | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total |
|---|---------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| 2A84 – Manutenção e ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies) | Dotação (R\$) | 800.000 | 0 | 0 | 0 | 800.000 |
| | Total (%) | 0,81 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,17 |
| | Execução (%) | 15,44 | 0 | 0 | 0 | 15,44 |
| 2A85 – Formação de formadores(as), educadores (as) e gestores públicos para atuação em economia solidária | Dotação (R\$) | 4.200.000 | 7.000.000 | 6.829.857 | 9.000.000 | 27.029.857 |
| | Total (%) | 4,27 | 5,60 | 5,46 | 7,53 | 5,78 |
| | Execução (%) | 3,03 | 18,13 | 15,99 | 12,65 | 13,42 |
| 20JK – Fomento à certificação de processos, produtos e serviços da economia solidária | Dotação (R\$) | 1.000.000 | 1.105.233 | 1.214.735 | 5.000.000 | 8.319.968 |
| | Total (%) | 1,02 | 0,88 | 0,97 | 4,18 | 1,78 |
| | Execução (%) | 0 | 100 | 72,79 | 8,26 | 28,88 |
| 20YT – Fomento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação | Dotação (R\$) | 1.199.000 | 13.436.623 | 14.590.227 | 18.500.000 | 47.725.850 |
| | Total (%) | 1,22 | 10,76 | 11,67 | 15,48 | 10,20 |
| | Execução (%) | 0 | 30,58 | 18,84 | 33,87 | 27,5 |
| 20ZL – Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária | Dotação (R\$) | 833.333 | 0 | 0 | 0 | 833.333 |
| | Total (%) | 0,85 | 0,00 | 0 | 0 | 0,18 |
| | Execução (%) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 4641 – Publicidade de utilidade pública | Dotação (R\$) | 1.000.000 | 400.000 | 0 | 0 | 1.400.000 |
| | Total (%) | 1,02 | 0,32 | 0 | 0 | 0,30 |
| | Execução (%) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 4737 – Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária | Dotação (R\$) | 11.172.500 | 0 | 0 | 0 | 11.172.500 |
| | Total (%) | 11,35 | 0,00 | 0 | 0 | 2,39 |
| | Execução (%) | 12,42 | 0 | 0 | 0 | 12,42 |
| 4739 – Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários | Dotação (R\$) | 2.000.000 | 10.817.145 | 4.940.000 | 10.000.000 | 27.757.145 |
| | Total (%) | 2,03 | 8,66 | 3,95 | 8,37 | 5,93 |
| | Execução (%) | 65,97 | 49,14 | 90,13 | 29,95 | 41,03 |
| 4827 – Desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária | Dotação (R\$) | 500.000 | 0 | 0 | 0 | 500.000 |
| | Total (%) | 0,51 | 0 | 0 | 0 | 0,11 |
| | Execução (%) | 100 | 0 | 0 | 0 | 100,00 |

(Continua)

(Continuação)

| Projetos/PPA | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total |
|---|----------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 4850 – Fomento a incubadoras de empreendimentos econômicos solidários | Dotação (R\$) | 4.000.000 | 8.074.622 | 5.000.000 | 9.000.000 | 26.074.622 |
| | Total (%) | 4,06 | 6,46 | 4,00 | 7,53 | 5,57 |
| | Execução (%) | 64,78 | 11,69 | 14,99 | 17,23 | 22,38 |
| 8056 – Fomento às finanças solidárias | Dotação (R\$) | 4.200.000 | 14.063.377 | 8.925.181 | 9.500.000 | 36.688.558 |
| | Total (%) | 4,27 | 11,26 | 7,14 | 7,95 | 7,84 |
| | Execução (%) | 34,01 | 0 | 18,33 | 32,67 | 16,81 |
| 8078 – Promoção da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento | Dotação (R\$) | 3.417.500 | 7.104.488 | 12.300.000 | 8.997.000 | 31.818.988 |
| | Total (%) | 3,47 | 5,69 | 9,84 | 7,53 | 6,80 |
| | Execução (%) | 90,13 | 17,56 | 36,07 | 26,92 | 35,16 |
| 8138 – Implantação de espaços multifuncionais de economia solidária | Dotação (R\$) | 5.350.000 | 9.000.000 | 9.700.000 | 7.002.985 | 31.052.985 |
| | Total (%) | 5,43 | 7,21 | 7,76 | 5,86 | 6,64 |
| | Execução (%) | 4,46 | 23,12 | 1,54 | 12,53 | 10,78 |
| 8420 – Estímulo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária | Dotação (R\$) | 1.000.000 | 0 | 0 | 0 | 1.000.000 |
| | Total (%) | 1,02 | 0 | 0 | 0 | 0,21 |
| | Execução (%) | 47,05 | 0 | 0 | 0 | 47,05 |
| 8274 – Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos | Dotação (R\$) | 57.785.001 | 53.903.000 | 61.500.000 | 42.500.000 | 215.688.001 |
| | Total (%) | 58,69 | 43,16 | 49,20 | 35,56 | 46,10 |
| | Execução (%) | 49,49 | 13,29 | 13,01 | 7,54 | 21,77 |
| | Dotação (R\$) | 98.457.334 | 124.904.488 | 125.000.000 | 119.499.985 | 467.861.807 |
| Total Senaes | Total (%) | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| | Execução (%) | 40,49 | 18,60 | 19,32 | 16,13 | 22,77 |

Fonte: LOA (2012 a 2015).
Elaboração do autor.

De porte dessas informações gerais, parte-se então para uma discussão sobre a dinâmica de execução orçamentária apresentada por cada uma das atividades, referentes aos dois programas temáticos (2029 e 2067), cuja gerência ficou a cargo da Senaes.

Em 2012, ainda estavam em curso os trabalhos de campo das equipes de pesquisa juntos aos empreendimentos para a elaboração do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade, que visava atualizar as informações já levantadas no primeiro “mapeamento de economia solidária” entre 2005 e 2007, teve início no final de 2009, e acabou se estendendo para além do esperado inicialmente, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais. Ainda assim, uma pequena parcela do recurso previsto foi de fato executada (15,84%, dos R\$ 800 mil originalmente previstos). Por isso, os resultados finais da pesquisa só puderam ser divulgados em 2014, próximo da III Conferência Nacional de Economia Solidária, cuja etapa nacional ocorreu em Brasília.⁶

A atividade de formação de formadores, educadores e gestores públicos (2A85) foi contemplada ao longo do quadriênio com um orçamento de pouco mais de R\$ 27 milhões, o que representou 5,78% do total orçamentário controlado pela Senaes no PPA

6. Sobre as informações do primeiro mapeamento, ver Pereira (2012) e Silva e Nagem (2012). Sobre os dados mais recentes do Sies, ver Silva (2017a; 2017b; 2017c) e Gaiger (2014).

2012-2015. Após um aumento considerável de recursos para essa meta em 2013, e uma pequena queda no ano seguinte, o ano de 2015 fechou com a maior dotação orçamentária no quadriênio para a meta. No entanto, sua execução orçamentária manteve-se em um patamar baixo, terminando o período na ordem de 13,42% de execução.

Para o fomento à certificação de processos, produtos e serviços da economia solidária (20JK), a secretaria contou, nesse tempo, com uma dotação orçamentária mais modesta, na ordem de pouco mais de R\$ 8 milhões, sendo que mais da metade foi no ano de 2015, totalizando menos de 2% de todo o orçamento a ser trabalhado pela secretaria no período. A execução orçamentária desta atividade foi de 28,88%, principalmente devido ao fato de, justamente no ano em que a meta obteve maior volume de recursos, a execução foi bem inferior aos dois anos anteriores, o que fez com que a média geral da meta caísse drasticamente.

Já a atividade de fomento e fortalecimento de empreendimentos solidários e redes de cooperação (20YT) foi, entre aquelas que compunham o programa 2029, a de maior dotação orçamentária no período, em torno de R\$ 47 milhões, representando 10,20% da dotação total analisada. Esse aporte orçamentário foi crescente em todo o período, e o percentual de execução foi próximo à atividade anterior, com 27,5%. Em 2012, ano de menor dotação da atividade, não houve execução alguma, e, nos demais anos, somente 2014 apresentou uma execução abaixo dos 20%.

No plano institucional, duas atividades voltadas ao fortalecimento e à institucionalização de políticas de economia solidária foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012. A atividade 20ZL não apresentou nenhum percentual de execução, já a 8420, com uma previsão de R\$ 1 milhão, teve uma execução de 47,05%. De modo geral, as atividades para esse fim são muito mais em termos de articulação e agregação de forças políticas para avançar na institucionalização de normas consideradas para o universo da economia solidária. Nesse sentido, é importante ressaltar, como resultados relevantes, a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma atuação de coordenação promovida pela Senaes entre os diversos grupos de interesse que se arrastou por alguns anos. A intenção por trás desse dispositivo é prover às cooperativas de trabalho um ambiente de maior segurança jurídica para sua atuação, especificando, inclusive, cláusulas de proteção aos sócios-trabalhadores para evitar conflitos com a justiça do trabalho. A lei também previu a criação do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop), de onde seriam formuladas políticas públicas específicas para cooperativas dessa natureza. No entanto, este programa não chegou a ser regulamentado pelo governo federal, mantendo-se apenas como uma proposta a ser implementada no futuro, e mesmo entre os próprios atores sociais da economia solidária houve críticas à nova lei.⁷ Outras duas ações importantes sobre essa meta de fortalecimento institucional são: *i*) a formulação participativa de um decreto com a finalidade de regulamentar a Lei nº 9.867/1999, que dispõe sobre as cooperativas sociais e instituiu o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); e *ii*) a elaboração, no âmbito do Cnes e em parceria com o Fbes e a Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária,

7. Sobre a Lei nº 12.690/2012, ver Pereira e Silva (2012).

de um anteprojeto de lei da Política Nacional de Economia Solidária (PL nº 4.685/2012), que ainda está em tramitação no Congresso.⁸ Outra atividade com dotação prevista, porém sem execução registrada, foi a de publicidade de utilidade pública (4641).

Mais duas atividades tiveram dotação orçamentária apenas em 2012. A principal delas em termos de recursos foi a de fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária (4737), com pouco mais de R\$ 11 milhões. Esse valor representou 2,39% do total de recursos administrado pela Senaes no período, e a execução final também não foi muito significativa, chegando a somente 12,42%. A partir de 2013, essa ação foi dividida entre as ações 2A84, 2A85, 20JK e 20YT, e, por isso, aparece zerada nos anos seguintes. A outra atividade com dotação orçamentária prevista somente para 2012 foi a de desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais (4827), que, embora tenha executado todo o valor previsto, seu montante era bastante baixo em relação ao total do ano (0,51%).

A atividade de organização nacional de comercialização de produtos e serviços da economia solidária (4739) foi contemplada no total do período, com R\$ 27,7 milhões. O ano de maior dotação foi em 2013, com valor próximo a R\$ 11 milhões, ano este que também marcou o maior percentual de execução, com 49,14%. Ao longo de todo o PPA, o percentual de execução nesta meta foi de 41,03%.

Outras duas atividades específicas também são ligadas ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos, com estratégias distintas. Uma visa apoiar o trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (4850), ação esta que já possui um longo histórico nas políticas de economia solidária, desde a criação das primeiras incubadoras em universidades públicas no Brasil nos anos 1990, antes mesmo da criação da Senaes.⁹ Para essa ação foram destinados R\$ 26 milhões de orçamento no período, representando 5,57% do total. O ano de 2012 apresentou o maior nível de execução (64,78%), enquanto nos anos subsequentes, embora tenha elevado o volume orçamentário, a execução caiu drasticamente, fechando o período com uma média de 22,38%. A segunda atividade específica refere-se à atuação dos chamados agentes de desenvolvimento (8078). Nesta, o volume orçamentário no período foi de R\$ 31,8 milhões, o que significou 6,80% do total. O nível de execução no período foi de 35,16%, um dos maiores índices entre todas as ações da secretaria. O ano de 2014 apresentou tanto o maior orçamento anual quanto o maior percentual de execução para essa meta, R\$ 9 milhões e 9,84%, respectivamente.

Prosseguindo, o orçamento da Senaes no PPA analisado manteve uma atividade voltada ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais e associativas de gestão de recursos financeiros, tais como as cooperativas de crédito, os

8. O PL nº 4.685/2012 visa estabelecer definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária, além de criar o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualificar os empreendimentos econômicos solidários como sujeitos de direito, com vistas a assegurar o direito ao trabalho associado e cooperativado. Para mais informações sobre o processo político em torno da criação do PL nº 4.685/2012, ver Silva e Silva (2015).

9. Sobre a política de apoio a incubadoras de cooperativas, ver Perissé *et al.* (2017), neste mesmo volume do *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*.

bancos comunitários e os fundos rotativos.¹⁰ A dotação orçamentária no quadriênio para essa meta foi na ordem de R\$ 36,6 milhões, o que significou 7,84% do total da secretaria. Já o nível de execução ficou em 16,81%, ou seja, abaixo da média geral dos programas da secretaria. Um dos fatores para essa baixa execução foi o fato de não ter executado nada em 2013, justamente o ano com o maior orçamento.

A última atividade a ser analisada no rol do Programa 2029 é a referente à implantação de espaços multifuncionais de economia solidária (8138). Nela, a secretaria contou com uma dotação orçamentária de R\$ 31 milhões, representando 6,64% do total nesse referido PPA. Em termos de execução, a meta apresentou resultados muito baixos. Apenas em 2013 exibiu um percentual superior à média anual. No global, o nível de execução dessa meta foi de 10,78%, o que representa menos da metade da média de execução de toda a Senaes em todo o quadriênio.

Por fim, passa-se agora para a única atividade sob a gestão da Senaes que não está inserida no Programa 2029. Trata-se da ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274), que faz parte do Programa Resíduos Sólidos (2067). Vale salientar que essa ação adentrou a agenda do PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305, de 2010. Por essa lei, os catadores de material reciclável passaram a ser oficialmente reconhecidos enquanto agentes prioritários no sistema de implementação de uma nova política de gestão dos resíduos sólidos no Brasil, sobretudo por meio de sua atuação em cooperativas.¹¹ Na realidade, os catadores já vinham conquistando medidas importantes a partir de sua mobilização em todo o país, organizada pelo Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) (Silva, Goes e Alvarez, 2013). Com o lançamento do PBSP, em 2011, eles foram incluídos como um dos públicos prioritários, por isso foram destinatários de ações específicas, dentro de um programa exclusivo no PPA 2012-2015 (Singer, Silva e Schiochet, 2014).

Embora o programa em si fosse alocado no MMA, a ação de apoio às cooperativas dos catadores ficou a cargo da Senaes, dada sua natureza institucional. Tal atribuição, por sua vez, resultou em um incremento significativo no orçamento da secretaria, uma vez que só a atividade 8274 representou, no período 2012-2015, 46,10% de toda a sua dotação orçamentária. Foram, ao todo, R\$ 215,6 milhões, divididos em partes mais ou menos equivalentes entre os anos. Já em termos de execução orçamentária, o resultado não foi muito satisfatório, ficando na ordem de 21,77%. Apesar de, no primeiro ano, ter alcançado uma execução de 49,49%, os anos seguintes não apresentaram bons resultados. Por sua importância relativa, cabe aqui algumas considerações.

A diretriz principal para a definição de projetos a serem executados sobre essa atividade foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis e suas redes a partir daqueles já existentes. Entre as principais ações previstas nos convênios

10. Sobre os empreendimentos de finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2017b).

11. A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Sobre a realidade social dos catadores no Brasil, ver Silva, Goes e Alvarez (2013), Silva (2017) e Dagnino e Johansen (2017).

celebrados a partir de 2012, pode-se citar a continuidade do “Projeto Cataforte”, em parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Petrobras e o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), visando ao fortalecimento de redes de cooperação e logística solidária. Para a escolha dos empreendimentos a serem apoiados, foram elencados como critérios: *i*) pelo menos 70% dos seus beneficiários devem ser catadores em situação de extrema pobreza e suas famílias, que ainda realizam seu trabalho em lixões ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada; *ii*) no máximo 30% de seus beneficiários devem ser catadores e suas famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e de trabalho precário, bem como aqueles que já estão organizados em empreendimentos de economia solidária e redes de cooperação.

No entanto, já no primeiro ano do PPA, foi possível diagnosticar que a execução das parcerias celebradas pela secretaria era marcada por ritmos diferentes entre os agentes proponentes, com algumas sofrendo grandes atrasos. Entre os motivos para esse descompasso no início estava a realização das eleições municipais no momento previsto para atividades iniciais ou preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento dos projetos nesta esfera de governo. Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da Senaes, de uma flagrante dificuldade das prefeituras em utilizar os instrumentos legais cabíveis – nesse caso, a PNRS (Lei nº 12.305/2010) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) – para a inserção social e econômica dos catadores, uma vez que as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos eram insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos. Ademais, havia ainda dificuldades de operação referentes a questões essenciais para a viabilização econômica dos empreendimentos associativos dos catadores, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por parte das prefeituras; e mesmo a fragilidade das organizações de catadores para lidar com estes e outros aspectos (Silva e Schiochet, 2013). Segundo os próprios gestores, “a experiência recente demonstrou que os prazos para implantação e consolidação desses instrumentos são maiores que os previstos no planejamento inicial [...] para viabilizar seu potencial e alcançar os resultados desejados” (Singer, Silva e Schiochet, 2014, p. 17).

Esses problemas listados, resultantes da própria deficiência em termos de capacidade burocrática (recursos financeiros, pessoal qualificado e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos projetos) nas esferas federativas subnacionais, acompanharam as ações durante todo o período 2012-2015. Ainda que a Senaes tenha buscado intensificar o acompanhamento dos projetos sob sua responsabilidade, o fato é que a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios no cumprimento das leis supracitadas, bem como da ampliação do financiamento dos projetos apoiados, no sentido de expandir a participação dos catadores, por meio de suas organizações representativas, nas ações que lhes são dirigidas e de aumentar a infraestrutura física para o exercício de suas atividades. Neste último caso, aliás, a decisão cabe principalmente ao MDS, que tem apoiado as ações da Senaes via descentralização de recursos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto debateu alguns aspectos gerais do ciclo orçamentário das políticas de economia solidária no Brasil, na esfera do Poder Executivo federal, com ênfase no período coberto pelo PPA 2012-2015. Os resultados obtidos a partir das análises dos relatórios oficiais de gestão mostram que a política de economia solidária ainda ressenete de estrutura institucional para elevar sua capacidade de gestão e operacionalização das atividades que lhes são incumbidas na agenda de governo. Ademais, o próprio caráter de ineditismo das ações, aliado à dependência de proatividade de gestores subnacionais para a execução de recursos via convênios e fatores contingenciais referentes à condução da política orçamentária, surgem como entraves importantes a serem considerados nesse período.

O estudo permitiu inferir ainda que, embora o Ministério do Planejamento tenha tido uma intenção louvável de vinculação entre ações e estruturas estatais em favor de projetos de implementação intersetoriais, a iniciativa significou muito mais uma racionalização do processo de planejamento do governo federal, na medida em que permitiu uma substancial diminuição do número de programas entre o PPA 2012-2015 e seus antecessores próximos, mas as atividades permaneceram, na prática, fatiadas entre as estruturas administrativas responsáveis por cada ação.

Ressalta-se, por fim, que este foi um trabalho introdutório de uma agenda de pesquisa mais ampla que se pretende levar adiante, buscando aprofundar cada vez mais o entendimento sobre esses fatores determinantes de execução eficiente das políticas públicas no nível federal, em especial no campo da economia solidária. Os elementos aqui levantados servirão de diretrizes para a formação de novas hipóteses que orientem o estudo de toda a complexidade que circunda a análise de políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Joana L. O.; SILVA, Sandro P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.
- ARAÚJO, Herton; SILVA, Frederico. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 28, p. 29-37, 2005.
- BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2004.
- CUNHA, Gabriela C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- _____. Conferências nacionais de economia solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 57, p. 83-94, 2014.
- DAGNINO, Ricardo S.; JOHANSEN, Igor C. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 62, p. 115-126, 2017.

- FARIA, Maurício S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 48, p. 57-70, 2011.
- FRANÇA FILHO, Genauto (Org.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- GAIGER, Luis I. **A economia solidária no Brasil: uma análise dos dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2014. v. 22.
- MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.
- NAGEM, Fernanda A.; JESUS, Sebastiana A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, p. 83-92, 2013.
- NAGEM, Fernanda A.; SILVA, Sandro P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.
- PEREIRA, Clara M. Economia solidária: uma investigação empírica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 51, p. 77-87, 2012.
- PEREIRA, Clara M.; SILVA, Sandro P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 53, p. 65-74, 2012.
- PERISSÉ, Camille *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017.
- POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SILVA, Regilane F.; SILVA, Sandro P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, p. 91-101, 2015.
- SILVA, Sandro P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.
- _____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil: uma contribuição para o debate. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 47, p. 47-53, 2011.
- _____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).
- _____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).
- _____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão, n. 2268).
- _____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Brasília: Ipea, 2017d. (Texto para Discussão, no prelo).
- _____. **Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017e. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** uma análise acerca da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2017f. (Texto para Discussão, no prelo).

SILVA, Sandro P.; CUNHA, Gabriela C.; SILVA, Regilane F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental:** uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, no prelo).

SILVA, Sandro P.; GOES, Fernanda L.; ALVAREZ, Albino. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável.** Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, Sandro P.; NAGEM, Fernanda A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, 2012.

SILVA, Roberto Marinho Alves da; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, p. 69-81, 2013.

SINGER, Paul. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, p. 89-93, 2009.

SINGER, Paul; SILVA, Roberto Marinho Alves; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

A AVALIAÇÃO DO PRONINC 2017: METODOLOGIA E RESULTADOS

Camille Perissé¹
Felipe Addor²
Ícaro de Souza Melo³
Layssa Maia⁴
Rosina Perez⁵
Thaís Oliveira⁶

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo apresentamos a experiência da Avaliação qualitativa, quantitativa e participativa do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc)⁷ e os principais resultados da pesquisa realizada pelo Núcleo de Solidariedade Técnica do programa do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Soltec/Nides/UFRJ), nos anos de 2016 e 2017, por meio de uma demanda da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). Essa avaliação insere-se no contexto de continuidade do processo de monitoramento do Proninc, que se constitui como uma política pública de fomento às ações de incubação de empreendimentos econômicos solidários. A avaliação desse programa foi realizada anteriormente duas vezes: em 2007, pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), e em 2011, pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

O objetivo principal da avaliação foi analisar o desempenho das incubadoras de cooperativas apoiadas pelo Proninc, tanto no que refere à sua inserção nas instituições de ensino superior (IES), quanto aos resultados obtidos em termos de impactos nos empreendimentos e na vida dos seus participantes. Nesse sentido, o conhecimento

1. Pesquisadora no Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Soltec/UFRJ). *E-mail*: <camilleperisse@gmail.com>.

2. Professor no Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (Nides) da UFRJ. *E-mail*: <felipe@nides.ufrj.br>.

3. Mestrando em tecnologia para o desenvolvimento social no Nides/UFRJ. *E-mail*: <icarosouza.melo@gmail.com>.

4. Mestranda em tecnologia para o desenvolvimento social no Nides/UFRJ. *E-mail*: <laysarma@gmail.com>.

5. Doutoranda em ciências sociais na UFRJ e pesquisadora no Soltec/UFRJ. *E-mail*: <perezmenafra@gmail.com>.

6. Mestranda em tecnologia para o desenvolvimento social no Nides/UFRJ. *E-mail*: <thaiscs.oliveira@yahoo.com.br>.

7. Essa pesquisa recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - Brasil.

aprofundado da situação das incubadoras, sua dinâmica de funcionamento, a diversidade de abordagens e metodologias de incubação, seus pontos positivos e também suas fragilidades e desafios foram elementos fundamentais a serem levantados na pesquisa.

Construídas com base nos princípios e nas práticas da extensão universitária e da educação popular, as incubadoras tecnológicas de economia solidária (Ites) têm se configurado, ao longo dos anos, como espaços profícuos de articulação entre pesquisa, ensino e extensão, com o propósito de gerar conhecimentos adequados às demandas de transformação social. A prática da incubação assume um papel duplo, pois, por meio das suas atividades, volta-se para a sociedade, no apoio aos processos de auto-organização de grupos socialmente excluídos, e também para a universidade, produzindo insumos para pesquisa, construindo processos de aprendizagem e mobilizando e integrando diversas áreas do saber e campos de atuação profissional.

Atualmente há mais de cem Ites localizadas em IES de todo o país, e, indo contra a tendência histórica de marginalização da extensão universitária perante o ensino e a pesquisa, a prática das Ites caracteriza-se como importante exemplo para o resgate da funcionalidade das universidades públicas brasileiras em direção à produção de conhecimento que contribua com a transformação social.

2 O PROGRAMA NACIONAL DE INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES (PRONINC)

O último mapeamento nacional de empreendimentos econômicos solidários (EES), realizado entre os anos de 2009 e 2013 pela Senaes para a formação do Sistema de Informações da Economia Solidária (Sies) registrou, em número absoluto, 19.708 EES, entre grupos informais, associações, cooperativas ou sociedades mercantis. Do total de empreendimentos, identificou-se que 41% concentram-se na região Nordeste, seguida pela região Sul (17%), pelo Norte e pelo Sudeste (ambos com 16%) e pelo Centro-Oeste (10%). Cerca de 55% dos EES atuam na área rural, 35% na área urbana e 10% em zonas consideradas “mistas”. O número total de trabalhadores envolvidos nessas organizações é de 1.423.631.⁸

Apesar dos números exibidos pelo mapeamento, os EES ainda apresentam limitações de recursos e contam com poucas políticas públicas que compreendam as especificidades do setor. A maioria dos empreendimentos sobrevive em situações precárias, enfrentando dificuldades de gestão, acesso a crédito, espaços de comercialização e tecnologia. Nesse sentido, apoiar os empreendimentos na busca por enfrentar essas dificuldades e por conquistar melhores condições de vida e trabalho é o principal objetivo das Ites.

As Ites são iniciativas acadêmicas que têm como prática fazer interagir o meio universitário com grupos de trabalhadores que buscam construir um empreendimento econômico cooperativo. Inicialmente, surgiram com o objetivo de oferecer formas permanentes de geração de trabalho e renda para indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social e econômica. No entanto, ao longo dos anos, as incubadoras amadureceram sua proposta e hoje apoiam a formação e a consolidação dos empreendimentos, além de terem enfoques mais amplos, como o apoio a cadeias produtivas e redes de comercialização,

8. Para uma análise dos dados do Sies, ver Silva (2017a; 2017b; 2017c).

e buscam igualmente transformar internamente a universidade, aproximando-a dos interesses, dos desejos e das necessidades dos setores populares (Della Vechia *et al.*, 2011).

O Proninc pode ser considerado uma das mais relevantes políticas do campo da economia solidária, uma vez que atua de forma estratégica, ao financiar, simultaneamente, empreendimentos de economia solidária e grupos de pesquisadores, técnicos e estudantes comprometidos em produzir conhecimento a partir das demandas populares. Nesse sentido, o programa une o governo federal – por meio das secretarias, dos ministérios e das instituições de fomento –, a academia e os setores populares, contribuindo para a formação e o fortalecimento de quadros em diferentes meios. Embora seus primeiros passos tenham sido dados no final da década de 1990, foi a partir da criação da Senaes/MTE, em 2003, que ele começou a estruturar-se como política pública continuada.

A partir de 2005, a Senaes direcionou esforços para consolidar uma política de monitoramento e avaliação do Proninc. O primeiro trabalho de avaliação foi feito pela Fase. Os resultados desse esforço avaliativo, que perduraram pelos anos de 2005 e 2006, encontram-se materializados no documento intitulado *Diagnóstico e Impactos do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares*, publicado em 2007. Na ocasião, foram visitadas 33 incubadoras e 315 empreendimentos. Já a segunda avaliação foi realizada entre janeiro de 2010 e março de 2011 pelo IADH. O recorte dessa avaliação foram 65 incubadoras apoiadas pelos editais do Proninc, tendo sido visitadas 54 incubadoras e 171 empreendimentos.⁹

Além dos trabalhos regulares de avaliação, foi constituído um comitê gestor ampliado para construir um processo permanente de monitoramento do programa. Cunha (2012) destaca que, segundo as orientações do comitê gestor, há a “necessidade de realização de avaliação externa, de caráter quantitativo e qualitativo, que contemple os seguintes eixos de análise: caracterização e desempenho das incubadoras; perfil e desempenho dos empreendimentos; e gestão do programa”.

Em 2010, por meio do Decreto nº 7.357, o Proninc foi implementado formalmente, sendo constituído um comitê gestor responsável pela execução e pelo acompanhamento das ações previstas. Cunha (2012) destaca que, segundo as orientações do comitê gestor, há a necessidade de realizações periódicas de avaliação externa, de caráter quantitativo e qualitativo, que aborde os seguintes eixos de análise: caracterização e desempenho das incubadoras; perfil e desempenho dos empreendimentos; e gestão e operacionalização do programa.

No atual momento, o comitê gestor do Proninc encontra-se desativado. Essa situação complexifica-se, uma vez que, devido às mudanças políticas recentes ocorridas no país, o Proninc também corre risco de interrupção. A Senaes tornou-se uma subsecretaria e grande parte dos quadros técnicos que, historicamente, lutaram para construí-la, já não fazem mais parte de sua composição. A avaliação da Chamada Pública nº 89/2013, descrita neste artigo, representa a terceira fase do processo de monitoramento do Proninc, e esperamos que possa contribuir para subsidiar as ações necessárias à manutenção e ao fortalecimento do programa, além de estimular a reativação do comitê gestor.

9. Os dois relatórios das avaliações anteriores, assim como o desta avaliação, podem ser acessados no portal: <<https://nides.ufjf.br/indes.php/proninc>>. Acesso em: 26 set. 2017.

3 AVALIAÇÃO PRONINC 2017

3.1 A Chamada Pública nº 89/2013

A partir de 2013, o programa iniciou um novo formato de implementação a partir da parceria entre a Senaes/MTE, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Secis/MCTI). A Chamada MCTI/Secis/MTE/Senaes/CNPq nº 89/2013 teve por objetivo selecionar propostas para apoio financeiro a projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e extensão que objetivam a incubação de EES. Esse objetivo mais geral desdobrava-se em cinco outros, que se encontravam assim descritos no texto da chamada:

- i) construir referencial conceitual e metodológico acerca dos processos de incubação e de acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários (EES) pós-incubação;
- ii) estimular o aprimoramento das metodologias de incubação de EES articuladas a processos de desenvolvimento territorial e regional;
- iii) desenvolver processos de incubação de EES e/ou redes de cooperação;
- iv) capacitar, no âmbito da economia solidária, docentes, técnicos, discentes e participantes dos projetos incubados;
- v) promover a articulação entre as atividades de pesquisa, desenvolvimento e aplicação de tecnologia social e as políticas públicas de fomento à economia solidária (Brasil, 2013).

A principal novidade trazida pela chamada foi a execução de recursos por meio do CNPq, que, por intermédio do cartão-pesquisador, concedia aos responsáveis pelos projetos maior autonomia para o gerenciamento dos recursos. Foram previstos um total de R\$ 19,9 milhões, de onde R\$ 16 milhões eram oriundos diretamente do Orçamento Geral da União (ação orçamentária 20YT – Fomento e Fortalecimento de Empreendimentos Econômicos Solidários e Suas Redes de Cooperação) e R\$ 3,89 milhões do Programa 2021 de Apoio a Projetos de Tecnologia Social.

Assim, com o objetivo de dar prosseguimento ao processo de monitoramento e avaliação dos resultados do Proninc, a Senaes entrou em contato, no segundo semestre de 2015, com o Soltec/UFRJ para realizar a coordenação da terceira avaliação do Proninc, a ser conduzida nos anos de 2016 e 2017.

O processo de pesquisa coordenado pelo Soltec/UFRJ, como avaliador externo, foi construído, desde o princípio, em intenso diálogo com a própria Senaes e com as duas redes que articulam as Ites no país: Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) e Rede Unitrabalho, como será detalhado no próximo item. O caráter participativo da avaliação garantiu uma qualificada participação dos estudantes, técnicos e professores que trabalham no cotidiano das incubadoras e que possuem a experiência da incubação.

3.2 Metodologia

A avaliação do Proninc 2017 teve como objetivo analisar os resultados da Chamada nº 89/2013, em que 84 incubadoras acessaram aos recursos da política pública, caracterizadas em linha A para as incubadoras que já possuíam histórico de atuação no Proninc, e linha B para as que nunca tinham sido apoiadas pelo programa.

Desse universo, foram avaliadas 64 incubadoras, sendo todas as 41 da linha B e uma amostra de 23 das 43 das incubadoras de linha A (53%). A escolha dessas incubadoras levou em consideração fatores ligados à distribuição regional e à facilidade de acesso, além de incluir casos identificados como referências importantes para o campo da incubação de empreendimentos solidários, de acordo com integrantes das duas redes de incubadoras. Para cada incubadora avaliada, ficou prevista também a visita a dois empreendimentos apoiados, totalizando 128. Com isso, buscou-se alcançar uma análise mais ampla e que incluísse também a perspectiva dos trabalhadores apoiados.

A pesquisa, além de quantitativa e qualitativa, possuía o pressuposto de desenvolver um processo participativo, que permitisse envolver os integrantes das incubadoras e as duas redes de incubadoras do país nas diferentes etapas de construção do processo de avaliação, quais sejam: *i)* formação da equipe de pesquisa; *ii)* construção do modelo de avaliação; *iii)* visita às incubadoras e aplicação de questionários às incubadoras e aos empreendimentos; *iv)* análise e sistematização dos dados qualitativos e quantitativos; *v)* seminário nacional, com as 84 incubadoras; e *vi)* consolidação do relatório final.

Toda a estrutura da avaliação foi debatida coletivamente, por meio de seminários participativos para discussão dos indicadores, das ferramentas de pesquisa e das diretrizes do trabalho de campo. Por meio dessa dinâmica, constituiu-se o ferramental de análise da pesquisa, que incluía: um questionário prévio à visita; um questionário presencial, realizado com o coordenador ou com a equipe de coordenação da incubadora; e roteiros de entrevistas com os integrantes dos empreendimentos, os estudantes participantes e egressos da incubadora e com os gestores das universidades, em geral pró-reitores de extensão.

Além da visão do trabalho da incubadora, foi uma demanda da Senaes/MTE avaliar a execução do edital por meio do CNPq. Dessa forma, a avaliação estruturou-se em cinco dimensões: *i)* estrutura e funcionamento interno – estrutura física, tamanho e multidisciplinaridade das equipes, forma de gestão; *ii)* relação com os empreendimentos de economia solidária – metodologias de incubação, inovações tecnológicas e organizacionais geradas, impacto nos empreendimentos; *iii)* relação com as IES – grau de formalização junto às IES, integração entre ensino, pesquisa e extensão, formação dos integrantes; *iv)* relação com o movimento de economia solidária – capacidade de crítica à economia capitalista, parcerias, participação em fóruns de economia solidária e de políticas públicas; e *v)* operacionalização da Chamada nº 89/2013 – gestão dos recursos, comunicação com CNPq.

4 RESULTADOS

Nesta seção iremos apresentar os principais resultados obtidos a partir da avaliação do Programa de Incubadoras de Cooperativas Populares realizado nos anos de 2016 e 2017. É importante salientar que expomos aqui apenas uma parte da totalidade dos dados obtidos a partir da avaliação, buscando selecionar os tópicos mais relevantes para serem abordados no espaço disponível.¹⁰ Dessa maneira, iremos começar pelos resultados pertinentes à estrutura e ao funcionamento interno da incubadora, para, em seguida, tratar das relações das Ites com os empreendimentos incubados, com as IES e, finalmente, com o movimento de economia solidária.

10. A versão completa do relatório de avaliação pode ser acessada em: <<https://goo.gl/gE2NW7>>.

As Ites vêm consolidando um campo de atuação da universidade no apoio a empreendimentos de economia solidária, estando presente em praticamente todos os estados do país. Atualmente, a Senaes identifica que há em torno de 110 Ites em funcionamento no país, envolvendo estudantes, professores, pesquisadores e técnicos das IES.

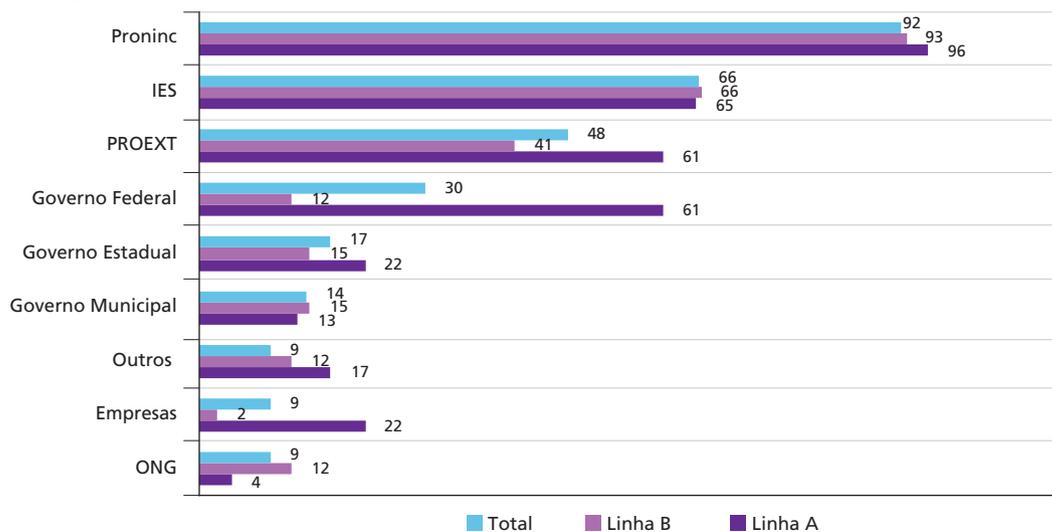
As incubadoras avaliadas distribuem-se predominantemente nas regiões Sudeste (27%), Sul (26%) e Nordeste (24%). Com menor participação estão as regiões Centro-Oeste (16%) e Norte (7%). Há que se notar que apenas 35% encontram-se em capitais ou regiões metropolitanas, ao passo que o restante (65%) está instalado no interior de seus estados, o que indica uma boa capilaridade do programa. Já no que tange ao ambiente institucional, metade das Ites estudadas localizam-se em universidades federais, sendo seguidas pelas universidades estaduais (19%), pelos institutos federais/centros federais de educação Tecnológica (Cefets) (14%), pelas instituições privadas (11%) e pelos parques tecnológicos (3%).

Com relação às fontes de recursos, foi possível constatar que as Ites pesquisadas contam com financiamento de diversos parceiros. Os principais foram: o Proninc, com 93%; as IES, com 66%; o Programa de Extensão Universitária (Proext), com 48%; outras parcerias do governo federal, com 30%; o governo estadual, com 17%; e o governo municipal, com 15%.¹¹

GRÁFICO 1

Recursos acessados entre 2014 e 2016 pelas incubadoras por linha

(Em %)



Fonte: Avaliação Proninc 2017 (SOLTEC/UFRJ, 2017).

11. Dada a possibilidade dos entrevistados de marcar mais de uma opção, a soma das porcentagens excede 100%. Isso ocorreu com diversas perguntas que admitiam resposta múltipla.

Constata-se, assim, que os recursos do Proninc e outros recursos federais têm grande relevância para a manutenção das atividades de incubação. A proporção de recursos Proninc em relação ao total de recursos da incubadora foi observada como alta, principalmente nas incubadoras da linha B, que declaram que de 80% a 100% dos recursos são oriundos dessa fonte. Já as incubadoras de linha A, mais antigas, conseguem diversificar as fontes de recursos, buscando incorporar outros financiamentos advindos dos âmbitos estadual e municipal, inclusive do setor privado ou do terceiro setor.

Os resultados indicam também que a autogestão é um horizonte buscado por grande parte das incubadoras, que podem ser consideradas uma espécie de “laboratório” nesse sentido. Para além de idealizações, as incubadoras contribuem fornecendo experiências coletivas de funcionamento e tomada de decisões que enriquecem a trajetória dos seus participantes, além de oferecerem modelos possíveis de funcionamento que concorrem com as formas já instaladas no âmbito acadêmico e no setor produtivo, mais verticais e hierárquicas. No espaço das incubadoras, a autogestão é criada, testada, reformulada e aprimorada de forma constante.

Quanto aos empreendimentos incubados, os dados da pesquisa evidenciaram que, entre 2014 e 2016, foram incubados 776 empreendimentos¹² pelas 64 incubadoras visitadas, permitindo alcançar mais de 22 mil trabalhadores¹³ de diversos setores produtivos. Com o processo de incubação desses empreendimentos, foi possível gerar inovações tecnológicas e organizacionais de processos, artefatos e de ferramentas de gestão. Cerca de 89% das incubadoras declararam ter realizado algum tipo de inovação. Esses dados corroboram com a hipótese de que as Ites representam um estímulo à inovação, principalmente na perspectiva da tecnologia social e da inovação social.

Um dos objetivos de atuação do Proninc por meio da Chamada nº 89/2013 era gerar interfaces com outras políticas de âmbito federal focalizadas no combate às desigualdades sociais. Nesse sentido, era importante atingir, mediante o apoio às incubadoras, grupos vulneráveis social e/ou economicamente, procurando inseri-los em atividades de geração de trabalho e renda. Podemos identificar que os grupos apoiados pelas Ites são muito próximos ao público-alvo do PBSM, com forte atuação de agricultores familiares, catadores de material reciclável, artesãos e trabalhadores desempregados. A frequência total de empreendimentos por segmentos pode ser conferida na tabela 1.

12. A projeção do número de empreendimentos para as 84 incubadoras entre 2014 e 2016 é de 1.106 EES, calculados com base na média da linha A.

13. O levantamento do número de trabalhadores deu-se a partir de questionário respondido autonomamente pelos coordenadores. Por problemas no preenchimento, dos 776 empreendimentos levantados, não foi respondido o número de trabalhadores para 62 empreendimentos, o que levaria a uma projeção, usando a média das respostas, de 24.521 trabalhadores beneficiados pelas 64 incubadoras. Ampliando para as 84 da chamada, esse número chegaria a 32.009 trabalhadores.

TABELA 1

Empreendimentos por segmento

| | Frequência | (%) |
|---|------------|--------------|
| Artesãos | 200 | 25,8 |
| Agricultores familiares | 184 | 23,7 |
| Catadores de material reciclável | 114 | 14,7 |
| Outros autônomos | 58 | 7,5 |
| Beneficiadores(as) de alimentos | 36 | 4,6 |
| Assentados da reforma agrária | 19 | 2,4 |
| Artistas | 16 | 2,1 |
| Desempregados/desocupados | 14 | 1,8 |
| Técnicos, profissionais de nível superior | 9 | 1,2 |
| Outros | 94 | 12,1 |
| Não responde | 32 | 4,1 |
| Total | 776 | 100,0 |

Fonte: Avaliação Proninc 2017 (SOLTEC/UFRJ, 2017).

Além do trabalho de assessorar empreendimentos econômicos solidários, as incubadoras têm consolidado seu trabalho por meio da sua institucionalização e do reconhecimento no interior das IES. A maioria das incubadoras está formalizada dentro da sua instituição, embora apenas a metade esteja efetivamente institucionalizada. Muitas incubadoras estão diretamente ligadas a pró-reitorias de extensão, indicando como a atuação das incubadoras está muito ligada a uma política de fortalecimento da extensão nas IES. Contudo, é preciso destacar que tem surgido, entre os grupos mais recentes, uma maior diversidade de alocação institucional.

De acordo com a pesquisa, quase 52% das Ites afirmaram ser institucionalizadas na IES, sendo registrado um índice maior entre as incubadoras de linha A (74%) do que na linha B (39%). A institucionalização caracterizou-se como uma inserção mais estável e duradoura da incubadora na estrutura da IES, dada por meio de publicações de portarias ou no Diário Oficial da União, pela existência de docentes ou funcionários alocados ou pela inserção no estatuto da IES. Entre todos que responderam que a incubadora era institucionalizada, os fatores mais elencados foram portaria (55%) e existência de docentes e/ou funcionários alocados (55%), seguidos de inserção no estatuto da IES (42%).

Os dados demonstram que os motivos que dificultam a institucionalização são diferentes entre as incubadoras mais antigas e as mais novas. Enquanto as de linha A já são majoritariamente institucionalizadas, as de linha B apontam que o motivo principal não é a falta de recursos, mas sim uma inadequação diante das formas já preexistentes dentro das IES, o que leva a institucionalização a ocupar um papel não prioritário na organização.

Com relação à composição da equipe, os dados da pesquisa revelaram que, no período entre 2014 e 2016 nas 64 incubadoras avaliadas, 1.853 integrantes participaram das equipes, incluindo pessoal remunerado e voluntários (1.022 nas incubadoras da linha A e 831 nas de linha B). Desses, 993 eram estudantes de graduação, 311 professores e 103 estudantes de pós-graduação, evidenciando a formação de quadros para a economia solidária como

um dos principais legados do trabalho das incubadoras. Quanto à produção acadêmica, reforçando a dimensão da pesquisa como essencial para a realização da extensão, há dois grandes destaques: as apresentações de trabalho e palestras; e as publicações de trabalhos em anais de eventos. É preciso destacar também as monografias (270), as dissertações (82) e as teses (32), que, juntas, somam 384 publicações que abordam temas acerca do cotidiano dos empreendimentos e das incubadoras.

TABELA 2

Menções sobre articulação com programas ou políticas públicas

| Articulação com programas ou políticas públicas | |
|--|-----------|
| Políticas de economia solidária (total) | 22 |
| Políticas de economia solidária (genérico) | 4 |
| Políticas de economia solidária (municipal) | 8 |
| Políticas de economia solidária (estadual) | 7 |
| Políticas de economia solidária (federal) | 3 |
| Política ambiental (total) | 20 |
| Política ambiental (resíduos sólidos) | 19 |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar/Programa de Aquisição de Alimentos (PAA/Pnae) | 15 |
| Agricultura e desenvolvimento rural | 10 |
| Saúde/saúde mental | 9 |
| Geração de trabalho e renda | 8 |
| Educação de jovens e adultos ou no campo | 4 |
| Não houve grandes articulações | 2 |
| Total válido | 90 |

Fonte: Avaliação Proninc 2017 (SOLTEC/UFRJ, 2017).

Para o campo da economia solidária, as incubadoras constituem-se como atores fundamentais. Ficou evidente a importância da sua atuação na difusão da temática e no fortalecimento de políticas públicas de apoio. De forma geral, as incubadoras apresentam uma gama importante de parceiros institucionais e constituem-se como uma referência nos territórios em que atuam, muitas vezes impulsionando políticas nos âmbitos local e regional, mobilizando as mais variadas instituições para apoiar iniciativas para o campo da economia solidária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso destacar que o período de pouco mais de um ano em que se desenvolveu a pesquisa descrita neste trabalho não foi suficiente para explorar o mundo das Ites da forma como desejaríamos. As análises realizadas foram orientadas pelas decisões da equipe em paralelo ao diálogo realizado com as incubadoras e as redes de incubadoras, mas acreditamos que o robusto banco de dados desenvolvido por meio do trabalho de campo poderá subsidiar uma infinidade de outras correlações e pesquisas. Além disso, há um grande número de registros qualitativos sobre o trabalho das incubadoras coletados a partir do diálogo com os estudantes, os gestores das IES e os trabalhadores dos empreendimentos que podem ser analisados de diferentes perspectivas.

Algumas das possibilidades de aprofundamento da pesquisa constituem-se em uma análise mais detalhada da diversidade de projetos presentes nas incubadoras de linha B, a construção de tipologias de metodologias de incubação e também um estudo sobre os custos da incubação, que poderia auxiliar o desenvolvimento da política pública.

O desenvolvimento do método da proposta delineada para a avaliação do Proninc 2017, com as conquistas e os desafios de se desenhar e implantar uma avaliação de uma política pública envolvendo seus beneficiários, permitiu-nos perceber que a participação dos envolvidos cotidianamente no trabalho das incubadoras qualificou substancialmente as ferramentas de pesquisa, embora sempre houvesse a necessidade de estarmos atentos ao distanciamento crítico necessário para não haver um direcionamento tendencioso da pesquisa.

Ao longo da pesquisa, tivemos a preocupação de que os resultados não ficassem restritos ao ambiente acadêmico e que também dessem conta de demonstrar a importância e a representatividade do Proninc enquanto política pública de apoio à economia solidária e à extensão universitária. Nesse sentido, a avaliação procurou ter como resultado outros produtos, além do relatório, capazes de aumentar o alcance e facilitar a difusão de seus resultados. No campo audiovisual, serão divulgados dois vídeos: o primeiro retrata o processo participativo realizado para a avaliação Proninc 2017, e o segundo apresenta a trajetória do Proninc, trazendo reflexões sobre seus impactos, desafios e sua perspectiva para os próximos anos. No campo teórico e metodológico, está sendo finalizada uma publicação denominada *Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária*, uma coletânea de artigos elaborados por integrantes das incubadoras e outros pesquisadores e intelectuais que refletem sobre esse campo. Também foi desenvolvido um portal para facilitar o acesso ao relatório final da pesquisa e a todos os outros produtos gerados e documentos utilizados em seu período de realização.¹⁴

As incubadoras tecnológicas de economia solidárias espalhadas pelas cinco regiões do Brasil constituem-se, atualmente, como um dos principais campos de fortalecimento da extensão no país, principalmente no âmbito da geração de trabalho e renda. Essa constatação reforça a necessidade de processos avaliativos de uma política pública de apoio à extensão, como o aqui apresentado, como fundamentais para seguirmos consolidando práticas sólidas metodologicamente, que avancem na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e permitam fortalecer a relação universidade-sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Chamada MCTI/Secis/MTE/Senaes/CNPq no 89/2013**. Brasília: MCTI, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Bg5BZj>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

CUNHA, Gabriela C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

14. Disponível em: <<https://goo.gl/ey7P4C>>. Acesso em: 26 set. 2017.

DELLA VECHIA, Renato *et al.* A rede de ITCPs: passado, presente e alguns desafios para o futuro. **Diálogo**, Canoas, n. 18, p. 115-144, 2011.

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

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão, n. 2268).

SOLTEC/UFRJ - Núcleo de Solidariedade Técnica Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Avaliação Proninc: avaliação participativa, qualitativa e quantitativa das ações do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Relatório Final**. Rio de Janeiro: Soltec/UFRJ, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

IADH – INSTITUTO DE ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Avaliação do Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários – Proninc: Relatório Final**. Recife: IADH, 2011.

LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio. Economia solidária. *In*: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.) **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

VICTÓRIA, Lia Beatriz Gomes. **O Proninc e seu reflexo na ação social das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2011.

TECNOLOGIAS SOCIAIS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: PROJETOS CERTIFICADOS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

Graziela Ferrero Zucoloto¹
Larissa de Souza Pereira²

1 INTRODUÇÃO

A relação entre ciência, tecnologia e inovação (CT&I), por um lado, e inclusão social, por outro, ainda é pouco explorada. Avaliações de impacto e propostas de políticas públicas de CT&I em geral colocam entre suas metas o aumento da competitividade e da produtividade e o fortalecimento de segmentos de alta tecnologia. O atendimento a demandas sociais aparece, comparativamente, de forma marginal, em especial quando tais problemas impactam especificamente as camadas de menor renda da população. Contudo, e como parte da mesma lógica, as análises e as proposições de programas sociais em sua maioria deixam a CT&I de fora.

Ainda assim, há um número crescente de instituições e pesquisadores dedicando-se a estudar a fronteira entre CT&I e inclusão social. Simplificadamente, a fronteira entre esta relação apresenta-se de duas formas:

- a) CT&I e seus impactos em grupos socioeconomicamente menos favorecidos;
- b) participação direta na geração e apropriação dos resultados da CT&I por grupos socioeconomicamente menos favorecidos.

No primeiro caso, trata-se basicamente do impacto social das políticas e dos investimentos em CT&I, ou seja, de investimentos inovadores que apresentem melhoria na qualidade de vida dos grupos de menor renda/economicamente menos favorecidos. Tais investimentos podem ser desenvolvidos por empresas, com o apoio do governo, *sem necessariamente envolver a participação no controle e no desenvolvimento da tecnologia* pelos grupos beneficiados. No segundo caso, os grupos beneficiados são não apenas “consumidores” de tais tecnologias, mas colaboram diretamente no seu desenvolvimento e possuem *acesso, propriedade e controle* sobre elas. Em geral, caracterizam-se por baixa

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <graziela.zucoloto@ipea.gov.br>.

2. Bolsista do Ipea. *E-mail*: <larissa.pereira@ipea.gov.br>.

intensidade em capital e recursos financeiros limitados para seu desenvolvimento e implantação. O conceito de tecnologias sociais (TS) usado neste trabalho, apresentado na próxima seção, faz parte desta abordagem conceitual.

Este trabalho tem por objetivo analisar uma parte específica desta relação: a fronteira entre TS e economia solidária. A partir do conceito de TS adotado pela Fundação Banco do Brasil (FBB) e do banco de informações desta instituição, serão analisadas as TS diretamente relacionadas a empreendimentos econômicos solidários (EES), cadastradas entre 2001 e 2017.

Após esta introdução, discute-se, na seção 2, o conceito de TS e sua fronteira com a economia solidária. Na seção 3 apresenta-se a FBB e sua relação com TS. Na seção 4 consta a metodologia, e, na seção 4, a análise dos resultados. A seção 6 apresenta as conclusões.

2 CONCEITOS DE TECNOLOGIA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

De acordo com a FBB:

o conceito de tecnologia social abrange metodologias, técnicas ou produtos desenvolvidos em interação com a comunidade em busca de efetivas soluções para problemas sociais ali existentes. Quando criadas, podem ser reaplicadas em diversas localidades, respeitando as diferenças culturais. É um conceito inovador de desenvolvimento, pois considera a participação coletiva desde o processo de organização, desenvolvimento, implementação e disseminação (FBB, 2017b, p. 28).

A discussão em torno da TS surge a partir da percepção de que as tecnologias convencionais (TCs), ainda que eficientes para a promoção da competitividade e lucratividade das empresas, em sua maioria, não conseguem promover a inclusão social e minimizar os problemas socioambientais, podendo inclusive os agravar. A TS apresenta-se como alternativa para problemas estruturais das camadas mais excluídas da sociedade, trazendo soluções simples e efetivas para temas como educação, meio ambiente, energia, alimentação, habitação, água, trabalho e renda, saúde, entre outros.

A TS considera que a tecnologia não é neutra nem determinista, dependendo umbilicalmente de escolhas e caminhos feitos na sociedade. Ao não ser linear, o desenvolvimento tecnológico pode se desdobrar em diversas direções, e não somente em progresso generalizado e equitativo.

A partir das definições apresentadas em Lima e Dagnino (2013) e Jesus e Costa (2013), a TS pode ser simplificada com base em dois pontos relacionados à sua geração e ao seu destino: *i)* em relação à geração, a TS apresenta controle compartilhado e descentralizado, implica participação, empoderamento e autogestão por seus usuários, e faz um contraponto crítico ao modelo convencional de desenvolvimento tecnológico, propondo uma forma participativa de construir o conhecimento e fazer ciência; e *ii)* tem como destino as pessoas de baixa renda, “marginalizadas” ou em situação de risco social, sendo às vezes identificada como “tecnologia para a inclusão social”.

TS desenvolvidas em determinados contextos podem ser, e quase sempre são, úteis em mais de uma localidade ou para mais de um grupo ou coletivo, desde que se leve em

consideração as diferenças, de maior ou menor porte, entre eles. Neste sentido, a reaplicação é um dos conceitos-chave em torno das TS. É fundamental diferenciá-lo da simples replicação – cópia sem adaptações – das TS. Dadas as diferenças entre grupos e localidades, a nova aplicação da TS deverá levar em consideração as demandas e características locais e a elas se adaptar, sendo, portanto, reaplicada, e não simplesmente replicada.

Embora ainda aquém da intensidade desejada, a temática da TS tem gerado uma sensibilização crescente de gestores públicos, pesquisadores e representantes da sociedade civil. Os movimentos populares respondem pela demanda e pelo uso destas tecnologias, além de participarem de seu desenvolvimento. Outro agente central na difusão das TS é o Estado. Sem envolvimento governamental, estas podem se apresentar como boas práticas isoladas, mas não alcançarão a escala necessária para a solução de problemas estruturais.

Como ressalta Corrêa (2010), é importante ter cautela ao se refletir sobre as potencialidades das TS, não argumentando, também de forma determinista, que todas elas terão o poder por si de resolver os problemas de geração de trabalho e renda. É necessário diferenciar com clareza soluções estruturantes, que permitam o alcance dos objetivos desejados (seja renda, seja acesso a infraestruturas, seja melhoria ambiental, entre outros) de soluções assistencialistas, que somente melhoram de forma paliativa cenários de vulnerabilidade.

2.1 Tecnologia social e economia solidária

O paradigma da economia solidária emergiu no fim do século XX em um contexto de crise estrutural capitalista que afetou diretamente o emprego em nível mundial, com decréscimo de postos de trabalho formais e aumento da precarização (Lima e Dagnino, 2013). É definida como o conjunto de atividades econômicas organizadas de forma autogestionária, caracterizada por: propriedade dos meios de produção pelos trabalhadores em igual proporção (todos são proprietários e trabalhadores); participação direta na administração; relações de trabalho não baseadas no assalariamento; controle coletivo do empreendimento; geração de trabalho e renda voltados à qualidade de vida (e não à geração máxima de lucro) e democracia direta (uma cabeça, um voto). As iniciativas econômicas que se organizam sobre esse paradigma abrangem diferentes formas de empreendimentos, tais como associações agrícolas e unidades agroindustriais, fábricas de pequeno porte, centrais de reciclagem de resíduos sólidos, agências prestadoras de serviços (Silva, 2017a), além de atividades ligadas ao artesanato e vestuário, entre outras.³

De acordo com Singer e Kruppa (2004), especialmente em países periféricos, a economia informal não foi nem poderá ser incorporada ao setor formal. O caminho a seguir envolve incluir os excluídos (os situados na economia informal) não na economia formal, mas promovendo a geração de trabalho, renda e dignidade por meio da economia solidária. Para que esta inclusão ocorra e os EES fortaleçam-se, é essencial que novos conhecimentos

3. Como ressalta Silva (2017b), as definições existentes dentro deste campo teórico divergem principalmente no tocante à capacidade de transformação socioeconômica destas iniciativas: alguns teóricos a apontam como respostas pontuais de grupos populares isolados e em situação de exclusão social, outros a enxergam como instrumentos concretos para um avanço rumo à superação do capitalismo. Portanto, o apoio à economia solidária faz parte do contexto de inclusão social discutido anteriormente, ainda que seu conceito possa ser mais abrangente.

sejam produzidos. Assim, as TS surgem também como uma forma de integração, aprimoramento e solução de problemas identificados nestes empreendimentos.

Para Lima e Dagnino (2013), os movimentos de economia solidária e TS apresentam convergências teóricas e empíricas, sendo que as TS podem colaborar no aprimoramento e na solução para EES. Soluções técnicas para EES podem ser elaboradas em parceria com diversos grupos que desenvolvem TS. Em suma, TS e economia solidária têm propostas conceituais altamente integradoras, sendo que as TS têm a capacidade de contribuir com o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários.

3 FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM AS TECNOLOGIAS SOCIAIS

A FBB atua na identificação e na mobilização de atores sociais na busca por soluções voltadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades brasileiras. Suas ações são concentradas em cinco vetores de atuação: água, agroecologia, agroindústria, resíduos sólidos e educação.

Desde a sua criação, em 1985, a FBB atua no campo da ciência e tecnologia (C&T), apoiando projetos sociais e de pesquisa. Por meio das TS, este tema foi internalizado de forma mais significativa a partir da criação, em 2001, do Banco de Tecnologias Sociais (BTS). O BTS é uma base de informações sobre as TS certificadas no âmbito do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social. Realizado a cada dois anos, este prêmio tem por objetivo identificar, certificar, premiar e difundir TS já aplicadas, implementadas em âmbito local, regional ou nacional. Atualmente, cada uma das vencedoras recebe R\$ 50 mil para aplicar na própria tecnologia, buscando seu aprimoramento e expansão.

Em nove edições realizadas, de 2001 a 2017, foram certificadas 1.011 tecnologias em oito áreas, sendo: alimentação (80), educação (340), energia (14), geração de renda (222), habitação (26), meio ambiente (129), recursos hídricos (78) e saúde (122).

De acordo com o regulamento da nona edição, para ser certificada, as tecnologias precisam: *i)* estar em atividade há, pelo menos, dois anos; *ii)* possuir evidências efetivas de transformação social; *iii)* estar sistematizada a ponto de tornar possível sua reaplicação em outras comunidades; *iv)* contar com a interação da comunidade na sua concepção ou ter sido apropriada por ela em seu desenvolvimento ou reaplicação; *v)* respeitar os seguintes princípios e valores: protagonismo social; respeito cultural; cuidado ambiental; e solidariedade econômica.

4 METODOLOGIA

A análise baseia-se em TS do BTS da FBB, acessado em agosto de 2017. Utilizou-se o termo “economia solidária” no campo “palavra-chave”, que identifica o uso da expressão no título ou no resumo das tecnologias. As 27 TS identificadas⁴ foram analisadas de acordo com as seguintes informações disponíveis no BTS: tema (principal e subtema);

4. A partir dos conceitos de TS e economia solidária analisados anteriormente, podem existir diversas outras TS disponíveis no banco associadas à economia solidária. Entretanto, neste primeiro levantamento, optou-se por concentrar a análise somente naquelas em que o termo “economia solidária” é utilizado de forma explícita. Possibilidade adicional seria incluir, além do termo “economia solidária”, expressões correlatas, como “empreendimentos econômicos solidários”, entre outros.

instituição responsável pelo desenvolvimento da TS (nome, localização, CNPJ e natureza jurídica);⁵ público atendido; locais em que a TS foi implementada e instituições parceiras (nome, natureza jurídica e tipo de apoio). Entre as 27, cinco tecnologias foram finalistas ao prêmio, nos anos de 2009, 2011, 2013 e 2017.⁶

Além dessas características gerais, as TS foram classificadas, por afinidade, em seis grupos, para os quais foi realizada uma análise mais detalhada a partir de seus objetivos (geral e específico); setor de atuação; problema a ser resolvido (e como foi solucionado); resultados alcançados; valor da implantação da tecnologia (custo); valor *per capita* e impacto na renda.

5 RESULTADOS

5.1 Características gerais

5.1.1 Tema principal e subtema

As tecnologias podem ser classificadas a partir de seu tema principal e subtema (ou tema secundário) nas seguintes categorias: alimentação, educação, energia, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, renda e saúde.

Renda e educação foram os grandes temas das tecnologias analisadas. A maior parte tem como temática principal a geração de renda, seguida por educação, alimentação e meio ambiente, e recursos hídricos. Em dois casos, esta informação não foi declarada. Como subtema, educação aparece como o mais relevante, seguida por renda, alimentação e meio ambiente. Ainda, em nove casos o subtema não foi divulgado. Energia, habitação e saúde não aparecem em nenhuma das TS analisadas.⁷

TABELA 1

Classificação das TS por tema principal e subtema

| Tema principal/ subtema | Alimentação | Educação | Meio ambiente | Renda | Não informado | Total – tema principal |
|----------------------------|-------------|----------|---------------|----------|---------------|---------------------------|
| Renda | 1 | 8 | 1 | - | 7 | 17 |
| Educação | 1 | - | - | 2 | - | 3 |
| Alimentação | - | - | - | 2 | - | 2 |
| Meio ambiente | - | 1 | - | 1 | - | 2 |
| Recursos hídricos | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Não informado | - | - | - | - | 2 | 2 |
| Total – subtema | 3 | 9 | 1 | 5 | 9 | 27 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

5. CNPJ e natureza jurídica não constam do BTS. A partir do nome das instituições identificou-se o CNPJ. A classificação destas instituições foi realizada pela busca do CNPJ no sítio da Receita Federal: <<https://goo.gl/lw0Bjh>>.

6. A lista de vencedoras de 2017 será apresentada em novembro deste ano. Portanto, a tecnologia finalista em 2017 ainda poderá ser vencedora do prêmio.

7. É importante esclarecer que esta classificação foi realizada pelas instituições responsáveis pela tecnologia. A partir da leitura dos dossiês, os leitores podem identificar outras temáticas com as quais as tecnologias parecem estar relacionadas.

5.1.2 Por instituição responsável pelo desenvolvimento da tecnologia

Localidade da instituição

Nordeste e Sudeste são as principais regiões de origem das instituições responsáveis pelo desenvolvimento de TS com foco em economia solidária. No Nordeste, estas se concentram na Bahia e em Pernambuco, enquanto no Sudeste todos os quatro estados estão presentes. No Sul, das sete tecnologias identificadas, seis delas têm origem no Rio Grande do Sul. Centro-Oeste e Norte são as regiões de origem de apenas uma instituição.

TABELA 2

Classificação das TS por região e estado da instituição

| Estados/região | NE | SE | S | CO | N | Total |
|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| BA | 6 | - | - | - | - | 6 |
| RS | - | - | 6 | - | - | 6 |
| PE | 3 | - | - | - | - | 3 |
| SP | - | 3 | - | - | - | 3 |
| ES | - | 2 | - | - | - | 2 |
| MG | - | 2 | - | - | - | 2 |
| RJ | - | 2 | - | - | - | 2 |
| AM | - | - | - | - | 1 | 1 |
| MS | - | - | - | 1 | - | 1 |
| PR | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Total | 9 | 9 | 7 | 1 | 1 | 27 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

Natureza jurídica⁸

A maior parte das instituições responsáveis pelas TS foi classificada como associação privada. A autarquia federal é representada por uma universidade (Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila). Entre as fundações privadas, encontramos uma instituição religiosa (Fundação Luterana de Diaconia – FLD). Ainda, como órgão público, encontramos uma secretaria municipal.

TABELA 3

Classifica o das TS por natureza jurídica da institui o

| | |
|--|-----------|
| Associa o privada | 18 |
| Autarquia federal | 1 |
| Cooperativa | 4 |
| Funda o privada | 3 |
|  rg o público do Poder Executivo municipal | 1 |
| Total geral | 27 |

Fonte: FBB e Receita Federal.
Elabora o dos autores.

8. A defini o de naturezas jurídicas pode ser encontrada em: <<https://goo.gl/a5fyxe>>. Acesso em: 27 set. 2017.

5.1.3 Público atendido

As instituições declaram quais foram os públicos atendidos pelas tecnologias desenvolvidas.⁹ A menor parte das TS é voltada a um público específico. Como mostrado na tabela 4, quatro TS tiveram apenas um único público como alvo, sendo em três casos as mulheres e em um a população em geral. Nas demais 23 TS, os públicos atendidos são diversificados, em sua maioria atendendo entre cinco e nove coletividades, sendo que em três casos ultrapassam vinte grupos diferentes.

TABELA 4

Classificação das TS por público atendido (quantidade)

| Público atendido | Quantidade de TS |
|------------------|------------------|
| 1 | 4 |
| >1<5 | 6 |
| ≥5<10 | 11 |
| ≥10<20 | 3 |
| ≥20 | 3 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

Os diversos públicos atendidos foram cadastrados pelas autoras nas seguintes categorias: *i*) perfil (mulheres; jovens; adulto; adolescentes; idosos; e portadores de deficiência); *ii*) profissão (agricultores familiares, assentados rurais, artesãos, empreendedores, catadores de material reciclável, desempregados, gestores públicos, jornalistas, pescadores, produtores rurais, professores, profissionais de saúde); *iii*) escolaridade (analfabetos e alunos dos ensinos básico, fundamental, médio e superior); *iv*) povos (afrodescendentes, povos tradicionais, população ribeirinha, povos indígenas, quilombolas); *v*) renda (população em situação de rua e famílias de baixa renda); *vi*) institucional (organização não governamental e lideranças comunitárias), além da população em geral.

No quesito “profissão”, destacam-se os agricultores familiares, artesãos e empreendedores (conjuntamente, 38 TS). Em perfil, os principais beneficiários foram as mulheres: dezessete TS tiveram como foco prioritário a geração de renda e o empoderamento do público feminino. Entre os povos, quatorze TS buscaram beneficiar afrodescendentes e/ou povos tradicionais.

TABELA 5

Classificação das TS por público atendido (tipo)

| | |
|--------------------|----|
| Profissão | 82 |
| Perfil | 45 |
| Povos | 23 |
| Renda | 12 |
| Institucional | 12 |
| Escolaridade | 9 |
| População em geral | 6 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

9. Assim como na declaração de temas, os leitores e pesquisadores podem identificar outros públicos que não foram explicitamente declarados nos documentos apresentados. Por exemplo, na TS Feira Orgânica Abio, o público-alvo poderia ser também população em geral, já que a disseminação de alimentos orgânicos é um dos objetivos, mas este público não aparece listado no dossiê.

5.1.4 Locais em que a TS foi implementada

Como discutido, as TS podem ser reaplicadas em diferentes ambientes.¹⁰ Todavia, a maior parte das TS analisadas (dezesete) foi implementada em um único lugar. Três tecnologias superaram vinte localidades, sendo que, em um caso, 41 locais foram identificados.

TABELA 6

Classificação das TS por local de implementação (quantidade)

| Locais em que a TS foi implementada | Quantidade de TS |
|-------------------------------------|------------------|
| 1 | 17 |
| >1<10 | 3 |
| ≥10<20 | 4 |
| ≥20 | 3 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

No total, as TS analisadas foram implementadas em 140 cidades de 22 estados presentes em todas as regiões do Brasil, ainda que poucas abranjam um número expressivo destas localidades. O Nordeste, além de ser líder (ao lado do Sudeste) na geração das TS, também é a região em que elas mais foram adotadas, com destaque novamente para o estado da Bahia (52 casos). Em seguida está a região Sul, impulsionada pelo Rio Grande do Sul (trinta casos). No Norte, somente seis localidades foram beneficiadas.¹¹

TABELA 7

Classificação das TS por local de implementação (estado e região)

| Estados/região | CO | N | NE | S | SE | Total |
|--------------------|----|---|----|----|----|-------|
| Alagoas | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Amapá | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Amazonas | - | 3 | - | - | - | 3 |
| Bahia | - | - | 52 | - | - | 52 |
| Distrito Federal | 7 | - | - | - | - | 7 |
| Espírito Santo | - | - | - | - | 5 | 5 |
| Goiás | 4 | - | - | - | - | 4 |
| Maranhão | - | - | 2 | - | - | 2 |
| Mato Grosso | 2 | - | - | - | - | 2 |
| Mato Grosso do Sul | 2 | - | - | - | - | 2 |
| Minas Gerais | - | - | - | - | 8 | 8 |
| Pará | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Paraná | - | - | - | 10 | - | 10 |
| Pernambuco | - | - | 17 | - | - | 17 |
| Piauí | - | - | 2 | - | - | 2 |
| Rio de Janeiro | - | - | - | - | 11 | 11 |

(Continua)

10. Nesta análise, as localidades representam a cidade em que a TS foi implementada. Em alguns casos, a mesma TS foi implementada em bairros diversos de uma mesma cidade, mas a título de simplificação foi considerada somente uma vez na análise realizada.

11. Os números identificados na tabela 8 indicam o somatório de vezes que um estado foi mencionado, seja porque várias TS foram implementadas nele ou porque a mesma TS foi implementada em várias cidades deste estado.

(Continuação)

| Estados/região | CO | N | NE | S | SE | Total |
|---------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Rio Grande do Norte | - | - | 3 | - | - | 3 |
| Rio Grande do Sul | - | - | - | 30 | - | 30 |
| Rondônia | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Santa Catarina | - | - | - | 3 | - | 3 |
| São Paulo | - | - | - | - | 11 | 11 |
| Sergipe | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Total | 15 | 6 | 78 | 43 | 35 | 177 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

5.1.5 Instituições parceiras

As instituições parcerias são relevantes no apoio ao desenvolvimento e reaplicação das TS. Entre estas TS selecionadas, cinco possuem somente um parceiro, e a maioria contou com a parceria de até dez instituições. Ao todo, foram identificadas 103 instituições parceiras, sendo que várias apoiaram mais de uma das 27 TS.¹²

TABELA 8

Classificação das TS por número de instituições parceiras

| Instituições parceiras | Número de TS |
|------------------------|--------------|
| 1 | 5 |
| >1<5 | 10 |
| ≥5<10 | 11 |
| ≥10 | 1 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

É possível ainda identificar a atuação das instituições parcerias nas TS. A tabela 9 apresenta um levantamento das principais expressões encontradas na descrição da atuação de tais instituições identificadas nas TS selecionadas. Destaca-se a importância do apoio financeiro, seguida da articulação, da capacitação e da divulgação das TS.

TABELA 9

Atuação das instituições parcerias nas TS

| Atuação | Número de TS |
|---|--------------|
| Financeiro/fomento | 35 |
| Articulação/diálogo/mobilização/intercâmbio | 18 |
| Capacitação/formação/treinamento/recursos humanos/professores | 16 |
| Divulgação/difusão | 15 |
| Apoio técnico/produção de material e organização | 14 |
| Desenvolvimento de funcionalidades/modelagem | 6 |
| Infraestrutura | 5 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

12. Cabe ainda ressaltar que algumas instituições, em especial a Petrobras, são mencionadas ao longo dos resumos e objetivos dos dossiês, mas não aparecem nas listas específicas de "instituições parceiras", o que indica uma subestimação das parcerias inseridas no local adequado da base de informações.

5.2 Classificação de TS

As 27 TS foram classificadas de acordo com suas afinidades de propósito em seis grupos que serão analisados em sequência:

- bancos comunitários, moedas sociais e microcrédito:
 - a) Banco Comunitário Chapadense;
 - b) Banco Comunitário de Desenvolvimento – a moeda social Kiriri;
 - c) Banco Comunitário de Desenvolvimento Social;
 - d) Banco Comunitário Verde Vida;
 - e) Fundo de Negócio “As Marias”;
 - f) Programa de Economia Solidária – empreendedorismo e inclusão social.

Essas seis tecnologias têm por objetivo estimular o desenvolvimento econômico local, viabilizando redes locais de consumo e produção, por meio da criação de bancos comunitários e moedas locais. Os bancos comunitários funcionam como agências bancárias em localidades nas quais estas inexistem, facilitando o pagamento de contas, o recebimento de recursos e o acesso a crédito a uma população até então sem tais possibilidades. Ainda, as moedas sociais, de circulação restrita a determinada localidade, permitem que a renda concentre-se em regiões específicas, fomentando o crescimento da produção, do comércio e do empreendedorismo local. No caso do Banco Comunitário Verde Vida, a TS apresenta uma característica adicional: a troca de produtos recicláveis por alimentos no supermercado solidário, fomentando também a consciência ambiental, por meio de produtos que antes eram descartáveis e passam a ter valor.

A partir dos dossiês destas TS, não é possível identificar o impacto da renda nas comunidades. Mencionam, de forma genérica, o fortalecimento do comércio local, alguns números relativos a empréstimos concedidos e empreendimentos cadastrados, melhoria da renda dos moradores e, no caso do Banco Comunitário Verde Viva, impacto socioambiental.

- alimentos orgânicos: relação direta entre produtor e consumidor – Feiras Orgânicas Abio: promovendo a economia solidária e grupos de consumo responsável (GCRs).

Essas tecnologias têm por objetivo estabelecer uma relação direta entre produtores e consumidores de produtos orgânicos com base na economia solidária. Esta relação beneficia diretamente os consumidores, ao facilitar o acesso a tais produtos. E, com a eliminação dos “atravessadores”/intermediários, permite melhor remuneração dos produtores, assim como a redução do custo de comercialização e consequente venda a preços mais acessíveis aos demandantes.

As Feiras Orgânicas Abio são realizadas toda semana em diversos bairros no Rio de Janeiro. Os GCRs são grupos de pessoas que se organizam para identificar consumidores e produtores locais de produtos orgânicos, e, assim, viabilizar sua aquisição. Inicialmente são mobilizados os consumidores, seguidos da busca de agricultores e demais produtores, e, por fim, define-se coletivamente seu funcionamento: princípios, valores, formas de entrega, entre outros pontos.

O custo fixo de implantação das feiras é estimado em R\$ 4 mil, incluindo *banner*, logomarca etc., além de R\$ 2 mil por feira. Em relação aos resultados, as Feiras Orgânicas Abio apresentam o dossiê mais detalhado entre todas as tecnologias avaliadas, pois é o único caso que revela a variação na renda antes e após a criação da TS. Seu dossiê compara dados de 2010, ano de criação do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas, e de 2017.

TABELA 10

Feiras Orgânicas Abio

| Indicadores/ano | 2010 | 2017 |
|-----------------------------------|---------|------------|
| Número de feiras | 5 | 17 |
| Número de produtores/agricultores | 60 | 200 |
| Alimentos (toneladas) | 100 | 1.200 |
| Faturamento (R\$) | 600.000 | 10.000.000 |
| Faturamento/produtor (R\$) | 10.000 | 50.000 |

Fonte: FBB.
Elaboração dos autores.

Todavia, destacam que parte destes aumentos deve-se não somente à organização das feiras, mas ao crescimento generalizado da demanda por produtos considerados saudáveis.

Os mais de 25 GCRs existentes atualmente no Brasil envolvem mais de trezentos produtores e atendem a mais de 3.500 famílias. O dossiê cita como exemplo o GCR ComerAtivaMente (Universidade de São Paulo – USP/SP), que conta com 144 associados (consumidores) e trinta famílias de agricultores, e gerou, em novembro de 2016, retorno de R\$ 9.090 (portanto, R\$ 303/família/mês). A organização dos GCRs não exige recursos financeiros. Todavia, seria necessário considerar o custo de transporte relativo à entrega nas residências ou à retirada em locais específicos, além do próprio tempo dedicado à organização dos grupos, fatores que o dossiê da TS não aborda.

- internet: comércio e interação comunitária:
 - a) Cirandas.net – a rede social e econômica da e para a economia solidária;
 - b) Noosfero: plataforma *web* livre para a criação de redes sociais autônomas;
 - c) Rede de Comércio Justo e Solidário;
 - d) Rede de Economia Solidária e Feminista: Redes e Sustentabilidade para o Bem Viver.

Essas TS utilizam a internet para promover o comércio e a interação de empreendimentos solidários. O Noosfero¹³ foi criado como plataforma colaborativa para a criação de redes sociais, educacionais e mídia livre, além de economia solidária, que sigam os princípios do *software* livre. O Cirandas.net,¹⁴ que faz parte da plataforma Noosfero, promove diretamente a articulação econômica, social e política de quem vive da economia solidária ou a apoia. Funciona também como uma loja *on-line* de produtos de empreendimentos

13. Disponível em: <<https://goo.gl/55P7jz>>. Acesso em: 27 set. 2017.

14. Disponível em: <<https://goo.gl/hhU6i7>>. Acesso em: 27 set. 2017.

solidários, com fotos dos produtos, preços e possibilidades de pagamento, sendo possível fazer buscas por produto, comunidade, empreendimentos, entre outros.

As demais TS (Rede de Comércio Justo e Rede de Economia Solidária e Feminista)¹⁵ também apresentam *sites* de divulgação de produtos e empreendimentos solidários. Entretanto, diferentemente do Cirandas.net, não há como comprar os produtos diretamente do *site*, somente mapear informações sobre os EES. Estas redes envolvem não somente a divulgação dos empreendimentos pelo *site*, mas também a participação em feiras e outras formas de divulgação.

No Noosfero, os custos de utilização – um computador, domínio e desenvolvimento de plataformas – são estimados em R\$ 3.000 fixos e R\$ 50 por ano. No Cirandas.net, os custos com servidor, manutenção técnica e dinamização são estimados em R\$ 24.600 ao ano. O *site* já possui 9,6 mil usuárias/os,¹⁶ 750 *sites* de empreendimentos ativos, 2,5 mil produtos/serviços oferecidos, 670 comunidades e, em maio/2015, movimentou R\$ 25 mil em vendas. A partir destes valores, estima-se um retorno médio (R\$ 25.000/750) mensal por empreendimento de somente R\$ 33. Nas demais TS, o impacto na renda não foi estimado.

- produtos e processos industriais: setores ou atividades específicas agregadoras de valor:
 - a) 10Caminhos: núcleos de *design* participativo em economia solidária;
 - b) Água e Economia Solidária;
 - c) Rede Caiçara de Turismo Comunitário: gerar renda e valorizar a cultura local;
 - d) Rede Industrial de Confecção Solidária;
 - e) Unidade Produtiva de Sabão Ecológico Verde Vida.

Essas tecnologias estão associadas à criação de produtos específicos, como objetos de *design* e artesanato,¹⁷ cisterna de placas, roteiro de turismo, produção em escala de roupas hospitalares e sabão ecológico. As cisternas (TS Água e Economia Solidária) permitiram o armazenamento da água da chuva em oito EES, beneficiando duzentos agricultores familiares. O sabão ecológico, produzido a partir da reciclagem do óleo residual de fritura, viabilizou a produção mensal de quinhentas barras de sabão e captação mensal de 900 litros de óleo, gerando impactos positivos ambientais e, possivelmente, na renda (ainda que este valor não tenha sido divulgado). Na TS 10Caminhos, o coletivo de costura viabilizou a articulação de oito mulheres em regime de produção e responsabilidades compartilhadas. A produção de roupas hospitalares (TS Rede Industrial de Confecção Solidária) viabilizou três microempresas dedicadas ao corte, à criação e à modelagem, aumentando a renda média de R\$ 150 para mais de R\$ 1.000 (as demais TS não especificaram o impacto na renda).

15. Disponível em: <<https://goo.gl/DeRfZ3>> e <<https://goo.gl/AqJZmX>>. Acesso em: 27 set. 2017.

16. Este número foi obtido no dossiê da TS. De acordo com o *site*, o número de pessoas já chega a 13,4 mil.

17. Esta tecnologia envolve o desenvolvimento da técnica, criação de protótipos de objetos e gestão produtiva, de *marketing* e vendas.

Os custos de implementação destas TS são variados; entretanto, em alguns casos a especificação não está detalhada, impedindo identificar com precisão o que os custos abarcam e a sua periodicidade.

- articulação de redes de ES:
 - a) Caravana da Economia Solidária;
 - b) Comércio Justo com Consumo Ético e Solidário (Cooesperança);
 - c) Etnodesenvolvimento e Economia Solidária em Territórios Quilombolas;
 - d) Mulheres Tecendo a Rede de Economia Solidária no Sertão do Pajeú;
 - e) Prática de Autogestão da Economia Solidária;
 - f) Rede de Produtoras da Bahia.

Envolvem diversas iniciativas de fomento aos EES com o objetivo de fortalecer as ações dos coletivos, aprimorando a geração de renda e elevando sua autoestima e empoderamento. Ainda, visam viabilizar o acesso a políticas públicas, sensibilizar a sociedade civil e o poder público sobre os produtos de EES, valorizar a cultura local e o comércio justo e divulgar formas de produção e comercialização de bens produzidos via economia solidária. Entre as medidas adotadas estão viabilização de espaços de comercialização, realização de feiras, promoção de trocas solidárias, arrecadação e fortalecimento de fundos rotativos solidários, desenvolvimento de comércio justo e solidário e do consumo consciente, fomento à agricultura familiar agroecológica e promoção de seminários temáticos. Algumas TS são direcionadas a grupos particulares, como mulheres e quilombolas. Parte delas foca segmentos específicos, como agricultura familiar, enquanto outras são diversificadas, promovendo também o artesanato e a confecção, entre outros.

Entre os resultados tácitos estão a realização de caravanas com oficinas, feiras, constituição de fundos rotativos para capital de giro e produção de cartilhas. Algumas TS mencionam o resgate da autoestima e da cidadania e o empoderamento, especialmente feminino. Também descrevem o número de EES envolvidos e mencionam o aumento da renda, mas não detalham o impacto que as TS tiveram nestes quesitos. Apenas na TS Comércio Justo com Consumo Ético e Solidário é mencionado que “80% dos associados da Cooesperança tiram seu sustento da comercialização direta”.

- metodologias de aprimoramento dos EES:
 - a) Isonoma: práticas de cooperativismo e desenvolvimento humano;
 - b) metodologia de incubação para empreendimentos de economia solidária;
 - c) mutirão Ciranda – jovens e mulheres da agricultura familiar (Serta);
 - d) planos de comunicação: valorizando a identidade e gerando divulgação e renda.

Essas tecnologias tratam especificamente de metodologias voltadas ao aprimoramento e à divulgação de EES em segmentos diversos, tais como artesanato, reciclagem e agricultura familiar. As metodologias podem envolver produção de cartilhas, assessoria técnica e de gestão, promoção do comércio justo, fortalecimento de vínculos e qualidade

dos produtos e elaboração de planos de comunicação. No caso da TS Isonoma, envolve a incubação de empreendimentos com assessorias gerencial, mercadológica e técnica. Em nenhum dos casos o impacto na renda foi detalhado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo mapear a fronteira entre TS e economia solidária a partir da análise do banco de informações da FBB. Estudos detalhados do impacto destas tecnologias nos empreendimentos analisados exigirá o uso de dados complementares, dado que as informações disponibilizadas nos dossiês não permitem, muitas vezes, nem mesmo uma avaliação descritiva destes resultados.¹⁸ Além de avaliar o impacto de tais tecnologias, é possível pensar em como aprimorá-las, a partir de análises de seus pontos fracos e fortes. Neste sentido, o papel das universidades e instituições de pesquisa pode ser central no aprimoramento técnico, assim como o Estado é agente essencial na elaboração de políticas e viabilização de financiamento.

Em relação aos grupos de tecnologias, algumas questões surgiram durante o processo de análise. No caso dos bancos comunitários e moedas sociais, cabe indagar qual a capacidade e os limites deste instrumento no estímulo ao desenvolvimento local. Ainda, haveria como inserir a população atualmente excluída do setor financeiro por meio de alterações nos procedimentos dos bancos públicos convencionais? Quais os riscos envolvidos na proliferação de moedas sociais? Sobre as TS voltadas à promoção de agricultura familiar e consumo de produtos orgânicos, cabe indagar qual o melhor instrumento a ser utilizado: a realização de feiras ou o incentivo a grupos de consumo. A partir dos exemplos analisados, o retorno financeiro das feiras mostrou-se superior ao dos grupos de consumo.¹⁹ Já a divulgação de EES por meio de sítios na internet é um salto importante para aumentar o acesso e reduzir os custos de vendas. Entretanto, para que seja sustentável, pode ser necessário investir no aprimoramento dos *sites*. Ainda, uma questão importante que vale para todos os produtos ligados à economia solidária é abandonar a ideia ainda presente do assistencialismo, de que o consumidor irá “comprar para ajudar”, dado que isto limita a sustentabilidade dos empreendimentos. Portanto, além de aprimoramentos constantes no *site* (avaliando a pertinência de inclusão de consumo direto dos produtos pelos portais, nos casos em que isto não foi encontrado), investimentos no *design* dos produtos e em sua divulgação e logística parecem ser relevantes. Nestes aspectos, políticas públicas de custo baixo podem promover saltos significativos nos empreendimentos e na renda gerada por seus produtores. Em relação aos produtos e processos industriais e às redes de EES, também se mostra relevante investir no constante aprimoramento e qualidade dos produtos, assim como em formas de divulgá-los e comercializá-los.

Algumas dessas tecnologias devem ser analisadas individualmente, enquanto outras (por exemplo, bancos comunitários e moedas sociais) podem ser analisadas em bloco, comparando regiões que as adotaram a outras, semelhantes, que não inseriram tais TS.

18. Sobre avaliações de programas sociais da FBB, ver Roman (2013), Costa (2013) e Morais e Borges (2010).

19. Cabe ressaltar que as Feiras Orgânicas Abio atendem a região mais rica do Rio de Janeiro, a Zona Sul, o que nos leva a questionar até onde vai o potencial de atendimento de alimentos orgânicos para as camadas de menor renda da população.

O impacto na renda, assim como a consistência deste impacto, é uma variável-chave a ser analisada, mas outras, como consequências ao meio ambiente, devem ser consideradas quando pertinente. Ainda, retornos não financeiros podem ser mais relevantes para diversas comunidades. Assim, questões como o nível de satisfação das coletividades, o empoderamento e a autoestima, podem ser estudadas por métodos específicos de análise.

Por fim, ainda que o esforço da FBB em cadastrar e premiar TS seja digno de nota, não se pode deixar de mencionar as possibilidades de aprimoramento das informações apresentadas nos dossiês das TS. Em especial, notam-se campos incompletos ou não informados, como tema, impacto ambiental e atuação das instituições parceiras. Uma variável de especial interesse, a variação na renda, só foi claramente declarada em uma das TS avaliadas. Os problemas enfrentados pela própria criação, instalação e reaplicação das TS também é pouco explorado. Em alguns casos restam dúvidas se, a partir dos dossiês, seria de fato possível replicar todas as tecnologias.

REFERÊNCIAS

- CORRÊA, R. F. **Tecnologia e sociedade**: análise de tecnologias sociais no Brasil contemporâneo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia Social & Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.
- FBB – FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Banco de Tecnologias Sociais**. Brasília: FBB, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/4KKzDL>>. Acesso em: 27 set. 2017.
- _____. **Relatório de Atividades 2016**. Brasília: FBB, 2017b.
- JESUS, V. M. B.; COSTA, A. B. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. *In*: Costa, A. B. (Org.). **Tecnologia Social & Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.
- LIMA, M. T.; DAGNINO, R. P. Economia solidária e tecnologia social: utopias concretas e convergentes. **Otra Economía**, v. 7, n. 12, p. 3-13, 2013.
- MORAIS, L.; BORGES, A. (Orgs.). **Novos paradigmas de produção e consumo**: experiências inovadoras. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.
- ROMAN, A. **Avaliação de programas e projetos sociais**: a experiência da Fundação Banco do Brasil. Brasília: FBB, 2013.
- SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).
- _____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, no prelo).
- SINGER, P.; KRUPPA, S. M. P. Senaes e a economia solidária: democracia e participação ampliando as exigências de novas tecnologias sociais. **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento**, Rio de Janeiro, p. 89-102, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, A. B.; DIAS, R. Políticas públicas e tecnologia social: algumas lições das experiências em desenvolvimento no Brasil. *In: Costa, A. B. (Org.). Tecnologia Social & Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. p. 223-246

DAGNINO, R. A tecnologia social e seus desafios. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 187-210, 2004.

_____. **Tecnologia social**: contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande: Scielo; EDUEPB, 2014.

NASCIMENTO, C. A autogestão e o “novo cooperativismo”. *In: BENINI, É. et al. (Orgs.). Gestão pública e sociedade*: fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

UNICAMP – UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Grupo de Análise de Políticas de Inovação. Tecnologia social e economia solidária: construindo a ponte. **Mundos Plurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 1, n. 1, p. 59-78, nov. 2014.

EM BUSCA DE AVANÇOS TEÓRICOS ACERCA DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA: A CONTRIBUIÇÃO DO CIRIEC-BRASIL

Daniel Francisco Nagao Menezes¹
Leandro Pereira Morais²

1 INTRODUÇÃO

O presente texto, longe de se configurar um artigo “científico”, com o rigor requerido para tal, pode ser entendido como um ensaio que objetiva mostrar o processo histórico de institucionalização da economia social e solidária (ESS) no Brasil, constatando que este caminhar histórico levou à criação de instituições –empresendimentos solidários, organizações não governamentais (ONGs) e poder público – que têm natureza eminentemente prática.

Embora de um lado a práxis tenha um viés positivo de transformar a ESS em um movimento de base, tal questão deixou uma lacuna teórica sobre determinados conceitos utilizados, não existindo, portanto, uma “teoria” ou “doutrina” da ESS.

Buscando contribuir com esta lacuna, surgem instituições de pesquisa como o Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Coletiva (Ciriec-Brasil) – que será apresentado posteriormente – e que poderá servir como dinamizador de reflexões e debates que possam levar à construção de elementos teóricos e conceituais sobre o tema.

2 O SURGIMENTO DA ESS NO BRASIL

Na verdade, não existe consenso para a definição de ESS, seja em âmbito nacional, seja internacional. Em se tratando especificamente da economia solidária (Esol), para o caso brasileiro, o surgimento do conceito de Esol remete-se aos anos 1980, e ocorre a partir de inúmeras experiências de solidariedade econômica entre os trabalhadores. Em cada região do continente americano, a ESS encontra antecedentes longínquos e próximos,

1. Bacharel em direito. Mestre e doutor em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro fundador do Ciriec – Brasil. *E-mail*: <nagao.menezes@gmail.com>.

2. Economista, professor-doutor de economia brasileira na Universidade Estadual Paulista (Unesp – Araraquara). Membro fundador do Ciriec – Brasil. *E-mail*: <lpmorais@gmail.com>.

a começar pelas formas autóctones pré-colombianas e pelos sistemas coletivos adotados pelos escravos libertos, cujo legado ainda não foi avaliado.

Essas raízes e configurações ancestrais, amplificadas pelos contrastes regionais e nacionais, torna discutível adotar uma única conceptualização, muito embora grande parte dessas vertentes tenha confluído para expressões da solidariedade que hoje se reconhecem como parte de um grande movimento social e político, cuja unificação estaria em desejável estágio de construção, mas ainda apresentando desafios consideráveis ao pensarmos nas cooperações entre países.

É fato que essas manifestações possuem como ponto central o fato de seus agentes adotarem como ideal a impossibilidade e a recusa de viver segundo os preceitos da economia capitalista concorrencial. Trata-se, em outras palavras, de um movimento de resistência histórica às consequências negativas do capitalismo concorrencial.

O Brasil não chegou a conhecer um associativismo semelhante ao europeu no século XIX, embora a vida comunitária tenha sido marcante em muitas regiões, e propostas autogestionárias de organização tenham ocorrido no movimento operário no início do século XX. Com exceções momentâneas, as tentativas dos trabalhadores de construir alternativas pela via associativa não lograram converterem-se em um movimento realmente classista, de contraposição à lógica do capital fundiário, comercial e industrial.

Contudo, permaneceram dependentes da estrutura econômica regional, da cultura dos trabalhadores em questão e dos espaços encontrados nas relações de poder.

Nas últimas décadas, especialmente após o governo populista das décadas de 1930 e 1940, do século passado, a economia brasileira teve menos oscilações que sua política. Uma população em franco crescimento demográfico, evadindo-se em grandes proporções para as cidades, deparou-se com a incapacidade de absorção pelo mercado formal de trabalho e com a falta de instrumentos para inserir-se estavelmente na economia formal.

Compelido a sobreviver de trabalhos próprios e de ocupações temporárias informais, esse contingente modificou a paisagem urbana, expandindo os bairros periféricos pobres (especialmente as favelas no Brasil) e convertendo a economia informal em um fenômeno de proporções consideráveis. A informalidade deixou de ser negligenciada apenas como um fato secundário da economia, ou como um elemento estrutural do exército de reserva da classe trabalhadora, devendo ser contida, por via da regulação jurídica, pelo Estado.

Porém, com perpetuação da incapacidade estatal de regulação e de enfrentamento, percebeu-se que a ESS colocava-se como estratégias mais amplas e que os setores populares eram capazes de se organizar e instituir novas frentes de mobilização. Em vários países, surgiram movimentos sociais nas periferias, lutando por moradia, serviços urbanos, renda e direito ao trabalho.

Iniciativas comunitárias multiplicaram-se e despertaram o interesse paulatino de organizações como as Igrejas, que passaram a organizar as denominadas comunidades de base, associações de moradores e uniões de produtores familiares, das quais surgiram, nos anos 1980, as primeiras experiências coletivas de geração de renda, germes da ESS em muitos países da América Latina.

Essa evolução faz com que a Esol no Brasil tenha um condão político mais intenso que na Europa, dado que suas iniciativas solidárias promovem a participação política, dinamizaram redes de cooperação, ampliando, também, a participação democrática nas comunidades em que se instalam. As práticas de autogestão, quando estendidas ao seu entorno, promovem a configuração de sistemas de reciprocidade e de espaços públicos de proximidade, criando uma cultura solidária.

Com isso, são introduzidas ferramentas de gestão democrática em espaços econômicos, criando, assim, instâncias mais amplas de interlocução entre os vários atores sociais e econômicos. É uma tarefa de projeção na esfera pública, de reivindicação e institucionalização, pela qual a ESS constitui-se como um movimento social atuante no cenário político e econômico do Brasil.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA ESS NO BRASIL

Na dimensão institucional, a ESS no Brasil, em seu sentido amplo, desembocou na criação de fundações e institutos por parte de grandes empresas privadas para desenvolver projetos sociais, assim como engendrou a constituição de organismos de representação, com raio de ação nacional e até internacional, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) e o Instituto Ethos de Responsabilidade Social. Essas organizações desempenham papéis muito importantes em certos aspectos da ESS no Brasil, assim como mostraremos mais adiante. Voltaremos a abordá-las a seguir.

No campo do cooperativismo, nota-se, claramente, uma forte demarcação de dois grupos distintos. De um lado, colocam-se as cooperativas tradicionais que vão se transformar em verdadeiros conglomerados industriais, motores da “modernização” no país pela ampliação das exportações, sobretudo no setor agroindustrial. De outro, coloca-se o “novo cooperativismo” fomentado, de um lado, pelo forte dinamismo da sociedade civil, e, de outro, por programas governamentais específicos, como é o caso do Programa Comunidade Solidária e do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (Proninc).

Uma vez que a sociedade civil no país encontra-se em processo de mudança, novos atores surgem na cena política, lançando-se no espaço público, compondo alianças e promovendo novas configurações à ação coletiva. No momento, percebe-se uma intensa dinâmica no espaço público visto como um todo e, em particular, no terreno em que se movem as organizações da ESS. Essa pluralidade foi reconhecida pela Lei nº 9.790/1999, conhecida como marco legal do terceiro setor. A referida lei instituiu uma nova figura jurídica para organizações civis – a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), reconhecendo como tal tanto as antigas e novas ONGs quanto o setor da filantropia e as fundações empresariais.

Nesse contexto, com uma nova configuração no plano nacional e no plano internacional, um aparato legal em transformação e novos atores na cena institucional, a complexidade do campo da práxis da ESS é crescente. Assim sendo, novos desafios e perspectivas apresentam-se para os atores que dela participam, e, por conseguinte, refletem-se nos estudos que compõem um campo científico em formação, não menos complexo e heterogêneo.

Ganha destaque ainda a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada à época ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que surge em 2003, sob a influência de diversos atores sociais, no entanto, com destaque ao papel decisivo do economista e professor Paul Singer, e maior referência teórica sobre ESS no país.

Além dessas instituições, existem outras, nacionais e internacionais, instaladas no Brasil, que pensam e executam a ESS no país, tais como o Centro de Referência em Cooperativismo e Associativismo (CRCA) – Campinas/São Paulo –, Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPS) etc. Destaque-se que, no Brasil, a ESS é muito mais prática do que teórica, o que se reflete também nas instituições de ensino e de pesquisa.

4 CIREC-BRASIL

O Ciriec originalmente foi denominado como Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Coletiva (do francês Centre International de Recherche et d'information sur l'économie Collective), e é uma associação internacional sem fins econômicos fundada em 1947 pelo professor Edgard Milhaud – professor de economia francesa na Universidade de Genebra (Suíça). O professor Edgard foi o diretor-presidente até 1957. Atualmente, a sede do Ciriec Internacional encontra-se na cidade de Liège, na Bélgica.

Em 1908, Edgard Milhaud fundou a revista, então conhecida como *Annals of Collective Economy*, e criou o Ciriec para assegurar sua continuidade. Com a assistência ativa de amigos suíços, Milhaud manteve o Ciriec em Genebra até 1957.

A sede da associação foi então transferida para Liège (Bélgica) em 1957. O professor Paul Lambert tornou-se diretor do Ciriec e depois seu presidente. Após a morte de Paul Lambert em 1977, o professor Guy Quaden tornou-se diretor do Ciriec até 1990. Desde então, Bernard Thiry é o diretor-geral.

Pelo seu caráter internacional, fazem parte da instituição acadêmicos da Alemanha, da Argentina, da Áustria, da Bélgica, do Canadá, da Colômbia, da Espanha, da França, do Japão, de Portugal e da Venezuela. E, mais recentemente (a partir de 2015), o Brasil. Além de congregar acadêmicos, também tem como associados empresas públicas, cooperativas e instituições de mútuo – cooperativas de crédito, seguros e previdência privada, muito comum na Europa.

Como missão, o Ciriec busca, por meio da estruturação, da produção, da divulgação e do intercâmbio de pesquisas e estudos científicos, desenvolver e apoiar trabalhos acadêmicos voltados para dois temas:

- a) serviços públicos;
- b) economia social/solidária³ e cooperativismo.

3. O conceito de Esol especificamente deve-se à importante contribuição do professor Paul Singer que esteve presente em nossas conferências internacionais. Seus trabalhos são de reconhecimento internacional. Esse conceito também é muito presente no contexto latino-americano. Assim, desde 2010 o Ciriec Internacional (assim como outras instituições internacionais, como a OIT) absorveu o conceito de ESS.

Ambos organizados em comitês científicos internacionais. Contribuem com esses comitês cerca de 150 especialistas ativos, tanto nas respectivas universidades, centros de estudos, cooperativas, quanto das empresas públicas, destacando, principalmente, as empresas de geração e distribuição de energia e água.

Para melhorar a divulgação e o compartilhamento das informações relativas aos temas supracitados, o corpo de especialistas colaboradores do Ciriec estruturou o Agora,⁴ uma ferramenta interativa e colaborativa de conhecimento multilíngue.

Também, como esforço de divulgação das informações, o Ciriec, em conjunto com a Universidade de Liège, estruturou uma centro de documentação. O centro de documentação é aberto a todos os membros da Ciriec, mas também pesquisadores, professores, estudantes.

4.1 Ciriec-Brasil

O Ciriec-Brasil (denominação simbólica) tem como razão social Centro de Investigação e Pesquisa em Economia Pública e Social, e foi fundado em 13 de junho de 2015.

Participam do Ciriec-Brasil acadêmicos da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). São pesquisadores relacionados às áreas de economia e direito, principalmente.

O objetivo do Ciriec é promover a busca de informações, a investigação científica e a publicação de trabalhos sobre os setores e atividades que têm por finalidade o interesse geral: poder público, serviços públicos, empresas públicas, cooperativas, sociedades laborais, associações e outras formas de economia social.

Dentro desta missão, o Ciriec-Brasil organizará em 2017 a VI Conferência Internacional de Pesquisa sobre Economia Social e Solidária, evento internacional bianual que reúne os principais pesquisadores da área, colocando o Brasil no cenário internacional de pesquisa em ESS.

A partir do evento será possível consolidar um novo centro de pensamento e de formação sobre a ESS no Brasil, contribuindo não só na implementação e na consolidação de novos empreendimentos, como também na criação de massa crítica capaz de conhecer, classificar e mensurar a ESS.

4. Disponível em: <<https://goo.gl/TmyaRo>>. Acesso em: 27 set. 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e Editoração

Editorar Multimídia

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

