

CADERNO

OBSERVATÓRIO  
NACIONAL  
DO MERCADO  
DE TRABALHO

VOLUME  
1

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

**CADERNO DO OBSERVATÓRIO  
NACIONAL DO MERCADO  
DE TRABALHO**

VOLUME 1

SÃO PAULO, 2015

**DIIESE**

**Presidenta da República**  
Dilma Vana Rousseff

**Ministro do Trabalho e Previdência Social**  
Miguel Soldatelli Rossetto

**Secretário Especial do Trabalho**  
José Lopez Feijóo

**Secretário de Políticas Públicas de Emprego - Substituto - SPPE**  
Márcio Alves Borges (substituto)

**Secretário Nacional de Economia Solidária**  
Paul Israel Singer

**Secretário de Relações do Trabalho**  
Manoel Messias Nascimento Melo

© copyright 2015 - Ministério do Trabalho e Previdência Social

**Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE**  
Esplanada dos Ministérios Bl. F Sede  
3º andar – Sala 300  
Telefone (61) 2031-6264  
Fax (61) 2031-8216

**Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES**  
Esplanada dos Ministérios Bloco F Sede  
3º andar - Sala 331  
Telefone (61) 2031-6533/6534

**Secretaria de Relações do Trabalho – SRT**  
Esplanada dos Ministérios Bloco F Sede  
4º andar - Sala 449 - CEP: 70059-900 - Brasília – DF  
Telefone (61) 2031-6651/6068

**Equipe responsável**  
Vinicius Lobo  
Viviani R. Anze Greer

*Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS.*

---

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

D419

Caderno do Observatório Nacional do mercado de trabalho  
: volume 1 / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos  
Socioeconômicos. — São Paulo : DIEESE, 2015.  
126 p.

Bibliografia.  
ISBN 978-85-87326-74-4

1. Mercado de Trabalho. 2. Políticas de emprego. 3. Emprego.  
4. Rotatividade. I. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos  
Socioeconômicos. II. Título.

CDU 331.5(81)

---

VOLUME  
1

# CADERNO DO OBSERVATÓRIO NACIONAL DO MERCADO DE TRABALHO

**DIIESE**

**FAT**  
AMPARO AO  
TRABALHADOR

Ministério do  
Trabalho e Previdência Social

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA



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

Escritório Nacional: rua Aurora, 957 - Centro - São Paulo - CEP 01209-001

Tel.: 11 3874-5366 - 3821-2199

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**Presidente:** Zenaide Honório - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) - SP

**Vice-presidente:** Luís Carlos de Oliveira - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Secretário Executivo:** Antônio de Sousa - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo:** Alceu Luiz dos Santos - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo:** Bernardino Jesus de Brito - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Diretora Executiva:** Cibele Granito Santana - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

**Diretor Executivo:** Josinaldo José de Barros - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretora Executiva:** Mara Luzia Feltes - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva:** Maria das Graças de Oliveira - Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretor Executivo:** Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa - Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretora Executiva:** Raquel Kacelnikas - Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo:** Roberto Alves da Silva - Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

**Diretor Executivo:** Ângelo Máximo de Oliveira Pinho - Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Direção Técnica**

**Diretor técnico:** Clemente Ganz Lúcio

**Coordenadora executiva:** Patrícia Pelatieri

**Coordenadora administrativa e financeira:** Rosana de Freitas

**Coordenador de educação:** Nelson de Chueri Karam

**Coordenador de relações sindicais:** José Silvestre Prado de Oliveira

**Coordenador de atendimento técnico sindical:** Airton Santos

**Coordenadora de estudos e desenvolvimento:** Angela Maria Schwengber

**Equipe responsável**

Joana Cabete Biava

Patrícia Laczynski de Souza

Paulo Jager

Samuel de Souza

Iara Heger (revisão)

Geni Marques (revisão)

Vilma Silva Batista (apoio)

**Projeto gráfico e diagramação**

Caco Bisol Ltda.

**Impressão**

Rettec Artes Gráficas

**Tiragem**

3 mil exemplares

**CADERNO**  
**DO OBSERVATÓRIO**  
**NACIONAL**  
DO MERCADO  
DE TRABALHO

## SUMÁRIO

- 7** APRESENTAÇÃO
- 13** INTRODUÇÃO
- 19** NOVAS E VELHAS TENSÕES NA ARTICULAÇÃO ENTRE TRABALHO E FAMÍLIA NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS  
*GLÁUCIA DOS SANTOS MARCONDES E MARIA COLETA DE OLIVEIRA*
- 41** A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL: MODELO DUAL DESCONECTADO?  
*REMI CASTIONI*
- 61** MERCADO DE TRABALHO E PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE  
*ALEXANDRE SAMPAIO FERRAZ E TIAGO OLIVEIRA*
- 85** EVOLUÇÃO RECENTE DO TAMANHO DO PROGRAMA DE ABONO SALARIAL  
*CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL, MIGUEL NATHAN FOGUEL E LEON FACEIRA TOMELIN*
- 105** EMPREGO, ROTATIVIDADE E PROTEÇÃO AO TRABALHADOR: CONTRAPONTO À MUDANÇA DO SEGURO-DESEMPREGO  
*AMILTON J. MORETTO E LUIZ HENRIQUE F. VIEIRA*



# Apresentação

Esta primeira edição da Coleção *Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho* é uma publicação do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, da Secretaria Especial do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet). A obra reúne alguns trabalhos apresentados no XIV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, realizado de 15 a 18 de setembro de 2015, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em Campinas - SP, tratando das temáticas que se relacionam às áreas de competência da Secretaria de Políticas de Emprego.

Para tanto, e no contexto do convênio de cooperação com o DIEESE -

financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - foi celebrado, por meio do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, em 9 de julho de 2015, um Acordo de Cooperação Técnica com a Abet<sup>1</sup>, com vistas a estabelecer condições para a realização conjunta de estudos, pesquisas, seminários, congressos e atividades de pesquisa de interesse mútuo, nos temas relacionados às políticas públicas de emprego, trabalho e renda, ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento econômico brasileiro, bem como ações com vistas ao fomento da constituição de uma rede de observatórios do trabalho.

Nesta edição do Caderno, foram selecionados cinco artigos, envolvendo, no contexto do Programa do Seguro-Desemprego, o abono salarial, o benefício do seguro-desemprego e a qualificação profissional, bem como uma

1. O Extrato do Acordo de Cooperação Técnica MTE nº 003/2015 foi publicado no Diário Oficial da União, à página 119, da Seção 3.

análise sobre os desafios para a inserção feminina no mercado de trabalho, que, assim como o tema dos artigos anteriores, é objeto de ações do governo federal e integra a agenda pública contemporânea do trabalho.

Embora igualmente relevantes, as políticas públicas voltadas para a inclusão produtiva por meio do incentivo ao empreendedorismo e para a geração de emprego e renda (microcrédito) não foram contempladas nesta edição, assim como temáticas setoriais de grande importância, como a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho; as políticas e ações voltadas à juventude, entre muitos outros temas, uma vez que a seleção dos artigos foi feita a partir dos trabalhos submetidos e aprovados na XIV Reunião da Abet.

Esta parceria inédita com a Associação Brasileira de Estudos do Trabalho tem como objetivo, de um lado, fortalecer a área de estudos do trabalho, uma vez que a Abet é a única associação de pesquisa especificamente orientada para este objeto, que possui afinidade e compatibilidade finalística com as competências do Ministério do Trabalho e Previdência. De outro lado, pretendia-se fornecer aos pesquisadores que se dedicam a esta temática maior aproximação à gestão pública, por meio da disseminação destes estudos entre as instituições e

pessoas que compõem a rede de oferta das políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

Ainda que se entenda que o modelo racional-abrangente de gestão pública, pressuposto no que se denomina de Alto Modernismo no campo da Administração Pública (LINDBLOM, 1959; MORAN; GOODIN, 2008; PIERRE; PETERS, 2005), não encontre guarida no *modus operandi* impresso no desenho constitucional das arenas regulatórias e decisórias das políticas sociais, presentes à Constituição Federal de 1988, o fortalecimento das pesquisas no campo dos estudos do trabalho possui um significado singular no movimento em sentido à ampliação da governança pública do Estado. Isso porque ele permite qualificar a atuação dos atores de políticas junto a esses espaços institucionais de deliberação e participação, fortalecendo as comunidades de políticas públicas da área de trabalho.

Reconhecendo a responsabilidade da União no tocante à coordenação federativa no contexto das políticas sociais, cuja execução é feita em parceria com os demais entes da Federação e, sobretudo, ao papel que cabe à União desempenhar no sentido da equalização da capacidade de gestão e implementação de políticas públicas de trabalho (CANO, 2007; CARDOSO, 2010), o fortalecimento da

produção de conhecimento nesta área e a sua disponibilização aos gestores e conselheiros de políticas de trabalho é um compromisso assumido pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, com vistas ao fortalecimento da governança das políticas direcionadas ao maior ativo do país, que é a força de trabalho brasileira.

Este caderno, então, objetiva constituir-se e consolidar-se como plataforma e veículo da produção de conhecimento aplicado às políticas públicas de emprego e renda, e se insere, assim, como um instrumento mobilizado para o fortalecimento da gestão pública democrática.

A gestão de políticas públicas, como se sabe, configura hoje um campo de conhecimento específico, no qual se observa a crescente criação de cursos, em nível de graduação e de pós-graduação no país. Verifica-se também tendência ascendente de institucionalização, em diferentes níveis de governo, de carreiras típicas de Estado, sob diferentes denominações, com a atribuição de análise e gestão de políticas públicas.

A profissionalização da Administração Pública e a consequente expansão da capacidade estatal de implementação e monitoramento de políticas, contudo, não tomam como referencial a constituição de tecnocracias no seio do Estado: o movimento atual de profissiona-

lização da gestão pública no Brasil se insere nos marcos do que Boaventura de Souza Santos denomina de aprofundamento da democracia.

Observados os marcos regulatórios das políticas setoriais presentes na Constituição Federal de 1988, é preciso reconhecer que as políticas públicas apresentam hoje dinâmica complexa, reverberando não só a nova dinâmica institucional assinalada na Constituição, que ampliou as comunidades de políticas públicas e os espaços de participação e deliberação, mas reverberando também os desafios impostos à gestão pública, diante da tarefa de se construir uma sociedade mais justa e inclusiva.

A produção e a disponibilização de conhecimento aplicado, na área do trabalho, orientados para o monitoramento analítico de políticas públicas, embora constituam desafios de grande monta ao Estado, visam contribuir para consolidar este novo modelo de gestão, que se caracteriza pela ampliação da comunicação entre o Estado e os diversos atores envolvidos na oferta das políticas públicas, pois, diferentemente do passado, esta comunicação se processa, sobretudo, em arenas institucionalizadas.

Os Anéis Burocráticos de Poder (CARDOSO, 1975), no contexto mais amplo de um Estado caracteri-

zado como Burocrático-Autoritário (O'DONNELL, 1986) são parte de um passado que, como recentemente vimos na obra de Camilo Galli Tavares, foi um dia que durou 21 anos.

O mais lúcido de nossos intérpretes, na aurora da Nova República, se perguntava se de fato se tratava de algo novo:

O passado não pode ser ignorado e tampouco subestimado. [...] Há um enlace dialético entre passado, presente e futuro; o futuro está embutido em nosso presente tanto como contrarrevolução como revolução. É necessário não perder isso de vista, obviamente porque esse é o caso do Brasil atual. [...] Os que lutam pela nova sociedade civil e pelo novo Estado não estão interrompendo ou freando a descolonização, a revolução democrática e a revolução nacional. Ao contrário, eles estão construindo um futuro que nasce da transformação substantiva e revolucionária do presente. Esses outros também são eles (ou melhor: nós). Nós estamos aqui. Cabe-nos impedir que o passado se prolongue e se reproduza no presente e faça do futuro uma reprodução ampliada (e renovada) do passado, ou seja, cabe-nos extinguir uma forma de barbárie que deveria ter desaparecido com a escravidão ou com a Primeira República. (FERNANDES, 1985, p. 32-33)

Importa, assim frisar que, em que

pesem os limites da participação, no contexto dos marcos do desenvolvimento político e econômico do país, a ampliação dos **espaços institucionalizados** guarda em si a faculdade de ser germe de um processo de mudança transformadora, por meio do diálogo social.

A ampliação das comunidades e atores de políticas públicas, rumo ao ideal de governança pública e em múltiplos níveis, tanto em relação à sociedade civil organizada e, portanto, ao fortalecimento do controle social, quanto em relação à cadeia de implementação (coordenação federativa e coordenação dos agentes públicos não estatais) constituem, na história do Estado brasileiro, um ponto de inflexão relevante, que merece destaque, embora, como apontam os estudos de Soraya Cortes (CORTES, 2010; CORTES; SILVA, 2010), estes espaços possam ser aperfeiçoados e nossa experiência democrática aprimorada.

A gestão pública contemporânea depende, assim, de um Estado institucionalmente poroso e responsivo, capaz de aprender, de um Estado que se insira na sociedade do conhecimento, que é aquela na qual a qualidade dos fluxos de comunicação é fundamental: por um lado, os fluxos qualificam a participação dos atores sociais nos conselhos e comissões de políticas, reduzem os custos relacio-

nados à informação e fortalecem o controle social pelos atores de políticas públicas nas arenas regulatórias e em processos decisórios; de outro lado, entende-se que, considerando as disparidades regionais observadas na capacidade de gasto dos governos estaduais e municipais, a disponibilização destas informações aos governos locais atua no sentido da equalização federativa no tocante à capacidade de gestão e monitoramento.

É com este compromisso público que este Caderno foi concebido e desenvolvido. Agradecemos aos autores dos trabalhos pela autorização para a publicação, assim como agradecemos à Associação Brasileira de Estudos do Trabalho e ao DIEESE pela parceria, da qual este Caderno é a resultante.

Agradeço também à equipe envolvida diretamente no desenvolvimento deste trabalho, reconhecendo os esforços da coordenação da meta do Observatório, junto ao convênio celebrado entre o MTPS e o DIEESE, para conferir a este Caderno a qualidade que certamente o caracterizará também em suas próximas edições, assim como agradeço à da equipe do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, pela dedicação e compromisso público demonstrados.

A todos e todas uma boa leitura!

Brasília, 12 de novembro de 2015.

*José Lopez Feijoo*

Secretário Especial do Trabalho  
Ministério do Trabalho e Previdência Social

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO, Fernando H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CORTES, S.M.V. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, p. 44-75, 2010.
- CORTES, S.M.V.; SILVA, M.K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 29, p. 425-445, 2010.
- FERNANDES, F. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- LINDBLOM, C.E. The science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959.
- MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. **The Oxford Handbook of public policy**. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2008.
- PIERRE, J.; PETERS, B.G. **Governing complex societies: trajectories and scenarios**. Houbdmills: Palgrave Macmillan, 2005.



# Introdução

O Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) têm a satisfação de apresentar o primeiro número da Coleção *Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho*. A Coleção tem o objetivo de difundir estudos, estimular o desenvolvimento de indicadores e de estudos prospectivos sobre o mercado de trabalho, registrar o desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação das políticas públicas e fomentar o debate sobre o trabalho e as políticas públicas ligadas ao mundo laboral.

Esta publicação está prevista no projeto *Desenvolvimento de instrumentos e atualização dos indicadores de apoio à gestão de políticas públicas de em-*

*prego, trabalho e renda*, desenvolvido por meio do Convênio MTPS/SPPE/Codefat nº 003/2014 - DIEESE - Siconv nº 811485/2014, firmado em 19 de outubro de 2014. Em uma das metas do Convênio estão previstas ações para fornecer o Observatório Nacional do Mercado de Trabalho e articular uma Rede Nacional de Observatórios do Trabalho. Entre as ações previstas estão a realização de reuniões, oficinas e seminários de articulação dos atores sociais e desenvolvimento metodológico junto aos técnicos e pesquisadores envolvidos com as questões relacionadas ao trabalho e às políticas públicas de emprego, trabalho e renda; a estruturação de um cadastro de pessoas e instituições que vão compor a Rede de Observatórios do Trabalho; a realização de um levantamento de experiências de políticas públicas de emprego, trabalho e renda; a elaboração

de um caderno metodológico com orientações para o desenvolvimento dos observatórios do trabalho locais e a presente “coleção de cadernos do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho”, que deverá contribuir para a articulação e a integração dos diferentes atores e temas ligados ao mundo do trabalho.

Nesse sentido, a política editorial da *Coleção Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho* busca garantir a ampla circulação e o debate de ideias e, por isso, tem uma estrutura editorial flexível, com textos interdisciplinares e de diferentes pontos de vista. Pode incluir textos acadêmicos, relatos de experiências e análises de gestores públicos e de conselheiros, entre outros.

O público-alvo do Caderno são gestores das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, membros dos Conselhos Públicos e das Comissões de Emprego e Renda, entidades sindicais e todos os atores envolvidos com as questões do mundo do trabalho. Com o objetivo de fortalecer as políticas públicas de trabalho e emprego, pode ser entendida como uma publicação de conhecimento direcionado e aplicado a este campo de políticas.

Nesta primeira edição, o Caderno do Observatório Nacional do Trabalho foi realizado em parceria com a Associação Brasileira de Estudos do

Trabalho (Abet), a partir do Acordo de Cooperação Técnica nº03/2015 celebrado entre o MTPS e a entidade. Por meio deste Acordo, foram selecionados artigos apresentados no XIV Encontro Nacional da Abet, realizado entre 15 e 18 de setembro de 2015, na Unicamp (Universidade de Campinas). Com a parceria, busca-se fortalecer este importante fórum de debates sobre o mundo do trabalho e ainda aproximar as discussões realizadas no mundo acadêmico dos atores envolvidos na gestão de políticas de emprego e renda.

Foram selecionados, entre os trabalhos aprovados para o encontro, aqueles que tratavam de políticas públicas de emprego, trabalho e renda e dos desafios e transformações do mercado de trabalho brasileiro. A partir destes critérios foram escolhidos cinco artigos.

O artigo de Gláucia dos Santos Marcondes e Maria Coleta de Oliveira, intitulado “*Novas e velhas tensões na articulação entre trabalho e família nas regiões metropolitanas brasileiras*”, é o texto de abertura desta publicação. A partir de dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) para o conjunto do país e para as principais regiões metropolitanas, as autoras realizam um estudo quantitativo sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho entre 2002 e 2012.

A variável chave utilizada pelas pesquisadoras diz respeito às horas dedicadas semanalmente aos afazeres domésticos que, de acordo com o estudo, seguem como responsabilidade atribuída fundamentalmente às mulheres. De fato, em que pese algumas mudanças verificadas ao longo do tempo e diferenças importantes observadas entre mulheres com e sem filhos e entre ocupadas e desocupadas, o estudo constata que a jornada semanal dedicada aos afazeres domésticos pelas mulheres é significativamente maior que a dos homens. É nesse sentido que as autoras, entre outras conclusões, mencionam o “conflito” vivenciado pelas mulheres entre as “atribuições femininas de gênero e as novas - ou nem tanto... - responsabilidades das mulheres ao assumirem responsabilidades no mercado de trabalho”.

*A educação profissional e tecnológica no Brasil: modelo dual desconectado?* é o título do segundo artigo, elaborado por Remi Castioni, que discute o modelo brasileiro de educação profissional do menor aprendiz, comparando-o ao modelo alemão, tido como um dos mais eficazes. A partir de uma reconstituição da trajetória de desenvolvimento do modelo naquele país, trajetória, diga-se, marcada por conflitos e acordos entre os atores sociais que desempenharam papel relevante em sua conformação, Castioni destaca a longevidade institucional de uma

característica marcante do sistema dual de formação dos jovens alemães: a possibilidade de combinar, articuladamente, a frequência à escola com a aprendizagem remunerada realizada no âmbito da empresa.

No que se refere ao Brasil, a partir do resgate de episódios marcantes da institucionalização da formação profissional no país, que tem sua origem ainda no início do século XX e se expande consideravelmente ao longo das décadas seguintes, o autor discute a separação histórica entre a escolarização formal e a formação profissional, manifesta, inclusive, na prerrogativa dos empresários de administrar com exclusividade o Sistema S - tal característica teria perpassado boa parte da história de constituição do sistema brasileiro. Com este pano de fundo, Castioni analisa a situação de aplicação da atual Lei de Aprendizagem; discute problemas em sua aplicação, a partir da análise de alguns resultados; e conclui afirmando que no Brasil há uma desconexão entre o “sistema que forma e as necessidades de formação”.

Alexandre Sampaio Ferraz e Tiago Oliveira discutem a política do seguro-desemprego no artigo *Mercado de Trabalho e Programas de Seguro-Desemprego: uma análise comparativa entre o Brasil e países selecionados da OCDE*. Após apresentarem um histórico sobre o desenvolvimento dos

programas de seguro-desemprego em diversos países, as convenções adotadas pela OIT e os modelos tipicamente assumidos pelos programas, os autores procuram descrever os traços característicos do mercado de trabalho brasileiro, à luz de sua evolução histórica, destacando a presença, mesmo após o desempenho positivo observado nos anos 2000, de desemprego estrutural, ampla informalidade, baixos salários, concentração da renda e elevada rotatividade no emprego.

Com essa referência, comparam os programas do seguro-desemprego de diversos países da OCDE com o programa brasileiro, a partir de critérios de elegibilidade, de efetividade e de financiamento para, então, avaliar as mudanças que vêm sendo introduzidas no programa brasileiro. Tais mudanças coincidem com as mudanças também ocorridas em países da OCDE, objetivando restringir o acesso ao benefício, mas incidem sobre um programa que já se encontrava entre aqueles que oferecem menor proteção social, conforme os dados apresentados no estudo.

O tema do abono salarial, a propósito das alterações legais recentemente introduzidas, é abordado por Carlos Henrique Leite Corseuil, Miguel Nathan Foguel e Leon Faceira Tomelin, no texto *Abono Salarial: Evolução nos anos recentes e mudanças propostas pela MP 665*. Os autores utilizam a

base de dados da Rais identificada (Relação Anual de Informações Sociais) para analisar a evolução do número de trabalhadores elegíveis para o recebimento do abono ao longo do período 2002 a 2013. Tal análise é aprofundada por meio do estudo dos fluxos anuais de entradas e saídas no conjunto daqueles que têm direito ao abono, segundo os critérios de elegibilidade do programa.

Os autores realizam ainda uma simulação dos impactos da Medida Provisória 665, de 2014, que altera o valor de parte dos benefícios pagos e estende o período mínimo de emprego formal ininterrupto exigido para acesso ao programa. Uma das conclusões é que, se os novos critérios estivessem vigorando desde 2002, haveria diminuição importante no contingente de elegíveis e, para uma parte dos trabalhadores elegíveis, haveria redução do valor do benefício.

O último artigo deste primeiro número da *Coleção Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho* também trata do tema seguro-desemprego, todavia, com o foco nas recentes mudanças institucionais ocorridas no programa. Intitulado *Emprego, rotatividade e proteção ao trabalhador: Contrapontos à Mudança do Seguro-Desemprego*, com autoria de Amilton J. Moretto e Luiz Henrique F. Vieira, o texto procura problematizar a ideia que se tornou corrente de que haveria

um paradoxo entre a redução nos níveis de emprego e a elevação dos dispêndios com o pagamento do seguro observadas nos anos recentes.

A partir de uma análise da evolução do mercado de trabalho brasileiro, no período 2003 a 2013, utilizando dados da Pnad e da Rais, os autores apresentam indicadores de seu desempenho positivo, particularmente o aumento do emprego formal com a prevalência de contratos de trabalho celetistas por prazo indeterminado. Apesar da existência de possíveis fraudes, os autores procuram mostrar que, além da valorização do salário mínimo – ao qual está atrelado o piso para o pagamento dos benefícios – a explicação central para o aumento do dispêndio num ambiente de menor desemprego reside na ele-

vada e persistente taxa de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Desta forma, analisam e colocam em questão a eficácia e o custo social das alterações introduzidas no programa do seguro-desemprego com a Lei 13.134, de 2015, que restringe o acesso ao seguro, mas não enfrenta o problema estrutural da rotatividade.

Os artigos aqui reunidos, portanto, trazem elementos para se pensar algumas das principais tendências do mercado de trabalho brasileiro e avaliar as políticas públicas de emprego, trabalho e renda que vêm sendo implementadas no país. Com isso, espera-se fomentar a reflexão e as pesquisas acerca destes temas e contribuir para o aprimoramento da gestão das políticas públicas relacionadas ao trabalho no território brasileiro.



# Novas e velhas tensões na articulação entre trabalho e família nas regiões metropolitanas

MARIA COLETA F. A. DE OLIVEIRA\*  
GLAUCIA MARCONDES\*\*

## RESUMO:

Com o objetivo de discutir aspectos da vida produtiva e reprodutiva feminina, comparam-se segmentos de trabalhadoras com filhos e sem filhos, analisando possíveis mudanças e persistências nas condições de articulação da vida profissional e familiar. Particular atenção recai sobre a distribuição do tempo com afazeres domésticos e a jornada de trabalho fora de casa, comparando mulheres e homens. A análise é de cunho quantitativo, baseada em informações da população de 16 a 59 anos, residente em áreas metropolitanas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), entre 2001 e 2012. Os dados mostram ser sempre extensa a jornada semanal feminina em horas dedicadas ao trabalho doméstico-familiar, tanto para aquelas que estão trabalhando quanto para as desempregadas. Verifica-se redução no tempo médio com afazeres domésticos ao longo do período analisado em todas as Regiões Metropolitanas (RMs). As RMs nordestinas apresentam as maiores médias de dedicação ao mundo doméstico sob diferentes aspectos, enquanto a RM do Rio de Janeiro destaca-se pelas menores. Os dados reiteram que as mulheres ocupadas respondem por uma jornada média em afazeres domésticos três vezes superior à dos homens, com as maiores diferenças verificando-se quando há presença de filhos.

## PALAVRAS CHAVE

Trabalho feminino. Tarefas domésticas. Reprodução. Família. Desigualdade.

\* Professora do Departamento de Demografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Universidade de Campinas (Unicamp) e Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó", Unicamp. e-mail: mcoleta@nepo.unicamp.br.

\*\* Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó", Unicamp. e-mail: gal@nepo.unicamp.br.

## INTRODUÇÃO

As análises sobre as condições de inclusão e exclusão das mulheres no mercado de trabalho brasileiro, ao longo do tempo, alcançaram avanços teórico-analíticos mais significativos na medida em que se deu maior atenção aos fatores simbólicos e culturais relacionados ao trabalho feminino, principalmente nas implicações da articulação entre trabalho produtivo e reprodutivo (NEVES, 2013; OLIVEIRA; MARCONDES, 2004; BRUSCHINI, 2000). Além disso, reforçou-se a necessidade de abordagens que considerassem não apenas as relações de gênero, mas igualmente as desigualdades raciais, geracionais e regionais nos processos de inserção das mulheres no mercado de trabalho.

Nesse sentido, é inegável a importância da contribuição dos movimentos de mulheres e da extensiva produção da crítica feminista, internacional e nacional, que desde meados do século XX tem se debruçado na reflexão sobre o valor social do trabalho que é realizado no âmbito privado - o trabalho doméstico, de cuidados para com a família e a casa - e desempenhado quase exclusivamente por mulheres (OAKLEY, 1974). Estudos que adotaram essa perspectiva crítica colocaram em debate a necessidade do reconhecimento das atividades domésticas enquanto tra-

balho, problematizando o próprio conceito, que se refere, comumente, apenas àquelas atividades que são remuneradas, exercidas fora de casa e realizadas predominantemente por homens. Desse debate emergiram considerações sobre categorias como “trabalho não remunerado” e “trabalho reprodutivo” (BRUSCHINI; RICOLDI, 2007, 2009; OLIVEIRA, 1981; BILAC, 1978).

A importância social das atividades domésticas ou - especificamente, tarefas de cuidados - é vital, ainda que marcada por sua invisibilidade (APTER, 1985; OAKLEY, 1974). Esta é atribuída ao fato de essas tarefas estarem ainda fortemente atreladas a uma noção naturalizada de responsabilidade feminina pelos cuidados com a casa, os filhos, marido e outros membros da família (NEVES, 2013; BRUSCHINI; RICOLDI, 2007 e 2009; SORJ; FONTES; MACHADO, 2007; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2001; OLIVEIRA; BILAC; MUSZKAT, 2000; OLIVEIRA, 1981).

A crítica feminista colocou em discussão a ideia de que as esferas produtiva e reprodutiva da vida social - mais especificamente, o trabalho e a família - encontram-se não apenas intrinsecamente ligadas, como também são constantemente recriadas e ressignificadas em suas múltiplas interações, hierarquias, diferenças e desigualdades (SORJ, 2013; SORJ;

et al., 2007; AGUIAR, 1984). Na avaliação de Neves (2013), levar em conta, nas análises, diferenças entre os sexos proporcionou mudança importante no campo dos estudos de trabalho, promovendo avanços no entendimento do trabalho não assalariado, não remunerado e informal que, em grande medida, são desempenhados por mulheres. Parte da literatura desta área passa a dar maior atenção para as condições da articulação entre produção e reprodução e para as relações hierárquicas de poder que se estabelecem entre homens e mulheres, em diferentes contextos sociais, inclusive nos ambientes de trabalho.

Perpassam, igualmente, esse debate, considerações sobre as implicações, para a dinâmica das famílias, do processo de reestruturação produtiva e de globalização que ocorreram durante a segunda metade do século XX nas economias capitalistas ocidentais. Se, por um lado, esse processo representou desvalorização salarial e perda de postos de trabalho para os homens trabalhadores, de outro, a transição de uma economia industrial para outra de serviços, deu margem à transferência maciça de mulheres do trabalho não pago para o trabalho pago. A inserção de um contingente, cada vez maior, de mulheres no mercado de trabalho e o aumento da importância do rendimento do trabalho feminino para

as famílias tiveram impacto sobre o modelo ideal de família baseado na díade complementar do homem provedor e mulher cuidadora. Também repercutiram nas referências culturais de feminilidade e maternidade, ensejando questionamentos sobre as convenções a respeito da posição das mulheres na sociedade (BRUSCHINI, 2007; SORJ, 2004). Contudo, as expectativas de que o trabalho remunerado feminino pudesse ser um elemento transformador e decisivo para a promoção de maior igualdade de gênero mostram-se frustradas diante de evidências empíricas que se acumulam, e que apontam para um padrão contemporâneo ainda desigual de divisão sexual do trabalho, no qual as mulheres teriam intensificado suas responsabilidades na articulação da esfera produtiva e reprodutiva, enquanto os homens continuariam majoritariamente envolvidos com o trabalho remunerado e pouco afeitos ao desempenho de tarefas tidas como femininas (WAJNMAN, 2012; GUEDES, 2010; SORJ; FONTES; MACHADO, 2007; BRUSCHINI, 2007; OLIVEIRA, 2007; OLIVEIRA; MARCONDES, 2004; HIRATA, 2004; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2001; OLIVEIRA, 1981; BILAC, 1978).

Não se pode esquecer o papel das mudanças da dinâmica demográfica nesse cenário. A intensa redução das taxas de fecundidade, as transforma-

ções na nupcialidade - com o aumento dos divórcios e das uniões consensuais - e a maior sobrevivência às idades mais avançadas têm promovido alterações na formação, composição e dinâmica das famílias. Esses eventos rebatem em transformações nos valores e nas práticas sociais as quais tanto podem ter contribuído, ou sido favorecidas pelo número crescente de mulheres que entraram e permanecem no mercado de trabalho.

Este estudo, que destaca resultados da pesquisa “Trabalho feminino e vida familiar: escolhas e constrangimentos na vida das mulheres no início do século XXI”<sup>1</sup>, insere-se e inspira-se nesse debate ao analisar aspectos da vida produtiva e reprodutiva da população feminina economicamente ativa (PEA), a partir dos 16 anos de idade, avaliando e comparando segmentos de trabalhadoras com filhos e sem filhos, residentes nas principais regiões metropolitanas do país, ao longo da última década.

## 1. METODOLOGIA

As informações analisadas são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)<sup>2</sup>, e exploram características da população feminina de 16 anos e mais de idade, tais como: condição de atividade, ocupação e jornada semanal de trabalho, assim como informações familiares referentes à posição

no domicílio, *status* reprodutivo, número de filhos tidos, a existência de filha(o)s residentes no domicílio, idade da(o) filha(o) mais nova(o) e tempo dedicado à realização de tarefas domésticas, em dois momentos, nos anos de 2002 e 2012.

Embora a definição convencional de População Economicamente Ativa (PEA) abarque todas as pessoas a partir de 10 anos de idade, a abordagem das atividades exercidas pelos menores de 16 anos exigiria um tratamento distinto. Coibido por normas restritivas específicas, o trabalho em idades abaixo dos 16 anos é definido como trabalho infantil, envolvendo outro um conjunto de questões que, embora igualmente importantes, desviaria dos principais objetivos traçados para a pesquisa. Por essa razão, optou-se pelo recorte a partir dos 16 anos. Há que se pensar, igualmente, sobre o tempo que as pessoas gastam com as demandas advindas da necessidade de articular a vida profissional e familiar em diferentes momentos do ciclo de vida familiar. Em razão disso, adotamos um limite superior de idade, que compreende a população de 16 a 59 anos de idade. Esta providência permite, acreditamos, uma análise mais acurada da população feminina majoritariamente ativa e sujeita às demandas profissionais e familiares e seus conflitos e contradições, questão que nos é central.

1. Este trabalho é uma versão reduzida e reelaborada do Relatório Final entregue ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Agradecimentos aos Bolsistas Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Unicamp (Pibic/Unicamp) que participaram em diferentes momentos do desenvolvimento dessa pesquisa: Giulian Rios de Oliveira Alves, Maria Vitoria de Almeida, Fernanda Melato e Renata Cavinato.

2. A pesquisa avaliou dados de todos os anos da série de 2001 a 2012, contudo, para a discussão aqui apresentada serão destacados e comparados apenas dois pontos no tempo.

Para melhor compreensão das demandas e dificuldades da articulação entre trabalho e família foram considerados diferentes contextos do país, pois sabemos que as desigualdades regionais são, no Brasil, extremamente marcantes. Foram analisados dados para o conjunto do país e desagregados segundo suas principais regiões metropolitanas, a saber: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Os bancos de microdados da Pnad foram manuseados e trabalhados com o pacote estatístico *SPSS*. Nas análises foram consideradas apenas as informações correspondentes a pessoas residentes em domicílios particulares permanentes. A informação de “Horas dedicadas semanalmente aos afazeres domésticos” constitui a variável dependente desse estudo, sendo sua ocorrência avaliada a partir de diversos aspectos pessoais e domiciliares da população de 16 a 59 anos de idade.

## **2. A INSERÇÃO LABORAL FEMININA NAS ÁREAS METROPOLITANAS**

Antes de discutir sobre a articulação da vida produtiva e reprodutiva, são necessárias breves observações sobre o contexto da inserção feminina no mercado de trabalho das nove principais metrópoles destacadas na Pnad.

Em todas as áreas metropolitanas analisadas, a taxa de participação da população de 16 a 59 anos exibe ligeiras oscilações relativas na comparação dos dois momentos, para ambos os sexos. Enquanto a taxa de participação masculina decresceu na maioria das áreas destacadas, as taxas femininas apresentaram incremento relativo em todas, particularmente nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte (aumento de 6,5 p.p.), Curitiba (4,6 p.p.) e Fortaleza (3,1 p.p.). Chama atenção que as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife e Rio de Janeiro apresentam as menores taxas de participação, tanto para os homens quanto para as mulheres.

Um olhar mais detido sobre a taxa de participação por grupo etário nessas áreas em que as taxas são menores revela alguns elementos interessantes. Comparando as RMs de Belo Horizonte e Curitiba, que registraram os maiores aumentos relativos, vemos que, na população masculina, os maiores diferenciais encontram-se nos grupos etários mais jovens. No caso da população feminina, apesar dos incrementos relativos, o que se nota, em 2012, é um distanciamento entre as RMs com as mais elevadas taxas de participação por idade daquelas com as mais baixas. De forma geral, a participação masculina nas áreas metropolitanas pouco se altera nas idades adultas, exibindo apenas

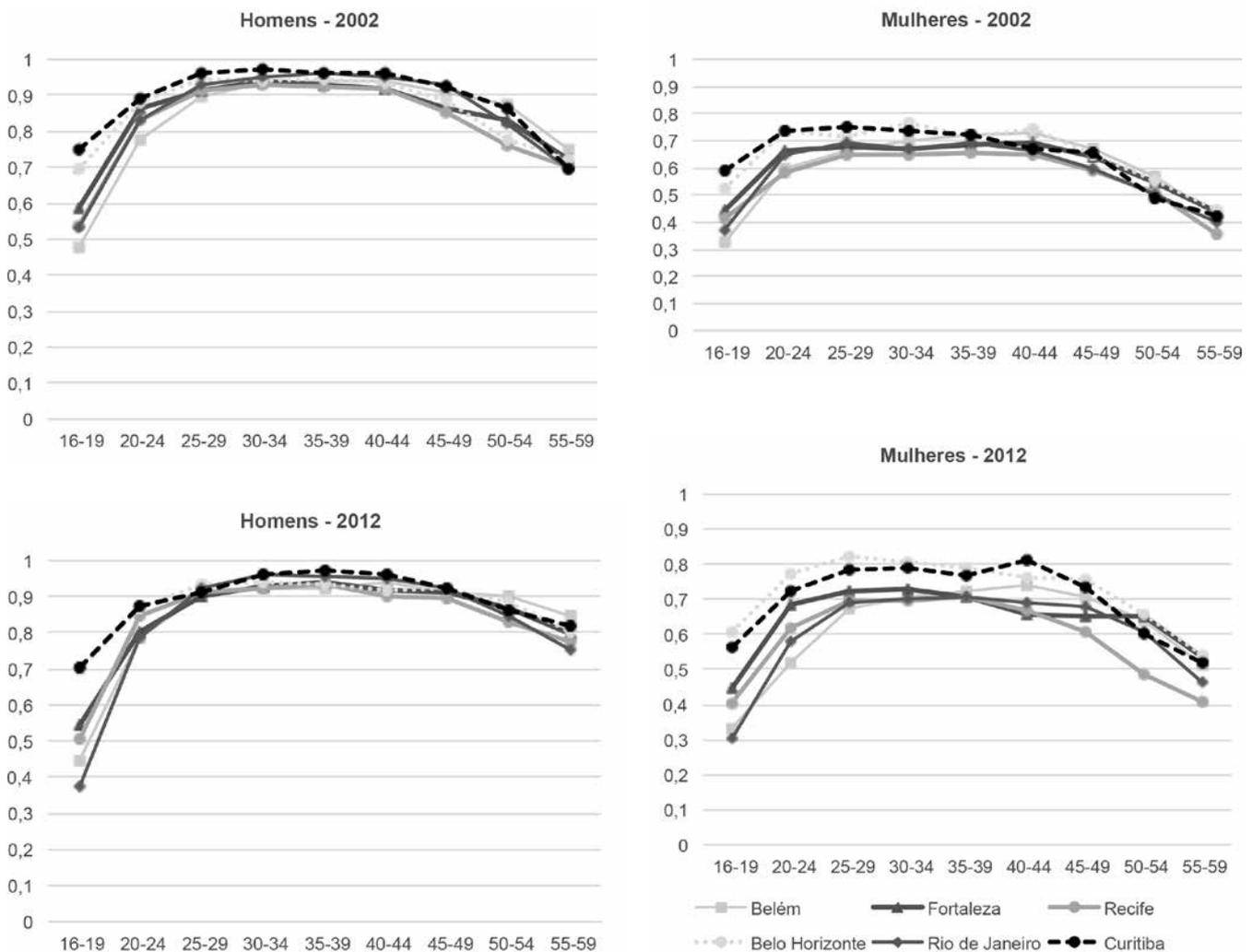
ligeiros incrementos na faixa de 50 a 59 anos. Entre as mulheres, a participação nas idades a partir dos 30 anos apresenta aumento relativo em relação a 2002, exceção feita à Grande Recife (Gráfico 1).

No que diz respeito à taxa de participação das mulheres com filhos, a diferença para aquelas que não têm filhos reduziu-se de um ano para ou-

tro. A RM de São Paulo permanece com o maior diferencial - as mulheres sem filhos apresentam uma taxa de participação de 13 p.p. a mais do que a observada para as mulheres com filhos no ano de 2012, seguida pela RM de Belo Horizonte (9 p.p.) e Curitiba (8 p.p.). Nas demais áreas metropolitanas, essa diferença não ultrapassa 4 p.p. A exceção fica para a RM de Belém que exibe compor-

### GRÁFICO 1

Taxa de participação (%) da população de 16 a 59 anos de idade, por sexo e grupo etário  
Regiões Metropolitanas - 2002 e 2012



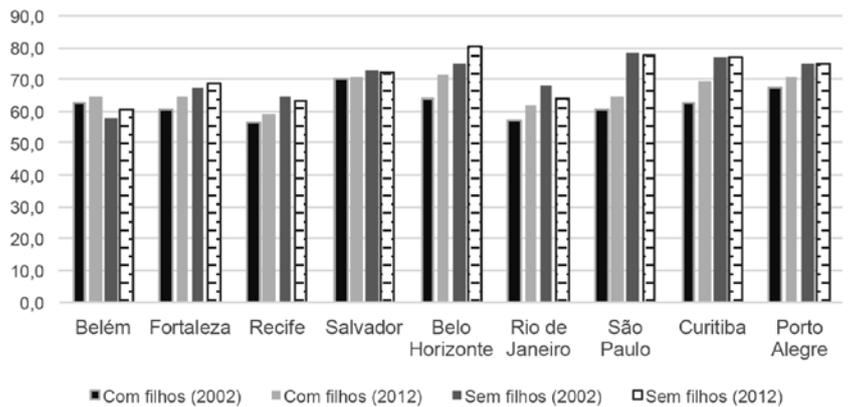
tamento oposto às demais áreas: as taxas de participação das mães são maiores do que as das não mães ou sem filhos (Gráfico 2). De qualquer forma, a participação feminina nessas áreas metropolitanas cresceu relativamente mais entre as mulheres mães, destacadamente nas idades a partir dos 35 anos (dados não apresentados aqui).

O fato de as mulheres estarem em maiores proporções no mercado não quer dizer que estejam propriamente mais inseridas. Esse é o caso, em particular, da RM de Salvador. Apesar de se observar altas taxas de participação, inclusive das mulheres com filhos, as taxas de desemprego feminino eram as mais elevadas entre as áreas metropolitanas destacadas em 2002, exibindo uma redução bem expressiva para o ano 2012 (Gráfico 3).

O contraste entre as áreas metropolitanas da Região Nordeste e do Sul permanece marcante, principalmente quando comparamos a Grande Recife e a Grande Curitiba, por exemplo. Em 2002, a RM do Recife tinha a segunda maior taxa de desocupação feminina na população de 16 a 59 anos de idade, enquanto a RM de Curitiba já exibia uma taxa inferior a 10% no início dos anos 2000. Diferentemente da maioria das áreas metropolitanas que tiveram reduções expressivas de um período

### GRÁFICO 2

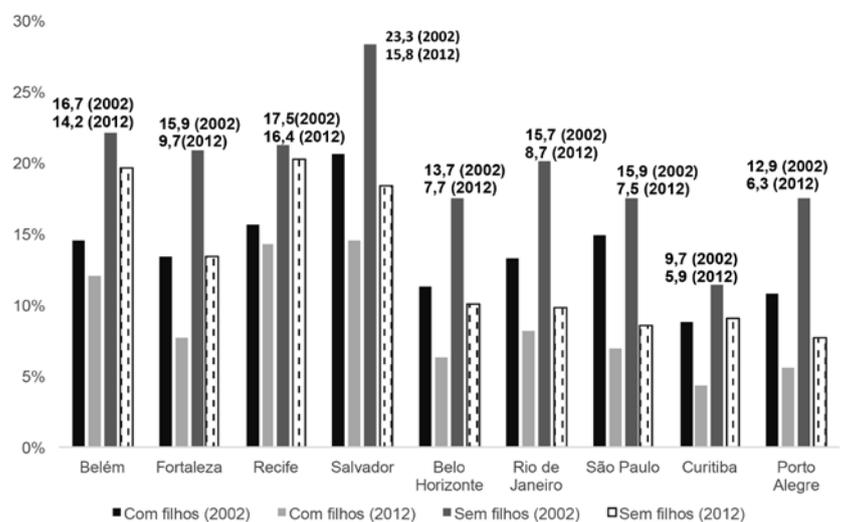
**Taxa de participação (%) da população feminina de 16 a 59 anos de idade, por status reprodutivo**  
Regiões Metropolitanas - 2002 e 2012



Fonte: IBGE. Pnad 2002 e 2012. Elaborado pelas autoras

### GRÁFICO 3

**Taxas de desocupação (%) feminina na população de 16 a 59 anos, por status reprodutivo**  
Regiões Metropolitanas - 2002 e 2012



Fonte: IBGE. Pnad 2002 e 2012. Elaborado pelas autoras

para o outro, a Grande Recife praticamente manteve seu patamar de desemprego feminino, com uma taxa, em 2012, que é quase o triplo da observada para a Grande Curitiba.

Como destacado anteriormente, as mulheres com filhos exibem menores taxas de desocupação do que suas contemporâneas sem filhos, sendo plausível supor que as primeiras, diante de suas responsabilidades familiares, se submetem, em maior proporção, a aceitar empregos com menor proteção social, jornada e/ou remuneração.

Outro ponto a ser considerado nessa diferença diz respeito à estrutura etária desses segmentos femininos. Na composição do grupo de mulheres sem filhos, as mais jovens têm um grande peso relativo e, como apontado anteriormente, são esses segmentos de idade que estariam “adiando” a entrada no mercado de trabalho devido ao prolongamento do tempo de escolarização. Ao mesmo tempo, as mais jovens, que já estão no mercado, têm encontrado maiores dificuldades de inserção.

As maiores dificuldades de emprego da população jovem e feminina têm sido amplamente discutidas pela literatura, apontando para as adversidades e a precarização que caracterizam a estrutura de alguns mercados metropolitanos pós década de 1990. Essas circunstâncias do mercado teriam exercido um grande impacto sobre as estratégias familiares que, diante da ampliação do desemprego juvenil, fez do trabalho das mulheres cônjuges uma alternativa para assegurar melhores condições de renda

familiar (MONTALI, 2012; MONTALI, 2006; BORGES, 2006).

No que diz respeito às mulheres que estão ocupadas, a RM de Belém é a única que, em 2012, registrou menos da metade das mulheres de 16 a 59 anos inseridas em trabalhos com jornadas inferiores a 40 horas semanais. Contudo, as áreas metropolitanas da Região Nordeste, do Rio de Janeiro e Belo Horizonte ainda possuem pouco mais de 1/3 da população feminina ocupada em jornadas inferiores a 40 horas semanais (Gráfico 4).

Quando se analisa a inserção dos demais membros da família no mercado de trabalho das áreas metropolitanas do país, notamos que as taxas de participação de pessoas responsáveis pelo domicílio e cônjuges do sexo masculino pouco diferem ao longo dos anos 2000. O que chama atenção são as menores proporções de indivíduos economicamente ativos entre os filhos, principalmente nas áreas metropolitanas do Sul e Sudeste. Essas diferenças foram menores na população feminina. De fato, diferentemente dos homens, observa-se um maior peso da participação de mulheres na posição de filhas da pessoa responsável pelo domicílio. As taxas de desocupação afetam significativamente mais homens e mulheres responsáveis pelo grupo domiciliar em todas as áreas metropolitanas e, tal como destacado mais acima, entre

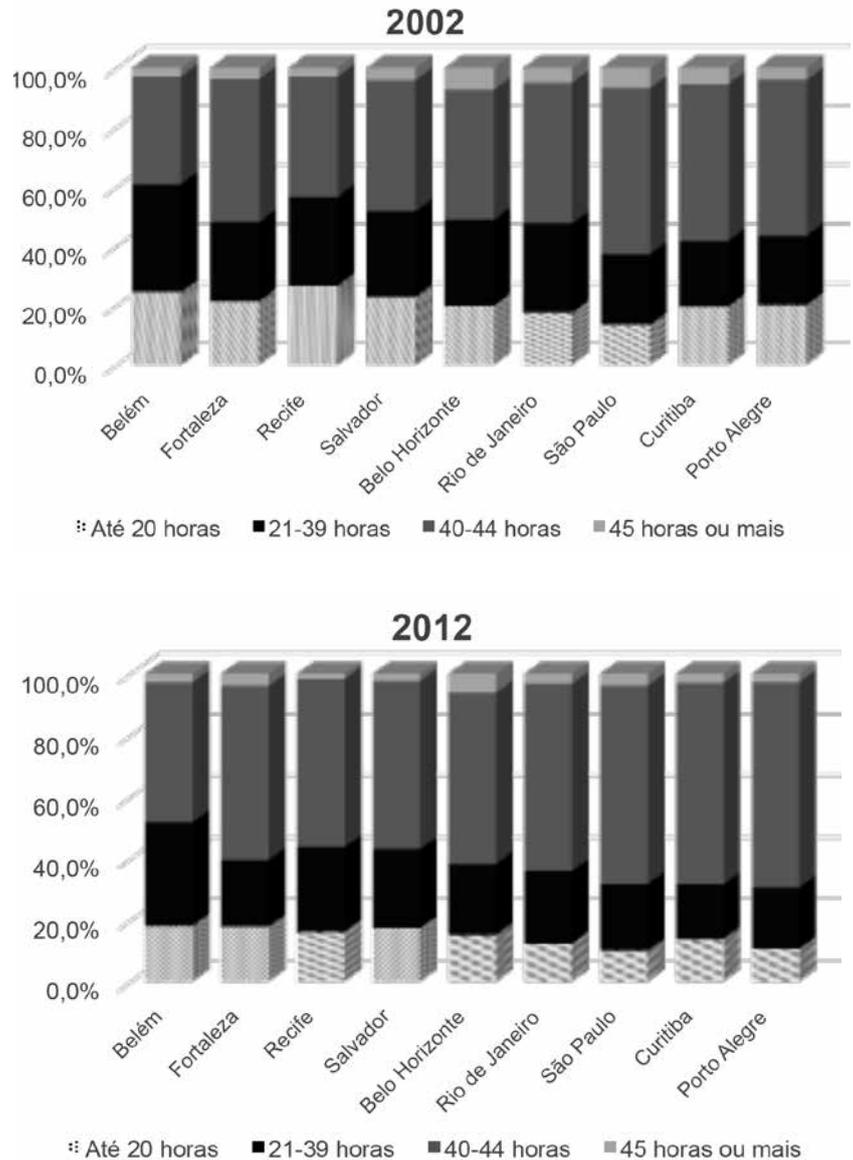
eles, são as mulheres que se encontram em maior desvantagem, principalmente as nordestinas.

A situação das mulheres responsáveis pelo domicílio merece atenção, levando em conta que, atualmente, mais de 1/3 dos domicílios brasileiros têm mulheres nessa condição. Uma parcela expressiva desses domicílios ainda é composta por mulheres sem companheiro e com filhos. E, particularmente na Grande Salvador, as famílias monoparentais femininas detêm peso significativo no conjunto dos domicílios (22,3% contra 12,9% na RMSF, por exemplo). Se é verdade que muitas dessas mulheres chefes assumem sozinhas a manutenção financeira de seus grupamentos domésticos, o crescimento desse segmento na força de trabalho não é de surpreender. Mas, ao mesmo tempo, preocupa por mais comumente apresentarem características consideradas de grande vulnerabilidade social (BORGES, 2006; MONTALI, 2006).

Alguns autores avaliam que a maior inserção das mulheres cônjuges, desde a década de 1990, ocorria tanto nas famílias de baixa renda como nas que auferiam maior rendimento. Ou seja, a participação das mulheres era motivada tanto pela necessidade de complementação da renda familiar, quanto pelas oportunidades advindas de níveis de escolaridade mais elevados, fatores que influenciaram

**GRÁFICO 4**

**Distribuição relativa (%) da população feminina ocupada de 16 a 59 anos de idade, segundo jornada de trabalho**  
Regiões Metropolitanas - 2002 e 2012



Fonte: IBGE. Pnad 2002 e 2012. Elaborado pelas autoras

positivamente a participação das mulheres cônjuges no mercado de trabalho (SOARES; IZAKI, 2002). Ao longo dos anos 2000, o crescimento da participação das mulheres cônjuges se manteve nas regiões me-

tropolitanas, evidenciando também o aumento da participação relativa da renda dessas mulheres no conjunto da renda da família, em detrimento da contribuição dos chefes do sexo masculino (MONTALI, 2012).

O aumento da PEA feminina pode ser visto como um importante indicador de mudanças sociais e, possivelmente, de gênero. Contudo, a análise crítica desse processo tem revelado desigualdades persistentes. Algumas autoras (MONTALI, 2012; WAJNMAN, 2012; SORJ; FONTES; MACHADO, 2007) ponderam que o tipo de arranjo doméstico ou o momento do ciclo de vida familiar ainda exercem influência significativa no modo de inserção laboral das mulheres. A presença dos filhos e de um companheiro continua impondo restrições à vida laboral feminina, embora não constitua um impedimento intransponível. Os dados apresentados ao longo desse texto corroboram essa percepção.

Sobre a manutenção dessas desigualdades, Wajnman (2012) argumenta que as diferenciações no mercado de trabalho não se ancorariam simplesmente no fato de serem mulheres ou homens, mas sim continuam a se espelhar no papel que socialmente se espera que exerçam dentro de suas famílias. A articulação entre produção e reprodução passa pelo acesso das mulheres a mecanismos que atenuem

as implicações de sua importância na assistência e proteção dos membros de sua família. (WAJNMAN, 2012; BARTHOLO, 2009; DALY; RAKE, 2003; ESPING-ANDERSEN, 2002). Note-se que, mesmo com a entrada em massa das mulheres no mercado de trabalho, e com a contribuição do salário feminino no financiamento das despesas familiares, elas continuam sendo responsabilizadas, em grande parte, pelas tarefas domésticas, enquanto os homens ainda pouco atuam neste ambiente, persistindo uma divisão pouco igualitária do trabalho doméstico-familiar.

### **3. ARTICULAÇÃO TRABALHO E FAMÍLIA: NOVAS TENSÕES E A MESMA VELHA SOBRECARGA?**

Os dados mostram, sem margem a dúvidas, que as mulheres permanecem como as principais responsáveis pelos afazeres domésticos. Para o conjunto do país, enquanto quase a totalidade da população feminina de 16 a 59 anos declarou ter realizado algum tipo de afazer doméstico, apenas metade da população masculina declarou o mesmo. Nas áreas metropolitanas, notam-se algumas diferenças na declaração masculina.

Em quase todas as RMs, observa-se uma proporção maior de homens de 16 a 59 anos que declararam realizar algum tipo de tarefa doméstica durante a semana em 2012 relativamente a

2002. Nas regiões de Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre foram mais de 60%. A RM do Rio de Janeiro registra a menor proporção, ficando abaixo dos 40% nos dois períodos em destaque. E, justamente, é nessa área metropolitana que se registra a menor proporção de declaração de mulheres que se envolveram nos afazeres domésticos em 2012 (Gráfico 5).

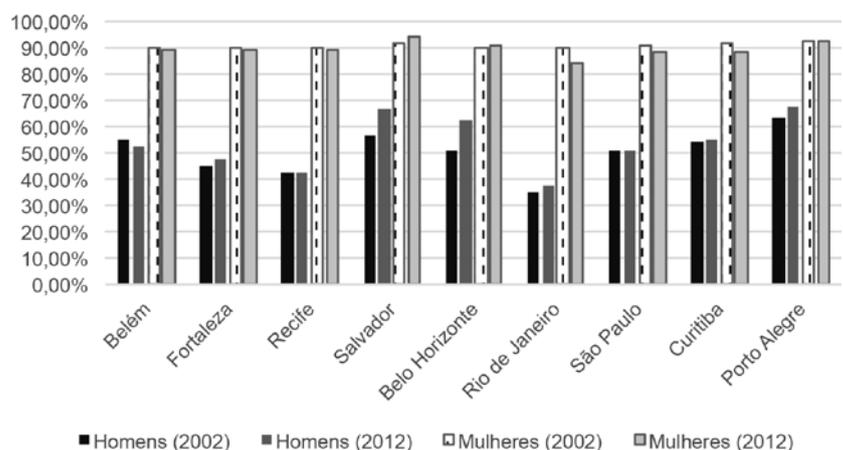
A jornada semanal declarada pelas mulheres em horas dedicadas ao trabalho de manutenção do espaço doméstico-familiar é sempre extensa, tanto para aquelas que estão trabalhando quanto para as desempregadas. Dados para o Brasil mostram que, para as mulheres que estavam trabalhando, a média de horas semanais despendidas em afazeres domésticos é menor, quando comparada à daquelas que estavam desempregadas, mantendo-se em cerca de quatro horas a diferença entre as médias desses segmentos femininos durante todo o período analisado. A média masculina é bem menor entre os que trabalham e os que estão desocupados (cerca de duas horas em média), ambas aproximando-se ainda mais no final do período. Observa-se que a diferença entre as médias masculinas e femininas oscila em torno de 20 horas semanais, em média.

Entre as RMs, Fortaleza e Recife destacam-se tanto entre os ocupados

quanto entre os desocupados de ambos os sexos, figurando entre as maiores médias de horas dedicadas a afazeres domésticos. Nota-se que o tempo médio gasto pelos homens ocupados praticamente pouco se altera nas RMs, com exceção de Belém e Recife, que registram um aumento nas horas médias declaradas. Entre as mulheres ocupadas das RMs do Sul e Sudeste, observa-se redução nas horas médias ao longo do período. No entanto, é entre os desocupados que se notam as maiores reduções tanto para homens quanto para mulheres, exceção feita à Grande Recife (Gráfico 6, página 30).

Os dados da Pnad mostram que enquanto as mulheres ganham espaço no mercado de trabalho, desempenhando funções tradicionalmente tidas como masculinas, a maioria dos homens ainda não avançou em relação ao de-

**GRÁFICO 5**  
**Proporção das pessoas de 16 a 59 anos que declararam ter realizado afazeres domésticos na semana de referência, por sexo**  
Regiões Metropolitanas - 2002-2012



sempenho de tarefas tradicionalmente tidas como femininas, principalmente aquelas relacionadas aos cuidados com membros da família.

De fato, análises sobre o tema da articulação entre família e trabalho no Brasil têm indicado que a inserção da mulher no mercado de trabalho não tem propiciado a elas uma jornada menos intensa em termos de afazeres domésticos. Mesmo aquelas que podem delegar a realização dessas atividades para outras pessoas, especialmente outras mulheres, são cobradas

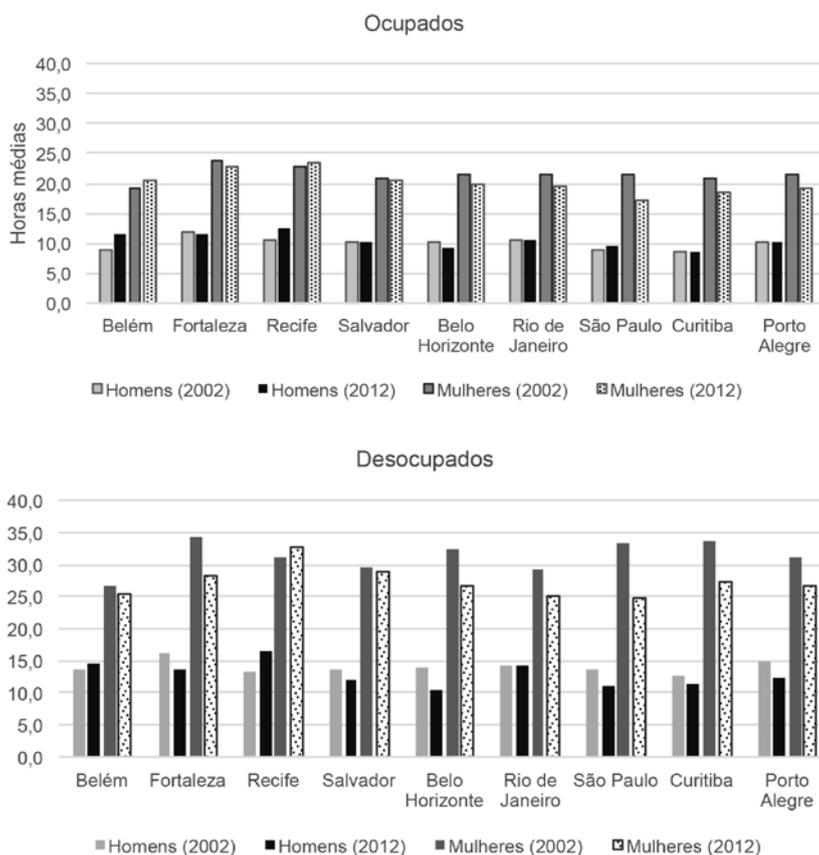
ainda assim pelo controle e fiscalização das atividades transferidas a outrem. Ou seja, o gerenciamento do mundo doméstico permanece sob comando feminino. Isso tem consequências negativas para as mulheres, pois indica haver um acúmulo de responsabilidades - literalmente uma segunda ou até mesmo terceira jornadas de trabalho (CASTRO, 2012; BRUSCHINI, 2007; HIRATA; KERGOAT, 2007; DEDECCA, 2004).

Assim, mesmo que o tempo médio das ocupadas seja menor, ainda equivale a pouco mais do que uma meia jornada semanal no mercado de trabalho. A jornada total semanal de uma parcela nada desprezível de mulheres tanto ocupadas quanto desocupadas é superior a 60 horas de trabalho. É um tempo inegavelmente extenso como alguns autores apontam (WAJMANN, 2012; DEDECCA, 2004), que revela que, por semana, as mulheres gastam muito mais horas trabalhando do que os homens. A Tabela 1 demonstra essa questão.

Há consenso, na produção existente sobre o tema, que tanto os homens quanto as mulheres brasileiras possuem jornadas de trabalho extensas. Contudo, as mulheres respondem por uma jornada em afazeres domésticos, em média, três vezes superior à dos homens, com diferenças significativamente maiores quando há presença de filhos (WAJNMAN, 2012; SOARES, SABÓIA, 2007; DEDECCA, 2004).

## GRÁFICO 6

**Média semanal de horas dedicadas aos afazeres domésticos na população de 16 a 59 anos de idade, por sexo e condição de ocupação**  
 Regiões Metropolitanas - 2002 e 2012



**TABELA 1**

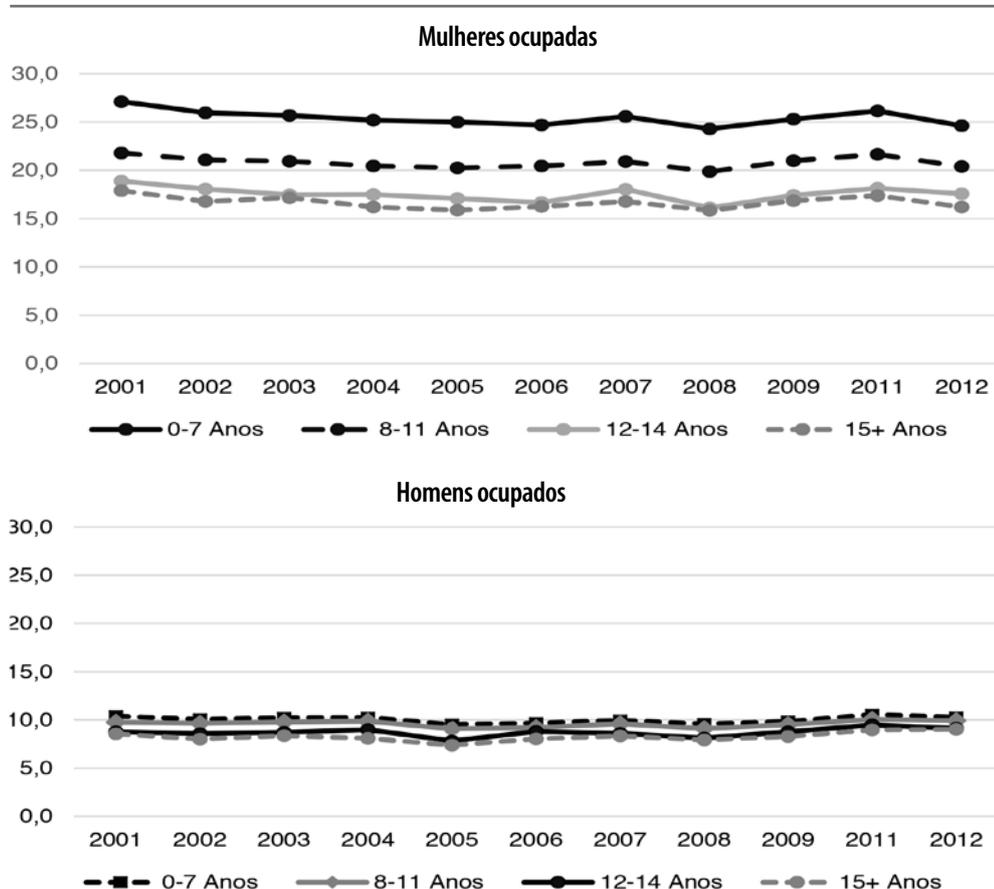
**Horas médias despendidas com afazeres domésticos na população ocupada de 16 a 59 anos, por sexo e jornada de trabalho**  
Regiões Metropolitanas, 2002 e 2012

Jornada de Trabalho	2002				2012			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	Até 20 horas	40-44 horas						
Belém	10,5	8,4	24,5	15,9	13,87	10,72	25,21	17,96
Fortaleza	12,5	11,7	33,3	19,2	12,18	11,48	27,77	20,22
Recife	11,3	10,0	30,8	18,5	14,06	11,53	28,70	21,02
Salvador	10,9	9,9	27,5	17,2	11,40	9,96	25,34	18,58
Belo Horizonte	12,3	9,1	31,1	17,3	9,12	8,96	28,35	18,11
Rio de Janeiro	11,3	10,3	27,3	19,1	11,92	9,91	23,67	17,66
São Paulo	11,6	8,7	31,4	18,9	9,65	9,61	23,33	15,96
Curitiba	11,2	7,4	33,0	17,2	7,93	7,30	26,43	12,45
Porto Alegre	12,2	10,4	31,7	19,1	11,72	9,86	23,81	18,10

Fonte: IBGE, Pnad 2002 e 2012. Elaborado pelas autoras

**GRÁFICO 7**

**Média semanal de horas dedicadas aos afazeres domésticos da população ocupada de 16 a 59 anos de idade, por sexo e anos de estudo**  
Brasil - 2001-2012



Fonte: IBGE, Pnad 2002 e 2012. Elaborado pelas autoras

Obs.: Período de 2001 a 2003: não inclui a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Roraima e Pará

Para aprofundar algumas dessas análises, foram aplicados modelos de regressão logística<sup>3</sup> com o objetivo de analisar quais e como os fatores afetam a probabilidade de utilizar tempo acima da média em afazeres domésticos, nos segmentos de homens e mulheres aqui destacados. Serão apresentados, a seguir, os níveis de significância das variáveis, suas razões de chances e os intervalos de confiança das razões de chances. O primeiro modelo é das horas utilizadas em afazeres domésticos pelas mulheres de 16 a 59 anos.

Na aplicação do modelo logístico binário, ao nível de significância de 5%, os resultados no Quadro 1 (página 33) mostram que apenas as variáveis Cor e Região apresentam categorias em que as associações não teriam significância estatística. Dessa forma, por exemplo, em 2002, a cor “Negras” revelou não ser significativa no modelo em relação às “Brancas”; em 2012, porém, “Negras” passou a ser significativa. O oposto ocorreu com a categoria “Outras”. No que se refere à variável região, as áreas metropolitanas de Fortaleza, Recife e Belo Horizonte não têm significância em relação a São Paulo em 2002, mas, em 2012, apenas a região metropolitana de Curitiba não revelou significância estatística.

No que diz respeito aos resultados das razões de chance, observa-se que quanto maior a escolaridade, menores são as chances de apresentarem um tempo com afazeres domésticos acima

da média registrada para a população feminina de 16 a 59 anos de idade. Para o grupo com 15 anos ou mais de escolaridade, por exemplo, em 2002, elas tinham 65% menos chance de estar acima da média do que as mulheres com até sete anos de estudo. Em 2012, tinham 58% a menos.

Em relação à condição de ocupação, em 2002, as mulheres desocupadas de 16 a 59 anos tinham quatro vezes mais chances de dedicar tempo acima da média com afazeres domésticos que as mulheres ocupadas. Já em 2012, as mulheres desocupadas tinham três vezes mais chances que as mulheres ocupadas. Embora a grande diferença permaneça, o resultado confirma que a redução no tempo médio observada nas análises descritivas de fato tem sido significativa, também entre aquelas mulheres que não estão inseridas no mercado de trabalho.

Em 2002, as mulheres de 16 a 59 que ocupavam a posição de cônjuge no domicílio apresentavam 80% a mais de chances de dedicar tempo acima da média com responsabilidades domésticas que as mulheres que ocupavam a posição de “pessoa de referência” no domicílio, e em 2012, essa porcentagem diminuiu para 33%. Isso indica ter havido uma redução nas diferenças entre esses segmentos de mulheres.

No modelo aplicado para a população masculina (Quadro 2, página 34), a cor se revelou significativa, ao nível

3. O modelo de regressão logística é dado por,

$$\log \left( \frac{\pi(x)}{1-\pi(x)} \right) = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p$$

então,

$$\pi(x) = \frac{\exp(\alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}{1 + \exp(\alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}$$

**QUADRO 1****Razão de chance do modelo logístico binário para fatores associados ao tempo gasto acima da média com tarefas domésticas para a população feminina de 16 a 59 anos  
2002 e 2012**

Variáveis	2002			2012		
	p-valor	OR (Razão de Chance)	Intervalo de Confiança (95%)	p-valor	OR (Razão de Chance)	Intervalo de Confiança (95%)
(Intercepto)	0.0000 ***			0.0000 ***		
<b>Idade</b>	0.0000 ***	1.01	1.01,1.02	0.0000 ***	1.01	1.00,1.01
<b>Anos de estudo</b>						
0-7 anos		1			1	
8-11 anos	0.0000 ***	0.87	0.82,0.93	0.0000 ***	0.79	0.74,0.85
12-14 anos	0.0000 ***	0.53	0.46,0.63	0.0000 ***	0.59	0.53,0.67
15+ anos	0.0000 ***	0.35	0.31,0.39	0.0000 ***	0.42	0.38,0.46
<b>Condição de ocupação</b>						
Ocupada		1			1	
Desocupada	0.0000 ***	4.21	3.89,4.55	0.0000 ***	3.23	2.94,3.55
<b>Cor</b>						
Branças		1			1	
Negras	0.0645	1.06	0.99,1.13	0.0012 **	1.11	1.04,1.18
Outras	0.0208 *	1.42	1.06,1.93	0.6750	0.93	0.66,1.30
<b>Tem Filhos</b>						
Sim		1			1	
Não	0.0000 ***	0.5	0.46,0.55	0.0000 ***	0.5	0.46,0.54
<b>Condição no domicílio</b>						
Pessoa Responsável		1			1	
Cônjuge	0.0000 ***	1.8	1.68,1.94	0.0000 ***	1.33	1.25,1.41
Filha	0.0000 ***	0.65	0.58,0.72	0.0000 ***	0.45	0.40,0.50
Outra	0.0052 **	0.81	0.70,0.94	0.0000 ***	0.52	0.45,0.60
<b>Região</b>						
RM São Paulo		1			1	
RM Belém	0.0000 ***	0.52	0.46,0.59	0.0000 ***	1.62	1.43,1.84
RM Fortaleza	0.9472	1	0.89,1.12	0.0000 ***	2.38	2.11,2.69
RM Recife	0.1816	0.92	0.82,1.03	0.0000 ***	2.41	2.15,2.71
RM Salvador	0.0047 **	0.85	0.76,0.95	0.0000 ***	1.56	1.39,1.75
RM Belo Horizonte	0.1636	0.92	0.81,1.03	0.0000 ***	1.6	1.43,1.80
RM Rio de Janeiro	0.0000 ***	0.8	0.72,0.89	0.0000 ***	1.34	1.19,1.50
RM Curitiba	0.0000 ***	0.74	0.64,0.85	0.1391	1.11	0.96,1.29
RM Porto Alegre	0.0151 *	0.88	0.79,0.97	0.0000 ***	1.33	1.2,1.49

Níveis de significância: \*\*\* p-valor &lt; 0.001; \*\* p-valor &lt; 0.01; \* p-valor &lt; 0.05

**QUADRO 2**

**Razão de Chance do modelo logístico binário para fatores associados ao tempo gasto acima da média com tarefas domésticas para a população masculina de 16 a 59 anos**  
2002 e 2012

	2002			2012		
	p-valor	OR (Razão de Chance)	Intervalo de Confiança (95%)	p-valor	OR (Razão de Chance)	Intervalo de Confiança (95%)
(Intercept)	0.000 ***			0.000 ***		
<b>Idade</b>	0.205	1.01	0.93,1.07	0.028 *	1	1.00,1.01
<b>Anos de estudo</b>						
0-7 anos		1			1	
8-11 anos	0.910	1.00	0.94,1.08	0.089	.93	0.86,1.01
12-14 anos	0.000 ***	0.66	0.46,0.78	0.000 ***	0.69	0.60,0.79
15+ anos	0.000 ***	0.52	0.46,0.60	0.000 ***	0.67	0.60,0.76
<b>Condição de ocupação</b>						
Ocupado		1			1	
Desocupado	0.000 ***	2.1	1.9,2.31	0.000 ***	1.91	1.68,2.16
<b>Cor</b>						
Brancos		1			1	
Negros	0.005 **	1.11	1.03,1.2	0.000 ***	1.13	1.05,1.22
Outros	0.982	0.99	0.69,1.45	0.290	0.82	0.56,1.19
<b>Condição no domicílio</b>						
Pessoa Responsável	0.449	0.95	0.82, 1.09	0.000 ***	1.28	1.16, 1.41
Cônjuge		1			1	
Filho	0.000 ***	0.57	0.49, 0.67	0.000 ***	0.58	0.66,0.85
Outros	0.000 ***	0.69	0.57,0.84	0.011 *	0.62	0.57,1.19
<b>Região</b>						
RM São Paulo		1			1	
RM Belém	0.168	0.91	0.78,1.04	0.000 ***	1.6	1.40,1.84
RM Fortaleza	0.000 ***	1.61	1.41,1.84	0.000 ***	1.78	1.54,2.04
RM Recife	0.000 ***	1.59	1.39,1.80	0.000 ***	1.79	1.56,2.04
RM Salvador	0.003 **	1.2	1.06,1.35	0.001 **	1.22	1.07,1.38
RM Belo Horizonte	0.005 **	1.21	1.05,1.37	0.060	.88	0.78,1.00
RM Rio de Janeiro	0.000 ***	1.29	1.13,1.47	0.490	1.04	0.91,1.19
RM Curitiba	0.000 ***	0.74	0.63,0.87	0.001 **	0.77	0.65,0.90
RM Porto Alegre	0.000 ***	1.32	1.18,1.48	0.000 ***	1.27	1.13,1.43

Níveis de significância: \*\*\* p-valor < 0.001; \*\* p-valor < 0.01; \* p-valor < 0.05

de 5%, nos dois anos destacados. Em 2012, os homens negros apresentam 13% mais chance de dedicar tempo acima da média aos afazeres domésticos que os homens brancos.

Em 2002, apenas para a região metropolitana de Belém o dado não foi estatisticamente significativo. As demais regiões, exceção feita a Curitiba, revelam uma probabilidade maior de os homens dedicarem tempo acima da média em relação aos homens residentes na Grande São Paulo. Em 2012, os resultados para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro não apresentaram significância estatística. E assim, como em 2002, os homens residentes na região metropolitana de Curitiba possuem menos chance (23% menos) de dedicarem tempo acima da média em afazeres domésticos em relação aos que residem na Grande São Paulo, enquanto nas demais regiões essa probabilidade é maior. Para os homens, na Grande Recife, essa chance é 79% maior.

Em relação à condição de ocupação, os homens desocupados tinham 11% mais chances de apresentar tempo acima da média em responsabilidades domésticas que os homens ocupados em 2002, já em 2012, essa chance aumentou para 91%, em situação diversa da observada para as mulheres, para as quais as chances diminuiriam.

Estudos de usos do tempo (DEDEC-CA, 2004) apontam que enquanto os

homens tendem a apresentar um tempo econômico pago elevado e tempos não pagos e para organização familiar menos intensos, as mulheres apresentam um tempo econômico pago menor, mas realizam jornadas mais extensas de trabalho não pago e de organização familiar. A recorrência dessa combinação desigual entre trabalho fora e dentro de casa também se observa em países com políticas sociais de maior amplitude, especificamente no caso das relativas ao cuidado na infância, países nos quais se esperaria menor discriminação entre homens e mulheres no uso do tempo (DEDEC-CA, 2004).

Essa constatação tem levado a questionamentos conceituais sobre o uso dos termos “conciliação” e “articulação” no tratamento dessa problemática. Hirata e Kergoat (2007) argumentam que termos como esses passam a ser vistos com reservas em certa linha de pensamento, por remeterem a uma ideia de complementaridade de papéis, apenas atualizando uma condição de harmonia assimétrica na divisão sexual do trabalho. Termos como “conflito”, “tensão” ou “contradição” seriam mais apropriados para pensar as circunstâncias da vida feminina, por reconhecerem a natureza fundamentalmente problemática e desigual que envolve o desempenho simultâneo das responsabilidades profissionais e familiares, no caso para as mulheres. Porém, homens que se aventuram nesta seara sofrem ou sofreriam os mesmos ônus que as mulheres.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises precedentes deixaram claras a multiplicidade e a complexidade das forças responsáveis pelas mudanças nas famílias e o significado dos conflitos entre as atribuições femininas de gênero e as novas - ou nem tanto... - responsabilidades das mulheres ao assumirem responsabilidades no mercado de trabalho. Toda vez que escrevemos ou falamos sobre esse tema é difícil escapar da sensação de *déjà vu*. De se estar a repetir o que já é sabido. Qualquer mulher, lendo as páginas deste Relatório de Pesquisa saberá a que nos referimos. As mulheres sempre trabalharam, sendo o que fazem ou faziam formalmente, denominado ou não como “trabalho”!

A literatura especializada já mostrou que, ao longo dos tempos, as mulheres buscaram se engajar em atividades, por assim dizer, úteis à subsistência de suas famílias, ou simplesmente como meio de usufruir de recursos fora do controle de quem quer que seja, pais ou maridos. E buscaram, como ainda hoje buscam, nichos do mercado de trabalho ou da produção de bens que lhes permitam, ou permitissem, executar ao tempo devido as tarefas que lhes tocavam por serem mulheres. De nosso ponto de vista, não seria rigoroso afirmar que, assim fazendo, estariam sendo prejudicadas embora, certamente, viam suas margens de escolha restringidas do ponto de vista das atividades que lhes convinham, dado

este constrangimento de gênero. Este constrangimento é naturalizado como parte da ordem do Universo, uma vez que se tinha e, lamentavelmente, ainda se tem como natural que as mulheres assumam casa e família como sua responsabilidade primeira.

Situações há, no Brasil como em outros países, em que esta contingência do ser mulher oferece às meninas oportunidades menos acessíveis aos garotos. Com alguma frequência, meninos das camadas populares começam a trabalhar mais cedo do que as meninas, frente à necessidade de complementar os rendimentos dos adultos de suas famílias. As meninas - para as quais toca, no mais das vezes, secundar a mãe no desempenho das tarefas domésticas - desde a cozinha até o cuidado dos irmãos menores - podem, amiúde, frequentar a escola, avançando mais que os garotos nos estudos. Por essa razão, as meninas tendem a exibir níveis de instrução mais elevados que os meninos de idades equivalentes, ao que se soma, ao menos no Brasil, o aparentemente melhor desempenho feminino no aprendizado de matérias básicas como a matemática.

O que haveria de novo, então? Se a tensão entre casa e trabalho sempre existiu, o que de diferente marca as vidas das novas gerações? Vários fatores. Podemos dizer que a modernização - processo que abarca desde as mudanças na infraestrutura produtiva, nos processos de produção, as inovações

na tecnologia, a predominância do enquadramento prioritariamente urbano da vida, etc. e até ao surgimento de novas ideias, valores, expectativas - traz por consequência, a intensificação dessas tensões. Em primeiro lugar, porque o controle sobre o tempo de cada um escapa às possibilidades da maioria das pessoas, pois, com o desenvolvimento do modo capitalista de organização da produção, as jornadas de trabalho foram se enrijecendo, definidas em horas contínuas de trabalho (OLIVEIRA, 2001). Vai deixando de ser fácil, ou possível, conciliar pressões sobre o tempo feminino, eliminando os poucos espaços de liberdade que ainda sobram, em um tempo cada vez mais exclusivamente de trabalho (COUPRIE, 2007). Trabalho e reposição de forças para o trabalho: essas mudanças ocorridas - como já foi dito - de modo desigual e combinado no território, cobraram seu pedágio às mulheres, exigindo escolhas que envolveram ganhos, mas também perdas, antes não imaginadas (OLIVEIRA; MARCONDES, 2004). Além disso, as possibilidades de inserção produtiva para as mulheres se diversificam, em razão da qualificação escolar, permitindo a elas adentrar áreas até então consideradas, e de fato mantidas, como redutos masculinos. A competição por postos de trabalho, envolvendo homens e mulheres em uma mesma arena, também constrange as margens de manobra para que sejam colocadas em marcha as estra-

tégias com as quais nós mulheres nos familiarizamos. Desdobradas em seus múltiplos, tornamo-nos especialistas em logística cotidiana! E exatamente onde o mercado para o trabalho de mulheres é mais diversificado - os centros urbanos de porte médio ou ainda maiores, como as grandes metrópoles - são os locais em que a organização do dia a dia de encargos superpostos ou conflitantes encontra dificuldades, das quais, a tão decantada mobilidade urbana é apenas uma!

Toda a questão, segundo alguns, tem a ver com o modo como o mundo do trabalho se encontra organizado. Para uns, este mundo é masculino, é construído na suposição de trabalhadores que se dediquem inteiramente a suas obrigações e tarefas no mercado de bens ou serviços e nada mais. São seres que requerem a existência de um complemento. As mulheres fazem as vezes desse complemento, com responsabilidades que conflitam com a suposição de uma dedicação única. Como diz um livro que trata do núcleo dessa questão, “as mulheres trabalhadoras não têm esposas!” (APTER, 1985). Iniciativas como as chamadas jornadas flexíveis, o trabalho não manual em domicílio, reeditado ou repaginado graças à conectividade viabilizada pela internet de alta velocidade - sem que o trabalhador ou trabalhadora se isole de suas equipes de trabalho - são todas elas tentativas de enfrentar a questão do modelo em que se apoia o mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Neuma (coord.) **Mulheres na força de trabalho na América Latina: análises qualitativas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1984
- APTER, Terri. **Working women don't have wives**. New York: St. Martin Press, 1985. 280 p.
- BARTHOLO, Letícia. **Articulação trabalho-família, bem-estar infantil e o aproveitamento da janela de oportunidades demográfica: a proteção social brasileira de crianças entre 0 e 6 anos no início do século XXI**. 2009. Tese (Mestrado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- BILAC, E. D. **Famílias de trabalhadores: estratégias de sobrevivência**. São Paulo: Símbolo, 1978.
- BORGES, A. Impactos do desemprego e da precarização sobre famílias metropolitanas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, jul./dez. 2006.
- BRUSCHINI, C. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, 2000.
- \_\_\_\_\_. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 537-572, set./dez. 2007.
- \_\_\_\_\_; LOMBARDI, M. R. Instruídas e trabalhadeiras: trabalho feminino no final do século XX. **Cadernos Pagu**, Campinas, n.17/18, 2001.
- \_\_\_\_\_; RICOLDI, A. M. **Articulação trabalho e família: famílias urbanas de baixa renda e políticas de apoio às trabalhadoras**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2008. 147p.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, jan./abr., 2009.
- CASTRO, Mary Garcia; et al. Gênero e família em mudança: uma revisão com foco em cuidado parental. In: \_\_\_\_\_. CARVALHO, Ana Maria Almeida; MOREIRA, Lúcia Vaz de Campos (Orgs.). **Dinâmica familiar do cuidado: afetos, imaginário e envolvimento dos pais na atenção aos filhos**. Salvador: EDUFBA, 2012.
- COUPRIE, Hélène, Time allocation within the family: welfare implications of life in a couple **The Economic Journal**, v.117, n. 516, p. 287-305, 2007.
- DALY, Mary; RAKE, Katherine. **Gender and the welfare state**. Cambridge, Polity Press, 2003. 212 p.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori. Trabalho, tempo e gênero. In: COSTA, Ana Alice; et al. **Reconfiguração das relações de gênero no trabalho**, São Paulo: CUT Brasil, 2004.
- \_\_\_\_\_. Regimes de trabalho, uso do tempo e desigualdade entre homens e mulheres. In: COSTA, Albertina Oliveira de; et al. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Carlos Chagas, 2008.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002. 244 p.
- GUEDES, Moema de Castro. Mulheres de nível universitário no mercado de trabalho: aproximações do padrão masculino? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 17, 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2010.
- HIRATA, Helena. O universo do trabalho e da cidadania das mulheres: um olhar do feminismo e do sindicalismo. In: COSTA, Ana Alice; et al.(orgs.). **Reconfiguração das relações de gênero e trabalho**. São Paulo: CUT Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. Tempo, trabalho e gênero. In: COSTA, Ana Alice; et al.(orgs.). **Reconfiguração das relações de gênero e trabalho**. São Paulo: CUT Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, set./dez., 2007.

MONTALI, Lilia. Família e trabalho: os desafios da equidade para as famílias metropolitanas na recuperação da economia nos anos 2000. In: TURRA, C. M.; CUNHA, J.M.P. (orgs.) **População e desenvolvimento em debate: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte: ABEP, 2012. p. 177-186.

MONTALI, Lilia. Provedoras e co-provedoras: mulheres-cônjuge e mulheres-chefe de família sob a precarização do trabalho e o desemprego. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, jul./dez. 2006.

NEVES, Magda de Almeida. Anotações sobre trabalho e gênero. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 404-421, 2013.

OAKLEY, Ann. **The Sociology of Housework**. 1. ed. New York: Pantheon Books, 1974. 243 p.

OLIVEIRA, Maria Coleta Ferreira Albino. Notas soltas sobre o mundo privado e os gêneros. In: TURRA, C. M.; CUNHA, J.M.P. (orgs.) **População e desenvolvimento em debate: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte: ABEP, 2012. p. 163-170.

\_\_\_\_\_. O lugar dos homens na reprodução. In: Gutiérrez, Maria Alicia (Org.). **Gênero, familias y trabajo: rupturas y continuidades**. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, 2007, p. 223-238.

\_\_\_\_\_. Tendências contemporâneas e a família como questão. In: SEMINÁRIO SOBRE FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Abep, 2005. 20 p.

\_\_\_\_\_. Women's status and labor regimes: the demand for fertility regulation. In: HOGAN, Daniel, **Population Change in Brazil: contemporary perspectives**. Campinas: Population Studies Center NEPO/UNICAMP, 2001, p. 53-60.

\_\_\_\_\_. Condição feminina e alternativas de organização doméstica: as mulheres sem companheiro em São Paulo. **Revista de Estudios Demográficos y Urbanos**, México, DF: El Colegio de México, v.7, n.2-3, p. 511-537, 1992.

\_\_\_\_\_. Trabalho, família e condição feminina: considerações sobre a demanda por filhos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 25-33, jan./jul. 1989.

\_\_\_\_\_. **A produção da vida: a mulher nas estratégias de sobrevivência da família trabalhadora na agricultura**. 1981. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1981.

\_\_\_\_\_; MARCONDES, Gláucia S. Contabilizando perdas e ganhos: maternidade, trabalho e conjugalidade no pós-feminismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS: POBREZA, DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL, 14., 2004, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2004.

\_\_\_\_\_; BILAC, Elisabete Dória; MUSZKAT, Malvina E. Homens e anticoncepção: um estudo sobre duas gerações masculinas das “camadas médias” paulistas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS: POBREZA, DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL, 12., 2000, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2000.

SOARES, Sergei; IZAKI, Rejane Sayuri. **A participação feminina no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 923).

SORJ, Bila; FONTES, Adriana; MACHADO, Danielle Carusi. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.43, n.149, p. 478-491, 2013.

WAJNMAN, Simone. Relações familiares e diferenciais de rendimentos por sexo no Brasil. In: TURRA, C. M.; CUNHA, J.M.P. (orgs.) **População e desenvolvimento em debate**: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Belo Horizonte: ABEP, 2012. p. 187-192.

WAJNMAN, Simone. O crescimento da atividade feminina nos anos noventa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 10, 1998, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 1998.

WAJNMAN, Simone; MARRI, Izabel. Esposas como principais provedores de renda familiar. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais...** ABEP: Caxambu, 2006.

# A educação profissional e tecnológica no Brasil: modelo dual desconectado?

REMI CASTIONI\*

## RESUMO

Os sistemas de formação profissional no mundo todo se dividem entre uma aproximação com o modelo alemão ou diferenciação deste. O objetivo deste texto é problematizar, à luz da experiência brasileira, que o sistema de formação profissional desenvolvido ao longo dos últimos 100 anos no Brasil guarda singularidades, se comparado ao sistema alemão de formação profissional, denominado de modelo dual. No modelo dual alemão, parte da formação profissional é realizada no ambiente acadêmico e parte no mundo real das empresas. É essa combinação da formação acadêmica-profissional que confere ao sistema alemão qualidade na formação profissional. Diferentemente da Alemanha, o Brasil se assenta em um modelo que desconecta o elo acadêmico do profissional, embora possua ingredientes que remetam à conexão. Para dar conta desta problematização, no caso do Brasil, utilizamos como modelo de análise as interfaces que poderiam se estabelecer a partir da Lei de Aprendizagem. Diferente do modelo alemão, a Lei de Aprendizagem, no Brasil, está desconectada do sistema de formação profissional. A aprendizagem teria o objetivo de conectar a educação com o mundo real da produção de bens e serviço.

## PALAVRAS-CHAVE

Aprendizagem. Modelo dual alemão. Formação profissional. Mercado de trabalho.

\* Doutor em Educação (Unicamp), professor da Faculdade de Educação da UnB e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB. [rcastioni@globocom](mailto:rcastioni@globocom)

## INTRODUÇÃO

A literatura nacional e internacional registra crescente produção de estudos comparados na área de educação profissional (HALL e SOSKICE, 2001; CULPEPPER e THELEN, 2008; VALIENTE, 2014; HOMS, 2014). No Brasil, se observa um hiato de estudos dessa natureza, sobretudo após a promulgação da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, que estimula um interesse maior em compreender a trajetória e os sistemas de formação profissional dos países desenvolvidos.

Ao contrário do Brasil, o cenário internacional aponta uma variedade de estudos sobre essa questão. A esse respeito, observa-se que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, desde 2001, desenvolve uma iniciativa de análise sobre o papel dos sistemas nacionais de qualificação na promoção da aprendizagem ao longo da vida (INEM, 2003). O objetivo dessa ação é investigar como os diferentes sistemas influenciam os padrões e a qualidade da aprendizagem dos trabalhadores ao longo da vida, em diferentes países. Com isso, estabeleceram-se três modelos de sistemas (INEM, 2003, p. 5):

- Primeiro grupo - composto por países que desenvolvem seu sistema im-

pulsionado pelo governo federal, ainda que com a presença de agentes sociais nos órgãos nacionais do sistema. Nesse caso, Reino Unido, Austrália, África do Sul e Nova Zelândia.

- Segundo grupo - contempla países que desenvolvem seu sistema impulsionado pelos setores econômicos e profissionais, de acordo com a demanda do mercado de trabalho. Nesse caso, se enquadram os EUA.

- Terceiro grupo - países que desenvolvem seu sistema com a iniciativa de agentes sociais. Enquadram-se nesse modelo Alemanha, França e Canadá.

Os estudos de educação comparada, na atualidade, refletem, em parte, o contexto do processo de globalização em que se inserem os países. Nesse sentido, a presente reflexão centra a análise do cenário brasileiro, em comparação com o cenário alemão, visando: analisar as proximidades da política de formação profissional do menor aprendiz em comparação com aquele modelo; entender em que medida o percurso desenvolvido na Alemanha inspira o caso brasileiro e buscar mecanismos de coordenação e de maior aproximação entre os sistemas de formação profissional e a demanda das empresas. Nesse aspecto, o estudo se ampara na trajetória brasileira sobre a Lei de Aprendizagem, a partir de um paralelo entre as trajetórias de ambos os países,

identificando as contrapartes de um e outro, seja na escola ou no local de realização da prática dos estudantes, a empresa.

Segundo Oriol Homs (2013), a aprendizagem por meio do trabalho está se consolidando como uma via sólida para adquirir as competências profissionais que requerem as novas demandas do mercado de trabalho. Nesse sentido, Homs informa também que a Espanha inicia um processo de formação em alternância, mas que é preciso avaliar os resultados dessa prática e orientar as devidas instituições para seguir e ampliar essas ações.

No caso brasileiro, embora o estatuto da aprendizagem estabeleça essa prática (vivência do processo formativo no âmbito escolar e do trabalho), essa proposta não se articula com a formação no âmbito escolar.

Para dar conta dessa problemática, apresentamos, como **primeiro ponto** de análise, uma discussão em torno das características e especificidades do modelo alemão e seu nível de coordenação. No **segundo**, apresentamos os aspectos da Lei de Aprendizagem no Brasil (considerando o contexto atual da Lei de Aprendizagem e alguns resultados da sua adoção no emprego dos jovens). E no **terceiro** e último tópico, fazemos algumas **considerações**.

## 1. O MODELO DUAL ALEMÃO

O modelo de formação profissional alemão é reconhecido como um dos mais eficazes no mundo. Nesse modelo, é válido mencionar o papel desenvolvido pelo Estado e sua articulação com outras instituições. Sobre essa abordagem, é importante explicitar as reflexões de Thelen (2004). Segundo a autora, o Estado teve um importante papel na construção do sistema profissional alemão, entretanto, vários atores influenciaram nessa formação. E, nesse caso, destaca-se o estabelecimento de relações com os atores que influenciaram os tipos de coalizões, assim como a formação dos terrenos em que as instituições estavam sendo construídas. Quando da fundação de instituições, elas não estavam totalmente unidas ou diretamente adaptadas e apresentavam muitos conflitos. Os atores discutiram as formas e as funções que elas deveriam ter (THELEN, 2004).

Desta forma, o desenvolvimento institucional foi visto como a disputa entre diferentes atores (Estado, empresas e trabalhadores) e o estabelecimento de regras que levaram a um equilíbrio mais favorável.

Embora não estivessem previstos na Legislação de 1897, os atores sociais (sindicatos e industriais) tornaram-se “portadores” importantes de mudanças no sistema, cuja evolução ocorreu

a partir dessa legislação. Ao mesmo tempo, no entanto, a sua participação impulsionou o desenvolvimento dessas instituições, de forma que foi completamente diferente daquilo que havia sido pensado pelos fundadores (THELEN, 2006).

Apesar de os sindicatos alemães terem origem no sistema de ofícios, eles não tiveram resistência em aprender com o novo modelo da manufatura. Com as fileiras dos sindicatos socialdemocratas da Alemanha preenchidas com trabalhadores qualificados, que receberam credenciais no sistema de ofícios, os sindicatos desenvolveram forte interesse não no desmantelamento desse sistema, mas no controle do sistema de treinamento baseado na empresa que eles representavam. O que é mais interessante é que os sindicatos alemães não tiveram problemas com a ideia de treinamento baseado na empresa (THELEN, 2006).

Na literatura, a Alemanha é normalmente mencionada como um caso exemplar de sistema “coletivista” para a formação profissional e está estruturado em: i) forte treinamento baseado nas fábricas, que incentiva as empresas a investirem em formação de competências e também oferece garantias para que os aprendizes recebam treinamento de qualidade (acima de tudo, por meio de mecanismos de monitoramento e fiscalização); ii) o compo-

nente crucial é um arranjo institucional que concilia sindicatos, atuantes em articulação, com as empresas, nos mercados mundiais (CULPEPPER e THELEN, 2008).

Prosseguindo, Thelen (2004) ela defende uma perspectiva político coalizacional, que seria a seguinte: i) o desenvolvimento institucional é melhor entendido como um processo de mobilização de apoio entre os atores sociais e políticos para construir, rever ou manter disposições institucionais específicas; ii) as instituições não são (ou não são somente) objeto de re-pactuação periódica (decorrentes de *breakpoints*), e sim objeto de contestação política em curso; instituições evoluem como adaptação às coalizões políticas, às vezes, de forma abrupta e descontínua, mas frequentemente de forma incremental e cumulativa. Para dar conta dessa afirmação a autora traça um percurso que permite subsidiar sua análise e que contempla a seguinte periodização:

**Anos 1870 até 1897** - havia conflitos entre mestres, artesãos e aprendizes e a legislação até 1897 havia interferido nos interesses das corporações, concedendo a suas alianças mais autoridade na regulação da aprendizagem. Esta legislação, entretanto, apresentava deficiências de inovações construídas em torno das alianças voluntárias. Nesse sentido, para dar conta dessa limitação, foi

implementada a Lei de Formação Profissional de 1897 (de caráter mais abrangente), que previa a criação de uma rede de Câmaras Setoriais (*Handwerkskammern*), com adesão obrigatória, dotando essas câmaras com amplos poderes paraestatais, para regulamentar o conteúdo e a qualidade dos sistemas de aprendizagem. Além disso, contemplava um sistema de formação de aprendizes sob o controle do setor da manufatura (*Handwerk*), ou seja, dos mestres artesãos independentes e que, em alguns casos, eram empregadores e, às vezes, formadores de aprendizes (profissionais que seriam usados como mão de obra barata); estabelecia, por meio das câmaras, limites para o número de aprendizes para a extensão do treinamento e a possibilidade de revogação de privilégios de empresas cuja formação não estivesse dentro dos padrões estabelecidos.

Esta legislação foi fundamental para a estabilização da formação baseada na produção da manufatura. A existência de um sistema reconhecido, paraestatal e, acima de tudo, obrigatório para certificação de competências e para o monitoramento do aprendizado fez com que uma boa parte do treinamento ocorresse nas empresas.

**1897 até Weimar (1919 a 1933)** - a partir de 1890, grandes empresas dos setores mais modernos e as indústrias de altas habilidades começaram a re-

clamar que o *Handwerk* estava forçando além dos limites, tanto qualitativa como quantitativamente, os conhecimentos ministrados pelo segmento de ofícios. Nesse sentido, as indústrias embarcaram em estratégias destinadas a internalizar a formação profissional no âmbito da empresa e a incorporar o treinamento nas políticas sociais e nos mercados internos de trabalho.

As grandes empresas industriais, que dependiam fortemente de trabalhadores qualificados, se organizaram para reivindicar a criação de um sistema paralelo para a promoção e certificação da formação industrial sob o controle coletivo das Câmaras de Indústria e Comércio (que deveriam ser dotadas de poderes iguais aos das Câmaras de Ofícios). Um primeiro passo importante para o desenvolvimento da formação industrial foi realizado, em 1908, com a fundação do Comitê Alemão de Educação Técnica (Datsch).

No período industrial inicial, a grande maioria dos trabalhadores das fábricas da emergente Segunda Revolução Industrial veio das corporações de ofício; enquanto o *Handwerk* continuou a treinar um grande número de trabalhadores da indústria, no final do século XIX e início do século XX.

Em 1913, 80% dos membros do Sindicato dos Metalúrgicos (DMV) consistiam de trabalhadores especializados

que haviam feito aprendizagem no setor artesanal das corporações de ofícios. No mesmo ano, apenas cerca de 20% dos membros do Sindicato dos Metalúrgicos eram trabalhadores não qualificados ou semiquilificados. O resto eram trabalhadores qualificados e grupos separados por setores da manufatura que mantiveram as próprias identidades sob a rubrica abrangente deste sindicato industrial.

O investimento “adquirido” por parte dos sindicatos de um sistema de formação ajuda a explicar como esse sistema sobreviveu a uma primeira ruptura histórica na derrota da Alemanha na I Guerra Mundial (1914 a 1918) e a transição que o acompanhou, não abruptamente, para a democracia, incluindo a incorporação plena da classe trabalhadora.

Por volta de 1919, os sindicatos defenderam retirar das câmaras de ofício seu monopólio e introduzir uma estrutura mais democrática, incluindo a plena participação do sindicato na supervisão e administração de formação baseada nas empresas. Estes, por sua vez, não tiveram problemas com a ideia de treinamento baseado na empresa - prática contrária à posição de sindicatos socialistas de outros países, como a Suécia, que preferiu o ensino profissional centrado nas escolas em detrimento da formação nas fábricas, inclinado para os interesses do empregador.

No processo de transição para a democracia, após a Primeira Guerra Mundial, a indústria de máquinas estava aliada às classes trabalhadoras, quando estas buscavam reformar o sistema de aprendizagem. E considerando as imperfeições do mercado de trabalho dessa época, houve fortes incentivos para que as empresas investissem em treinamento. Percebe-se que o conteúdo de tais barganhas coletivas revelou que a negociação sindical foi além da questão da remuneração para tentar regular também condições e termos de contratos de treinamento.

**Nacional Socialismo** - esse movimento foi associado ao desenvolvimento importante de formação profissional, mas o que surpreende é a forma como as inovações, propostas pelos nazistas, construíram sobre o que já existia, em vez de substituir estruturas preexistentes. Ou seja, não houve reconfiguração fundamental e sim a consolidação massiva do sistema desenvolvido de forma voluntária nos anos de *Weimar*, mas cuja expansão tinha sido limitada por divisões entre os diferentes segmentos de capital.

Abismos entre *Handwerk* e a indústria foram tratados por meio de políticas que acabaram invadindo os interesses do *Handwerk*. As diferenças de opinião sobre a formação entre vários segmentos da indústria que caracterizaram os anos de *Weimar* deram lugar a uma nova unidade, forjada no

contexto das tentativas conjuntas em defender as prerrogativas gerenciais contra invasões indesejadas de funcionários do partido nazista.

O *Datsch*, que serviu como principal órgão consultivo do governo para questões de formação, com base na sua experiência anterior e nos esforços, foi encarregado de desenvolver perfis de competências e instrumentos regulatórios que seriam divulgados em nível nacional. A partir do momento em que aprendizes poderiam ser treinados apenas em ocupações reconhecidas e com base em materiais de treinamento padronizados que o *Datsch* desenvolveu, essas medidas impuseram um grau muito maior de uniformidade entre os setores do que nunca.

A formação deteriorou-se nos anos 1940, sob a pressão da produção de guerra, mas o legado que permaneceu e que teve impacto profundo sobre a evolução do pós-guerra foi o de um sistema nacional unificado para a aprendizagem construída sobre o modelo da produção artesanal, mas substituindo esse modelo, incorporando e aplicando inovações técnicas e organizacionais que tinham sido desenvolvidas de forma voluntária pela indústria nos anos 1920.

**Pós-Guerra** - a derrota na Segunda Guerra Mundial, e a subsequente ocupação estrangeira, não trouxeram inovação institucional significativa; pelo

contrário, o sistema de formação profissional foi revivido e reforçado sem muita deliberação pública no geral.

No contexto de elevado desemprego da juventude e preocupações com os jovens alemães sob influência de radicais - tanto da direita quanto da esquerda - empresas alemãs foram elogiadas pelo rápido e desburocratizado restabelecimento de programas de formação de aprendizes. Já em outubro de 1950, o Ministério do Trabalho relatou 1.011.805 de aprendizes registrados (na indústria e no *Handwerk*).

Empregadores alemães enfatizaram, sempre que possível, as formas que seus interesses ressoaram com os valores das potências ocupantes (especialmente os americanos), ressaltando o papel que o capital privado e o autogoverno do empregador poderiam jogar, limitando o poder do Estado e trazendo proteção contra um retorno do autoritarismo.

Os principais debates dos anos 1950 e 1960, em matéria de formação baseada no chão de fábrica, se voltaram à mesma linha básica de ruptura. Os empregadores e seus aliados políticos defendiam o princípio do autogoverno do empregador como a única forma viável de evitar a burocratização e preservar a “elasticidade” do sistema diante das mudanças de mercado e condições técnicas.

Sindicatos e seus aliados políticos, por outro lado, voltaram à posição que tinham abraçado pela primeira vez no período de *Weimar*, definindo a formação profissional como uma “missão pública”. Eles tentaram submetê-la a um controle mais democrático e com mais direitos de participação dos representantes dos trabalhadores.

Tão marcante quanto as divergências são os muitos aspectos do sistema existente que não eram controversos, incluindo (como antes) endosso do treinamento baseado na empresa e, de fato, clara aceitação da primazia da formação no chão de fábrica sobre a formação complementar em sala de aula.

Thelen (2004) destaca que um relatório de 1952, apresentado ao Alto Comissariado Americano sobre a Alemanha, criticou especificamente o sistema de formação alemã como excessivamente baseado na economia, em vez de em uma lógica educativa, e notou que o negócio alemão parecia confiar fortemente no trabalho produtivo barato de aprendizes. Contrários a essas críticas, os sindicatos alemães se juntaram com representantes da indústria em defesa da formação baseada no chão de fábrica e advertiram contra a possibilidade de a formação profissional se tornar excessivamente “livresca”. Assim, em vez de chamar para uma revisão completa do sistema de formação do país, os sindicatos se voltaram a de-

mandas que tinham articulado pela primeira vez em 1919.

A Lei da Formação Profissional de 1969 não mudou fundamentalmente as práticas tradicionais de treinamento. Ela trouxe um quadro nacional único e deu aos sindicatos um poder maior nas funções regulatórias globais em torno da definição e elaboração de regulamentos de treinamento e certificações profissionais. Apesar disso e da melhoria dos direitos de participação, dentro das câmaras setoriais relevantes, grande parte da infraestrutura no âmbito da empresa manteve-se exatamente a mesma.

Desde 1969, houve conflitos entre sindicatos e empregadores sobre o grau de participação de trabalhadores e sobre acordos de financiamento, mas, no período contemporâneo, o trabalho organizado tornou-se parceiro de pleno direito e totalmente engajado na administração do sistema de formação profissional alemão e, de certa forma, tem se tornado o defensor mais ferrenho do sistema diante das dificuldades atuais.

**Reprodução institucional** - o caso das instituições de formação profissional alemãs também é um bom exemplo para sondar os limites das teorias existentes de reprodução institucional e mudança. Os aspectos centrais do sistema não só sobreviveram, mas também experimentaram consolida-

ção e reforço no contexto dos históricos “*breakpoints*”. Sua sobrevivência institucional demandou patrocínio político ativo, incluindo a montagem de novas coalizões para sustentá-las, uma vez que as condições políticas e econômicas mudaram.

A mensagem central é a ideia de que a reprodução institucional é um conceito muito mais problemático do que normalmente se reconhece. Para sobreviver, as instituições raramente podem apenas ficar paradas, mas devem se manter em contínua e ativa adaptação às mudanças em curso. Para tanto, a **mudança institucional**, através de um processo de “estratificação institucional”, contempla o desenvolvimento de estratégias e instituições ao lado e na interação com o sistema artesanal preexistente. Nesse sentido, a análise das instituições de formação profissional além oferece uma abordagem alternativa para a mudança institucional. Essa nova perspectiva se baseia menos em um modelo de forte equilíbrio pontuado, que olha principalmente para a mudança descontínua que emana de fora das instituições, e baseia-se, em vez disso, numa análise das mudanças nas coalizões políticas em que as próprias instituições repousam.

Concentrar a atenção na base de coalizão ajuda a explicar por que as instituições, por vezes, não são tão abertas à reconfiguração em “*breakpoints*”.

Mas, além disso, a abordagem político-coalizacional elaborada aqui sugere que, para que as instituições sobrevivam à grande transformação socioeconômica (no presente caso, a industrialização, a democratização, a incorporação do trabalho) ou disjunção política (mudança de regime, a conquista, ocupação), a reprodução institucional está fortemente atrelada com elementos de adaptação e até de transformação.

Faz-se notar que, nos últimos anos, ocorreram mudanças significativas em diversos países. A esse respeito Thelen (2009) relata que, além dos diferentes modelos de economia capitalista, se liberal ou coordenada, existem outros elementos que diferenciam as práticas existentes, como, por exemplo, alguns países ditos de economia coordenada podem ter práticas mais centralizadas ou mais descentralizadas (alguns claramente mais consistentes com solidarismo do que outros). O que origina estas diferenciações são os tipos de relações institucionais existentes em cada país.

Nas democracias mais desenvolvidas, as instituições político-econômicas estão sob tensão indiscutível, porém, uma das razões para que estudiosos possam continuar a discordar tão drasticamente da significância das tendências contemporâneas é que novas tensões muitas vezes coexistem com a estabilidade verdadeiramente notá-

vel nos arranjos institucionais formais que separam as chamadas economias de mercado coordenadas das economias liberais de mercado (THELEN, 2009). Para tanto, a autora chama a atenção sobre a necessidade de se perceber as novas tendências de organização do mercado de trabalho além da dicotomia estabilidade versus mudança, pois este é um processo de adaptação das instituições e não de desmantelamento das mesmas.

O percurso apresentado permite constatar que as características do modelo alemão são muito distintas do sistema brasileiro. As crianças alemãs desde cedo têm como uma das possibilidades educacionais a formação profissional. Após uma educação básica, de cinco anos, elas ingressam no ensino secundário inferior que prevê uma introdução ao mundo do trabalho. Em seguida, o ensino secundário superior possibilita a inserção dos jovens no sistema dual, ou seja, frequentar uma escola e, ao mesmo tempo, vivenciar uma formação na empresa, ou uma oficina de aprendizagem. Nesse sistema, os jovens aprendizes recebem um terço do salário de um profissional formado. A duração da aprendizagem é de dois a três anos - sendo quatro períodos dedicados à educação geral e oito de formação profissional. Diferentemente do Brasil, os empresários alemães investem parcela significativa de recursos, uma

vez que compete a eles acompanhar o trabalho dos aprendizes.

## 2. SOBRE A LEI DE APRENDIZAGEM NO BRASIL

Para entender a estruturação da aprendizagem profissional e como ela se configura nos dias atuais no Brasil, faz-se necessário um breve percurso sobre a trajetória da educação profissional brasileira.

A origem aceita para a institucionalização da educação profissional no Brasil é o ano de 1906, quando o então presidente do Estado do Rio de Janeiro Nilo Peçanha, criou quatro escolas profissionais para o ensino de ofícios e de aprendizagem agrícola. Posteriormente, ao tomar posse como presidente da República, Nilo Peçanha, criou, por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, 19 “Escolas de Aprendizes Artífices”, destinadas ao ensino profissional, primário e gratuito, sob a jurisdição do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio (CUNHA, 2000). A figura da aprendizagem adveio posteriormente, com o Decreto nº 13.064, de 12 de junho de 1918, que aprovou o Regulamento da então Escola de Aprendizes Artífices.

Posteriormente, a determinação constitucional relativa ao ensino vocacional e pré-vocacional como dever do Esta-

do aparece na Constituição de 1937 do Estado Novo, no artigo 129. Este preceito, no dizer de Werebe (1994), tinha o objetivo de atender às demandas do desenvolvimento econômico, que exigiam cada vez mais trabalhadores qualificados. No entanto, não conseguiu ocultar a dicotomia existente no ensino e assim ficou consagrado na lei que o objetivo do ensino secundário e normal era o de “formar as elites condutoras do país” enquanto o ensino profissional deveria oferecer “formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, àqueles que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho” (WEREBE, 1994, p. 57).

A herança dualista não só perdurava com as leis que regulamentaram a Constituição de 1937, como era explicitada nos princípios do Estado Novo, cujo ensino, por sua vez, também deveria ser executado pela colaboração das empresas e dos sindicatos de trabalhadores. Com as Leis Orgânicas do Ensino Profissional (Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, ensino industrial; Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, ensino comercial), permitiu-se a criação de entidades especializadas como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), em 1946. Ainda em 1942, estabeleceu-se o conceito de **menor**

**aprendiz** para os efeitos da legislação trabalhista (CASTIONI, 2010).

Desde o governo Vargas até os dias atuais, perduram disputas entre as áreas da educação e do trabalho. O que teria motivado essa disputa foi a definição por quem administraria o ensino profissional. A divergência teve início com a determinação de Vargas que obrigava as empresas com mais de 500 empregados a construir refeitórios. Mesmo não tendo relação direta com o objeto do Decreto, o artigo 4º do Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939, obrigava essas empresas a realizar também “cursos de aperfeiçoamento profissional”. Para tanto, Vargas nomeou o Ministério do Trabalho para realizar o acompanhamento dessa ação. É quando se constata uma batalha, de bastidores, entre esse Ministério e o Ministério da Educação (na época, sob responsabilidade de Capanema) que pleiteava a gestão do ensino industrial, visto que considerava que os trabalhadores deveriam ser livres para escolher os rumos a seguir após o término da aprendizagem (SCHWARTZMANN et al., 2000). Já os industriais expressam a opinião por intermédio do presidente da Fiesp, Roberto Simonsen, e Euvaldo Lodi, da Confederação Nacional das Indústrias - CNI, afirmando que não iriam assumir este ônus. Considerando a recusa dos industriários, Vargas os constrange, dizendo que a recusa em realizar tal ação implicaria

em transferência da responsabilidade para os sindicatos de trabalhadores (CUNHA, 2000).

Nos anos seguintes, após a criação e consolidação do Senai e do Senac, o ensino profissional organizado pelo Estado somente permitiu a plena equivalência entre todos os cursos do mesmo nível, sem necessidade de exames e provas de conhecimentos, a partir de 1961, com a promulgação da Lei Federal nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A Lei Federal nº 5.692/1971, que reformulou a Lei Federal nº 4.024/1961, no tocante ao então ensino de primeiro e de segundo graus, também representou um capítulo marcante na história do ensino profissional, ao generalizar a profissionalização do segundo grau (atual ensino médio). A responsabilidade da oferta ficou difusa e recaiu também sobre os sistemas de ensino públicos estaduais. Isso somente foi superado com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996 - atual LDB, e as várias modificações, como o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, implementado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foi estabelecida a separação entre ensino médio e ensino técnico. Posteriormente, com o presidente Luiz Inácio da Silva (Lula), o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de

2004, foi revogado e estabeleceu novamente a integração.

Recentemente, a Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, alterou dispositivos da LDB, estabelecendo diretrizes e bases da educação nacional para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

Este percurso centenário da educação profissional deu os contornos da oferta atual e permitiu também, a partir da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, a transferência de várias ações do âmbito do Ministério do Trabalho para o Ministério da Educação. Uma importante mudança também foi o Decreto Nº 8.268/2014, que alterou em parte o Decreto nº 5.154/2004, de modo a permitir a organização dos cursos e a modularização a partir dos itinerários formativos de formação profissional inicial, por meio do que modificou a nomenclatura da educação profissional.

### *2.1. O Contexto atual da lei de aprendizagem*

O Instituto Cidadania (2004) organizou um amplo debate com diversos pesquisadores e núcleos de pesquisa sobre o tema juventude. Regina

Novaes (2004) esteve à frente nesse período, vindo a se tornar presidente do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e secretária-adjunta da recém-criada Secretaria Nacional de Juventude (SNJ).

Na sequência da criação dessa nova instituição, foi posta em marcha uma série de programas. O principal deles foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), destinado aos jovens de 15 a 24 anos, que não tinham concluído o ensino fundamental. Posteriormente, em 2007, o governo federal instituiu o Projovem Integrado, que surgiu da unificação de outros seis programas: o próprio Projovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica.

O projeto Escola de Fábrica, de responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec, teve origem em 2004, baseado na experiência da Fundação Iochpe e do seu Projeto Formare. Foi financiado com recursos do Programa de Expansão da Educação Profissional - Proep, sendo instituído pela Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. A partir de 2008, as atividades do projeto Escola de Fábrica foram assumidas pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, Lei nº 11.692, de 10 de Junho de 2008, e passou a fazer parte do Projovem Trabalhador, cuja

gestão está sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS, desde então.

A implementação do projeto Escola de Fábrica demandou a mudança dos artigos 428 e 433 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, no que se refere ao trabalho do menor-aprendiz, conforme transcrito a seguir:

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação (Redação dada pela Lei nº 11.180, de 2005).

As mudanças introduzidas pelo Projeto Escola de Fábrica é a revalorização da Lei de Aprendizagem, que já estava prevista no marco legal da septuagenária CLT e que foi revigorada pela Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, que, por sua vez, havia alterado artigos que tratavam do tema na CLT. Porém, foi na esteira do Projeto Escola de Fábrica, mais precisamente inspirada

nos projetos **Formare** e **Pescar**, que a aprendizagem ganhou novo alcance. Dessa forma, a aprendizagem foi regulamentada pelo Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, que estabeleceu todos os procedimentos a serem adotados para a celebração dos contratos de aprendizagem.

A **aprendizagem** é um contrato de trabalho formal, por tempo determinado de até dois anos, no qual estão assegurados todos os direitos trabalhistas e previdenciários, com exceção do FGTS, cuja alíquota é de 2%, diante dos 8% das demais formas de contratação do trabalho. Destina-se aos adolescentes e jovens com idade entre 14 e 24 anos e pessoas com deficiência, estas sem limite de idade. Toda a grande e média empresa deve cumprir uma cota mínima de 5% e no máximo 15% do seu quadro, contratando e matriculando o aprendiz em uma entidade formadora, durante o tempo de duração do programa técnico pedagógico. O programa inclui atividades teóricas na entidade formadora e práticas, nas empresas contratantes.

Originalmente, a entidade formadora, prevista na CLT, era exclusivamente o Senai. A partir do Projeto Escola de Fábrica foram admitidas como formadoras, além das entidades do Sistema S, as escolas técnicas e agrotécnicas e as entidades sem fins lucrativos, que tenham como objetivos a assistência ao adolescente e a educação profis-

sional. A operacionalização da Lei de Aprendizagem se utiliza do mesmo mecanismo experimentado pelo Projeto Escola de Fábrica.

A Lei de Aprendizagem é regulada atualmente pela Portaria nº 1.003, de 4 de dezembro de 2008, e está inscrita no âmbito da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Ao criar o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, por meio da Portaria n.º 983, de 26 de novembro de 2008, o MTE vem estabelecendo metas de aprendizes. A meta vigente, que decorreu da realização da I Conferência Nacional da Aprendizagem, é alcançar 1,220 milhão de aprendizes entre 2012 a 2015.

Estas iniciativas foram introduzidas a partir dos baixos resultados alcançados com a Lei 10.748/2003, que criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, anunciado durante a campanha presidencial de Lula, em 2002, e que posteriormente foi alterada pela Lei 10.940/2004. Ambas acabaram quase totalmente revogadas pela Lei 11.692/2008, que instituiu o Projovem.

## *2.2. Alguns resultados da lei da aprendizagem no emprego dos jovens*

Considerando a abordagem anterior, apresentam-se algumas informações sobre o desempenho do emprego dos

jovens a partir da Lei de Aprendizagem. Os dados da Tabela 1 mostram os contratos que foram informados ao Departamento de Políticas de Juventude do MTE. Esses dados registram uma diferença de pouco mais de 63 mil vínculos frente aos observados na base de dados do Caged de 2012, quando extraímos apenas as informações dos vínculos nessa condição, diferentemente dos dados mencionados pelas empresas formadoras.

Os dados da Tabela 2 mostram que, se for assumida a faixa etária dos 18 aos 24 anos, quase 50% dos registros de emprego ocorreram na condição de contratos de aprendizagem. Observa-se que os contratos até a faixa etária dos 29 anos representam saldos líquidos de admissão contra um número elevado de demitidos a partir da faixa etária dos 30 anos, em que conceitualmente não estariam mais classificados os jovens.

Conforme dados da Tabela 3, as admissões nas faixas salariais de até dois salários mínimos são preponderantes entre as contratações, em detrimento das demais faixas salariais que tiveram saldo líquido negativo. O maior saldo foi registrado nas contratações entre 1 a 1,5 salários mínimos. A julgar que a faixa prioritária de contratação são os jovens, conclui-se que seriam os jovens e com baixa remuneração que estão substituindo o trabalho dos profissionais desligados.

**TABELA 1**  
**Contratos de Aprendizagem - 2012**

Instituição	Aprendizes	%
Senai	182.103	52,01
Senac	63.535	18,15
Senat	5.382	1,54
Sescoop	3.904	1,11
Senar	11.564	3,3
Outras	83.655	23,89
<b>Total</b>	<b>350.143</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MTE/SPPE. Contratos de aprendizagem. Elaboração do autor

**TABELA 2**  
**Saldo da movimentação do mercado de trabalho no Brasil - 2012**

Faixa Etária	Admitidos	Desligados	Saldo
Até 17	769.990	439.212	330.778
18 a 24	6.752.488	5.995.119	757.369
25 a 29	4.055.780	4.016.628	39.152
30 a 39	5.209.916	5.253.828	-43.912
40 a 49	2.515.328	2.563.822	-48.494
50 a 64	1.089.512	1.226.221	-136.709
65 ou mais	39.025	68.965	-29.940
{ñ class}	0	3	-3
<b>Total</b>	<b>20.432.039</b>	<b>19.563.798</b>	<b>868.241</b>

Fonte: MTE. Caged. Elaboração do autor

**TABELA 3**  
**Saldo das admissões e demissões por faixa salarial no Brasil - 2012**

Faixa Sal Mensal em SM	Total
Até 0.50	38.364
0.51 a 1.0	369.765
1.01 a 1.5	888.793
1.51 a 2.0	38.415
2.01 a 3.0	-210.210
3.01 a 4.0	-105.818
4.01 a 5.0	-34.355
5.01 a 7.0	-52.948
7.01 a 10.0	-22.698
10.01 a 15.0	-18.918
15.01 a 20.0	-8.449
Mais de 20.0	-11.380
{ñ class}	-2.320
<b>Total</b>	<b>868.241</b>

Fonte: MTE. Caged. Elaboração do autor

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos o modelo dual alemão, percebemos que a trajetória desse modelo esteve calcada em um sistema de relações de trabalho no qual empresários e trabalhadores são partes interessadas no sistema de formação profissional. No caso brasileiro, a formação para o trabalho sempre cumpriu determinadas condicionalidades e nunca se conectou com uma estratégia mais geral de coordenação sintonizada com os projetos nacionais de desenvolvimento. Iniciativas recentes como as do Pronatec indicam novas perspectivas para um sistema mais aberto de educação profissional que possa combinar vários tipos de formação. Necessário se faz também que o sistema de educação profissional possa integrar uma agenda duradoura, que combine as estratégias de desenvolvimento do país e que inclua, como é a experiência internacional, uma coordenação em nível macro, como a que persegue o Pronatec.

Como demonstrado, a Lei de Aprendizagem guarda características com o modelo alemão, mas nem de longe encontra a virtuosidade empregada por aquele país, por se tornar referência no sistema de formação profissional a ponto de hoje exportar serviços para outros países, como é o caso da recente colaboração entre o Instituto *Fraunhofer* e o Senai. Embora

haja a ideia de obrigatoriedade de as empresas brasileiras contratarem aprendizes, essa ação está apartada do sistema educacional. Nem mesmo a recente expansão dos Institutos Federais impulsionou a aprendizagem, a ponto de a oferta de educação nos *campi* desenvolver uma educação profissional desvinculada do que em geral ocorre no mercado de trabalho.

Tampouco o próprio estímulo da Lei de Aprendizagem enseja essa virtuosidade entre o sistema educacional e o sistema ocupacional. Os dados coletados a partir do Caged apontam para a conclusão de que a Lei de Aprendizagem tem permitido a contratação de jovens em faixas salariais de menor remuneração em relação àqueles que estão sendo desligados. Admitindo-se que metade do saldo líquido das contratações está concentrada na faixa de idade entre 18 a 24 anos, é de se supor que os estímulos para a contratação de jovens têm servido muito mais para reduzir o custo do trabalho das empresas do que para a criação de empregos para os jovens ou ainda que a aprendizagem estaria oportunizando a complementação dos estudos vivenciados no seio da escola.

Nesse aspecto, a pretexto de valorizar o emprego dos jovens e a transição escola-trabalho, as contratações com base na Lei de Aprendizagem parecem reproduzir o mecanismo tradicional

que as empresas se utilizam para reduzir o custo do trabalho, contratando trabalhadores mais jovens e escolarizados em detrimento daqueles com mais idade e menos escolaridade, com a diferença de que boa parte dessas novas contratações tem um custo menor, uma vez que parte dos encargos acaba sendo subsidiada.

Nesse ritmo, não se sustenta o próprio discurso de criar oportunidades para os jovens de complementação do aprendizado em determinados locais de trabalho. O mercado de trabalho brasileiro é o que pratica as mais altas taxas de rotatividade a ponto de retirar todos os trabalhadores do posto de trabalho em dois anos e seis meses praticamente. A julgar por essa realidade, o próprio discurso de valorização da escolaridade serve mais para sancionar a redução do custo do trabalho do que promover uma aproximação entre os saberes adquiridos na escola e sua aplicação no mundo real.

De certa forma, isso traz poucos estímulos para pensar mudanças, particularmente no ensino médio, no qual residem hoje os maiores desafios na transição da vida escolar para o trabalho.

O modelo alemão surge no âmbito da empresa, em conexão com a escola, atrelado a movimentos sindicais, com participação ativa do poder público e empresariado. O mesmo

não ocorre no Brasil, onde o modelo surge como demanda do mercado de trabalho, por determinação do poder público em articulação com instituições formadoras (Sistema S), sem conexão direta com a escola, ou seja, sem relação com o processo de escolarização formal. Caso único no mundo, o Estado brasileiro criou o Sistema S, dotou-o com recursos públicos e quem o administra exclusivamente são os empresários. Mesmo as tentativas recentes com os Decretos nº 5.725, nº 5.726 e nº 5.727, de 16 de março de 2006, que introduzem na gestão representantes de Centrais Sindicais e inserem mais dois membros do Executivo Federal no “Sistema S”, não foram suficientes para criar um sistema de formação profissional mais integrado às estruturas atuais. Até a vigência de tais decretos, apenas o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE fazia o acompanhamento do “Sistema S”.

Outro aspecto importante a ser considerado é de que a formação inicial possa ser reconhecida posteriormente como condição para a elevação da escolaridade. O Brasil, ao longo da história recente, empreendeu grandes programas de formação profissional, o Pipmo, o Planfor, PNQ e agora o Pronatec, que mobilizaram milhões de trabalhadores, em cursos rápidos, mas que não foram suficientes para atacar a elevação da escolaridade, que ainda se encontra muito

baixa se comparada com os países desenvolvidos.

A partir desse contexto, somos impulsionados a concluir que estamos sob a égide de uma educação profissional e tecnológica, baseada em modelo dual desconectado da realidade. A virtuosidade do sistema de forma-

ção profissional está na aproximação entre o sistema que forma e as necessidades de formação. No caso brasileiro, além de não termos essa aproximação, o caráter antidemocrático das nossas relações de trabalho, em que a discussão da formação profissional não se faz presente, torna essa tarefa ainda mais complexa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC**. Brasília, DF: MEC-SETE. Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=d6f61d79-2bfc-405c-b761-1d01cd474397;1.0.>>. Acesso em: jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. [Diário Oficial da União], Brasília, DF, 26 set. 2005.

CARDOSO, J. C.; GONZÁLEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1331)

CASTIONI, R. **Educação no mundo do trabalho: qualificação e competência**. São Paulo: Francis, 2010.

CULPEPPER, P. D.; THELEN, K. Institutions and collective actors in the provision of training: historical and cross national comparisons. In: MAYER, K. U.; SOLGA, H. (eds.) **Skill formation: interdisciplinary and cross-national perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 21-49.

CUNHA, L. A. O Ensino Industrial-Manufatureiro no Brasil: origem e desenvolvimento. In: COLEÇÃO políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda: formação de gestores e formadores em políticas públicas de trabalho e renda: construindo a nova cidadania. Brasília, DF: Convênio MRE-ABC/MTE-SPPE/FLACSO. CD-ROM, 2000.

EBLING, M. Qualificação profissional e desenvolvimento no Brasil. 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

HALL, P.; SOSKICE, D. Introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P.; SOSKICE, D. (edit.). **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press., 2001. p. 1-68.

HOMS, O. La alternancia refuerza las nuevas tendencias en la formación profesional. CONGRESO IKASLAN DE FORMACIÓN PROFESIONAL, 1., 2013, Vitoria-Gasteiz. Disponível em: <<http://www.orielhoms.net/la-alternancia-refuerza-las-nuevas-tendencias-en-la-formacion-profesional>>. Acesso em:

\_\_\_\_\_; SANZ, Pablo. **The Spanish system of vocational training: governance and financing of apprenticeship**. Barcelona: Notus, 2014. Report

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude: documento de conclusão**. São Paulo, 2004.

IPEA. **Estudo comparado sobre a Juventude Brasileira e Chinesa: dados preliminares do Brasil: Relatório de Pesquisa**. Brasília, DF, 2012.

NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (orgs.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2004. 304 p.

NÓVOA, A.; YARIV-MASHAL, T. Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? **Comparative Education**, v. 39, n. 4, p. 423-439, 2003.

OIT. **Trabajo decente y juventud en América Latina**: políticas para la acción. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013. 288 p.

POCHMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego**: a situação atual e as perspectivas do jovem no mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: Publisher, 2000.

RUMMERT, S. M. Projeto escola de fábrica: atendendo a “pobres e desvalidos da sorte” do século XXI. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 303-322, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em 15/07/2013.

SCHWARTZMANN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de capanema**. São Paulo: Paz e Terra/FGV, 2000.

THELEN, K. **How Institutions involve**: the political economy off skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

THELEN, K. Institutions and social change. the evolution of vocational training in germany. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethink political institutions**: the art of the state. New York: New York University Press, 2006.

THELEN, K. Economic regulation and social solidarity: conceptual and analytic innovations in the study of advanced capitalism. In: SASE ANNUAL MEETING, 2009, Paris, France.

VALIENTE, O. (coord.); et al. Un model de formació professional dual per a Catalunya? Reptes en el disseny i implementació de la reforma. **Informes Breus**, Barcelona: Fundacio Jaume Bofill, n. 54, 2014.

VOLPI, Mário; SILVA, Maria de Salette; RIBEIRO, Júlia (coord.). **10 desafios do ensino médio no Brasil**: para garantir o direito de aprender de adolescentes de 15 a 17 anos.. Brasília, DF: UNICEF, 2014.

WEREBE, M. J. G. **30 anos depois**: grandezas e misérias do ensino no Brasil. São Paulo: Editora Ática, 1994. (Série educação em ação).

# Mercado de trabalho e Programa Seguro-Desemprego: uma análise comparativa entre o Brasil e países selecionados da OCDE

ALEXANDRE SAMPAIO FERRAZ\*

TIAGO OLIVEIRA\*\*

## RESUMO

O artigo relaciona o Programa Seguro-desemprego e a configuração e dinâmica dos mercados de trabalho nacionais, comparando o Brasil aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Argumenta-se que a reformulação do seguro-desemprego atualmente proposta pelo governo brasileiro, dificultando as regras de acesso, segue a mesma direção das medidas implementadas pelos países desenvolvidos, não obstante os seus mercados de trabalho ainda apresentem realidades muito distintas. Nos últimos anos, o mercado de trabalho brasileiro presenciou um movimento de formalização dos vínculos empregatícios, de queda do desemprego e de aumento do salário real. Apesar disso, o mercado de trabalho brasileiro está longe de ter superado a heterogeneidade estrutural histórica e, portanto, de apresentar uma configuração similar à dos países desenvolvidos. A conclusão é de que as medidas de redesenho do Programa Seguro-desemprego, propostas recentemente aprofundam a pouca aderência que este programa apresenta em relação à realidade do mercado de trabalho brasileiro. A comparação internacional com os países da OCDE mostra que, no Brasil, o seguro-desemprego oferece uma baixa taxa de reposição salarial para o desempregado e pouco apoio na busca por uma nova ocupação, além de ter um pequeno tempo de cobertura.

## PALAVRAS-CHAVE

Seguro-desemprego. Mercado de Trabalho. Políticas Públicas de Emprego. Estado de Bem-Estar Social.

\* Economista e técnico do DIEESE  
(Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

\*\* Economista e técnico do DIEESE  
(Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

## INTRODUÇÃO

O seguro-desemprego é reconhecido mundialmente como uma das principais políticas de mercado de trabalho e sua adoção coincide, e é parte, da implantação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) nos países capitalistas desenvolvidos. Existem muitas abordagens que procuram explicar o surgimento do Estado de Bem-Estar e, dentro delas, há também diferentes visões a respeito da criação do seguro-desemprego. A abordagem mais tradicional é a funcionalista (ou industrialista), que explica a política do seguro-desemprego como um desenvolvimento da sociedade industrial e da necessidade de se mitigar os riscos do desemprego estrutural e os efeitos econômicos negativos do desemprego. Esta abordagem é criticada, contudo, pela dificuldade de explicar as variações entre os modelos de *Welfare State* em diferentes países (CARNES; MARES, 2009).

A abordagem dos recursos de poder explica a emergência do seguro-desemprego e de seus diferentes modelos a partir da luta entre capitalistas e trabalhadores pela apropriação da renda. Esta abordagem é desenvolvida por Korpi (2006) e por Esping Andersen (1991), que veem nas políticas do Estado de Bem-Estar uma tentativa de “desmercantilizar” a força de trabalho. O seguro-desem-

prego é fundamental, na análise dos autores, pois tem a função direta de conferir autonomia ao trabalhador na busca por uma nova colocação, ao preservar parte da sua remuneração durante o período de transição para uma nova ocupação (ESTEVEZ-ABE, IVERSEN; SOSKICE, 2001; MARES, 2001).

Tal abordagem foi, porém, criticada por compreender que a relação entre trabalhadores e capitalistas resulta em um jogo de soma zero, em que o benefício de um ator social implica necessariamente no prejuízo do outro<sup>1</sup>. A análise do estabelecimento do seguro-desemprego e das políticas de qualificação profissional revela que os capitalistas, em alguns casos, não se opõem a tal iniciativa, assumindo, pelo contrário, uma posição favorável à sua adoção (MARES, 2001; SWENSON, 1991). Deste modo, convém reconhecer que os capitalistas podem se beneficiar tanto do efeito econômico do seguro-desemprego, ao mitigar os impactos de uma desaceleração do crescimento econômico, como dos seus efeitos de “retenção” de mão de obra qualificada, ao facilitar a reinserção do trabalhador desempregado em uma ocupação compatível com a sua trajetória profissional e com os conhecimentos acumulados ao longo dela.

No Brasil, o seguro-desemprego foi implementado somente na década

1. Korpi (2006) faz um balanço das críticas ao modelo de recursos de poder.

de 1980, ainda que o tema já constasse na Constituição de 1934. Diferentemente, portanto, dos países desenvolvidos, cuja introdução da proteção da renda do trabalhador desempregado e de um conjunto articulado de políticas de mercado de trabalho deu-se em um contexto de alto dinamismo econômico, no Brasil, esta discussão ganhou centralidade em um momento de esgotamento do modelo de desenvolvimento centrado na industrialização, quando o crescimento econômico já havia perdido o vigor, os índices de inflação apresentavam alta aceleração e o mercado de trabalho exibia os primeiros sinais de deterioração (MORETTO, 2007).

Antes, convém ressaltar, as medidas de regulamentação do mercado de trabalho foram tomadas de modo bastante pontual, posto que uma oferta abundante de trabalhadores, ainda que de baixa qualificação, satisfazia a demanda por mão de obra requerida pela expansão industrial. Nesse sentido, destaque-se a instituição, na década de 1960, de um Plano de Assistência aos Desempregados, que, apesar de ser financiado por meio de um fundo específico, o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), tinha um alcance bastante restrito devido à rigidez das regras de acesso. Tal plano tornou-se ainda mais frágil a partir da criação do Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço (FGTS), em 1966, que além de subtrair recursos do FAD, pondo fim à contribuição sobre a folha de salários, facilitou sobremaneira a demissão do trabalhador pela empresa. Posteriormente, na década de 1970, foram ampliadas as possibilidades de uso de recursos deste Fundo por outros programas, fragilizando ainda mais as suas atribuições originais de proteção da renda do trabalhador desempregado.

Destarte, o seguro-desemprego só foi implementado no Brasil em 1986, conjuntamente com o Plano Cruzado. A ausência de fontes específicas de financiamento, contudo, impediu que o programa atingisse uma parcela maior dos trabalhadores desempregados, posto que o pagamento dos benefícios esbarrava na disponibilidade de recursos do Tesouro Nacional. Foi somente com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dois anos mais tarde, que o seguro-desemprego pôde contar com uma fonte mais estável de financiamento, podendo-se dizer que foi a partir deste momento que efetivamente o país passou a contar com uma política de proteção da renda do trabalhador desempregado. Para além deste ponto, é importante mencionar que alçar o seguro-desemprego a uma condição de direito e estabelecer um fundo para financiar as políticas de mercado de trabalho foram medidas que

lançaram as bases do atual sistema público de emprego brasileiro<sup>2</sup>.

Não obstante, é de amplo reconhecimento que o programa brasileiro de seguro-desemprego continuou sem atender a contento o objetivo de proteger a renda dos trabalhadores desempregados, diante de um mercado de trabalho subdesenvolvido, marcado pelo desemprego estrutural e pelo amplo alcance da informalidade, pelos baixos rendimentos do trabalho e pela alta rotatividade nos postos de trabalho.

Nesse contexto, em dezembro de 2014, por meio da Medida Provisória nº 665, convertida em Lei em junho deste ano, o governo federal alterou as regras de acesso ao seguro-desemprego, restringindo o universo potencial de beneficiários do programa. A justificativa foi de que era preciso combater as práticas fraudulentas, ainda que seja provável que o real objetivo da medida tenha sido o de reduzir os gastos com o programa, em um cenário de severo ajuste fiscal.

O objetivo do presente artigo é discutir as mudanças recentes pelas quais passou o programa brasileiro de seguro-desemprego à luz da configuração que estes programas assumem atualmente em países selecionados da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Ao final, conclui-se que, no Brasil,

as mudanças no seguro-desemprego apontam na mesma direção das realizadas naqueles países selecionados, de restrição do alcance do programa, o que acentua a sua dissonância com o mercado de trabalho brasileiro, de perfil subdesenvolvido.

Para tanto, o presente artigo divide-se em mais quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção são elencados os parâmetros internacionais que balizaram a implementação do seguro-desemprego ao redor do mundo, salientando, porém, que a sua configuração final varia de acordo com o tipo de Estado de Bem-Estar consolidado em cada país. Na segunda seção, salientam-se as características do mercado de trabalho brasileiro e seus contornos típicos de países subdesenvolvidos. Na terceira seção são apresentadas as medidas recentes de mudança do programa seguro-desemprego adotadas pelo Brasil. Por fim, a quarta seção contextualiza o programa seguro-desemprego brasileiro comparativamente a países selecionados da OCDE.

## PARÂMETROS INTERNACIONAIS DO SEGURO-DESEMPREGO E A SUA IMPLEMENTAÇÃO PELOS PAÍSES

O seguro-desemprego começou a ser debatido no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), após a Primeira Grande Guerra, cul-

2. Vale lembrar que o FAT também é responsável pelo financiamento dos serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional, além de destinar parcela dos recursos para programas de geração de emprego e renda, seja através de execução direta, seja por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

minando, em 1919, na elaboração da Convenção nº 2. Esta Convenção compromete os países signatários a instituir serviços públicos de intermediação de mão de obra, sob a supervisão de conselhos com representantes de trabalhadores e empregadores, e o seguro-desemprego. A convenção foi ratificada por 29 países até 1934, quando foi aprovada a Convenção nº 44 tratando do mesmo tema<sup>3</sup>.

Tal Convenção ocupa-se especificamente do seguro-desemprego, em casos de desemprego involuntário, e deveria passar a valer a partir de 1938. Entretanto, apenas 14 países a ratificaram, em grande parte devido à situação atribulada da Europa na época, prestes a entrar em guerra<sup>4</sup>. Esta convenção determina pela primeira vez que o benefício pode ser condicionado à presença do beneficiário em cursos de qualificação e treinamento e define que o período mínimo de cobertura não pode ser inferior a 78 dias de trabalho, indicando como preferência um período maior do que 158 dias.

Os detalhes do benefício foram reformulados pela Convenção nº 102, de 1952, que estabelece condições mínimas de seguridade social para os países signatários. A Convenção não restringe o benefício ao desemprego involuntário, mencionando apenas a necessidade de ter havido uma “sus-

penção da remuneração”, mas define que a cobertura deve ser de no mínimo 50% de todos os empregados. A Convenção nº 102 estipula também um período mínimo de cobertura de 13 semanas durante um período de 12 meses, com a possibilidade de serem estabelecidas exceções em legislação nacional.

Finalmente, em 1988, a OIT aprova a Convenção nº 168, que entrou em vigor em 1991. Esta Convenção responde diretamente à crise econômica dos anos de 1980, procurando ampliar o sistema de proteção social. Para tanto, coloca como objetivos: a) aumentar o número de pessoas protegidas; b) incrementar o valor das indenizações; c) reduzir a duração do prazo de espera; e d) ampliar a duração do pagamento das indenizações. Com relação à cobertura, o regulamento exige que pelo menos 85% dos trabalhadores estejam segurados, e que a taxa de reposição salarial não deva ser inferior a 50% dos rendimentos anteriores.

Estas convenções são de certa forma complementadas pela Convenção nº 88, de 1948, que trata da organização do “Serviço de Emprego”, ratificada pelo Brasil em 1959. Nela há a menção explícita de que este serviço deve “colaborar na administração do seguro-desemprego e da assistência-desemprego”. No mesmo sentido, destaca-se a Convenção nº 158, de

3. Entre os países que hoje fazem parte da OCDE, apenas Portugal, Canadá, Estados Unidos, República Tcheca e México não ratificaram esta Convenção. Na América Latina, não ratificaram o Brasil, a Bolívia, o Paraguai e o Peru.

4. A lista inclui Inglaterra, Holanda, Nova Zelândia, Irlanda, Itália, França, Espanha, Suíça e o Peru, uma novidade na América Latina. Entretanto, Uruguai, Argentina e Chile, que haviam ratificado a Convenção de 1919, ficaram de fora desta nova Convenção.

1982, que limita as demissões por iniciativa do empregador, da qual o Brasil não é signatário.

Do ponto de vista da sua implementação, o seguro-desemprego surgiu, inicialmente, na cidade de Ghent, na Bélgica, em 1901, organizado com base na adesão voluntária por parte dos trabalhadores e dirigido pelos sindicatos. Em âmbito nacional, a primeira iniciativa de criação de um seguro-desemprego, ainda nos moldes estabelecidos pelo modelo surgido em Ghent, deu-se na França, em 1905. Ainda antes da Segunda Grande Guerra, o seguro-desemprego foi adotado na Noruega (1906), Dinamarca (1907), Finlândia (1917), Bélgica (1920), Itália (1919), Áustria (1920), Irlanda (1920), Austrália (1920), Polônia (1924), Alemanha (1927) e Nova Zelândia (1930).<sup>5</sup> Nos Estados Unidos, a política se expandiu para todos os estados da federação entre 1932 e 1937, mas somente em 1966 foi adotada uma regulamentação nacional.

Vale notar que os sistemas adotados antes de 1939 organizavam-se tendo como referência o modelo de Ghent. Os países nórdicos, como Suécia, Noruega, Finlândia e Islândia, foram praticamente os únicos a manterem este sistema após a guerra, sendo que a França e a Bélgica adotaram sistemas mistos. O fato é que após 1940 a maior parte dos países passam a ado-

tar sistemas mandatórios ou compulsórios de seguro-desemprego.

Cumprido salientar, ademais, que o formato assumido pelo seguro-desemprego pode ser classificado de acordo com o tipo de Estado de bem-estar que foi construído por cada uma das experiências nacionais. Esping-Andersen (1991), em “As três economias políticas do Estado de Bem-Estar”, apresenta três modelos de desenvolvimento ou três regimes de Estado de Bem-Estar: o Liberal, do qual fazem parte Estados Unidos, Canadá, Austrália, Inglaterra e Irlanda; o Conservador ou Continental, integrado por Bélgica, Áustria, França, Alemanha, Itália e Holanda; e o Escandinavo ou Socialdemocrata, representado por Noruega, Dinamarca, Suécia e Finlândia. Os países mediterrâneos, como Espanha, Portugal e Grécia, não são contemplados pela tipologia de Esping-Andersen, mas possuem muitas similaridades com o modelo Continental (OZKAN, 2014).

O modelo Escandinavo ou Socialdemocrata conta com generosos subsídios estatais, que diminuem muito a contrapartida do empregado para a manutenção dos fundos geridos pelos sindicatos e incentivam, assim, a adesão voluntária (a exemplo da Suécia, a partir do governo socialdemocrata de 1934). Os suecos criaram um sistema de assistência desempre-

5. Os dados da implantação do seguro-desemprego em diferentes países têm como base a obra de Pierson (1998), e ocasionalmente o governo do respectivo país, quando isso foi possível.

go obrigatório, em 1974, financiado por impostos e com valor nominal fixo para os trabalhadores não cobertos pelo sistema voluntário. Ao mesmo tempo, eles reforçaram este sistema com mais subsídios e a instituição de uma contribuição patronal, mantendo o incentivo a adesão ao sistema voluntário controlado pelos sindicatos, em um país que ostenta altas taxas de sindicalização.

Este modelo é parcialmente adotado na Bélgica, onde foi criado o seguro-desemprego. Este país conjuga o sistema de contribuição e adesão obrigatórios, com a administração do sistema pelos sindicatos. Apesar do seu hibridismo, a Bélgica se afasta do sistema “Ghent” em direção a um sistema obrigatório e independente da filiação sindical, como o adotado no restante dos países associados ao modelo Continental ou Conservador.

Ao contrário dos países nórdicos, onde os sindicatos de esquerda foram vitais para adoção do seguro-desemprego, nos países de modelo Continental a sua adoção teve grande apoio dos patrões e dos governos de direita, preocupados com a ordem social e com o fortalecimento dos sindicatos. O Estado de bem-estar Conservador, com traços corporativistas e moldura católica, se caracteriza pela associação entre os direitos e o vínculo empregatício. Este modelo

tende a oferecer uma cobertura menor e a excluir do direito ao benefício mulheres que realizam trabalhos domésticos, estrangeiros e trabalhadores no mercado informal.

O último modelo a ser destacado da tipologia proposta pelo Esping-Andersen (1991) é o Liberal. Os países mais radicais pertencentes a este modelo, Austrália e Nova Zelândia, não possuem seguro-desemprego, apenas a assistência ao desemprego. A Inglaterra tem um programa de escopo reduzido que passou por grandes transformações desde o governo Thatcher, ao passo que os Estados Unidos têm um programa descentralizado, mas que vem sendo estendido desde a crise econômica mundial de 2008.

Cabe fazer referência ainda ao modelo Mediterrâneo, onde se encaixam países como Portugal, Espanha, Grécia e, em certa medida, a Itália, além de países latinos americanos como México, Brasil, Argentina e Chile. Nestes países o modelo do seguro-desemprego se baseia na compulsoriedade, mas tem cobertura muito pequena. O México foi o último destes países a adotar o programa, implementado apenas em 2013. E o Chile alterou o programa radicalmente, em 2002, sendo o único país do mundo com um programa baseado apenas em fundos privados individuais, combinado com um fundo de subsídios públicos.<sup>6</sup>

6. A Argentina adotou o seguro-desemprego em 1992, o Brasil, em 1986, e o Chile, inicialmente, em 1981. Entre os europeus, Portugal adotou o programa em 1975, Espanha, em 1961, Grécia, em 1954, e a Itália, em 1919.

Os modelos são um referencial importante, pois permitem analisar o seguro-desemprego de uma perspectiva não-econômica. Se, pela ótica dos economistas de orientação neoclássica, o seguro-desemprego é muitas vezes visto como uma fonte de rigidez e de ineficiência para o mercado de trabalho, naquela perspectiva ele é visto como uma fonte de emancipação do trabalhador, ao possibilitar uma relativa desmercantilização da força de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991).

#### **MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: PROBLEMAS ESTRUTURAIS E CONFIGURAÇÃO ATUAL**

Na primeira metade do século XX foi se consolidando a crença de que o desenvolvimento dos países latino-americanos dependia da industrialização das suas economias. Naquele momento, havia um conjunto de fatores, de ordem conjuntural e estrutural, que, combinados, davam suporte a esta crença: de um lado, operava-se a mudança do centro cíclico da economia mundial da Inglaterra para os Estados Unidos, país muito mais fechado ao comércio internacional, ao passo que se acelerava a substituição de produtos *in natura* por sintéticos. De outro lado, as duas guerras mundiais e, neste intervalo de tempo, o *crash* da bolsa de valores de Nova York, em 1929, inviabilizavam uma estratégia de desenvolvimento

dependente da dinâmica econômica internacional. Como dizia Celso Furtado, tornava-se imperioso o deslocamento do centro dinâmico do desenvolvimento de fora para dentro das economias latino-americanas.

A divisão internacional do trabalho até então vigente subordinava os países não industrializados, ditos periféricos, à produção e à exportação de produtos primários, ao passo que as suas necessidades por produtos manufaturados eram atendidas pelos países considerados centrais ou de economias industrializadas. Nesse sentido, a lógica que presidia as transações econômicas internacionais implicava em elevados estrangulamentos ao crescimento econômico da periferia, ao tempo que, aliado a outros fatores, estimulava a formação de estruturas econômicas profundamente heterogêneas, posto que os ganhos de produtividade resultantes do progresso técnico pouco se disseminavam, mantendo-se bastante concentrados em termos setoriais, espaciais e sociais (PINTO, 1965; 1979).

Desse modo, a industrialização por substituição de importações era vista como a via de desenvolvimento desejável (e possível) para os países da região, que vislumbravam, assim, a possibilidade de reproduzir as estruturas econômicas e sociais presentes nos países desenvolvidos. Do ponto de vista do mercado de trabalho, as

expectativas eram de que as novas camadas técnicas de produtividade e eficácia mais elevadas pudessem absorver a parcela majoritária da mão de obra presente nas camadas pré-existentes, assim como das pessoas que se incorporavam à População Economicamente Ativa, resultando em uma elevação da produtividade média do trabalho e dos salários reais, e em uma diminuição da desigualdade distributiva. A este fenômeno, próprio dos países centrais, Raúl Prebisch (1973; 1976) denominou de *suficiência dinâmica*.

Porém, o caráter retardatário da industrialização latino-americana (CARDOSO DE MELLO, 1998), em um contexto de agudos desequilíbrios externos e de deterioração dos termos de intercâmbio, impediram a reprodução deste fenômeno nos países da região. De modo divergente do que ocorreu no centro do capitalismo, a industrialização sob condições periféricas conviveu com uma *insuficiência dinâmica*, expressa pela incapacidade de sua estrutura produtiva em absorver de forma genuína a força de trabalho disponível, ou seja, em camadas técnicas de produtividade e eficácia elevadas, acompanhada de padrões de distribuição de renda mais igualitários.

A *insuficiência dinâmica* do capitalismo periférico não foi fruto apenas do caráter problemático do seu pro-

cesso de industrialização. Muito pelo contrário. São elementos explicativos essenciais da aludida *insuficiência dinâmica* a *frágil regulação pública* dos mercados de trabalho da região, a *ausência* (ou a *pouca efetividade*) de reformas que alçaram a um novo patamar civilizatório os países desenvolvidos - como a *agrária*, a *urbana* e a *social* -, e a presença de um *excedente estrutural* de mão de obra, alimentado por altas taxas de crescimento demográfico e elevados fluxos migratório rural-urbano. Não por acaso, a absorção da mão de obra pelos mercados de trabalho da região foi se dando de maneira regressiva, com um grande peso da população ocupada em segmentos econômicos de baixíssima produtividade e remuneração, muitas vezes em atividades exercidas de maneira autônoma ou independente, ao largo de qualquer proteção social ou trabalhista.

Cotejando com o vivenciado pelos países desenvolvidos, pode-se dizer que na periferia houve uma *deformação* do processo de estruturação do mercado de trabalho, que se expressa por meio da rápida diminuição da força de trabalho agrícola, da trajetória decrescente do emprego na indústria, na construção civil e na mineração, e da acelerada absorção de trabalhadores pelo setor de serviços, mormente em seus segmentos de mais baixa produtividade (PREBISCH, 1973).

No que diz respeito particularmente ao desenvolvimento econômico e do mercado de trabalho brasileiros, convém frisar que se trata de uma das experiências nacionais de industrialização na região que mais avançaram no sentido de promover uma estrutura industrial verticalmente integrada e moderna. Nesse sentido, pode-se dizer que o mercado de trabalho ao longo da industrialização brasileira deu passos importantes em direção a sua estruturação, posto que cresceu o assalariamento da mão de obra, inclusive em seu segmento formal, ao mesmo tempo que diminuiu os desníveis de produtividade (sem romper, no entanto, com a heterogeneidade estrutural), em um cenário de intensa mobilidade socioeconômica.

Porém, esta foi uma estruturação que se deu de maneira distorcida, uma vez que os problemas crônicos do mercado de trabalho brasileiro não foram devidamente solucionados, como o desemprego estrutural e a ampla informalidade; os baixos salários e a alta concentração da renda; e a elevada rotatividade no emprego (OLIVEIRA, 2015).

A crise da dívida externa que se abateu sobre a América Latina na década de 1980 e o consequente ajuste promovido em prol de uma transferência de recursos reais para o exterior, solaparam as bases de sustentação do longo ciclo de crescimento da

economia brasileira. Uma inflação completamente descontrolada compunha ainda o quadro econômico daquele período. Neste contexto, sinais de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro foram se tornando cada vez mais claros, rompendo com a tendência progressiva, principalmente por conta do aumento da informalidade, da queda dos rendimentos reais e da piora da distribuição da renda.

As reformas neoliberais, que desde os anos 1980 já eram recomendadas por organismos internacionais como solução para os problemas herdados da industrialização brasileira, na década de 1990 encontram o terreno adequado para a sua aplicação no país. Abertura comercial e financeira, privatizações e flexibilização do mercado de trabalho formavam o núcleo duro destas reformas, que prometiam combater a inflação e retomar um crescimento econômico mais elevado em bases duradouras.

Os resultados, porém, foram frustrantes, ainda que a inflação tenha se acomodado em patamares aceitáveis: baixo crescimento econômico, aumento da vulnerabilidade externa e explosão da dívida pública são características que marcaram a economia brasileira na década de 1990. No que diz respeito ao mercado de trabalho, é lícito afirmar que houve uma continuidade e, mais do que isso, um

aprofundamento do seu processo de desestruturação, uma vez que, aos problemas já existentes na década anterior, soma-se a presença de altas taxas de desemprego. Ademais, observam-se diversas iniciativas de mudanças no padrão de regulação do trabalho no Brasil que apontam para a sua flexibilização, ou seja, para uma menor interferência governamental nas relações de trabalho.

A partir da década de 2000, o profundo desgaste político com os resultados econômicos da aplicação da agenda de reformas neoliberais no Brasil, aliado a um cenário externo bastante favorável, dado pela valorização dos preços e pelo aumento da demanda por *commodities*, assim como pelo crescimento bastante acelerado da economia chinesa, possibilitaram o surgimento de iniciativas que apontavam para uma superação da estratégia de desenvolvimento perseguida nos anos 1990. Compõem tais iniciativas, por exemplo, uma política fiscal mais expansionista, com vistas à recuperação do investimento público (destacam-se, nesse quesito, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida), a adoção de uma política de valorização do salário mínimo, a ampliação da abrangência dos programas de transferência de renda e o aumento expressivo do crédito.

Os resultados econômicos da década, notadamente entre 2004 e 2010, em que pese o contágio da grave crise internacional no final de 2008, foram bastante positivos: o crescimento econômico atingiu, em média, um patamar bem superior ao registrado nas duas décadas anteriores; houve uma diminuição da vulnerabilidade externa, mediante a realização de superávits comerciais significativos; a trajetória da relação dívida/PIB foi cadente no período; enquanto a inflação permaneceu sob controle.

O mercado de trabalho respondeu de forma bastante favorável ao novo contexto econômico da década de 2000: a taxa de desemprego declinou e atingiu seu piso histórico; o emprego formal cresceu de forma acelerada, reduzindo a informalidade; o rendimento médio real aumentou; enquanto a desigualdade de renda diminuiu significativamente (OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, não obstante os inegáveis avanços, não é possível afirmar que o mercado de trabalho brasileiro tenha superado os seus traços históricos de subdesenvolvimento. Nesse sentido, convém lembrar que:

- No primeiro trimestre de 2015, 7,9% das pessoas economicamente ativas encontravam-se desocupadas no Brasil (aproximadamente 8 milhões de pessoas), de acor-

- do com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Pnad Contínua, do IBGE. Este percentual variava de 3,9%, em Santa Catarina, a 11,5% no Rio Grande do Norte;
- De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED, do DIEESE e da Fundação Seade, em dezembro de 2014 a taxa de desemprego entre as regiões pesquisadas variava de 6,1%, em Porto Alegre, a 16,3% em Salvador.
  - Em 2013, segundo a Pnad, pouco menos da metade dos ocupados encontrava-se na informalidade, ou seja, sem acesso (ou com acesso parcial) aos direitos trabalhistas assegurados aos trabalhadores do segmento formal do mercado de trabalho;
  - Quase metade dos vínculos empregatícios declarados na Relação Anual de Informações Sociais - Rais, registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, possuía, em 2013, remuneração de até dois salários mínimos;
  - Os indivíduos pertencentes ao décimo mais rico da distribuição de renda auferiam, em 2013, uma renda média 15 vezes superior àqueles pertencentes aos quatro décimos mais pobre, conforme a Pnad;
  - Em 2013, a taxa de rotatividade global e a descontada<sup>7</sup> foram estimadas, respectivamente, em 63,7% e 43,4%. Ademais, cerca de 45% dos desligamentos do mercado de trabalho formal ocorreram com menos de seis meses de vigência do contrato de trabalho (DIEESE, 2014).

### AS MUDANÇAS RECENTES DO SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL

No Brasil, o seguro-desemprego tem passado recentemente por mudanças importantes, que visam, principalmente, tornar mais seletivo o acesso ao benefício. Nesse sentido, pode-se destacar três iniciativas. Primeiro, o governo aumentou as exigências para que o trabalhador faça jus ao recebimento do benefício, tornando obrigatória a presença em cursos de qualificação profissional. Em 2012, tal exigência foi estabelecida para os trabalhadores que requereram o benefício pela terceira vez, e, em 2014, estendeu-se esta obrigatoriedade para aqueles que requereram o seguro já na segunda vez<sup>8</sup>. A exigência esbarra, contudo, na precária estruturação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e na pouca articulação da política de qualificação (especialmente, do Pronatec) com a política do seguro-desemprego.

A segunda mudança importante foi no sentido de diminuir a taxa de re-

7. A taxa global de rotatividade considera todos os desligamentos. Já a taxa descontada exclui os desligamentos por falecimento, aposentadoria, transferência e demissão a pedido do trabalhador.

8. Tais exigências constam na Lei 12.513 de 2011 que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), posteriormente regulada pelo Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012. A aplicação da medida a partir do terceiro acesso aparece com o Decreto nº 8.118, de 10 de outubro de 2013, mas só foi operacionalizada a partir de 2014.

posição salarial, alterando a correção das faixas usadas para calcular o valor do benefício. Desde 1995, a correção destas faixas vem sendo feita com base no reajuste do salário mínimo, mas, em 2013, o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), por iniciativa do governo e com voto contrário de toda a bancada sindical, modificou esta regra, passando a adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC<sup>9</sup>. A medida teve um impacto importante no sentido de diminuir o valor do benefício, posto que o salário mínimo tem sido objeto de uma política de valorização desde 2005, ainda que este tenha se mantido como piso para o cálculo do seguro.

A terceira e última mudança veio com a edição da Medida Provisória nº 665, em dezembro de 2014, e a sua posterior conversão em lei, em junho de 2015 (Lei nº 13.134). A partir de sua vigência, aumentou-se o tempo mínimo de vínculo empregatício para o primeiro e o segundo acessos ao seguro-desemprego. Para o primeiro acesso, a exigência passou de um mínimo de seis meses para 12 meses. Já no segundo, passou de seis para nove meses. Vale lembrar que, entre março e junho deste ano, período que vigorou a referida Medida Provisória, as regras eram ainda mais restritivas, sendo posteriormente suavizadas pelo Poder Legislativo, pressionado pelo movimento sindical que defendia o veto da proposta

encaminhada pelo Poder Executivo.

O comportamento do programa seguro-desemprego no Brasil passou por um período de tensão nos últimos anos devido a dois fatores fundamentais. De um lado, a combinação de uma expressiva formalização dos vínculos de trabalho e a elevação dos já altos níveis de rotatividade<sup>10</sup> facultaram o acesso a este benefício a um enorme contingente de mão de obra. O Brasil praticamente dobrou o seu mercado de trabalho formal entre 1999 e 2014. No mesmo período, enquanto a relação entre o número de segurados e o de trabalhadores formais se manteve praticamente constante, a de segurados sobre o número de demitidos sem justa causa apresentou leve e constante queda, com exceção dos dois últimos anos, quando foram registradas duas pequenas elevações (Gráfico 1).

De outro lado, não se pode relegar ao segundo plano o fato de que tem havido um desvio sistemático de parte da arrecadação do FAT com a contribuição do PIS/Pasep para outros fins que não aqueles definidos pela Constituição<sup>11</sup>. Assim, ao mesmo tempo em que se expandiu o número potencial de beneficiários e o valor médio do benefício pago, atrelado ao salário mínimo, o governo federal passou de forma crescente a frustrar a receita do FAT, por meio da Desvinculação das Receitas da União

9. Ver Resolução do Codefat nº 707, de 10 janeiro de 2013.

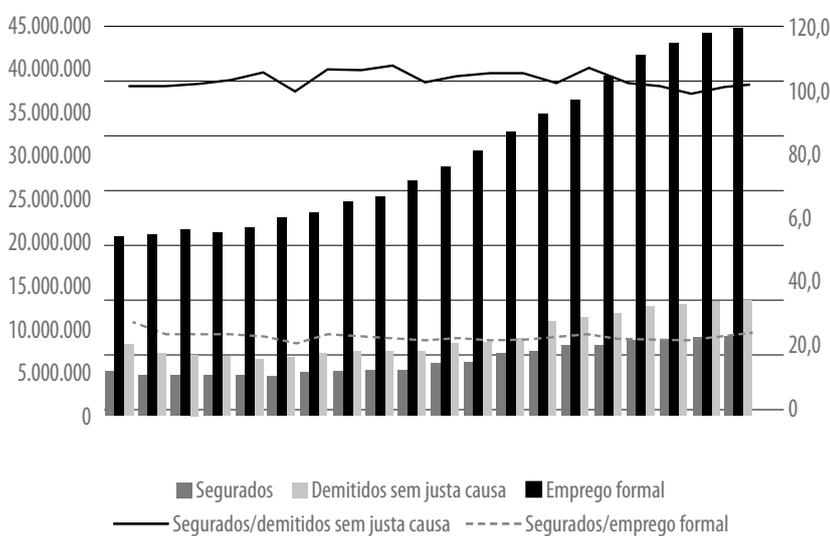
10. Em 2003, as taxas de rotatividade global e descontada foram estimadas, respectivamente, em 52,4% e 40,9%. Em 2013, tais valores passaram para 63,7% e 43,4% (DIEESE, 2014).

11. O artigo 239 da Constituição Federal é explícito ao instituir a contribuição do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) para compor o FAT e financiar o seguro-desemprego, o abono salarial e o sistema público de emprego, incluindo a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional.

(DRU) e do uso, também crescente, de isenções fiscais. Os dados da arrecadação permitem afirmar que um montante superior a R\$ 200 bilhões deixou de compor o patrimônio do FAT desde 2002, o que levou a um crescimento da receita muito aquém da despesa e, portanto, a um desequilíbrio fiscal do Fundo. Este fato está na origem das medidas propostas recentemente pelo governo, que optou por cortar os gastos com o programa seguro-desemprego, justamente quando o país apresenta um rápido aumento do desemprego<sup>12</sup>.

sibilidade de constituir um espaço fiscal necessário para, de um lado, incorporar as pessoas que foram sendo absorvidas pelo mercado de trabalho formal, e, de outro, acomodar o aumento dos gastos em períodos de crise. Ao invés da expansão do número de parcelas pagas e da adoção de medidas que aumentem a inclusão de trabalhadores desempregados ao programa, adequando-o a um mercado de trabalho de perfil subdesenvolvido, as mudanças recentes caminham no sentido contrário, qual seja, o de diminuir a taxa de reposição salarial e o de aumentar o período de carência e de contribuição.

**GRÁFICO 1**  
**Evolução do Seguro-desemprego**  
 Brasil - 1995/2014



Fonte: Fonte: MTE. Elaboração dos autores

Cálculos iniciais, com base nos dados de 2014, mostram que cerca de 1,3 milhão de trabalhadores devem deixar de receber o benefício anualmente com a nova regra, número que pode ser ainda maior, em consequência do rápido aumento observado nas taxas de desemprego. Na comparação entre os sete primeiros meses de 2015 e de 2014, observou-se que foram concedidos quase 450 mil benefícios a menos este ano, uma redução de aproximadamente 9,0%. Considerando que, neste mesmo período, o número de demitidos sem justa causa foi praticamente o mesmo (ao redor de 6,5 milhões de pessoas), é lícito concluir que a redução do pagamento de benefícios do seguro-desemprego reflete o endureci-

12. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a taxa de desocupação nas regiões metropolitanas brasileiras saltou de 4,3%, em dezembro de 2014, para 7,6%, em agosto de 2015, o que representa aumento superior a 75,0%. A taxa de desocupação nacional, por sua vez, medida pela Pnad Contínua, saltou de 6,5%, no último trimestre do ano passado, para 8,3%, no segundo trimestre de 2015.

A escolha do governo federal por direcionar uma parcela dos recursos do Fundo para outros fins que não o financiamento das políticas de mercado de trabalho, privou-o da pos-

mento das regras de concessão acima mencionadas<sup>13</sup>.

Em suma, sob o pretexto de se adequar aos padrões internacionais e de combater fraudes, o governo restringiu direitos e pressionou a oferta de mão de obra, principalmente aquela de mais baixa qualificação e salário, maior usuária do benefício.

### O SEGURO-DESEMPREGO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O seguro-desemprego não foi concebido como uma política isolada, mas, geralmente, como parte de um sistema de proteção ao emprego. Apesar da forma mais comum de proteção da renda do trabalhador desempregado ser o “seguro-desemprego”, muitos países adotam também a “assistência desemprego” (em inglês, *Unemployment Assistance*, UA). O programa de assistência ao desempregado é visto como um programa mais focalizado, que concede benefícios apenas aos mais pobres, ainda que se exija a comprovação da situação de desemprego, não se confundindo, a rigor, com programas de renda mínima como o Bolsa Família.

Austrália e Nova Zelândia não possuem seguro-desemprego, apenas assistência ao desempregado, mas são possivelmente os únicos casos no mundo. Muitos países adotam os dois sistemas de forma complemen-

tar<sup>14</sup>, enquanto que a maioria apenas o seguro-desemprego<sup>15</sup>. Este artigo, contudo, concentrar-se-á no seguro-desemprego propriamente dito, o equivalente, em inglês, ao “*Unemployment Insurance* (UI)”, tal como aparece na literatura internacional.

Com efeito, as análises comparativas sobre o seguro-desemprego detêm-se, no geral, em três componentes básicos da estrutura institucional do programa, relacionados aos critérios de elegibilidade, e três componentes básicos de sua efetividade e financiamento. No primeiro caso, as variáveis são: a) público alvo; b) número de meses trabalhados durante determinado período; e c) tempo de cobertura. No segundo caso, considera-se: a) taxa de cobertura (número de beneficiários em relação à população economicamente ativa ou ao número de desempregados); b) gasto total em relação ao PIB; e c) taxa de reposição salarial, em relação ao salário de demissão.

#### *a) Os critérios de elegibilidade*

Os critérios de elegibilidade para acessar o seguro-desemprego podem ser divididos em dois conjuntos: a) o critério de acesso; e o b) critério de controle. O critério de acesso determina quem é o público potencial, ou o público alvo, e quais os critérios para se tornar um beneficiário efetivo. O critério de controle se refere

13. Convém notar que as novas regras do seguro-desemprego começaram a vigorar a partir de março de 2015, com a Medida Provisória nº 665 e, a partir de junho do mesmo ano, a Lei nº 13.134.

14. A exemplo da França, Alemanha, Portugal, Espanha, Suécia, Holanda, Finlândia, Grécia, Áustria, Irlanda, Inglaterra e República Tcheca.

15. Podendo-se citar os EUA, Uruguai, Brasil, Chile, México, Canadá, Bélgica, Itália, Noruega, Dinamarca, Turquia, Bulgária, Hungria, Polônia, Japão, Suíça, Islândia e Luxemburgo.

basicamente ao conjunto de sanções e incentivos que o beneficiário tem que cumprir para receber o benefício, como comprovar uma procura efetiva por emprego ou realizar cursos de qualificação.

O critério de acesso geralmente restringe o seguro-desemprego aos desempregados sem justa causa (o desemprego involuntário), conforme regra da OIT, como é o caso de países como Brasil, Itália, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Turquia e Canadá. Mas alguns países também permitem que o trabalhador receba o seguro-desemprego mesmo no caso da demissão voluntária, sendo que na maior parte destes casos há um período de quarentena a cumprir, depois do qual o desempregado pode acessar o benefício, como na Suécia, Finlândia, Dinamarca, Bélgica, França, Alemanha, Áustria e Inglaterra<sup>16</sup>.

As regras de elegibilidade se baseiam ainda no tempo de contribuição ou de emprego, ou na combinação de ambos, o que torna difícil a comparação internacional. Neste trabalho, foi utilizado como critério o tempo de emprego, mesmo onde se adotam os dois critérios. Assume-se o tempo de contribuição apenas quando este é o único critério adotado. No caso deste variar, usa-se o mais comum ou o menos restritivo<sup>17</sup>.

Assim, constata-se que a maior parte dos países adota o período mínimo de trabalho ou de contribuição de 12 meses, a exemplo da Alemanha, do Japão e do Chile. Nesse sentido, a ampliação do tempo necessário de emprego de seis para 12 meses faz com que o Brasil passe a aplicar a regra adotada pela maior parte dos países da OCDE. Ainda assim, convém ressaltar, o grupo de países que adota um tempo mínimo entre seis e nove meses também é significativo, incluindo Holanda, Uruguai, Suécia, Inglaterra e Argentina. O Quadro 1 (página 77) mostra o critério de contribuição ou tempo de emprego para países selecionados da OCDE.

A duração do seguro-desemprego, em tese, deveria se adequar ao mercado de trabalho de cada país e à sua conjuntura econômica, vide as inúmeras iniciativas dos Estados Unidos de estender a duração do seguro-desemprego por conta da crise econômica mundial. Por outro lado, o estabelecimento de um período fixo máximo traz a dificuldade do que se fazer com relação ao desemprego de longa duração. Neste sentido, esta medida só se justificaria quando acompanhada por outros programas complementares que contemplassem os trabalhadores que não conseguem uma realocação antes do fim da duração do seguro. Os programas complementares, como a Assistência ao Desemprego e a garantia de renda

16. Em alguns países, como no Canadá e na Áustria, os servidores públicos não recebem o benefício, enquanto que nos EUA, no Brasil (até recentemente), na Irlanda, em Portugal e na Espanha, os trabalhadores domésticos e temporários não fazem jus ao benefício.

17. Os dados utilizados têm como base o estudo de Venn (2012) e Unedic (2014).

**QUADRO 1**

**Tempo de emprego ou contribuição necessário para o primeiro acesso ao Seguro-desemprego**

Menos de 4 meses	Entre 6 e 9 meses	12 meses	Mais de 12 meses
Canadá	Holanda	Polônia	Itália
Islândia	Uruguai	Chile	Portugal
Grécia	Suécia	Alemanha	Bélgica
França	Inglaterra	Áustria	Turquia
	Argentina	Japão	México
	Luxemburgo	Suíça	
	Finlândia	Dinamarca	
	Bulgária	República Tcheca	
		Hungria	
		Brasil	
		Espanha	

mínima, têm esta característica, mas geralmente oferecem condições piores aos trabalhadores em termos de garantia da renda.

Os países diferem muito quanto à duração máxima do seguro-desemprego, variando de cinco meses a um período de tempo ilimitado, uma vez que a Bélgica se notabiliza por manter o único sistema sem limite de tempo máximo para receber o benefício do seguro-desemprego.

Sob essa ótica, o Brasil se coloca junto ao conjunto de países que concede o benefício do seguro-desemprego pelo tempo mais breve (menos de seis meses), a exemplo do Chile, Uruguai, México, Inglaterra e República Tcheca. Vale lembrar que, de acordo com a PED, o tempo despendido na procura por um novo trabalho foi, em junho de 2015, de cerca de 23 semanas na região metropolitana de Fortaleza, de 21 semanas em Porto Alegre, de 45

semanas em Salvador e de 27 semanas em São Paulo. A maior parte dos países da OCDE, porém, costuma assegurar o pagamento do benefício por um período de tempo superior a seis meses, conforme pode ser visualizado no Quadro 2.

*a) Efetividade e Financiamento do Seguro-desemprego*

A efetividade do seguro-desemprego costuma ser aferida, de um lado, por meio da cobertura apresentada pelo

**QUADRO 2**

**Duração máxima do Seguro-desemprego**

Menos de 6 meses	Entre 9 e 12 meses	Entre 13 e 18 meses	Mais de 24 meses
Chile	Canadá	Irlanda	Alemanha
Uruguai	Itália	Grécia	Portugal
México	Japão	Finlândia	Espanha
Inglaterra	Holanda	Argentina	Dinamarca
Rep. Tcheca	Suécia	Áustria	Noruega
Brasil	Turquia	Polônia	EUA
	Bulgária	Suíça	França
	Hungria		Islândia
	Luxemburgo		Bélgica

programa, ou seja, pelo montante de trabalhadores atendidos frente ao universo potencial de beneficiários. De outro lado, através de estimativas da parcela da remuneração do trabalhador que é preservada por conta do recebimento do Seguro, a denominada taxa de reposição salarial.

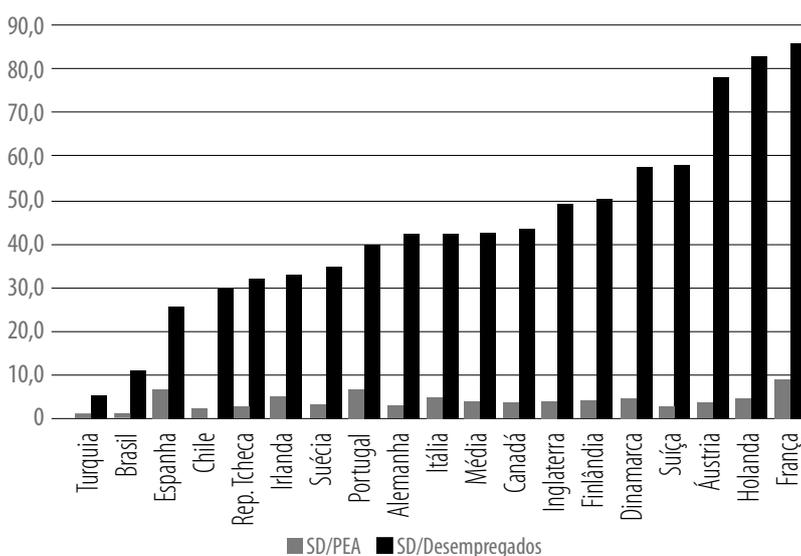
A cobertura do seguro-desemprego pode ser comparada a partir de dois indicadores. Primeiro, através do número de segurados como proporção da população economicamente ativa, como comumente é feito na literatura internacional. Segundo, por meio do número de segurados em relação ao total de trabalhadores desempregados.

Importante ressaltar que, na comparação internacional, é inevitável que haja alguma discrepância entre a cobertura legalmente estabelecida e a estimada, a exemplo da aqui apresentada, uma vez que as regras de elegibilidade variam de país para país.

De acordo com o Gráfico 2, observa-se que, no Brasil, apenas cerca de 9,7% dos desempregados e aproximadamente 0,7% da População Economicamente Ativa têm acesso ao benefício do seguro-desemprego, respectivamente, o que evidencia a baixa cobertura do Programa na comparação internacional, conforme Gráfico 2. Note-se que, em geral, o Brasil apresenta percentuais de cobertura bem inferiores aos observados nos países selecionados no Gráfico 2. Na média destes países, a cobertura do seguro-desemprego abrange 3,3% da População Economicamente Ativa e 38,3% dos desempregados.

No que se refere à taxa de reposição salarial, cumpre destacar, em primeiro lugar, que o fato de as regras do seguro-desemprego diferirem de país exige-se que as análises comparativas internacionais sejam feitas com certa cautela: por exemplo, em alguns países o benefício é alvo de tributação e em outros não, enquanto que, na maior parte dos países da OCDE, o seu valor depende do estado civil, do número de filhos, ou ainda, da idade do beneficiário.

**GRÁFICO 2**  
**Cobertura do Seguro-desemprego (em%)**  
Países selecionados - 2012



Fonte: Banco Mundial, com base na OIT

Obs.: (a) O número de beneficiários se refere à "média anual do estoque" conforme definição da OCDE e Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/table/description.jsp>)

(b) No caso brasileiro, as fontes são o Ministério do Trabalho e o IBGE (Pnad Contínua)

(c) No caso da Inglaterra, a fonte é: <http://data.london.gov.uk/dataset/job-seekers-allowance-claimants-borough/resource/7a76a528-4938-40ed-8e9a-6e586a43e091#>

A comparação entre os países europeus e os da OCDE apresentada no Gráfico 3 foi originalmente realizada por Vliet e Caminada (2012). Nele, é possível observar que, em 2009, o Reino Unido apresentava a menor taxa de reposição salarial do conjunto de países analisados (17,0%), enquanto que, no outro extremo, Portugal exibia a maior taxa (78,0%).

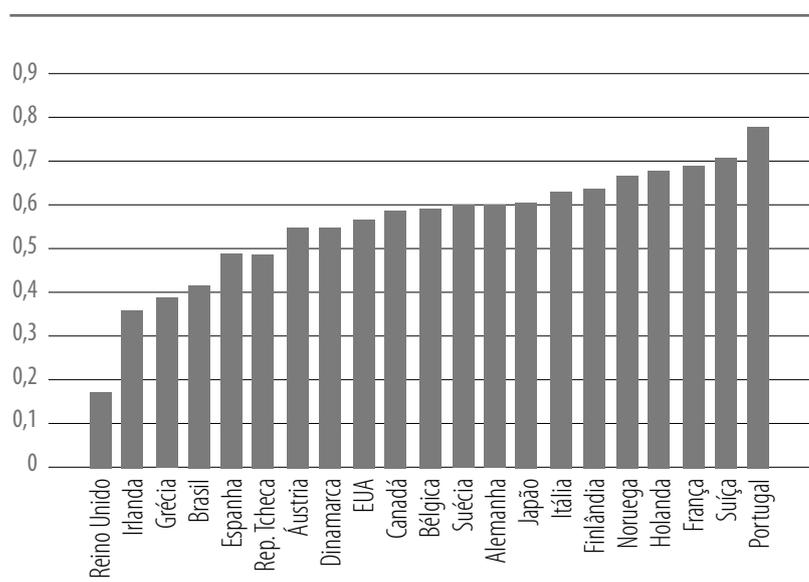
No Brasil, atualmente, o valor do benefício do seguro-desemprego depende do salário médio do trabalhador calculado com base nos três meses anteriores à dispensa: caso este salário seja de até R\$ 1.222,77, simplesmente multiplica-se o seu valor pelo fator 0,8; para salários médios situados entre R\$ 1.222,78 e R\$ 2.038,15, multiplica-se por 0,5 o que exceder R\$ 1.222,77 e acrescenta-se R\$ 978,22 ao valor encontrado; por fim, para salários médios superiores a R\$ 2.038,15, o benefício será de R\$ 1.385,91. Vale ressaltar que o valor do Seguro-desemprego não pode ser inferior ao salário mínimo vigente no país.

Uma forma de se estimar a taxa de reposição salarial do seguro-desemprego brasileiro é calcular a relação entre o valor médio do benefício e o salário médio dos trabalhadores empregados. De acordo com este cálculo, o Brasil possuía, em 2009, uma taxa de reposição salarial de

aproximadamente 42,0%. Cotejando com os valores observados no Gráfico 3, constata-se que tal taxa pode ser classificada como de baixa reposição salarial, posicionando-se entre as quatro menores taxas do *ranking* formado por 21 países. Alternativamente, pode-se calcular a taxa de reposição considerando apenas o salário médio dos demitidos sem justa causa, público alvo do programa. Caso assim se procedesse, a taxa de reposição salarial do seguro-desemprego brasileiro passaria a ser de aproximadamente 52,0%, não alterando significativamente a posição do país.

O gasto público com o seguro-desemprego, por sua vez, também deve ser analisado com cautela, posto que

**GRÁFICO 3**  
**Taxa de reposição salarial**  
 Países selecionados - 2009



Fonte: Vliet e Caminada (2012); MTE (dados do Brasil)  
 Elaboração dos autores

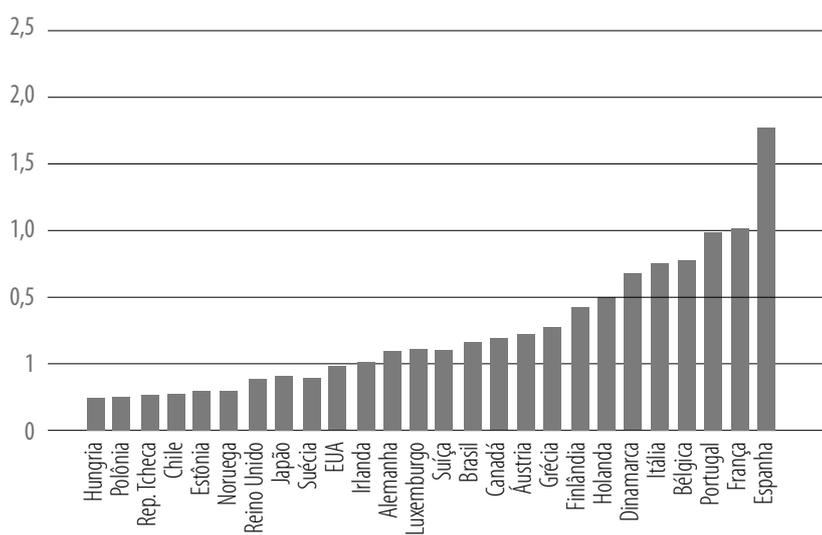
ele pode ocultar ou evidenciar diferenças conjunturais dos mercados de trabalho de cada país. Em 2012, o Brasil se encontrava em um patamar intermediário em termos de gasto público com o seguro, ao destinar um valor de aproximadamente 0,55% do seu PIB. Vale chamar a atenção, porém, que o foco no gasto público, mesmo considerando as contribuições compulsórias patronal e dos trabalhadores (onde elas existem), esconde a contribuição “voluntária” nos países que adotam o chamado modelo Ghent (Gráfico 4).

para o Programa Seguro-desemprego. A proposta de redefinir as regras de funcionamento do programa, ainda que embalada pelo discurso do combate a fraudes, tinha claramente o objetivo de conter despesas e, assim, contribuir para o aludido ajuste. Tal proposta se harmoniza, é bom salientar, com medidas adotadas em anos anteriores, que, juntas, procuram restringir o acesso e diminuir os valores pagos por beneficiário.

Nesse sentido, pode-se dizer que, no Brasil, as reformas vivenciadas recentemente pelo Programa Seguro-desemprego encontram-se em sintonia com o que vem ocorrendo na maior parte dos países desenvolvidos, que têm procurado nas últimas décadas reduzir a generosidade dos sistemas nacionais de emprego, especialmente no que se refere ao seguro-desemprego<sup>18</sup>. A exceção parece ter sido as medidas pontuais de combate à crise, principalmente nos EUA, onde o tempo de duração do benefício foi temporariamente estendido.

Não obstante, a questão central, ao que parece, é que tais medidas acentuam a dissonância existente entre o Programa Seguro-desemprego e o mercado de trabalho brasileiro, que ainda padece de uma estrutura e dinâmica típicas de países subdesenvolvidos. Ademais, elas vêm em um momento no qual a trajetória virtuosa apresentada nos últimos 10 anos

**GRÁFICO 4**  
**Gasto público com o seguro-desemprego em relação ao PIB (em %)**  
 Países selecionados - 2012



Fonte: OCDE; MTE (dados do Brasil). Elaboração dos autores

## CONCLUSÃO

A decisão política de realizar um forte ajuste fiscal no início do novo mandato da presidente Dilma Rousseff trouxe impactos importantes

18. Ver a este respeito, por exemplo, Arcanjo (2012), Immervoll e Richardson (2013) e Ozkan (2014).

apresenta sinais claros de reversão, com o que se ampliará ainda mais a demanda pelos seus serviços. As medidas também nada contribuem para aproximar o programa brasileiro dos executados nos países desenvolvidos com melhor Índice de Desenvolvimento Humano e distribuição de renda. O seguro brasileiro permanece tendo uma baixa cobertura, dado a alta taxa de informalidade, uma baixa taxa de reposição salarial, e principalmente uma curta duração, sendo incapaz de atender ao desemprego de média (seis meses a um ano) e longa (mais de um ano) duração.

É inegável que mecanismos de combate a práticas fraudulentas podem (e devem) ser aprimorados, de modo que as bases de financiamento do programa não sejam combalidas por conta do pagamento indevido de benefícios. Porém, as evidências disponíveis demonstram que os problemas fiscais apresentados pelo seguro-desemprego se devem, antes de tudo, do lado das despesas, ao aumento expressivo do emprego formal no período recente (habilitando no-

vos trabalhadores ao recebimento do benefício); e, do lado das receitas, ao montante de recursos que são desviados do FAT por conta da aplicação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), e das desonerações do PIS/Pasep, que passaram em 2014 dos R\$ 11 bilhões.

Ademais, tais fraudes poderiam ser fortemente coibidas caso as políticas que compõem o sistema público de emprego no Brasil fossem efetivamente integradas. A política de contenção de gastos apenas acentua a falta de integração e a precariedade do atendimento do trabalhador nos postos do Sine. É preciso um grande investimento nesta área das políticas ativas para contornar este problema identificado pelo próprio governo na exposição de motivos da Medida Provisória que mudou as regras do seguro-desemprego. Se a proporção dos gastos com políticas ativas é baixa em relação ao gasto com as políticas passivas, para os padrões internacionais, a solução não é reduzir o gasto com as políticas passivas, mas ao contrário, aumentar o gasto com as políticas ativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCANJO, Manuela. Unemployment insurance reform - 1991-2006: a new balance between rights and obligations in France, Germany, Portugal and Spain. **Social Policy & Administration**, v. 46, n. 1, p. 1-20, 2012.

CARNES, Matthew; MARES, Isabela. The Welfare State in global perspective. In: GOODIN, Robert (ed.). **The Oxford handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DIEESE. **Os números da rotatividade no Brasil**: um olhar sobre os dados da RAIS, 2002-2013. DIEESE/MTE. 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notaaimprensa/2014/numerosRotatividadeBrasil.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

ESTEVEZ-ABE, Margarita; IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the Welfare State. In: HALL, Peter; SOSKICE, David (Eds.). **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

IMMERVOLL, Herwig; RICHARDSON, Linda. **Redistribution policy in Europe and the United States**: is the great recession a 'game changer' for working-age families? Paris: OECD Publishing, 2013. (OECD Social, employment and Migration Working Papers, n. 150).

KORPI, Walter. Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism. **World Politics**, Princeton, v. 58, p.167-206, 2006.

MARES, Isabela. Firms and the Welfare State: when, why and how does social policy matter to employers? In: HALL, Peter; SOSKICE, David Soskice (Eds.). **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

MORETTO, Amilton. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. 2007. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento**: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

OZKAN, Umut. Comparing formal unemployment compensation systems in 15 OECD countries. **Social Policy & Administration**, v. 48, n. 1, p. 44-66, 2014.

PIERSON, Chistopher. **Beyond the Welfare State**. Cambridge: Polity Press, 1998.

PINTO, Aníbal. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. **El Trimestre Económico**, México, D.F., v. 32, n. 125, 1965.

\_\_\_\_\_. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (org.). **América Latina**: Ensaio de interpretação econômica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

PREBISCH, Raul. **Transformação e desenvolvimento**: a grande tarefa da América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

\_\_\_\_\_. Crítica al capitalismo periférico. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 1, primer semestre, 1976.

SWENSON, Peter. Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: employer power, cross-class alliances and the centralization of industrial relations in Denmark and Sweden. **World Politics**, v. 43, n. 4, p. 513- 545, 1991.

UNEDIC. **Tableau de Données Comparatives sur L'Assurance Chômage dans 12 Pays d'Europe**. Ago. 2015. Disponível em:: <[http://www.unedic.org/sites/default/files/unedicdaj-tableausynoptiqueetudesinternationales12pays-janvier2014\\_v170314\\_0.pdf](http://www.unedic.org/sites/default/files/unedicdaj-tableausynoptiqueetudesinternationales12pays-janvier2014_v170314_0.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2015.

VENN, Danielle. **Eligibility criteria for unemployment benefits**: quantitative indicators for OECD and EU countries. Paris, 2012. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 131).

VLIET, Olaf Van; CAMINADA, Koen. Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states 1971-2009: an update, extension and modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set. **NEUJOBS Special Report**, n. 2, 1 jan. 2012. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1991214](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1991214)>.



# A Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial

CARLOS HENRIQUE L. CORSEUIL\*

MIGUEL NATHAN FOGUEL\*\*

LEON FACEIRA TOMELIN\*\*\*

## RESUMO

O principal objetivo deste artigo é analisar a evolução da quantidade de elegíveis ao programa de Abono Salarial na última década. Particular atenção é dada à contribuição relativa ao aumento de beneficiários oriunda da valorização do mínimo *vis-à-vis* àquela oriunda da formalização do mercado de trabalho. Para isso, analisamos a influência dos critérios básicos de elegibilidade (faixa de remuneração, tempo de emprego e inscrição no PIS/Pasep) sobre a escala do programa. Também é objeto de nossa análise o potencial impacto que as alterações recentemente propostas pela MP 665 podem ter.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the evolution of the amount of workers eligible for *Abono Salarial* program in the last decade. Particular attention is given to the relative contribution arising from minimum wage appreciation *vis-à-vis* the one arising from the labor market formalization trend. For this purpose, we analyzed the influence of the basic eligibility criteria (wage range, length of employment and enrollment in PIS/PASEP) on program scale. It is also object of our analysis the potential impact that the changes recently proposed by the MP 665 can have.

## PALAVRA-CHAVE:

Abono salarial. Salário mínimo. Formalização da força de trabalho.

## KEYWORDS:

Wage bonus program. Minimum wage. Labor force formalization  
Código JEL: H53, J38

\* Diretor Adjunto de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

\*\* Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

\*\*\* Bolsista no Ipea e aluno de mestrado no Instituto de Economia da UFRJ.

## 1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é analisar a evolução do programa de Abono Salarial na última década. Especificamente, a análise se centra na dimensão do tamanho do programa com foco na evolução do número de trabalhadores elegíveis a receber o Abono. Particular atenção é dada à influência dos critérios básicos de elegibilidade (faixa de remuneração, tempo de emprego e inscrição no PIS/Pasep) sobre a escala do programa. Também é objeto de nossa análise o potencial impacto que as alterações recentemente propostas pela MP 665 podem ter.<sup>1</sup>

O artigo faz amplo uso dos dados da Rais identificada, que fornece informações censitárias de salário e emprego dos trabalhadores formais brasileiros ao longo do tempo. Na segunda seção, a evolução do tamanho do programa é analisada com base nos fluxos de entrada e saída dos trabalhadores elegíveis para o programa. Nesta parte, esses fluxos são medidos separadamente para dois grupos de trabalhadores: (i) os que se encontravam na base da Rais entre dois anos consecutivos e (ii) os que entraram ou saíram da base entre os mesmos anos. Para o primeiro grupo, faz-se distinção da entrada ou saída por critério de elegibilidade, enquanto para o segundo grupo, a entrada ou saída é analisada levando todos os critérios

em consideração simultaneamente. A vantagem de separar os grupos é poder acessar as contribuições dos trabalhadores que já estão no setor formal em relação àqueles que entram ou saem desse setor.

A terceira seção do artigo está dedicada a analisar os potenciais impactos das mudanças recentemente propostas pela MP 665 sobre o tamanho e perfil do programa. Para tanto, simula-se também com os dados da Rais identificada, o que ocorreria com o programa caso os novos critérios propostos já estivessem em vigência desde 2002. Os resultados dessas simulações revelam o peso que as alterações podem ter sobre o montante e o perfil dos beneficiários do programa e, nesse sentido, permitem conhecer os grupos que potencialmente serão mais afetados pelas mudanças propostas.

Apesar de esse artigo estar centrado na análise da evolução histórica e nos impactos das alterações recentes sobre o tamanho do programa, é importante assinalar que a discussão sobre o Abono Salarial é muito mais ampla. Assim, na última seção do artigo são feitas algumas considerações sobre outros aspectos relacionados ao programa. Em particular, esses comentários focam nos objetivos originais do programa de redução de pobreza e desigualdade, articulando-os com possibilidades de reformas

1. Analisaremos o efeito da referida MP tal como ela foi proposta e não como na Lei 13.134, que foi sancionada pela presidência da República após as votações no Congresso Nacional.

mais profundas que as recentemente propostas

## 2. EVOLUÇÃO DO TAMANHO DO ABONO SALARIAL

### 2.1. Descrição do programa

O programa do Abono Salarial é um benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), conforme determina o artigo 239, §3º da Constituição Federal, e que atendam aos critérios definidos pela Lei Nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, especificamente no artigo 9º. Para atender tais critérios, o trabalhador deve:

- ter exercido atividade remunerada por, no mínimo, 30 dias no ano-base;
- estar cadastrado há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS/Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador;
- ter recebido de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep até dois salários mínimos de remuneração mensal no período trabalhado.

O requerimento deste benefício é automático e realizado pelos empregadores (empresas) ao preencherem

a Relação Anual de Informações Sociais - Rais. Com o preenchimento das informações dos trabalhadores, o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) seleciona os beneficiários elegíveis e realiza o pagamento do benefício de acordo com um calendário disponibilizado em todas as agências do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, além das casas lotéricas e dos postos de informação do MTE. Os trabalhadores elegíveis também são informados por meio de correspondência.

### 2.2. Evolução do tamanho do programa

Ao acompanharmos a evolução da quantidade de trabalhadores beneficiados pelo Abono Salarial, vemos que o crescimento é maior do que o verificado para o seguro-desemprego. Enquanto o seguro-desemprego apresenta expansão na ordem de 700 mil beneficiários por ano entre 2003 e 2012, segundo dados do MTE, o Abono Salarial apresenta uma variação média da ordem de 1,4 milhões por ano, durante o mesmo período, o dobro do seguro-desemprego. No Gráfico 1, apresentamos a evolução do número de trabalhadores elegíveis para recebimento do Abono Salarial (dados de 2002 até 2013), lembrando que, no caso do Abono, os trabalhadores considerados elegíveis no ano-base recebem o benefício no ano seguinte.

Mais adiante, entraremos em maiores detalhes sobre como calculamos os números de elegíveis apresentados.

O Gráfico 1 mostra que o número de trabalhadores elegíveis para o programa vem crescendo todos os anos desde 2002, embora o crescimento de 2010 para 2011 tenha sido pequeno (na ordem de 250 mil trabalhadores). Outro fato mostrado pelo Gráfico 1 é que a quantidade de elegíveis mais que dobrou em um espaço de 10 anos. Esse crescimento expressivo pode ser explicado de diversas maneiras. Neste artigo, faremos a decomposição dessa evolução e abordaremos os principais fatores que podem ter causado o incremento observado

A nossa decomposição será feita em duas etapas. Em primeiro lugar, ana-

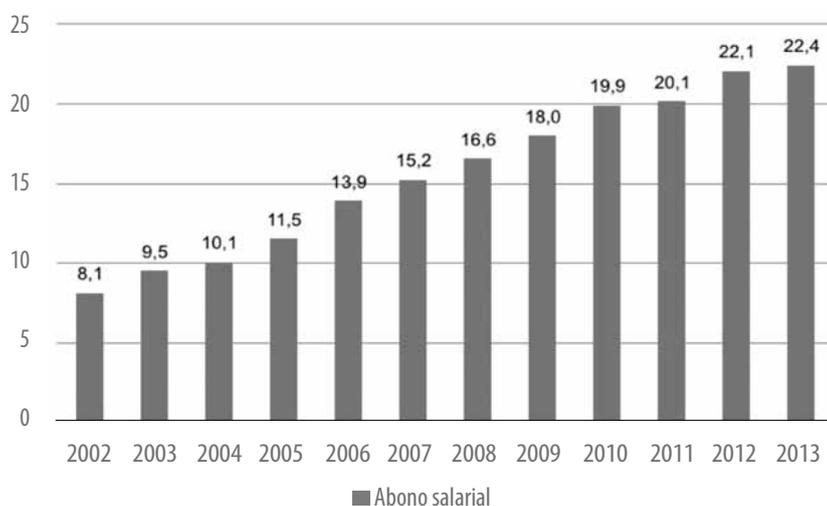
lisaremos separadamente a quantidade de trabalhadores que se tornaram elegíveis de um ano para o outro e os que eram elegíveis e deixaram de ser no ano seguinte. Designaremos essas duas direções de fluxo de trabalhadores como Entrada e Saída do programa, respectivamente.

Como houve crescimento do total de elegíveis para o programa em todos os anos desde 2002, é natural que o fluxo de entrada seja superior ao fluxo de saída. De fato, observamos no Gráfico 2 (página 89) que, em todos os pares de anos, os fluxos de entrada são maiores que os fluxos de saída. De uma forma geral, ambos os fluxos apresentam tendência de crescimento ao longo do período analisado, embora com algumas oscilações.

### 2.3. Decompondo os fluxos de entrada e saída

A seguir, decomaremos os fluxos de entrada e saída da seguinte forma: para a entrada no grupo de elegíveis, dividimos entre aqueles que já estavam na Rais e, portanto, empregados no setor formal, no ano anterior (t-1) e aqueles que não estavam na Rais (estavam fora do setor formal) no ano t-1 e passaram a ser registrados na Rais (conseguiram emprego formal) no ano t. Para a saída dos grupos de elegíveis, dividimos entre aqueles que continuaram na Rais (continuaram empregados no setor

**GRÁFICO 1**  
Quantidade de trabalhadores elegíveis para recebimento do Abono Salarial - em milhões



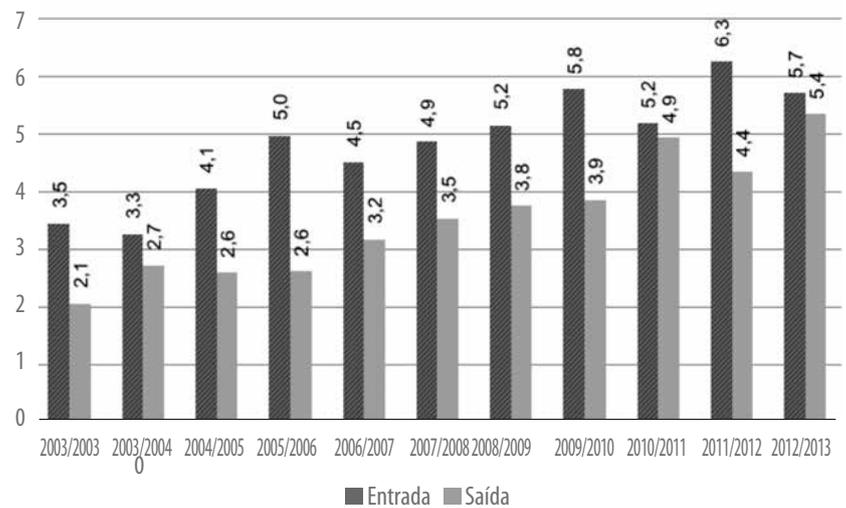
formal) no ano base (t) e aqueles que saíram da Rais (perderam o emprego formal no ano t).

No Gráfico 3, mostramos a decomposição da entrada de trabalhadores no grupo de elegíveis. Nele podemos observar claramente que a maior parte dos entrantes é constituída por trabalhadores que já estavam na Rais (empregados no setor formal) no ano anterior. Isso indica que a maioria dos novos elegíveis passou a fazer parte deste grupo por atender a algum dos critérios que não atendia anteriormente, e não ter se inserido no mercado de trabalho formal. Além disso, vemos ainda que a parcela do fluxo de entrada de trabalhadores no abono associado aos que já estavam registrados na Rais é bem mais expressiva no final do período analisado do que no início. Essa distinção pode ser vista diretamente no Gráfico 3, comparando as barras anteriores e posteriores a 2009.

Já no Gráfico 4 (página 90), observamos o detalhamento do fluxo de saída dos elegíveis ao Abono Salarial. Notamos que, diferentemente do Gráfico 3, as colunas que representam aqueles que saíram das faixas de elegibilidade do programa e continuaram na Rais (trabalhando no setor formal) são bastante parecidas com aquelas que representam os trabalhadores que saem da Rais (não trabalharam no setor formal)

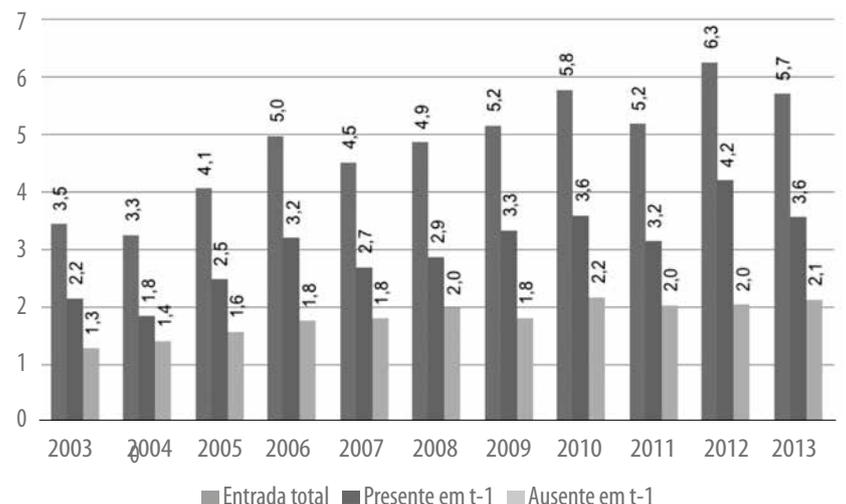
no ano t. Logo, a quantidade de trabalhadores que deixam de ser elegíveis ao programa é distribuída quase de forma igualitária entre aqueles que simplesmente não estão mais

**GRÁFICO 2**  
Fluxos de entrada e saída de elegíveis ao recebimento do Abono Salarial, para cada par de anos - em milhões



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

**GRÁFICO 3**  
Decomposição do fluxo de entrada no abono entre trabalhadores que permanecem e os que entram no setor formal - em milhões



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

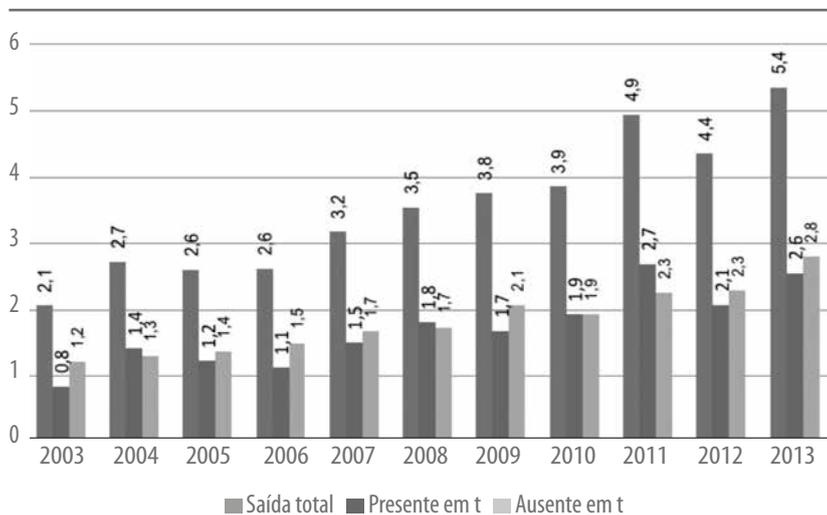
empregados no setor formal e aqueles que deixam de satisfazer um ou mais critérios de elegibilidade.

Veremos mais adiante um detalhamento ainda maior sobre a entrada e saída de elegíveis por cada um dos critérios.

No Gráfico 5, comparamos a evolução das parcelas dos fluxos de entrada e saída referentes a trabalhadores que permanecem na Rais em ambos os anos do biênio considerado em cada uma das barras. Ou seja, nas barras da esquerda de cada par, temos a parcela do fluxo de entrada referente aos trabalhadores que já estavam na Rais (trabalhando no setor formal) no ano anterior (t-1), enquanto nas barras à direita de cada par temos a parcela do fluxo de saída referente aos que continuam registrados na Rais (trabalhando no setor formal) no ano base (t). É possível notar um padrão muito semelhante aquele apresentado no Gráfico 2 (página 89), o que nos indica que esse componente, além de numericamente maior, também predomina na determinação do contraste entre os fluxos de entrada e saída.

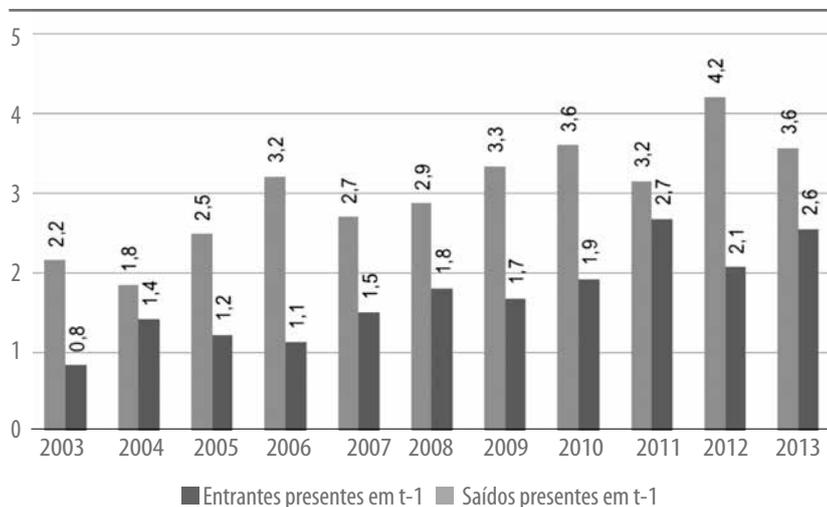
Dada a importância relativa dos fluxos de trabalhadores que permanecem na Rais em ambos os anos de cada biênio considerado, aprofundaremos nossa análise desses fluxos. Na seção seguinte, investigaremos os pesos relativos de cada um dos critérios de elegibilidade ao abono nos fluxos de trabalhadores empregados em ambos os anos de cada biênio. Apresentaremos também argumentos para explicar os pesos relativos dos diferentes critérios e suas mudanças ao longo do tempo.

**GRÁFICO 4**  
**Quantidade de trabalhadores que saíram do programa e suas situações no ano base - em milhões**



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

**GRÁFICO 5**  
**Quantidade de trabalhadores que entraram no grupo de elegíveis ao Abono (ativos na Rais no ano anterior) e que saíram desse grupo (ativos na Rais no ano base) - em milhões**



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

#### 2.4. Análise dos pesos relativos de cada critério de elegibilidade nos fluxos de trabalhadores que permanecem empregados no setor formal

Nesta seção, analisaremos detalhadamente os critérios de elegibilidade do Abono Salarial e a importância de cada um deles para a evolução dos fluxos de entrada e saída, entre aqueles trabalhadores que permanecem na Rais de um ano para o outro. Conforme apresentado na seção 2.1, existem três critérios que definem a elegibilidade ao programa do Abono Salarial: ter recebido menos de dois salários mínimos por mês de remuneração média; ter trabalhado pelo menos 30 dias; e estar inscrito há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS/Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador. Logo, a fim de acompanharmos com maior clareza a evolução dos fluxos de trabalhadores elegíveis ao programa, utilizaremos essas exigências como base para a decomposição dos fluxos dos trabalhadores que permanecem empregados no setor formal.

Por conveniência, chamaremos os fatores determinantes de entrada ou saída do programa da seguinte forma: critério de remuneração, critério de PIS, e critério de tempo. Para calcular essas estatísticas, utilizamos a Rais para cada ano e, posteriormente, comparamos os anos dois a dois para

contabilizar as entradas e saídas do programa. Nas bases da Rais, cada linha representa um trabalhador, com suas devidas características. Nessas bases, criamos variáveis binárias (*dummies*) assumindo valores 0 ou 1 para cada critério. Assim, a *dummy* de remuneração assume valor 1, se o trabalhador atende a esse critério, e valor 0, caso contrário, por exemplo. O mesmo se aplica às outras duas exigências do programa. Especificamente no critério de PIS, para definirmos se o trabalhador em questão já possuía cadastro há cinco anos, procuramos por ele na Rais de quatro anos antes do ano-base e numa janela de cinco anos para trás. Para ilustrar, tomamos como exemplo o ano-base de 2003: procuramos se cada trabalhador ativo nesse ano estava também ativo em 1999, quatro anos antes. Os trabalhadores que não foram encontrados nesse passo são então procurados em 1998 e assim por diante até 1995. Para identificarmos os trabalhadores que entraram ou saíram da Rais de um ano para o outro, criamos duas novas *dummies*, ao compararmos os anos em duplas. Essas variáveis assumem valor 1 se o trabalhador não trabalhava no ano  $t$ , mas sim no ano  $t+1$ , e valor 0, caso contrário, para a variável de entrada e o oposto para a variável de saída.

No Gráfico 6 (página 92), apresentamos a decomposição dos trabalha-

dores que se tornaram elegíveis ao programa no ano t e estavam empregados no setor formal no ano t-1.

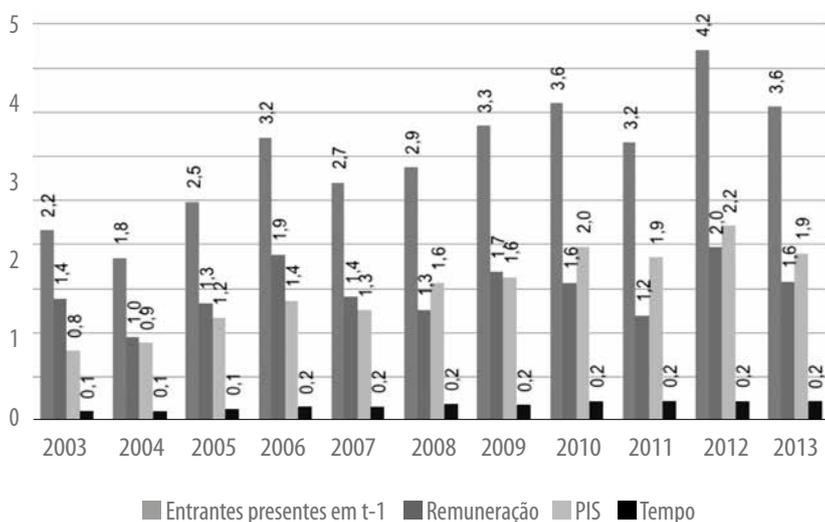
Vale notar que a soma das colunas dos critérios não é igual à coluna do total de entrantes. Isso ocorre porque um indivíduo pode se tornar elegível em um ano devido a mais de um critério, o que pode causar uma dupla contagem. Um mesmo trabalhador pode, por exemplo, se tornar elegível por ter sua remuneração reduzida para menos de dois salários mínimos e pelo critério de inscrição no PIS simultaneamente, sendo contabilizado como entrante nesses dois critérios. Mesmo com essa observação, é válido utilizar esses dados, uma vez que a ocorrência de dupla contagem é pouco significativa, da ordem de 3%

do total de entradas e 0.7% do total de saídas. Vemos no Gráfico 6 que, nos primeiros anos da análise, o critério mais importante para determinação da entrada era o de remuneração. Porém, nos anos mais recentes, o critério de PIS passou a ter maior peso relativo, embora a remuneração continue relevante para entrar no programa. Já o critério de tempo parece ser pouco determinante para o crescimento da quantidade de entrantes durante todo o período.

No Gráfico 7 (página 93), realizamos o mesmo exercício do Gráfico 6, porém com o fluxo de saída dos elegíveis ao abono entre os trabalhadores que permaneceram empregados no setor formal. Atestamos que, diferente do gráfico de entradas, as saídas entre os trabalhadores que permanecem na Rais são extremamente concentradas. A saída devido ao critério de remuneração concentra quase a totalidade do fluxo. Ou seja, a grande maioria dos trabalhadores que sai do programa e continua no mercado de trabalho formal o faz por obter um aumento salarial, não estando mais na faixa de menos de dois salários mínimos. O critério de tempo apresenta novamente um efeito pequeno no total. Já o critério de PIS, que em tese não deveria existir, é residual devido a nossa metodologia de identificação verificar a elegibilidade nesse critério num intervalo finito de tempo.

## GRÁFICO 6

**Decomposição da quantidade de trabalhadores que entraram no programa e estavam ativos na Rais no ano anterior por critério de elegibilidade- em milhões**



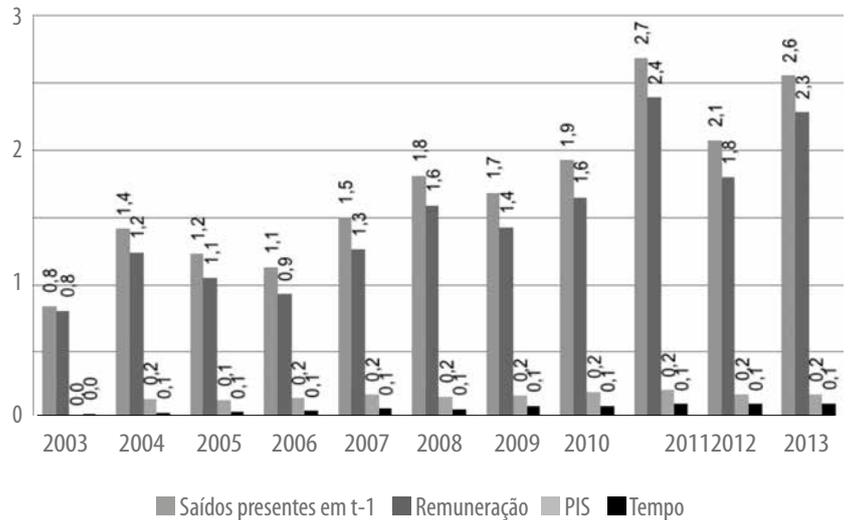
### 2.5. Algumas Explicações para os Fluxos Observados

Nos últimos 15 anos, o salário mínimo nominal vem aumentando consistentemente, passando de 200 reais, em 2002, para 678 reais, em 2013, aumento médio de R\$ 43,45 por ano. Esse aumento do salário mínimo tem efeito direto no programa do Abono Salarial, uma vez que o critério de remuneração é medido com base no salário mínimo. É de se esperar que quanto maior for o valor do salário mínimo, mais trabalhadores estarão dentro da faixa elegível para receber o benefício. Como grande parte dos salários não é negociada em função do salário mínimo, mas sim em valores nominais, um aumento do mínimo não é acompanhado por um aumento proporcional da remuneração, fazendo com que o trabalhador que não estava na faixa de elegibilidade do Abono Salarial entre nesse limite.<sup>2</sup>

De fato, como podemos observar nos resultados apresentados anteriormente, a quantidade de trabalhadores que entram na faixa de elegibilidade do Abono, devido ao critério de remuneração, é bastante significativa. Como esses trabalhadores estavam acima da faixa de dois salários mínimos em um ano e passaram a estar abaixo dessa faixa, é razoável pensar que pelo menos par-

#### GRÁFICO 7

**Decomposição da quantidade de trabalhadores que saíram do programa e estavam ativos na Rais no ano base por critério de elegibilidade**



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

te deles ultrapassou esse limite devido ao aumento do salário mínimo.

Por outro lado, há também uma trajetória em sentido contrário, na qual o trabalhador aumenta o salário ao longo do tempo, em proporções maiores que o mínimo, saindo assim da faixa de recebimento do benefício. Vemos que essa situação também é bastante comum, já que a quantidade de trabalhadores que deixam de ser elegíveis devido ao critério da remuneração também é muito grande.

Vale notar que, ainda que a quantidade de entrantes na faixa de elegibilidade seja significativa, o número dos trabalhadores que saem é maior se considerarmos todo o período

2. Uma forma de captar o crescimento relativo do mínimo com os demais salários no setor formal é calcular a razão entre os salários médio e mediano e o valor do salário mínimo. Utilizando a Rais entre 2002 e 2013, observa-se queda de 4,1 para 2,7, no caso do salário médio, e de 2,3 para 1,7, no caso do salário mediano.

observado (embora os entrantes tenham sido maiores em alguns anos). Isso sugere que, embora haja influência do salário mínimo sobre o aumento dos números do Abono, o resultado líquido desse critério é ainda negativo, com mais trabalhadores saindo da faixa devido a um aumento de salário do que entrando devido ao aumento do mínimo.

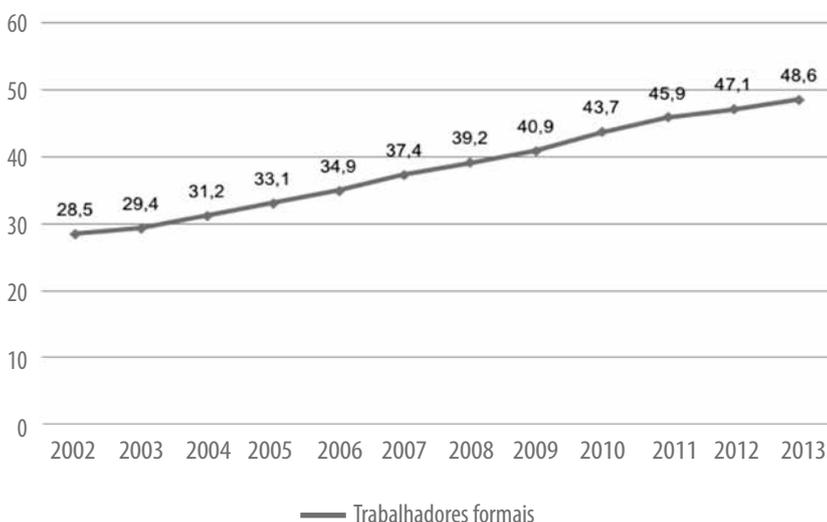
Os fluxos gerados pela entrada e saída da Rais e pelo critério de PIS estão intimamente ligados. Ambos podem ser relacionados diretamente com o desenvolvimento e crescimento do mercado de trabalho formal brasileiro. Embora a quantidade de entrada e saída do Abono devido à entrada ou saída da Rais seja maior em magnitude que a do critério de PIS, sua

importância líquida acaba sendo menor, uma vez que poucas pessoas deixam de ser elegíveis devido ao PIS (residual). De fato, de acordo com os resultados apresentados, o fluxo formado pela entrada ou saída da Rais é, na verdade, negativo. Porém, ao observarmos os dados mais profundamente, vemos que esse fluxo era positivo em todos os anos até 2008/2009, quando ele se inverte e passa a ser negativo daí em diante, exceto por 2009/2010. As razões dessa inversão fogem do escopo desse trabalho, embora seja importante notar a sua ocorrência. Já o fluxo pelo critério de PIS é consistentemente positivo e o principal responsável pelo incremento líquido no número de elegíveis ao Abono Salarial.

Com a análise de todos os critérios, percebemos que o maior responsável pela evolução do programa do Abono Salarial é o crescimento do mercado de trabalho formal. Podemos observar esse crescimento de duas maneiras distintas. Primeiramente, o próprio aumento do número de trabalhadores ao longo dos últimos 15 anos. Como vemos nos Gráficos 8 e 9, a quantidade de trabalhadores no setor formal aumentou consideravelmente de 1998 até 2013, assim como a população residente brasileira com mais de 15 anos (logo, elegíveis para exercer emprego formal sem ser aprendiz). Assim, vemos que o cresci-

### GRÁFICO 8

**Decomposição da quantidade de trabalhadores que entraram no programa e estavam ativos na Rais no ano anterior por critério de elegibilidade - em milhões**



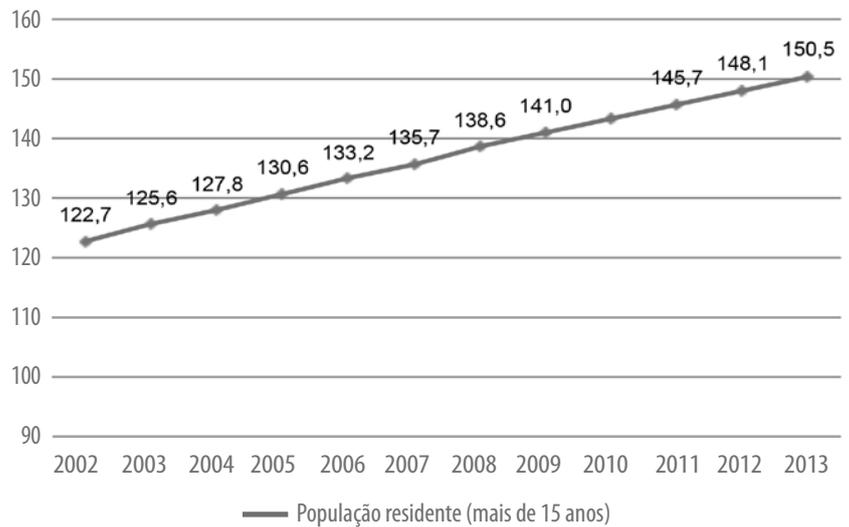
mento da população como um todo gera também aumento da população dos elegíveis do programa.

O segundo motivo, que ilustramos no Gráfico 10, é a redução do mercado de trabalho informal. Com os trabalhadores migrando do mercado informal para o mercado formal, é natural pensar que certa quantidade deles estará na faixa de elegibilidade do Abono. Além disso, como o critério de PIS tem carência de cinco anos, os efeitos da redução da informalidade são vistos apenas algum tempo depois. Comparando o gráfico de informalidade com o total de entradas no programa, o fluxo devido ao critério de PIS aumentou consideravelmente a partir de 2007/2008, período compatível com a queda da informalidade observada a partir de 2001. Isso sugere fortemente que a maior participação do trabalhador brasileiro no mercado de trabalho formal foi o fator mais determinante para o crescimento do Abono Salarial nos últimos 10 anos.

Na próxima seção, analisaremos brevemente as mudanças propostas pela Medida Provisória 665 (MP 665), que altera algumas das exigências para recebimento do Abono Salarial. Essa MP foi concebida a fim de realizar uma redução nos gastos públicos federais, limitando a participação no programa a critérios mais

### GRÁFICO 9

#### Evolução da população residente com mais de 15 anos de idade em milhões

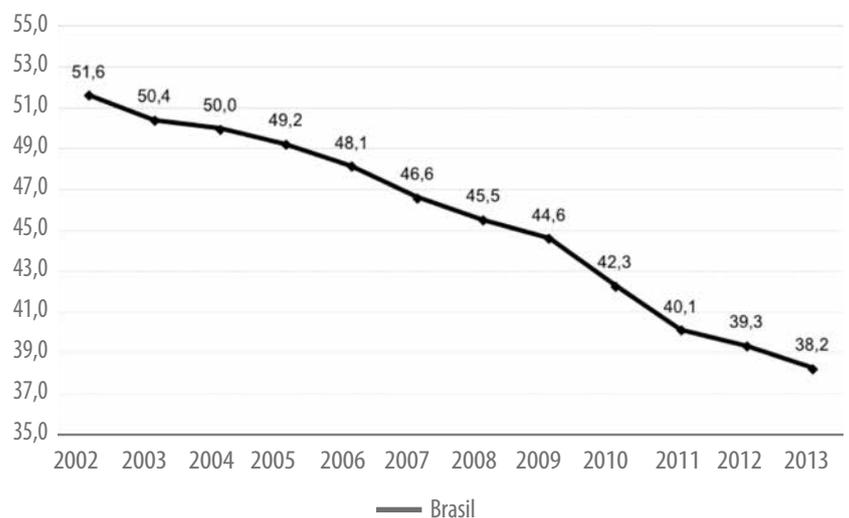


Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

Obs: O valor referente a 2010 foi calculado pela média geométrica entre os valores de 2009 e 2011

### GRÁFICO 10

#### Evolução da taxa de informalidade (%)



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

restritivos. Primeiro, dissertaremos sobre as alterações introduzidas pela nova medida e apresentaremos algumas projeções realizadas utilizando a série histórica disponível da Rais.

### 3. ANÁLISE DOS POTENCIAIS IMPACTOS DA REFORMA PROPOSTA PELA MP 665

A MP 665 de 30/12/2014 estipula mudanças tanto para o valor do benefício como para uma das exigências que definem a elegibilidade. As mudanças nessas duas dimensões serão analisadas separadamente nas próximas duas subseções.

#### 3.1. Mudança no critério de elegibilidade

A MP 665 muda a exigência de tempo de atividade remunerada no ano base para fazer jus ao abono. Segundo o novo critério, o trabalhador passa a precisar trabalhar 180 dias ininterruptos, ou seja, precisa estar continuamente empregado no setor formal durante esse tempo. Com isso, é de se esperar que a quantidade de elegíveis diminua, uma vez que algumas trajetórias profissionais que faziam jus ao abono deixam de fazê-la, a saber: i) todos os trabalhadores que só trabalharam de um a cinco meses no ano, ii) aqueles que trabalharam de seis a 11 meses mas com ininterruptão, isto é, sem ter completado 180 dias contínuos de emprego.<sup>3</sup>

Para se ter uma ideia do quão mais restrito ficaria o acesso ao Abono, a partir dos dados da Rais, fizemos uma simulação da evolução do número de elegíveis no passado recente, caso o novo critério fosse o utilizado. Essa evolução aparece na linha cheia do Gráfico 11 (página 97), que

também contempla os outros dois critérios não alterados pela MP 665 (remuneração média no ano base entre um e dois salários mínimos; e inscrição há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep).<sup>4</sup> Ela é complementada com uma estimativa da evolução dos elegíveis pelo critério anterior a MP 665, ilustrada pela linha tracejada no mesmo Gráfico. Os anos marcados no eixo horizontal correspondem aos anos bases, em que se checa a elegibilidade para receber o benefício no ano seguinte. Ou seja, mostramos a quantidade de elegíveis de 2002 a 2013 que viriam a ser os beneficiários de 2003 a 2014.

Como podemos observar, o critério novo não somente fez com que a quantidade de elegíveis diminuísse como também vem gerando um descolamento ao longo do tempo, com os elegíveis pelo critério antigo crescendo mais em termos absolutos do que os elegíveis pelo critério novo. O crescimento pelo critério antigo é da ordem de 14,3 milhões de indivíduos (de 8,1 milhões elegíveis, em 2002, para 22,4 milhões, em 2013), e pelo critério novo é de cerca de 11,4 milhões de indivíduos (de 6,3 milhões de indivíduos, em 2002, para 17,7 milhões, em 2013). No entanto, em termos proporcionais, as evoluções são muito parecidas. Há um aumento estimado de 176% de elegíveis pelo critério antigo e de 178% de elegíveis pelo critério novo.

3. Após as negociações com o Congresso Nacional, retirou-se a exigência de 180 dias ininterruptos de trabalho no setor formal. Portanto, os resultados desta subseção não correspondem aos impactos das regras de carência atualmente vigentes, mas sim aos impactos potenciais associados à MP 665 original.

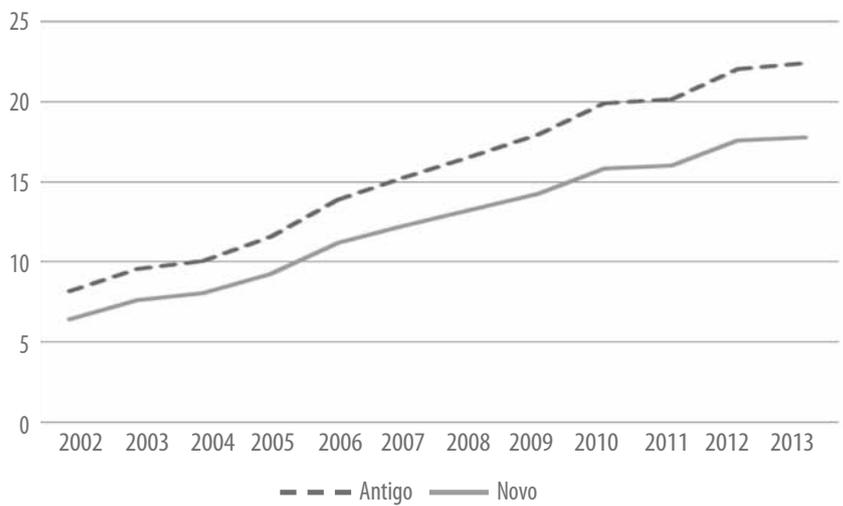
4. A verificação do critério referente ao valor médio da remuneração no ano base é trivial nos dados da Rais. Já a verificação do critério da inscrição no PIS/Pasep requer um procedimento de encadeamento das informações do histórico de cada trabalhador na Rais, a fim de checar o primeiro ano em que o mesmo aparece registrado com um PIS. Esse procedimento dificulta sobremaneira o processamento das informações. Por esse motivo, limitamos o encadeamento das informações de cada trabalhador a uma janela de tempo que vai de cinco a nove anos antes do ano base.

Com a troca de critérios, é interessante identificar quais grupos foram atingidos. Definimos aqui como atingidos aqueles que eram elegíveis ao recebimento do Abono segundo os critérios antigos, mas não o são mais segundo os novos. Na primeira coluna da Tabela 1 (página 98), apresentamos as distribuições dos atingidos pela mudança de critério em 2013, por gênero, idade, escolaridade e pelas grandes regiões geográficas. Os dados revelam que a maior parte dos atingidos é do sexo masculino, está na faixa etária de 30 a 54 anos, tem como mais alto grau de instrução o ensino médio completo ou o superior incompleto, e trabalham na região Sudeste.

Note que mudanças na distribuição dos elegíveis em decorrência da alteração de critério só ocorrerão caso a distribuição de elegíveis pelo critério antigo não esteja concentrada nessas mesmas categorias. Por exemplo, se trabalhadores na região Sudeste são os mais atingidos, mas também eram os mais frequentes entre os beneficiários pelo critério antigo, então pode ocorrer de eles continuarem a ser os mais frequentes entre os beneficiários pelo novo critério. Para sanar esse tipo de dúvidas adicionamos mais duas colunas à Tabela 3, que trazem respectivamente as distribuições de elegíveis em 2013 pelos critérios antigo e novo.

### GRÁFICO 11

**Evolução da quantidade de elegíveis ao Abono Salarial segundo o critério antigo<sup>1</sup> e o proposto pela MP 665 (novo<sup>2</sup>)**



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

Notas (1) Antigo - ter trabalhado um mês no ano indicado

(2) Novo - ter trabalhado seis meses, ininterruptamente no ano indicado

Os dados mostram mudanças tênues nas distribuições de elegíveis entre os dois critérios. Entre os grupos destacados acima como mais atingidos pela mudança de critério, a maior mudança veio para os homens, cuja parcela entre os elegíveis cai apenas cerca de 1,5 pontos percentuais (de 55,3% no critério antigo para 53,7% no critério novo). A perda para o grau de instrução de ensino médio completo ou superior incompleto foi praticamente inexistente e da região Sudeste foi de apenas 0,5 ponto percentual. O baixo impacto da mudança de critério no perfil do beneficiário no aspecto regional é confirmado nas últimas linhas da Tabela, bem como quando computamos os dados por unidade da Federação, conforme mostrado no apêndice (página 104).

TABELA 1

**Distribuição em 2013 por gênero, idade, escolaridade e grandes regiões dos atingidos pelas mudanças de critérios e dos elegíveis ao Abono Salarial pelos critérios antigo e novo**

Gênero	Atingidos	Critério Antigo <sup>1</sup>	Critério Novo <sup>2</sup>
Masculino	61,6%	55,3%	53,7%
Feminino	38,4%	44,7%	46,3%
<b>Faixa de Idade</b>			
24 anos ou menos	12,4%	8,9%	8,0%
De 25 a 29 anos	24,7%	19,7%	18,5%
De 30 a 54 anos	58,0%	63,3%	64,6%
De 55 a 59 anos	2,8%	4,7%	5,2%
60 anos ou mais	2,0%	3,3%	3,7%
<b>Faixa de Educação</b>			
Até o fundamental incompleto	20,7%	20,0%	19,8%
Fundamental completo e médio incompleto	24,2%	23,4%	23,2%
Médio completo e superior incompleto	51,9%	51,4%	51,3%
Superior completo	3,3%	5,1%	5,6%
<b>Região</b>			
Norte	5,09%	5,23%	5,27%
Nordeste	17,61%	20,65%	21,44%
Centro-Oeste	8,37%	8,10%	8,03%
Sul	18,32%	17,43%	17,20%
Sudeste	50,61%	48,59%	48,06%

Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

Nota: (1) Antigo - ter trabalhado 1 mês no ano indicado; (2) Novo - ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado

Um fato curioso ocorre com a parcela daqueles na faixa etária de 30 a 54 anos. Apesar de ser a faixa em que se concentram os atingidos pela mudança de critério, há um aumento de 1,3 ponto percentual na parcela dessa faixa entre os elegíveis sob o critério novo em relação à parcela dessa faixa computada sob o critério antigo.

Como contrapartida desse aumento, há uma redução na parcela de jovens entre os elegíveis para o programa. A queda é da ordem de dois pontos percentuais, quando olhamos para o grupo com idade inferior a 30 anos, e

é distribuída de forma relativamente proporcional entre os grupos de 25 a 29 anos, cuja parcela entre os elegíveis passa de 19,7% a 18,5%, e aqueles com idade até 24 anos, cuja parcela cai de 8,9% para 8%. Isso pode acontecer devido, principalmente, à alta rotatividade dos jovens no mercado de trabalho, o que dificulta o cumprimento por eles da nova exigência de 180 dias ininterruptos de trabalho no ano.

### 3.2. Mudança no valor do benefício

Outra modificação proposta pela MP 665 é de mudar o valor pago

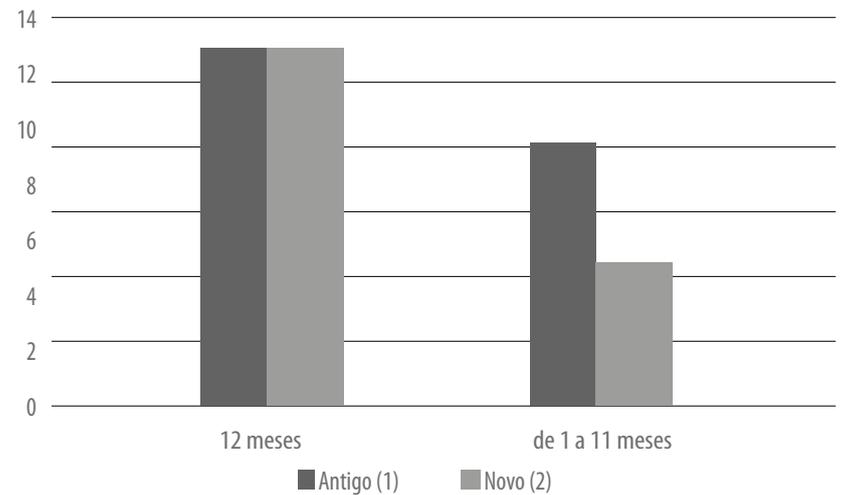
aos beneficiários do Abono Salarial. No modelo antigo, o valor era de um salário mínimo por trabalhador. Com a nova MP, o valor passa a ser proporcional à quantidade de meses trabalhados no ano, sendo o máximo de um salário mínimo, se o trabalhador trabalhou 12 meses. O cálculo do benefício passa a ser  $(1/n) \times SM$ , em que  $n$  representa a quantidade de meses trabalhados no ano base e  $SM$  é o valor do salário mínimo vigente.<sup>5</sup>

Essa alteração pode trazer dois tipos resultados. Por um lado, diminui os gastos devido à redução no benefício oferecido aos que trabalham menos de 12 meses. Por outro lado, introduz uma recompensa relativa para aqueles que permanecem empregados formalmente por mais tempo, o que pode vir a ajudar a diminuir as altas taxas de rotatividade vigentes hoje no mercado de trabalho brasileiro, mesmo no segmento formal.

A magnitude de ambos os ganhos depende da distribuição dos beneficiários, de acordo com a quantidade de meses trabalhados no ano base. O Gráfico 12 indica a quantidade de trabalhadores elegíveis ao abono por cada um dos dois critérios aqui considerados e divididos nas seguintes categorias: i) aqueles que trabalharam os 12 meses do ano, ii) aqueles que trabalharam 11 meses ou menos.

### GRÁFICO 12

#### Quantidade de elegíveis por tempo trabalhado nos critérios novo e antigo no ano de 2013 - em milhões



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

Nota: (1) Antigo - ter trabalhado 1 mês no ano indicado; (2) Novo - ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado

Pelo Gráfico 12, fica evidente que a maioria dos trabalhadores elegíveis a receber o Abono Salarial trabalha durante todo o ano. Assim, a maior parte da redução do gasto com abono viria da redução da quantidade de elegíveis e não da regra de proporcionalidade do benefício.

A fim de detalhar mais a informação a respeito da queda de elegíveis com tempo de trabalho entre 1 a 11 meses no ano base, computamos esses números por cada um dos 11 valores possíveis no Gráfico 13. Vale ressaltar que qualquer fração de mês trabalhado é computada como mês inteiro nos nossos resultados.<sup>6</sup>

Verificamos no Gráfico 13 (página 100) que, conforme o esperado, não

5. Essa regra não foi alterada pela Lei 13.134.

6. Como não dispomos da data exata, mas apenas do mês de admissão e de desligamento, consideramos todos os meses trabalhados como completos.

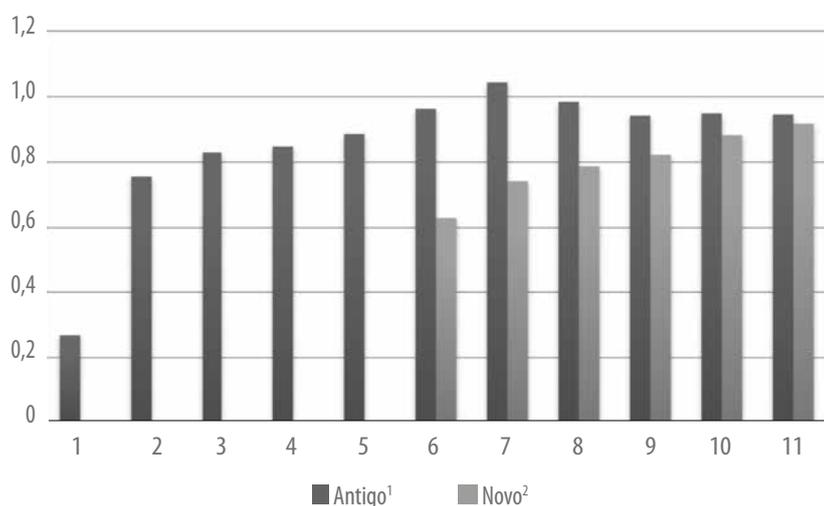
existem trabalhadores elegíveis segundo o novo critério com menos de seis meses trabalhados no ano, o que é natural, visto que esses não chegaram a completar 180 dias trabalhados, mesmo considerando possíveis interrupções. Podemos ver também que quando a quantidade de meses trabalhados aumenta, os valores dos

de Abono Salarial decorrentes de diversos fatores que trazem impactos sobre a escala desse programa. No entanto, não se pode esquecer que o Abono Salarial é uma intervenção que se insere no arcabouço institucional não só das políticas de emprego como também da política social brasileira. Procurando reinserir o programa nesse contexto mais amplo, o principal objetivo desta seção é discutir aspectos do programa mais alinhados com os objetivos originais do Abono de reduzir os níveis de pobreza e desigualdade do país.<sup>7</sup>

Ao conceder um salário mínimo aos trabalhadores com rendimentos na faixa entre um e dois salários mínimos, o Abono Salarial objetiva complementar a renda dos trabalhadores com baixos rendimentos. Nesse sentido, o programa pode ser visto como um dos instrumentos da política social brasileira que visa reduzir a pobreza e a desigualdade no país.<sup>8</sup> No entanto, os critérios de elegibilidade do Abono requerem que os beneficiários potenciais estejam no setor formal do mercado de trabalho, isto é, trabalhem no setor privado com carteira assinada ou sejam servidores públicos. Embora essa exigência represente um incentivo para que o trabalhador busque emprego no setor formal, ela introduz uma importante dificuldade para que o programa atinja os trabalhadores mais

### GRÁFICO 13

Quantidade de elegíveis por tempo trabalhado nos critérios novo e antigo no ano de 2013 - em milhões



Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

Nota: (1) Antigo - ter trabalhado 1 mês no ano indicado; (2) Novo - ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado

critérios antigo e novo tendem a convergir. Esse resultado é também natural, uma vez que com mais meses do ano trabalhados, é mais provável que haja um período de 180 dias intermitentes, fazendo com que o trabalhador seja também elegível com a nova exigência.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As seções anteriores centraram-se nas mudanças no tamanho do programa

7. Ver Azeredo e Ramos (1995) para uma discussão que insere o programa de Abono Salarial dentro do arcabouço das políticas públicas de emprego no Brasil. O programa também é incluído na discussão sobre o Sistema Público de Emprego brasileiro em Cardoso Jr. (2000).

8. DIEESE (2003) enfatiza o papel do Abono Salarial como instrumento de redistribuição de renda no país.

pobres do país. Isso se deve em boa medida ao fato de que uma fração elevada dos trabalhadores pobres está no setor informal, muitos dos quais com rendimento laboral inferior ao salário mínimo.<sup>9</sup>

Outro fator que limita o poder do Abono de reduzir a pobreza e a desigualdade é que uma parte considerável dos elegíveis ao programa encontra-se nas camadas superiores da distribuição de renda brasileira.<sup>10</sup> Uma das razões para essa situação é que o valor real do salário mínimo passou por expressivo aumento na última década, levando uma parcela significativa dos trabalhadores formais com salário na faixa de elegibilidade do Abono a se mover para cima na distribuição de renda.

Diante desse quadro, caso se mantenha o objetivo original do programa de alcançar os trabalhadores mais pobres, é necessário pensar em reformas mais profundas que as atualmente propostas. A questão é que aumentar a cobertura para atingir os mais pobres traz uma tensão com questões operacionais que podem inviabilizar o cumprimento desse objetivo. Por exemplo, seria necessário estender o benefício para os trabalhadores informais. No entanto, haveria uma dificuldade de natureza operacional de conceder o benefício a esses trabalhadores, uma vez que eles não estão registrados, assim como naturalmente

não se sabe os valores de rendimento e tempo de emprego para checar critérios de elegibilidade. Outra questão para aumentar o grau de cobertura entre os mais pobres é que se teria que diminuir a faixa de salário de elegibilidade, pois os trabalhadores informais com rendimento na faixa atual muito provavelmente também não são os mais pobres. Finalmente, é preciso considerar a magnitude do impacto que uma reforma como essa poderia ter sobre os gastos públicos.

Uma solução para estender o Abono para os informais que requer uma mudança bem mais simples no desenho atual do programa consiste em diminuir ou mesmo eliminar a exigência de que o trabalhador esteja cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos cinco anos. Esse critério de elegibilidade não é atendido por muitos trabalhadores informais, especialmente os mais jovens, que são os com menor chance de terem passado em algum momento pelo setor formal. A eliminação dessa exigência permitiria que qualquer trabalhador que esteja num certo ano no setor formal faça jus ao Abono, independentemente de sua situação ocupacional passada no mercado de trabalho. Note-se que, além de aumentar a atratividade de ter um emprego formal a qualquer momento, uma mudança como essa atingiria, ainda que indiretamente, os trabalhadores informais.

9. Utilizando a Pnad (IBGE) de 1997, Barros et al. (2000) mostram que a cobertura do Abono é relativamente baixa para as famílias (extremamente) pobres: do total de beneficiários do programa apenas 36% (10%) encontravam-se em famílias abaixo da linha de (extrema) pobreza naquele ano. Com base na Pnad de 2004, Paiva (2006) também mostra evidências de que o Abono atinge proporcionalmente menos as famílias nos décimos inferiores da distribuição de renda. Parte da explicação para essa reduzida cobertura do Abono é que o programa cobre apenas os trabalhadores formais.

10. Utilizando a Pnad (IBGE) de 2013 para obter uma aproximação da localização dos potenciais beneficiários do Abono, tem-se que cerca de metade dos trabalhadores que estão no setor formal com salário entre um e dois salários mínimos encontram-se acima da mediana da distribuição de renda domiciliar *per capita*. Somente 15% situam-se entre os 30% mais pobres dessa distribuição.

Outras mudanças no desenho do programa também poderiam ser pensadas para torná-lo um instrumento mais adequado de transferência de renda aos trabalhadores formais com baixa remuneração. Parte delas já está contemplada na MP 665, por exemplo, tornar o benefício pago proporcional ao tempo de emprego do trabalhador no setor formal. Essa proporcionalidade tem a vantagem de estimular o período de emprego nesse setor, com consequências positivas sobre a rotatividade do trabalho no país, que é bastante elevada. Outras alterações, não contempladas na MP 665, envolveriam a antecipação do pagamento desse benefício para o ano corrente do emprego do trabalhador (ao invés do subsequente, como atualmente). A vantagem da antecipação do pagamento para o ano corrente ao do emprego seria a de engendrar uma maior percepção do trabalhador de que o Abono está relacionado ao emprego que possui, especialmente se o pagamento for mensal, como no caso do programa

Salário-Família. Essas propostas já foram discutidas por outros analistas com mais detalhes em SAE (2013).

O programa de Abono também poderia ser redirecionado para aumentar o investimento em treinamento da mão de obra com menores salários no país. Uma forma de atingir esse objetivo seria converter pelo menos parte do benefício monetário atual em um tipo de *voucher*, que o trabalhador poderia utilizar para realizar cursos de qualificação. As empresas também deveriam fazer parte desse esquema, financiando parte do treinamento do trabalhador. As principais vantagens de um sistema como esse é que ele pode não só elevar o nível de qualificação do trabalhador por intermédio dos cursos de treinamento, mas também estimular o aumento na duração do vínculo entre o trabalhador e a empresa, com reflexos positivos sobre a produtividade e o salário do trabalhador. Esse tipo de reforma no programa também está mais longamente discutido em SAE (2013).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEREDO, B.; Ramos, C.A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 12, p. 91-116, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Dando continuidade ao crescimento da remuneração dos empregos formais. **Vozes da Nova Classe Média**, Brasília, DF, 2013. Caderno 04.

BARROS, R.P.; CORSEUIL, C.H.; FOGUEL, M. N. : Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 22, p. 3-44, 2000.

CARDOSO JR., J.C. **Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites dos seu sistema público de emprego**. Brasília, DF: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, 751).

DIEESE. **Seguro-desemprego e abono salarial anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil**. São Paulo, 2003.

PAIVA, L.H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Boletim de Mercado de Trabalho**, Brasília, DF: Ipea, n. 30, p. 27-40, 2006. Notas técnicas.

## APÊNDICE

Na Tabela A, apresentamos a distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios do Abono Salarial e elegíveis pelos critérios antigos e novos por estado no ano de 2013.

**TABELA A**

**Distribuição por estado dos elegíveis ao Abono Salarial pelos critérios antigo e novo e dos atingidos pelas mudanças de critérios no ano de 2013**

UF	Atingidos			Critério Antigo	Critério Novo
AC	0,21%	0,23%	0,23%		
AM		1,33%		1,21%	1,18%
AP		0,20%		0,20%	0,20%
PA		1,97%		2,17%	2,23%
RO		0,73%		0,72%	0,72%
RR		0,16%		0,16%	0,16%
TO		0,48%		0,54%	0,55%
AL		1,27%		1,26%	1,25%
BA		4,64%		5,40%	5,60%
CE		3,12%		3,69%	3,84%
MA		1,17%		1,47%	1,56%
PB		1,15%		1,55%	1,65%
PE		3,61%		3,94%	4,02%
PI		0,69%		0,97%	1,04%
RN		1,22%		1,46%	1,53%
SE		0,73%		0,90%	0,94%
DF		1,74%		1,67%	1,65%
GO		3,13%		3,31%	3,36%
MS		1,56%		1,45%	1,42%
MT		1,95%		1,67%	1,60%
PR		6,78%		6,46%	6,38%
RS		6,64%		6,31%	6,22%
SC		4,91%		4,66%	4,60%
ES		2,35%		2,23%	2,20%
MG		12,81%		12,63%	12,59%
RJ		8,40%		8,81%	8,92%
SP		27,04%		24,91%	24,35%

Fonte: MTE. Rais. Elaboração dos autores

# Emprego, rotatividade e proteção ao trabalhador: contrapontos à mudança do seguro-desemprego

AMILTON J. MORETTO\*  
LUIZ HENRIQUE FERNANDES\*\*

## RESUMO

O artigo discute as recentes mudanças realizadas no programa seguro-desemprego dentro do contexto da evolução do mercado de trabalho a partir da década de 2000, quando se observou a recuperação do emprego formal. Contrapondo-se à visão meramente fiscalista, predominante no desenho das mudanças no programa seguro-desemprego, argumenta-se que o comportamento atípico do programa, no período analisado, decorre de características estruturais do mercado de trabalho brasileiro, o qual apresenta elevada rotatividade. Diante disso, defende-se a necessidade de que mudanças no programa seguro-desemprego sejam acompanhadas do aprimoramento de outras políticas, tais como o serviço público de emprego, a fiscalização das relações de trabalho e, especialmente, que sejam criados instrumentos que desestimulem a rotatividade da mão de obra por iniciativa do empregador.

## PALAVRAS-CHAVE:

Seguro-desemprego. Emprego. Rotatividade. Proteção social.

\* Professor e pesquisador  
Cesit/IE-Unicamp.

\*\* Doutorando em  
Desenvolvimento  
Econômico, IE-Unicamp

## INTRODUÇÃO

A edição da Medida Provisória nº 665 (MP-665) de 30/12/2014, sancionada e transformada na Lei 13.134 (16/06/15), estabeleceu regras mais rígidas para o seguro-desemprego, colocando em evidência, de um lado, a proeminência do econômico sobre o social, pois a preocupação principal dessa iniciativa foi a redução dos gastos com o pagamento desse benefício, e, de outro, a manutenção da elevada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro.

As principais justificativas para a alteração do seguro-desemprego foram a elevação do número de beneficiários - e, conseqüentemente, do gasto, em um momento em que o desemprego estava em queda - e a ocorrência de fraudes. De fato, ao longo da década de 2000, registrou-se aumento do número de beneficiários e do montante do gasto com pagamento do seguro-desemprego, apesar de a economia ter crescido, gerando novos empregos, e de ter sido reduzido o nível de desemprego.

É verdade que fraude é um fator que dificulta a redução dos gastos com o pagamento do benefício, pois existem casos em que ela ocorre quando o trabalhador beneficiário do programa é reempregado e “negocia” com o novo empregador a contratação sem o devido registro do vínculo de tra-

balho. Nessa condição, o trabalhador amplia o rendimento ao acumular o recebimento de salário com o valor do benefício, enquanto o empregador deixa de recolher as contribuições sociais incidentes sobre o valor do salário pago ao trabalhador<sup>1</sup>. Com isso, além de o trabalhador receber indevidamente o benefício, o que corresponde a um gasto que não deveria ocorrer, há uma redução na arrecadação da receita que financia a política social, incluindo-se a previdência social, que penaliza o próprio trabalhador. Verifica-se, portanto, um duplo problema: de um lado, drenam-se recursos públicos com o pagamento indevido do benefício e, de outro, reduz-se a receita social.

Entretanto, a elevação do número de beneficiários - e, conseqüentemente do gasto - em um momento em que o desemprego estava em queda, e a ocorrência de fraudes não são os principais fatores explicativos para o comportamento atípico do seguro-desemprego.

O presente artigo procura mostrar que o comportamento atípico do seguro-desemprego decorre das características do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado, desde sempre, por elevada rotatividade do trabalhador. Ou seja, mesmo com a obrigação do pagamento do aviso prévio indenizado e da multa rescisória (recolhimento sobre FGTS) pelo empregador na hora da rescisão

1. A fraude pode ocorrer quando empregador e trabalhador simulam uma demissão sem justa causa. Nesse caso, o trabalhador recebe o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego. O empregador, por sua vez, além de não pagar a multa rescisória (ainda que formalmente registre o pagamento), deixa de pagar as contribuições incidentes sobre o valor do salário durante o período em que o trabalhador recebe o benefício. Após o fim do período de recebimento do seguro-desemprego, o trabalhador é novamente contratado pelo mesmo empregador.

trabalhista, a facilidade de contratar e demitir o trabalhador permite que o empregador, sempre que o faturamento diminuir, faça o ajuste via redução de pessoal. Essa facilidade pode ser ainda mais acentuada quando a mão de obra é terceirizada.

O artigo mostra que o crescimento da economia nos anos 2000 levou à retomada da geração de novos empregos e à formalização dos postos existentes e foi, ao mesmo tempo, acompanhado pelo aumento do número de trabalhadores que, ao serem demitidos, passaram a receber o benefício do seguro-desemprego. A elevação do emprego formal ampliou o número de trabalhadores que passaram a adquirir o direito de receber o benefício no momento de demissão sem justa causa e, como a taxa de rotatividade do mercado de trabalho não diminuiu ao longo da última década, o resultado foi que o ritmo de crescimento de beneficiários do seguro-desemprego acompanhou o aumento do emprego formal.

Constata-se, ainda, que o gasto com o seguro-desemprego cresceu - assim como a despesa com o pagamento do abono salarial - devido ao aumento do número de beneficiários e à política de valorização do salário mínimo<sup>2</sup>. Da mesma forma, não se pode negar a ocorrência de fraudes no recebimento do benefício, mesmo não existindo nenhuma informação que

mostre o tamanho da fraude, o que exige a criação de mecanismos para inibi-la. O que não parece lógico, da perspectiva da proteção social, é utilizar um mecanismo de restrição de acesso ao benefício do seguro-desemprego como meio para se reduzir gastos, da mesma forma que não se pode combater uma infecção simplesmente com um medicamento antitérmico contra a febre.

O texto defende, então, a necessidade de se aprimorar a política de proteção à renda do trabalhador desempregado, sem que isso signifique penalizá-lo. Além de fortalecer o monitoramento do beneficiário do seguro-desemprego, inibindo o comportamento oportunista, é preciso criar desincentivos ao empregador que compactua com a fraude para se beneficiar do não pagamento dos encargos sociais.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção seguinte, apresenta-se a dinâmica recente do emprego, destacando-se o forte crescimento do emprego formal. Na segunda seção, discute-se a rotatividade do mercado de trabalho, apontando para o aumento do número de trabalhadores desligados *pari passu* com o crescimento do emprego formal. Na terceira seção, são apresentadas e analisadas as mudanças nas regras do seguro-desemprego.

2. De acordo com dados do Ministério do Trabalho, as despesas com o seguro-desemprego saíram de R\$ 6,6 bilhões, em 2003, para R\$ 31,9 bilhões, em 2013, aumento de 383,3% no período. O universo de beneficiários subiu 74,5%, de 5,1 milhões para 8,9 milhões de trabalhadores ([globa.globo.com/gastos-com-seguro-desemprego-12/07/2014](http://globa.globo.com/gastos-com-seguro-desemprego-12/07/2014)).

## 1. DINÂMICA RECENTE DO EMPREGO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A década de 2000 foi marcada pela retomada do crescimento do emprego assalariado com registro em carteira (emprego formal), depois do desempenho ruim observado na década anterior. Como mostra Pochmann (2001), nos anos 1990, o baixo ritmo de crescimento do PIB refletiu-se na geração insuficiente de postos de trabalho para incorporar todos aqueles que buscavam uma ocupação remunerada, resultando no elevado e crescente desemprego e na ampliação das ocupações precárias, de baixa produtividade e baixa remuneração. Com a desvalorização cambial ocorrida no início de 1999, houve uma mudança no regime de política econômica. Esta passou a ter fundamento no tripé: câmbio flutuante (ainda que uma flutuação suja), política monetária com foco nas metas de inflação e na política fiscal compromissada com *superávits* primários em nível suficiente para garantir a estabilidade da relação dívida/PIB (OLIVEIRA E TUROLA, 2003).

Desde então, o emprego voltou a apresentar sinais de recuperação, mas isso ocorreu com mais intensidade a partir de 2004, com o maior dinamismo da economia internacional, a volta dos fluxos de capitais e o crescimento capitaneado pelos EUA e

China, que ampliou a demanda por *commodities*, elevando substancialmente os preços destas e beneficiando os países produtores destes bens, entre os quais o Brasil. Vários fatores contribuíram para o crescimento do emprego formal. Cardoso Jr (2009) elenca cinco fatores que ajudam explicar esse crescimento. Um primeiro seria o bom desempenho externo, com o *superávit* comercial brasileiro seguido pela expansão da demanda doméstica. Esta, por sua vez, foi beneficiada pela expansão do crédito no período, o que se constitui no segundo fator na explicação. Soma-se a esses a expansão do gasto público social. Um quarto fator explicativo foi o Simples Nacional, que descomplicou e desonerou os impostos e contribuições incidentes sobre as micro e pequenas empresas e, o quinto, o aumento da fiscalização dos contratos de trabalho.

Estudo de Corseuil, Moura e Ramos (2011), a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), destaca o crescimento do emprego formal a partir da ampliação do número médio de empregados por estabelecimento. Esse crescimento foi verificado de forma generalizada entre os estabelecimentos que tinham sido criados há pouco tempo, aumentando a probabilidade de sobrevivência dos estabelecimentos de menor porte. Sugerem ainda que

o Simples, anteriormente citado, e as mudanças nos procedimentos para abertura de novas firmas ajudariam a explicar o aumento verificado no tamanho médio dos estabelecimentos recém-criados.

A importância de novos estabelecimentos para o aumento do emprego formal também é destacada por Baltar. Para o autor, o forte crescimento do emprego formal na década de 2000, que superou o ritmo de incremento do PIB, decorreu da maior predisposição para a formalização das empresas e dos contratos de trabalho e, sobretudo, do crescimento dos vínculos de emprego nos estabelecimentos novos (que passaram a declarar a Rais) em relação ao crescimento dos vínculos nos estabelecimentos já existentes (BALTAR, 2014).

Em suma, verifica-se que diferentes fatores combinaram-se e criaram condições adequadas que favoreceram a ampliação do emprego formal, seja pela criação de novos postos de trabalho em decorrência da expansão da economia, seja pelo reconhecimento do vínculo de trabalho (formalização) por meio da ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério Público do Trabalho ou da Justiça do Trabalho (BALTAR *et al.*, 2010; CARDOSO JR, 2009; KREIN, SANTOS e MORETTO, 2013).

A análise das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- Pnad entre 2003 e 2013 (Tabela 1, página 110) mostra incremento de 27,4 milhões na população em idade ativa com 15 anos ou mais (cerca de 1,9% a.a. em média), enquanto a força de trabalho ampliou-se em 14,9 milhões de pessoas (1,6% a.a.) e a população ocupada, em 16,8 milhões (1,9% a.a.). O menor ritmo de crescimento da população economicamente ativa em relação à população ocupada reduziu o número de pessoas desocupadas em 1,8 milhão (redução média de 2,5% a.a.).

A redução do número de desocupados ao longo do período reflete tanto o comportamento da oferta de mão de obra, que reduziu a participação de 67,8%, em 2003, para 65,5%, em 2013, como, pelo lado da demanda, o melhor desempenho da economia absorveu maior contingente da força de trabalho, reduzindo a proporção da PEA desocupada. Contudo, ao se observar a taxa de ocupação (razão percentual entre o número de ocupados e a PIA), verifica-se que ela se manteve no mesmo patamar em 2003 e 2013 (ver Tabela 1).

A força de trabalho (PEA) apresentou um ritmo de crescimento (em torno de 1,6% a.a.) inferior ao da população em idade ativa e ao da ocupada (em torno de 1,9% a.a.) ao longo do período, ainda que

**TABELA 1****Mudanças na composição do mercado de trabalho. Brasil, anos selecionados**

Indicador	2003	2008	2013	Variação	
				2003-2008	2008-2013
Pop. em Idade Ativa <sup>1</sup>	129.152	144.508	156.597	11,9	8,4
Pop. Economicamente Ativa <sup>1</sup>	87.576	99.087	102.517	13,1	3,5
Ocupados <sup>1</sup>	79.055	92.078	95.880	16,5	4,1
Desocupados <sup>1</sup>	8.521	7.009	6.637	-17,7	-5,3
Taxa de Participação <sup>2</sup> (%)	67,8	68,6	65,5	1,1	-4,5
Taxa de Desocupação <sup>3</sup> (%)	9,7	7,1	6,5	-27,3	-8,5
Taxa de Ocupação <sup>4</sup> (%)	61,2	63,7	61,2	4,1	-3,9
<b>Posição na ocupação no trabalho principal</b>					
Total ocupados	79.055	92.079	95.880	16,5	4,1
Empregados	43.638	54.450	59.695	24,8	9,6
Trabalhadores domésticos	6.099	6.606	6.424	8,3	-2,8
Empregadores	3.385	4.190	3.623	23,8	-13,5
Conta própria	17.927	18.837	19.868	5,1	5,5
Outra	8.006	7.996	6.270	-0,1	-21,6
<b>Categoria do emprego</b>					
Empregados	43.638	54.450	59.695	24,8	9,6
Total CLT	38.302	47.981	52.557	25,3	9,5
CLT c/ carteira	24.134	32.219	38.505	33,5	19,5
CLT s/ carteira	14.168	15.762	14.052	11,3	-10,8
Militares e Estatutários	5.336	6.469	7.138	21,2	10,3

Fonte: IBGE. Pnad

Elaboração dos autores a partir dos dados do Sidra. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/Pnad/Pnadpb.asp>. Acesso em 03 jun. 2015

Nota: (1) População com 15 anos ou mais de idade. (2) PEA/PIA(3) Desocupados/PEA. (4) Ocupados/PIA

com ritmos diferentes entre os sub-períodos 2003-2008 e 2008-2013. Isso ajuda explicar a queda na taxa de participação no período e a forte queda da taxa de desocupação e do número de desocupados, cuja redução foi da ordem de 4,0% a.a. e 2,5% a.a., respectivamente.

As informações da Pnad<sup>3</sup> mostram que o número total de ocupados entre 2003 e 2013 ampliou-se em 16,8 milhões de pessoas, chegando a 95,8 milhões de trabalhadores, o

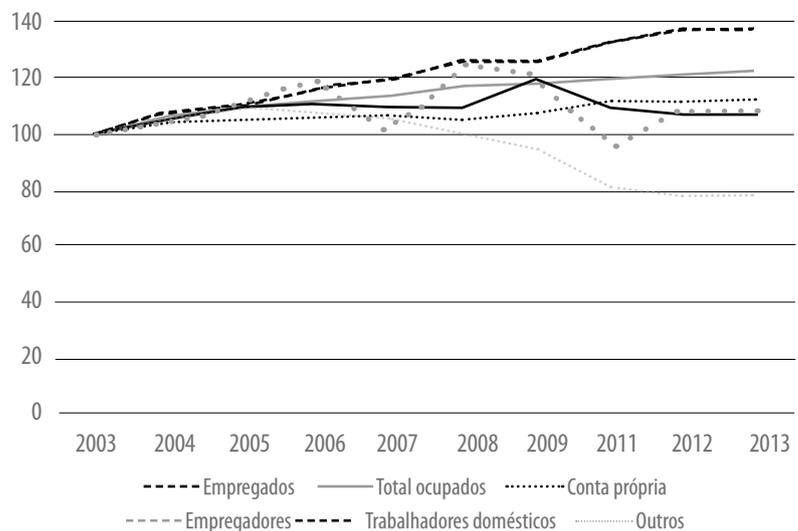
que significou crescimento médio de cerca de 1,9% a.a. Essa ampliação do número de ocupados decorreu, principalmente, do crescimento do número de empregados que, no período, ampliou-se em 3,2% a.a. (ver Gráfico 1, página 111), percentual superior ao crescimento observado entre os ocupados por conta própria (1,0% a.a.), trabalhadores domésticos (0,5% a.a.), empregadores (0,7% a.a.), enquanto outras<sup>4</sup> formas de inserção na ocupação apresentaram queda (-2,4% a.a.).

3. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Banco Sidra, disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=pnad&o=3&i=P&c=2862>. Acesso em 29 maio de 2015.

4. Trabalhadores na construção para o próprio uso (-0,8% a.a.), Trabalhadores na produção para o próprio consumo (que cresceu em média 2,4% a.a.) e trabalhadores não remunerados (-7,6 a.a.).

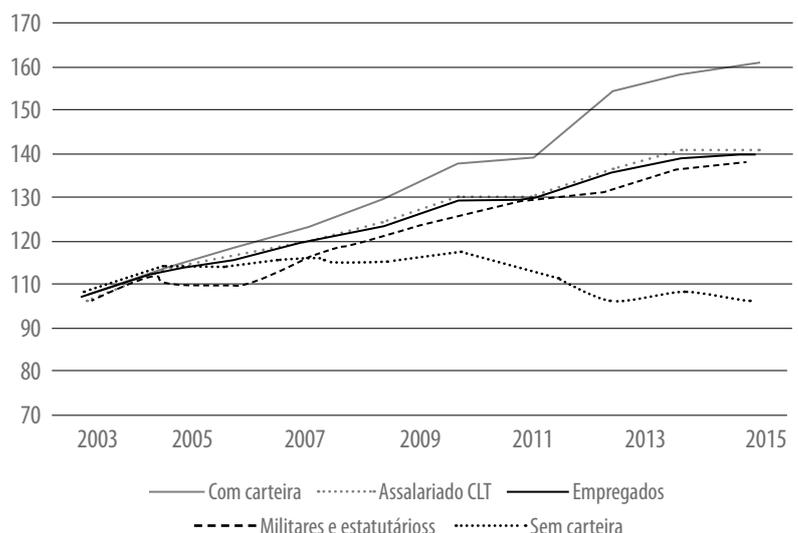
O crescimento do total de ocupados se deu, principalmente, em virtude do incremento do emprego (tanto sob o regime da CLT, como estatutários). Ao analisarmos somente esse subconjunto, verifica-se que o principal responsável pelo aumento do emprego foi o emprego celetista, cujo crescimento médio foi de 3,2% a.a. entre 2003 e 2013, ligeiramente superior ao crescimento do emprego estatutário, cujo aumento médio foi de 3,0% a.a. no mesmo período. Como se pode observar no Gráfico 2, o ritmo de crescimento do total de empregados celetistas acompanhou crescimento do conjunto dos assalariados celetistas (que inclui os militares e trabalhadores estatutários) e também cresceu ao ritmo de 3,2% a.a. no período. Além disso, observa-se que o crescimento do emprego com registro em carteira (que aumentou em média 4,8% a.a.) foi ainda maior que o crescimento médio do emprego assalariado celetista, já que o emprego sem registro em carteira praticamente se manteve estável (com ligeira queda de -0,1% a.a.). Constata-se, portanto, que, ao longo da década de 2000, o crescimento da ocupação ocorre como resultado da ampliação do emprego e, no interior deste, do emprego celetista com registro em carteira, isto é, do emprego formal, o que está de acordo com os estudos citados anteriormente.

**GRÁFICO 1**  
**Evolução dos ocupados segundo posição na ocupação**  
Brasil - 2003-2013 (2003=base 100)



Fonte: IBGE. Pnad. Elaboração dos autores a partir dos dados do Sidra. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp>. Acesso em 03/06/2015

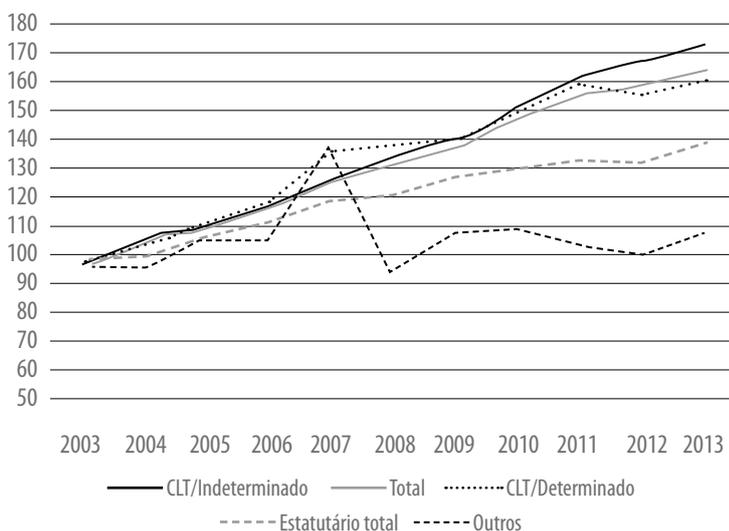
**GRÁFICO 2**  
**Evolução dos empregados segundo categoria de emprego**  
Brasil - 2003-2013 (2003=base 100)



Fonte: IBGE. Pnad. Elaboração dos autores a partir dos dados do Sidra. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp>. Acesso em 03/06/2015

O crescimento do emprego formal e, com isso, a melhoria da inserção do trabalhador no mercado de trabalho,

**GRÁFICO 3**  
**Evolução do emprego segundo tipo de vínculo de contratação**  
 Brasil - 2003-2013 (2003=base 100)



Fonte: Fonte: MTE, Rais; FAT. Elaboração dos autores

não significa homogeneidade. Isso porque existem diferentes regimes de emprego (estatutário ou CLT) e diferentes formas de contratação a partir desses dois regimes (tempo indeterminado, prazo determinado, temporário, tempo parcial, experiência). Os dados da Rais permitem desagregar o estoque de emprego por tipo de vínculo para a análise (Gráfico 3).

Na análise, constata-se que o ritmo de crescimento do emprego formal foi dado pelo emprego celetista por tempo indeterminado. O estoque do emprego por tempo indeterminado apresentou trajetória crescente ao longo de todo o período analisado e, devido ao peso no estoque total (cerca de 75% em 2004), a trajetória do emprego total foi semelhante. Em 2013, o número de empregos por prazo indeterminado era cerca

de 65% maior do que o verificado em 2004. O emprego celetista com prazo determinado<sup>5</sup> também apresentou trajetória de crescimento, porém com momentos de redução, chegando em 2013 com estoque cerca de 50% superior ao verificado em 2004 (ano base), percentual próximo do acréscimo registrado pelo emprego total, que subiu próximo a 55%.

O estoque do emprego estatutário apresentou ritmo menor em comparação com o celetista, ainda que crescente no período, ampliando-se em torno de 35% entre 2004 e 2013. Somente a categoria “outros tipos de vínculos” apresentou trajetória irregular, ainda que, em 2013, o estoque de empregos desses tipos de vínculos fosse cerca de 10% maior que o verificado em 2004.

Isso demonstra que a expansão econômica destravou o mercado de trabalho, abrindo oportunidades de emprego no setor privado e no público, que pode ampliar o quadro de funcionários, especialmente em setores sociais importantes como a atenção à saúde e à educação.

Para o que interessa neste artigo, cabe destacar o expressivo aumento do emprego celetista por tempo indeterminado, pois é ele que garante o acesso ao benefício do seguro-desemprego, no caso de demissão sem justa causa. Outro aspecto impor-

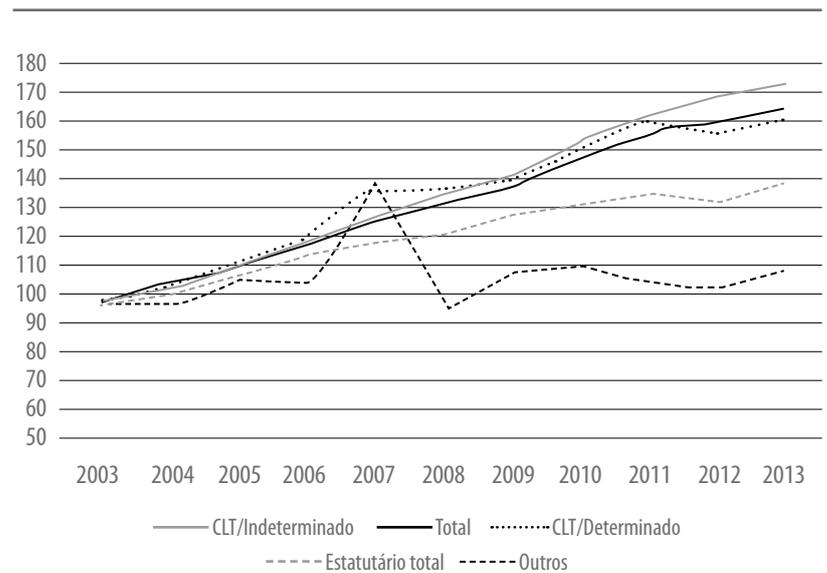
5. Do ponto de vista da qualidade do emprego, o contrato por tempo determinado é inferior, pois implica o não recebimento do aviso-prévio, a multa de 40% sobre o FGTS e não habilita ao recebimento do benefício do seguro-desemprego. Isso decorre do fato de esse tipo de contrato estabelecer, previamente, o tempo de duração do vínculo e a data do término do contrato estipulado entre as partes.

tante a ser analisado refere-se ao setor de atividade em que se ampliou o emprego formal. Os dados da Rais (Gráfico 4) mostram que foi o setor da construção civil aquele em que o emprego mais cresceu, mais que dobrando o estoque de empregados entre 2004 e 2013. Depois, destacam-se o comércio e os serviços, com ampliação de cerca de 70%. Os demais setores também apresentaram crescimento no estoque de empregos no período, mas em ritmo inferior ao verificado no crescimento total. A indústria ampliou em cerca de 40% o seu estoque, a administração pública, em cerca de 30%, e a agropecuária, em torno de 13% entre 2004 e 2013.

Ainda que todos os setores tenham apresentado crescimento do emprego no período analisado, alguns perderam participação no emprego total, enquanto outros ampliaram, devido aos diferentes ritmos de crescimento (Gráfico 5). Com o forte crescimento, a construção civil ampliou a participação no total do emprego formal em 2 p.p., mas, ainda assim, o setor tem baixa participação no total de empregos (cerca de 6% em 2013), que só supera o setor agropecuário. Os outros dois setores que ampliaram participação no total de empregos foram os serviços e o comércio (respectivamente, 34,2%, e 19,4%, em 2013), enquanto indústria (18,4%), administração pública

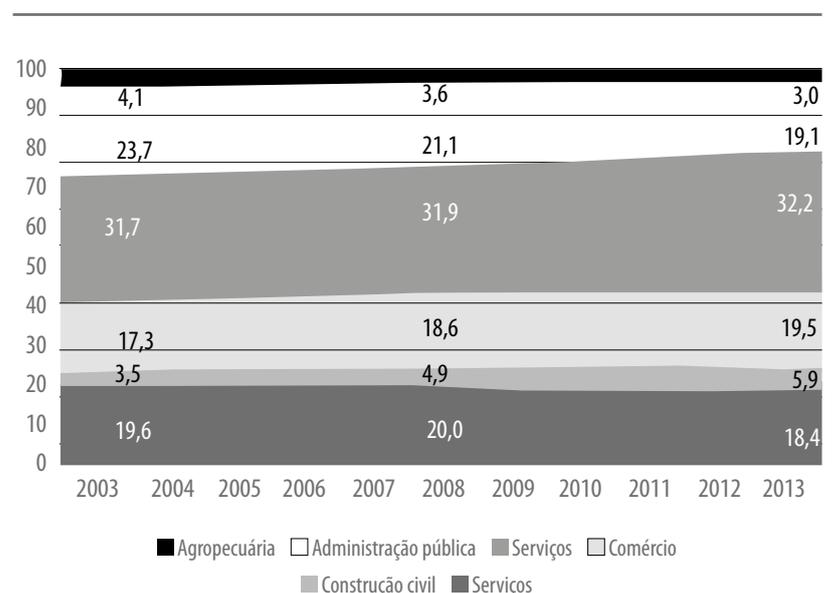
(19,1%) e agropecuária (3%) reduziram a participação ao longo do período.

**GRÁFICO 4**  
**Evolução do emprego segundo setor de atividade do estabelecimento contratante**  
Brasil - 2003-2013 (2003=base 100)



Fonte: Fonte: MTE, Rais, FAT. Elaboração dos autores

**GRÁFICO 5**  
**Distribuição (%) do emprego segundo setor de atividade econômica**  
Brasil - 2003-2013



Fonte: Fonte: MTE, Rais, FAT. Elaboração dos autores

A mudança na composição setorial do emprego é importante para a análise, pois contribui para a compreensão do aumento do número de requisições e beneficiários do seguro-desemprego no período recente. Nos setores em que o emprego mais cresceu observam-se as maiores taxas de rotatividade. Ampliando-se o estoque de empregos, amplia-se também o número de trabalhadores demitidos por conta da rotatividade, mesmo que a taxa de rotatividade não aumente. Aumentando-se o número de trabalhadores demitidos sem justa causa, aumentam-se também o de desempregados que cumprem os requisitos para o recebimento do benefício de seguro-desemprego e, assim, o de beneficiários.

Dessa forma, a rotatividade no emprego tem impacto importante sobre o comportamento do seguro-desemprego fazendo com que este seja pró-cíclico, ao contrário do que se esperaria desse tipo de instrumento. Mas qual foi o comportamento da rotatividade nos anos 2000? O que faz com que ela tenha esse tipo de comportamento em um mercado de trabalho como o brasileiro?

## 2. A ROTATIVIDADE NO EMPREGO NOS ANOS RECENTES

A rotatividade no emprego não é fenômeno novo, é característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro. A ausência de contratação

coletiva do trabalho levou ao baixo nível dos salários e à elevada rotatividade da mão de obra, com pequeno quadro de empregados estáveis nas empresas. Essa instabilidade do vínculo de emprego é marca que reflete a grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro (BALTAR e PRONI, 1996). Mas o que explica esse fato?

Para Chahad e Pozzo (2013), a rotatividade decorre da institucionalidade do mercado de trabalho brasileiro, no qual o trabalhador, no momento de demissão sem justa causa, recebe, além das verbas rescisórias, os recursos do FGTS<sup>6</sup> acrescidos de uma multa de 40% sobre esse valor. Ademais, o trabalhador também pode receber o benefício do seguro-desemprego por um período de até cinco meses, a depender do tempo de trabalho antes da demissão e do tempo do último pedido do benefício. Esses instrumentos, que visam proteger a renda do desempregado, estimulariam o trabalhador a “forçar” a demissão para poder receber esses valores monetários, o que explicaria a rotatividade.

Nessa mesma linha de argumentação, encontramos outros estudos cuja tônica é reforçar os incentivos dados pela legislação do trabalho ao trabalhador e ao empregador, para que não seja buscada a perenidade dos vínculos de emprego (AMA-

6. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Equivale a 8% do salário pago ao empregado. É recolhido pela empresa mensalmente, incidindo, também, sobre o total do valor pago em horas extras, adicionais (noturno, periculosidade e insalubridade), 13º salário, férias (salário + 1/3) e aviso prévio (trabalhado ou indenizado). O trabalhador somente pode ter acesso a esses recursos no momento de demissão imotivada, por iniciativa do empregador, e em algumas situações previstas em lei (construção ou aquisição de casa própria, por exemplo).

DEO e CAMARGO, 1996; GONZAGA, 1998). Em trabalho recente, Gonzaga e Pinto (2014) ampliam essa argumentação incluindo a forma como se dá o processo de fiscalização da demissão. O pressuposto é que a fiscalização sobre o contrato de trabalho é deficiente, pois não há como fiscalizar todos os estabelecimentos, o que faz com que ela recaia sobre os maiores. Abre-se, assim, um espaço para que um grande número de estabelecimentos descumpra as normas de trabalho. Além disso, para aqueles trabalhadores demitidos antes de completar 12 meses de trabalho no mesmo estabelecimento, não há necessidade de a demissão ser homologada pelo sindicato da categoria ou pelo Ministério do Trabalho, portanto, nesse momento, não ocorre a fiscalização que poderia verificar o descumprimento da legislação.

Os autores constatarem que há grande número de demissões de trabalhadores com três meses de emprego ou menos, período que coincide com o término do tempo de experiência e em que a demissão não acarreta custos, pois o contrato de experiência é por prazo determinado. Passado o período de experiência no emprego, quando o trabalhador permanece na empresa, a relação de trabalho passa a ser por tempo indeterminado. Entretanto, mesmo assim, verifica-se que, após seis meses, novamente ocorre

aumento no número de demissões, que continuam até que os contratos de trabalho completem um ano. Após 12 meses, observa-se queda no número de desligamentos.

A conclusão dos autores é que a lucratividade de muitos postos de trabalho decorre do descumprimento da legislação trabalhista, possível pela pouca fiscalização. Além disso, para evitar a fiscalização no ato da homologação, o trabalhador precisa ser dispensado antes de completar 12 meses no emprego. Por outro lado, da parte do trabalhador, este teria os incentivos de receber a soma de recursos decorrentes da rescisão contratual e, completado seis meses de emprego com registro em carteira de trabalho, estaria habilitado a receber o benefício do seguro-desemprego<sup>7</sup>. Dessa forma, para o trabalhador, a demissão seria uma oportunidade de receber uma renda “extra” e, em um contexto de crescimento do emprego e baixo desemprego, não haveria dificuldade para encontrar outro emprego. Portanto, em contexto favorável, o trabalhador não consideraria a dispensa de todo ruim, podendo, em alguns casos, ser provocada por ele mesmo. Diante disso, para entender a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro seria preciso compreender melhor os efeitos do desenho institucional e dos seus instrumentos de proteção (GONZAGA e PINTO, 2014).

7. O que se altera com a nova legislação.

Outro estudo detalhado sobre a rotatividade, produzido pelo DIEESE (2014), constata forte crescimento dos vínculos de trabalho, de 18,8 milhões entre 2002 e 2012, com o emprego celetista representando 88% (16,6 milhões) desse aumento. No mesmo período, cresceu fortemente o número de desligamentos (13,6 milhões), dos quais o setor privado respondeu por 94% (12,7 milhões). Segundo o trabalho, houve ainda a expansão do desligamento motivado por aposentadoria, a pedido do trabalhador, por transferência ou devido a falecimento. Esses quatro motivos, que não habilitam ao benefício do seguro-desemprego, representavam 22,5% das demissões em 2002 e ampliaram a participação para 32,4%, em 2012. Por outro lado, a demissão imotivada (sem justa causa), que gera pedidos do seguro-desemprego, caiu de 54,7%, em 2002, para 46,3%, em 2012. Em relação ao estoque da Rais, contudo, o número de desligamentos sem justa causa para cada 100 empregos manteve-se estável (41, em 2002, e 42, em 2012).

Além disso, o estudo verifica que o trabalhador mais atingido pela rotatividade é o que possui baixa escolaridade, com menos de um ano no emprego (cerca de 2/3 dos desligados), ocupado na construção civil, setor que apresenta a maior taxa de rotatividade no período analisado, seguido pelo comércio. Em termos

da família ocupacional, verifica-se que 20 famílias responderam por 54,9% do total de desligamentos, em 2012, sendo capitaneadas por vendedores e demonstradores em lojas ou mercado (9,8%). Outro aspecto relevante é que a rotatividade está concentrada num pequeno grupo de estabelecimentos: cerca de 6% do total de estabelecimentos foram responsáveis por quase 2/3 de todos os desligamentos.

Pode-se constatar que a dinâmica do emprego no mercado de trabalho brasileiro é marcada pela elevada rotatividade da mão de obra que se situou em torno de 42% entre 2002 e 2012 (DIEESE, 2014) e atinge um trabalhador de perfil mais vulnerável. Dessa forma, esse fator é de extrema importância para se compreender o crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego no período recente, apresentando um comportamento pró-cíclico, quando se esperaria um comportamento inverso.

### 3. A MUDANÇA NO SEGURO-DESEMPREGO: CONTRAPONTO

O seguro-desemprego é um instrumento legal, segundo a conceituação, que dá o direito ao trabalhador desempregado de receber uma transferência monetária, mas está associado à disponibilidade para trabalhar e à busca por um novo emprego.

The classical concept of unemployment insurance giving a legal entitlement to cash benefits connected with the disposition for work and the legal obligation to search for a new job is no longer sufficient (Eichhorst, Kaufmann, Konle-Seidl and Reinhardt, 2008, p. 5).

A ideia de um mecanismo de garantia de renda no momento de desemprego cumpre, portanto, função social importante ao fornecer os meios necessários para o trabalhador desempregado manter a si e a seus dependentes enquanto busca uma nova colocação. Tal instrumento mostrou-se importante para os países de industrialização avançada, sobretudo europeus, para a constituição de uma sociedade e um mercado de trabalho mais civilizado. Isso foi possível ao se manter uma política macroeconômica que se guiava pela perspectiva do pleno emprego, o que começou a mostrar-se frágil no momento em que se abandonou aquela diretiva e o desemprego voltou a crescer, ampliando o volume de gastos com o pagamento de benefícios de seguro-desemprego. Esse aumento do gasto foi seguido pelas iniciativas de reforma nos sistemas de proteção, que buscaram reduzir o tempo e o valor de reposição desses benefícios.

O Brasil só recentemente logrou implantar um programa de seguro-desemprego (1986), que, mesmo assim,

atinge cerca de pouco mais de 2/3 do total de empregados com vínculos formais. A característica do seguro-desemprego brasileiro é a proteção de curto prazo, isto é, ao estabelecer o número de parcelas do benefício em, no máximo, cinco, conforme o tempo de emprego entre o último recebimento do benefício e a data de demissão que gerou o novo pedido, tem como pressuposto que o trabalhador terá condições de, no prazo estipulado, encontrar novo emprego.<sup>8</sup> Findo o prazo máximo de recebimento do benefício, o trabalhador deixa de recebê-lo, mesmo sem ter encontrado novo posto de trabalho. Não há, portanto, um mecanismo de assistência social, como existe em países onde o Estado de Bem-Estar Social foi plenamente desenvolvido, especialmente na Europa.

Essa situação de ausência plena de proteção do trabalhador desempregado, sem dúvida, se agravou com as recentes mudanças realizadas no programa do seguro-desemprego. Estas mudanças foram defendidas pelo governo como necessárias para reduzir os gastos com o programa, em função da constatação do déficit apresentado nas contas do Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT<sup>9</sup>. Segundo Cardoso Jr. e Musse (2013), com base em dados do Ministério do Trabalho e Emprego, as despesas com o seguro-desemprego saíram de R\$ 6,6 bilhões em 2003 para R\$

8. A Lei Nº 7.998, de 11 de janeiro 1990, regulamentou o Programa Seguro-Desemprego e definiu originalmente o máximo de quatro parcelas, a cada período aquisitivo de 16 meses de vínculo empregatício para recebimento do benefício. Entretanto, esta regra foi alterada com a edição da Lei nº 8.900, de 30 junho de 1994. As parcelas passaram a ser de três e cinco: três parcelas para, no mínimo, seis e, no máximo, 11 meses de vínculo empregatício; quatro para, no mínimo, 12 e, no máximo, 23 meses de vínculo empregatício; cinco parcelas para, no mínimo, 24 meses de vínculo empregatício.

9. A Lei Nº 7.998, que instituiu o seguro-desemprego, criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) como gestor do fundo.

31,9 bilhões em 2013, aumento de 383% no período. O universo de beneficiários subiu 74,5%, passando de 5,1 milhões para 8,9 milhões de trabalhadores, o que produziu um déficit nas contas do FAT.

O argumento do governo e de setores conservadores da sociedade era que o déficit era inconcebível diante das baixas taxas de desemprego e se atribuía às fraudes como motivo pelo incremento do gasto. Entretanto, como já salientado, o forte crescimento do emprego formal, ocorrido ao longo dos anos 2000, aumentou significativamente o número de trabalhadores formalizados que passaram a ter direito aos benefícios. Ao mesmo tempo, a rotatividade da mão de obra, que habilita ao seguro-desemprego (desligamento sem

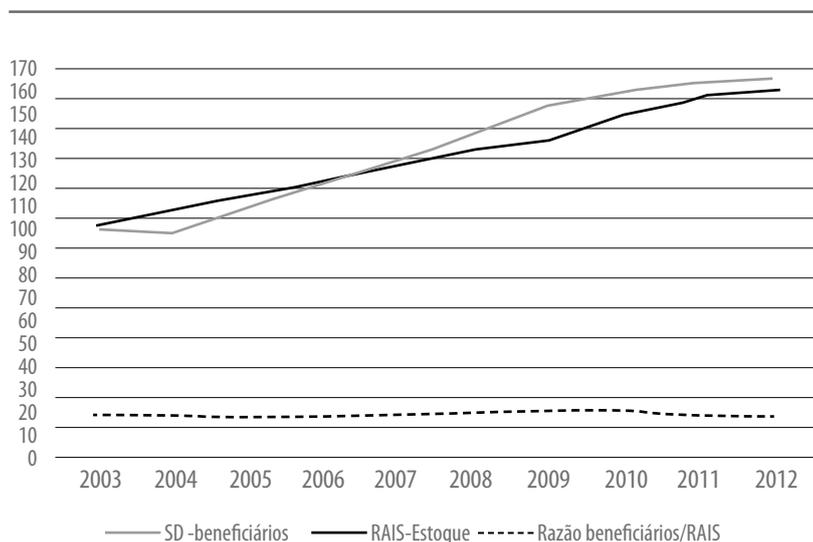
justa causa) manteve-se praticamente constante, ainda que se tenha ampliado a rotatividade por iniciativa do trabalhador que, no entanto, não dá direito ao seguro-desemprego e, assim, não influencia os resultados

Como se observa no Gráfico 6, o número de beneficiários acompanha o crescimento do aumento do estoque de emprego formal. Com isso, a razão entre o número de beneficiários e o estoque de empregados permanece praticamente constante, isto é, o número de beneficiários cresce simplesmente porque o número de empregados com carteira assinada também cresce. E isso ocorre porque a rotatividade da mão de obra gerada pelo desligamento sem justa causa - e que habilita ao benefício do seguro-desemprego - não se altera. Assim, à medida que aumenta o estoque de emprego, aumenta também o número de trabalhadores que são demitidos e que preenchem os requisitos para receber o benefício.

## GRÁFICO 6

### Evolução do número de beneficiários do seguro-desemprego e do estoque de emprego formal

Brasil - 2003-2012 (2003=base 100)



Fonte: MTE/FAT. Relatório de Gestão 2013; Rais. Elaboração dos autores

O que se quer enfatizar é que, mesmo que não houvesse fraude, com o simples fato de um trabalhador estar no grupo dos que têm maior probabilidade de entrar e sair do emprego, o número de beneficiários cresceria. Ainda que a fraude exista e precise ser coibida, se a rotatividade não for reduzida, não se estará enfrentando a causa do crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego

no momento em que ocorre ampliação do emprego.

Além disso, a política de recuperação do salário mínimo resultou no aumento do valor médio do benefício. Como o seguro-desemprego é parte integrante da seguridade social, o valor do benefício não pode ser inferior ao valor do salário mínimo, como prevê a Constituição. Assim, para os trabalhadores cujo salário é igual ao salário mínimo, a reposição da renda é integral. Quanto maior o salário do trabalhador, menor será a reposição<sup>10</sup>. Entre 2003 e 2013, o valor do salário mínimo subiu 339%, enquanto a inflação no período foi de 187%. Segundo levantamento do Ministério, para cada R\$ 1 de aumento no salário mínimo, o impacto é de R\$ 48 milhões no Fundo<sup>11</sup>

Esses fatores contribuíram expressivamente para elevar o montante do gasto com o pagamento do benefício.

Apesar da queda na taxa de desemprego, entre 2003 e 2013, as despesas com o seguro passaram de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) para 0,9%, com previsão de déficit de R\$ 20 bilhões para 2015.

Assim, o aumento do dispêndio reforçou as críticas ao programa do seguro-desemprego e cresceram as pressões para reformulação do benefício, especialmente com o argumento de se reduzir as fraudes. Esta reformulação se voltou somente para a ótica do ajuste fiscal e da redução do gasto “excessivo”, expressa pela Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, cujo eixo é restringir o acesso ao benefício pelo aumento do tempo mínimo de vínculo empregatício. (Tabela 2)

A principal alteração proposta pela MP era o aumento de seis para 18 meses do tempo mínimo de emprego para o trabalhador fazer a primeira

**TABELA 2**  
**Quantidade de meses para o benefício, segundo o número de solicitações**

Solicitação	Quantidade de meses	Parcelas
1ª vez	Mínimo 18 e no máximo 23 meses,	4
	Mínimo 24 meses	5
2ª vez	Mínimo 12 meses e no máximo 23 meses	4
	Mínimo 24 meses	5
3ª vez ou mais	Mínimo 6 e no máximo 11 meses	3
	Mínimo 12 e no máximo 23 meses	4
	Mínimo 24 meses	5

Fonte: Borges e Fernandes (2015), adaptado pelos autores

10. O cálculo do valor do benefício para os trabalhadores que ganham acima do valor do salário mínimo é feito da seguinte forma: calcula-se o valor do salário médio dos últimos três meses anteriores à demissão e aplica-se a fórmula detalhada no quadro abaixo, adaptada do site do MTE.

**Faixa salário médio:** Até R\$1.277,77  
Valor da parcela: multiplica-se o salário médio por 0,8 (80%)

**De R\$1.277,77 até R\$ 2.038,15**  
O que exceder R\$ 1.222,77 multiplica-se por 0,5 (50%) e soma R\$ 978,22.

**Acima de R\$ 2.038,15:**  
Valor de parcela será de R\$1.385,91 invariavelmente.

11. <http://oglobo.globo.com/economia/gastos-com-seguro-desemprego-sobem-383-em-10-anos-com-ganho-real-do-salario-minimo-13231047> (12.07.2014)

solicitação. Esse tempo se reduziria para 12 meses na segunda solicitação e para seis, a partir da terceira solicitação. Estudo realizado por Borges e Fernandes (2015), a partir dos critérios definidos pela MP, estimou em 2,2 milhões o número de trabalhadores que deixariam de ter acesso ao benefício, quando da primeira e segunda solicitação. Do ponto de vista financeiro, essa redução do número de beneficiários traria uma economia de R\$ 8,9 bilhões.

A resistência dos trabalhadores diante da MP levou o Congresso Nacional a mudar a proposta original. A mudança reduziu para 12 meses o prazo mínimo de atividade para solicitar o seguro-desemprego pela primeira vez, para nove meses, na segunda solicitação, e para seis meses, a partir da terceira. As novas regras reduzem o número de beneficiários e o montante da despesa com o pagamento do benefício, ainda que menos que a proposta original do governo.

Ainda que se possa concordar com a necessidade de aprimoramento do programa seguro-desemprego, procurando-se reduzir ao máximo a ocorrência de fraudes, as propostas não avançam no sentido de buscar formas de sanar deficiências características do mercado de trabalho brasileiro, como o caso da elevada rotatividade. O enfrentamento deste problema, o que parece fundamen-

tal para equacionar o problema do seguro-desemprego, passa pela regulamentação do artigo 239 da Constituição e a melhoria do sistema de fiscalização do trabalho. São necessárias ações que busquem inibir qualquer tentativa de “acordo” entre empregado e empregador que burle a norma do seguro-desemprego, mas também é preciso que se crie desincentivos ao empregador que se utiliza da facilidade de demitir para ajustar custos por meio da rotatividade do trabalhador e não por meio da elevação da produtividade.

Evidentemente, tais medidas devem ser complementadas por outras iniciativas de políticas públicas que estimulem a articulação dos diferentes instrumentos. Entre as ações inclui-se o aprimoramento do serviço público de emprego, com melhora do acompanhamento do trabalhador desempregado, incluindo o beneficiário do seguro-desemprego. É necessário também aprimorar a fiscalização sobre os estabelecimentos onde a rotatividade está elevada, com punições, mas também criando mecanismos que promovam o fortalecimento do empreendimento. Isso é importante, pois, como mostra estudo do DIEESE (2014), cerca de 1/3 dos beneficiários do seguro-desemprego são de empresas optantes pelo Simples Nacional, que congrega muitos estabelecimentos de micro e pequeno porte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, destacou-se que o bom desempenho da economia brasileira na década de 2000, especialmente na segunda metade, permitiu que o mercado de trabalho voltasse a apresentar forte crescimento do emprego formal. Esse bom desempenho teve como resultado a queda da taxa de desemprego, que chegou ao patamar de 5% em 2014. Apesar desse bom desempenho do mercado de trabalho, verificou-se também que a queda do desemprego foi acompanhada pelo aumento do número de beneficiários do seguro-desemprego, quando se esperaria o contrário.

O crescimento do número de beneficiários ampliou o montante da despesa com seguro-desemprego, o que foi intensificado com a política de valorização do salário mínimo que é o menor valor pago como benefício. Esse crescimento do gasto com seguro-desemprego - e também com o pagamento do abono salarial - intensificou as críticas ao desenho do programa seguro-desemprego, chegando-se à proposta do governo - alterada pelo Congresso - que tornou mais restrito o acesso ao benefício, sobretudo para aqueles que o acessam pela primeira vez.

Mostrou-se que a proposta, no entanto, não ataca o principal problema: a elevada rotatividade da mão de obra, característica marcante do mercado de trabalho brasileiro. Nesta perspectiva, o enfrentamento da ampliação do gasto com seguro-desemprego passa pelo aprimoramento das regras do programa seguro-desemprego, mas também pelo fortalecimento do sistema de fiscalização do trabalho e das normas que regulam a contratação e demissão do trabalhador e a regulamentação do artigo constitucional sobre rotatividade. E, ademais, ganha importância o aprimoramento das políticas públicas de mercado de trabalho, especialmente por meio do serviço público de emprego, no acompanhamento e apoio ao trabalhador desempregado na busca por um posto de trabalho.

Conclui-se que existe alternativa para o enfrentamento da questão que emergiu com o aumento do número de beneficiários e da despesa do seguro-desemprego. Porém, essa alternativa não pode ser construída dentro da lógica fiscalista, pois isso significa o não enfrentamento do que está na base do problema, isto é, a elevada rotatividade do mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E. e CAMARGO J. M. Instituições e o Mercado de Trabalho Brasileiro. Camargo, J. M. (Org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BALTAR, P. Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil. **Estudos Avançados**, 28 (81), 2014.
- BALTAR, P. *et al.* Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. **Global Labour University Working Papers**, Genebra, n.9, 2010.
- BALTAR, P. e PRONI, M. W. Sobre o regime de Trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. e MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996.
- BARBOSA, A. L. N. H. Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, 57, ago/2014, p.31-42.
- BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.
- BRASIL. Lei nº 8.900, de 30 junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 1/7/1994.
- BRASIL. Lei nº 13.134 16. 06 de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 17.6.2015.
- BRASIL. Medida Provisória nº 665 de 30/dez/2014. Altera a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei no 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 30/dez/2014.
- BORGES, M. A. e FERNANDES, D. S. Mudanças nos critérios de habilitação do benefício Seguro-Desemprego. **Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise** nº 58, IPEA, abril/2015.
- CARDOSO Jr, J. C. Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. **Revista de Economia Política**, vol. 29, nº 4 (116), pp. 357-376, outubro-dezembro/2009.
- CARDOSO Jr, J. C. e MUSSE, Juliano. Seguridade social, trabalho e políticas de emprego no Brasil: questões e soluções para ampliar a efetividade do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). FONSECA, A. e FAGNANI, E. (Org.). **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2013.

CHAHAD, J. P. Z. e POZZO, R. G. Mercado de Trabalho no Brasil na Primeira Década do Século XXI: Evolução, Mudanças e Perspectivas - Desemprego, Salários e Produtividade do Trabalho. **Informações Fipe n.393**, junho/2013, pp.11-29. Disponível em: [http://www.fipe.org.br/Content/downloads/publicacoes/bif/2013/6\\_bif393.pdf](http://www.fipe.org.br/Content/downloads/publicacoes/bif/2013/6_bif393.pdf).

CORSEUIL, C. H.; MOURA, R. L. e RAMOS, L. Determinantes da expansão do emprego formal: o que explica o aumento do tamanho médio dos estabelecimentos? **Economia Aplicada**, v.15, n.1, 2011, pp. 45-63.

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

EICHHORST, W. KAUFMANN, O. KONLE-SEIDL, R. and REINHARD, H. J. Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. In: EICHHORST, W.; KAUFMANN, O.; KONLE-SEIDL, R. **Bringing the Jobless into Work?** Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Heidelberg: Springer, 2008. p.1-16.

GONZAGA, G. Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. **Revista de Economia Política**, 18(1): 120-140, 1998.

GONZAGA, G. e PINTO, R. Rotatividade do Trabalho e Incentivos da Legislação Trabalhista. **Texto para Discussão nº 625**. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2014. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td625.pdf>, acesso em 03/07/2015.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L. e MORETTO, A. J. Trabalho no Brasil: evolução recente e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v.34, n.124, jan./jun. 2013, p.27-53.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Seguro-Desemprego e Abono Salarial: Novas regras do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial Perguntas e Respostas**. Brasília: MTE/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 2015.

MORETTO, A. J. **O Sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Debates Contemporâneos, economia social e do trabalho, Unicamp, Cesis-LTr, 2009.

OLIVEIRA, G. e TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social** [online]. 2003, vol.15, n.2, pp.195-217. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso)>.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.





Ministério do  
**Trabalho e Previdência Social**



ISBN 978-85-87326-74-4



9 788587 326744