

TRABALHO E RENDA¹

1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira encerrou o ano de 2019 mais uma vez sob um cenário bastante delicado. Após a recessão observada em 2015 e 2016, com queda acumulada de 7 pontos percentuais (p.p.) do produto interno bruto (PIB), o país seguiu pelos três anos seguintes em relativa estagnação econômica, com crescimento na ordem de 1% ao ano (a.a.), mantendo-se abaixo do nível pré-crise. Essa trajetória de instabilidade possui um rebatimento direto tanto na dinâmica do mercado de trabalho quanto na institucionalidade trabalhista do país. Sobre o mercado de trabalho, não é novidade dizer que as taxas de desemprego seguem em níveis preocupantemente altos, além da erosão de outros indicadores relevantes para esse tipo de análise, como o grau de informalidade e a subutilização da força de trabalho, e da desigualdade de renda, tanto em termos regionais, raciais quanto de gênero.

No tocante à institucionalidade trabalhista, a crise abre espaço para novas pressões por alterações normativas, de caráter liberalizante, sob a pretensa justificativa de que o aprofundamento da flexibilização no mercado de trabalho resultaria em uma recuperação mais rápida, sustentada pelo investimento e o emprego na economia brasileira. Esse foi justamente o pano de fundo político que levou à aprovação em tempo recorde de uma ampla reforma da legislação trabalhista em 2017 (Lei nº 13.467/2017), orientada para a redução de custos do trabalho e maior liberdade dos empregadores na gestão de sua força de trabalho contratada.² Apesar disso, mesmo após dois anos dessas significativas mudanças, não há atualmente qualquer movimentação positiva no mercado de trabalho que possa ser-lhe associada.³

Em termos de resultados, o que se tem observado são, na melhor das hipóteses, melhorias na margem em alguns indicadores, acompanhando as taxas residuais de crescimento econômico nos últimos quatro anos. Tal situação surge como fator impeditivo a uma inclusão social mais consistente no país, comprometendo até mesmo o alcance de metas previstas em acordos internacionais – como no caso da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Por sua vez, como

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/trabalhorenda>

2. Para uma análise do processo político que acarretou na reforma trabalhista de 2017, ver o capítulo sobre trabalho no Boletim Política Social nº 26 (Ipea, 2019b).

3. Para análise de primeiros resultados pós-reforma trabalhista de 2017, ver Krein, Oliveira e Filgueiras (2019).

a dinâmica econômica é determinante na arrecadação fiscal, políticas sociais em geral, e, em particular, as políticas de trabalho e renda, passam a ter seu potencial de cobertura ameaçado devido à instabilidade nos canais de financiamento, inclusive políticas que também são reguladas por acordos internacionais, como o caso do Programa Seguro-Desemprego e programas de ativação do mercado de trabalho.

Com base nessa breve síntese, este capítulo do *Boletim Política Social* buscou abordar e inter-relacionar aspectos concernentes à atual conjuntura estrutural do mercado de trabalho brasileiro, com metas e acordos internacionais assinados pelo Brasil no campo do trabalho e dinâmica das políticas públicas laborais no Executivo federal. Para tanto, ele está organizado da seguinte forma.

Na seção 2, aproveitando-se das comemorações referentes ao centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, há um relato sobre o histórico de participação brasileira em uma área relevante de atuação da entidade, que é a disseminação do paradigma de Sistema Público de Emprego (SPE). Além de um acompanhamento histórico das principais convenções aprovadas, o texto traz ainda o posicionamento do Brasil e os esforços internos para implementar suas diretrizes ao longo do século XX.

Na seção 3, o texto traz uma discussão com base nos chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente o ODS 8, enfocando as metas consensuadas e os principais mecanismos de acompanhamento. Foram listados alguns dos principais desafios presentes na conjuntura atual do mercado de trabalho no Brasil, a partir da evolução recente de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, que se colocam para o atingimento das metas propostas pela representação brasileira.

Na seção 4, são analisados os programas governamentais desempenhados pelo Ministério do Trabalho até 2019, organizados fundamentalmente em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal mecanismo institucional de financiamento das políticas de emprego no país. A discussão está dividida em duas partes: uma verificação do desempenho orçamentário das distintas ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, aglutinadas no Programa 2071 – Trabalho decente e economia solidária; e algumas considerações ainda que preliminares sobre o desenho aprovado para o PPA 2020-2023.

Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 O CENTENÁRIO DA OIT E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

O Brasil é signatário de diversos tratados e acordos mediados por distintos organismos internacionais. No âmbito do trabalho, destaca-se a OIT, criada em 1919

com a assinatura do *Tratado de Versalhes*,⁴ cujo ambicioso propósito era fomentar “a justiça social e assegurar aos indivíduos um regime de trabalho realmente humano” (Zapata, 2016, p. 17).

Desde os inícios de sua operação, a OIT vem pautando em sua agenda a criação de matrizes propositivas a serem disseminadas em seus países-membros para a construção de políticas nacionais. Essas matrizes são projetadas no sentido de favorecer um processo de desenvolvimento econômico que respeite em suas bases os direitos sociais do conjunto dos trabalhadores. As proposições adotadas precisam ser aprovadas em seus encontros anuais – as conferências internacionais do trabalho – para então serem publicadas na forma de convenções e, em segundo plano, de recomendações.⁵ Após suas publicações, cabe a cada país signatário traçar os meios pelos quais as recomendações serão implementadas em seus territórios.

As convenções da OIT consistem nos principais instrumentos de regulamentação internacional das relações trabalhistas, estabelecendo padrões mínimos a serem respeitados em termos de direitos dos trabalhadores.⁶ Diferentemente das recomendações (de caráter sugestivo), as convenções criam obrigações para os Estados que as ratificam, e se submetem ao regime geral dos tratados no direito internacional (Sussekind, 2000; Husek, 2009; Piovesan, 2011).

Ao longo do primeiro centenário de existência da OIT, foram aprovadas e publicadas 189 convenções.⁷ Elas tornaram-se precursoras de numerosos tratados de direitos humanos, dentre os quais estão a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e os Pactos das Nações Unidas, de 1966.

Um dos campos importantes de regulação via convenções da OIT refere-se ao enfrentamento do desemprego. Logo em sua Convenção nº 2 (sobre o desemprego), aprovada na I Conferência Internacional do Trabalho (ocorrida em 29 de outubro de 1919, em Washington/Estados Unidos), foi proposta a instituição de serviços públicos, controlada por uma autoridade central (art. 2º), baseada em dois tipos de programas: intermediação de força de trabalho (agências públicas de colocação) e seguro-desemprego. Os sistemas nacionais de gestão desses programas, que deveriam ter caráter público e participação dos trabalhadores e empregadores em modelos

4. O Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, surgiu como um tratado de paz e foi assinado por um conjunto heterogêneo de países, dentre os quais estavam: Estados Unidos, Grã Bretanha, França, Itália, Japão, Bélgica, Bolívia, Brasil (sancionado posteriormente no país pelo Decreto nº 3.975, de 11 de novembro de 1919), China, Cuba, Equador, Grécia, Guatemala, Haiti, Hedjaz, Honduras, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Bolívia, Portugal, Romênia, Estado Servo-Croata-Sloveno, Síria, Tchecoslováquia e Uruguai. A Alemanha, coagida a assinar após sair como grande derrotada da guerra, foi incluída no grupo das “potências associadas” (Casella, Accioly e Silva, 2010).

5. A primeira Conferência da OIT foi realizada em Washington, ainda em 1919, terminando com a aprovação de seis convenções, cobrindo questões referentes à jornada de trabalho em fábricas, ao desemprego, à proteção da maternidade, ao trabalho noturno para mulheres, à idade mínima e ao trabalho noturno para pessoas jovens em fábricas.

6. As convenções são consideradas tratados multilaterais abertos, de caráter normativo, podendo ser ratificados a qualquer tempo pelos países-membros, sem limite ao número de partes.

7. A aprovação de uma convenção exige um mínimo de dois terços dos votos favoráveis entre os delegados presentes. Todas as convenções e recomendações aprovadas pela OIT podem ser conferidas em: <<https://bit.ly/3iCQZKD>>.

tripartites de supervisão e acompanhamento, seriam estruturados de acordo com as condições de cada país. Vale ressaltar que, a essa época, já estavam em curso as primeiras experiências de programas de seguro-desemprego no mundo, que aos poucos foram se difundindo. Na América Latina, a primeira experiência (uma das pioneiras no mundo) foi no Uruguai, em 1919.

A atuação da entidade ganhou novo impulso no cenário pós-Segunda Guerra, sobretudo com duas novas e importantes convenções: a nº 88/1948 e a nº 102/1952. A primeira avançou nas diretrizes para “serviços de emprego”, de caráter público e gratuito, para “colaborar na administração do seguro-desemprego e da assistência-desemprego” (art. 6º). Ela estabeleceu parâmetros para o enfrentamento do desemprego em um mundo em reconstrução (Borges, 2003), indicando a constituição de uma rede de instituições que intermediassem de forma mais eficiente a relação entre demandantes e ofertantes de força de trabalho. Também previu a manutenção de comissões consultivas que garantissem a participação de empregadores e trabalhadores nos respectivos canais de decisão.

Tais normativas possibilitaram a estruturação normativa de uma nova institucionalidade de enfrentamento do desemprego e estabilização do mercado de trabalho, sob as bases da economia de mercado e com forte influência do *Relatório Beveridge*, de 1942. A esta institucionalidade, convencionou-se chamar de SPE, que envolveria uma rede de serviços e benefícios a ser constituída por agentes públicos, dotados das capacidades necessárias que lhes garantissem certa autonomia frente a eventuais mudanças de governo. Com o passar dos anos, outras convenções e recomendações foram aprovadas, dotando o paradigma do SPE de maior densidade normativa e programática.

A representação brasileira teve uma participação ativa na agenda deliberativa da OIT ao longo do século XX. Durante o primeiro centenário da entidade, o Brasil ratificou 96 convenções (50,7% do total), atualmente, mantendo-se em vigor oitenta delas, que versam sob diversas áreas e questões referentes ao universo do trabalho.⁸

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – § 1º, art. 5º – estabelece que as normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais têm aplicação imediata após sua aprovação, vinculando as entidades públicas e privadas. Por ser o tema *trabalho* elencado como direito social no *caput* do art. 6º, os direitos e as garantias a ele atinentes também possuem aplicação imediata (Laraia, 2018).

8. Para um aprofundamento histórico dos processos político-administrativos de ratificação e não ratificação das distintas convenções da OIT, ver: Sussekind (2000); Husek (2009); Piovesan (2011); Zapata (2016); e Laraia (2018).

Sobre as convenções que tratam especificamente sobre políticas de emprego, o Brasil ratificou cinco das sete principais até então. A primeira delas foi a Convenção nº 88/1948, cujo ato de aprovação ocorreu em 1956. O quadro a seguir sintetiza a sequência decisória de incorporação das referidas convenções orientadoras ao paradigma do SPE.

QUADRO 1
Convenções da OIT sobre o Sistema Público de Emprego ratificadas pelo Brasil

Ano	Dispositivo	Ato de aprovação (Legislativo)
1919	Convenção nº 2	Não foi aprovada
1934	Convenção nº 44	Não foi aprovada
1948	Convenção nº 88	Decreto Legislativo nº 24/1956
1952	Convenção nº 102	Decreto Legislativo nº 269/2008
1962	Convenção nº 117	Decreto Legislativo nº 65/1966
1964	Convenção nº 122	Decreto Legislativo nº 61/1966
1988	Convenção nº 168	Decreto Legislativo nº 89/1992

Fonte: OIT/Brasil. Disponível em: <<https://bityli.com/P5jkkq>>. Elaboração dos autores.

O quadro 1 demonstra que não existe uma relação de automatismo entre a assinatura da convenção e sua aprovação para inserção no ordenamento jurídico nacional. Porém, para além de sua aprovação, há outro caminho também bastante incerto, que é sua implementação propriamente dita. O processo de implementação da Convenção nº 88/1948, por exemplo, passou por diversas tentativas frustradas de leis aprovadas e sem efeito concreto e por propostas de comissões que não saíram do papel. Somente em 1975, por meio do Decreto nº 76.403/1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (Sine), dentro da estrutura do Ministério do Trabalho. Tal iniciativa se enquadrava como um esforço brasileiro em atender às convenções da OIT, mais especificamente a Convenção nº 88/1948. A missão do Sine consistia em prover serviços para dinamizar o mercado de trabalho no país, tais como: treinamento e aperfeiçoamento de trabalhadores; recolocação laboral; segurança e higiene do trabalho; cadastramento e orientação profissional de imigrantes; e programas especiais visando ao bem-estar do trabalhador.

Ainda assim, uma série de fatores restringiu a capacidade estatal de promover a dinamização do mercado de trabalho com proteção social, de acordo com as diretrizes propostas pela OIT. Primeiramente, havia uma crença de que o crescimento econômico por si só seria capaz de incluir continuamente uma parcela cada vez maior da população nos arranjos previdenciários, o que justificaria uma manutenção do nível de investimento que assegurasse a dinâmica de expansão

da economia brasileira nos anos 1970. Com isso, os instrumentos criados para viabilizar as políticas de mercado de trabalho não receberam muita importância ao longo do período militar. A estratégia de financiamento criada com a instituição do Fundo de Amparo ao Desempregado (FAD) pela Lei nº 4.923/1965 se mostrou insuficiente para a construção de um SPE no país. Dessa forma, o Sine ficou praticamente relegado ao ativismo dos governos estaduais. Por sua vez, a criação de um programa nacional de seguro-desemprego, também proposta pela Lei nº 4.923/1965, não prosperou.

Por seu turno, as bases do desenvolvimento econômico começaram a desmoronar no fim da década de 1970, primeiro com a elevação abrupta dos preços internacionais do petróleo, que levou a um crescimento bastante significativo dos custos de produção interna, com impactos na inflação; e logo em seguida, com a elevação dos juros pelo governo dos Estados Unidos, levando a uma séria crise da dívida externa brasileira, pois esta estava alicerçada fundamentalmente por contratos pós-fixados. Como consequência, o Brasil enfrentou uma forte recessão entre 1980 e 1983, com a imposição de um rígido controle fiscal e a necessidade de geração de divisas, revertendo os resultados econômicos positivos acumulados na década anterior.

Como era de se esperar, a crise econômica teve efeitos diretos sobre o nível do emprego e da distribuição de renda. Esse contexto, aliado a toda convulsão social e política que culminou no fim do período militar, foi determinante para o retorno do debate em torno da adoção de uma política inédita de seguro-desemprego no país (Silva, 2018a; 2018c; 2019b).

A primeira ação concreta nesse sentido ocorreu em 1986, com o Decreto-Lei nº 2.284, que estabeleceu a criação do Programa Seguro-Desemprego com a finalidade de “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador” (art. 25).⁹ O benefício financeiro previsto seria de até quatro parcelas, desde que o trabalhador não contasse com outra renda nem usufrísse de benefício previdenciário. Esperava-se que essa assistência financeira servisse como eixo organizador das políticas de trabalho, conectando-se a uma rede de serviços já previstos no âmbito do Sine para a efetivação de um modelo próprio de SPE no Brasil. No entanto, a combinação entre critérios restritivos de elegibilidade (cerca de 50% dos trabalhadores demitidos no Brasil não

9. O decreto-lei que criou o seguro-desemprego foi regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 29 de abril de 1986, e o benefício começou a ser pago em julho do mesmo ano (Azeredo, 1998).

cumpriam os requisitos exigidos) e a instabilidade quanto às fontes de financiamento comprometeu bastante a cobertura inicial do programa.¹⁰

Tais questões foram discutidas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada no início de 1987, resultando em inovações importantes na Constituição Federal, promulgada no dia 5 de outubro de 1988. Pela primeira vez, o conceito de seguridade social foi inserido no texto constitucional (art. 194), com dimensões programáticas desenhadas de maneira sistêmica para assegurar direitos básicos de cidadania e cobertura dos riscos sociais.

O Programa Seguro-Desemprego foi tratado, juntamente com as demais políticas de mercado de trabalho, no capítulo das Disposições Constitucionais Gerais (art. 239), que dispôs sobre suas diretrizes de execução e fontes financiadoras. Ficou definido que os recursos seriam provenientes dos fundos do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep), a serem direcionados a um novo fundo com regras específicas.¹¹ Destaca-se também que o referido artigo garantiu a assistência financeira do abono salarial, no valor de 1 salário mínimo (SM) anual.¹²

Com a gradativa popularização do seguro-desemprego, houve de imediato uma considerável expansão de sua cobertura. A taxa de habilitação subiu para 82% em 1989, em um universo de requerentes que superou a casa de 1 milhão de trabalhadores. A cobertura em relação ao total de demitidos manteve uma trajetória de crescimento, alcançando 15,5% em 1988 e 19,1% em 1989 (Azeredo, 1998).

A regulamentação do art. 239 da CF/1988 ocorreu pouco depois de sua promulgação, com a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Essa foi a principal estrutura normativa que levou, enfim, à instituição de um SPE no Brasil, conforme os parâmetros definidos no âmbito da OIT ao longo do século XX. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional corrigia algumas lacunas da proposta de 1986, eliminando restrições mais severas ao acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego.¹³

Também foram estabelecidas as diretrizes de integração entre os benefícios financeiros ao trabalhador em situação de desemprego por demissão imotivada e a oferta de serviços de intermediação e qualificação profissional, visando aperfeiçoar a dinâmica de contratação no mercado de trabalho. As agências do Sine passaram a contar com novos canais de financiamento via Ministério do Trabalho, possibilitando,

10. Do início de sua vigência, em julho de 1986, até o fim de 1987, somente 885 mil trabalhadores foram atendidos. Sua cobertura em relação ao total de demitidos sem justa causa não chegou a 5% em 1986, e no ano seguinte foi de 10,9%. Ademais, não foi estabelecida uma estratégia clara de articulação operativa do seguro-desemprego com a rede de agências de intermediação e colocação laboral (Azeredo, 1998).

11. Havia ainda a previsão de uma "contribuição adicional" de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor (§ 4º, art. 239). No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.

12. As condições estabelecidas para seu recebimento foram: trabalhadores inscritos no PIS-Pasep por pelo menos cinco anos, com rendimento médio mensal de até 2 SMs, empregados por pelo menos um mês no ano de referência.

13. Para mais detalhes, ver Silva (2018a).

inclusive, a criação de programas específicos de qualificação profissional em nível nacional, ao longo dos anos 1990. Tais mudanças convergiam com a Convenção nº 168/1988 da OIT, indicando que o país caminhava em conformidade com as normas internacionalmente consensuadas (Silva, 2018a; 2020a).

Toda essa reestruturação teve como base central a criação do FAT, que estabeleceu um mecanismo de financiamento consistente com os objetivos previstos pela própria Lei nº 7.998/1990. As fontes de arrecadação seguiram aquelas previstas na CF/1988, tendo o PIS-Pasep como principal instrumento.¹⁴ A Lei nº 7.998/1990 criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com a representação paritária de organizações ligadas aos trabalhadores, aos empregadores, e órgãos da estrutura estatal, com a incumbência de tomar as decisões estratégicas sobre os programas envolvidos em torno do FAT (Silva, 2019a).

Com esse conjunto de inovações, o Brasil passou a dispor de um arranjo complexo que envolve a criação de novos direitos aos trabalhadores, bem como uma série de políticas públicas para efetivá-los (quadro 2). Desde então, a principal reforma desse modelo ocorreu com a Lei nº 13.124/2015, que alterou as condições de acesso e de benefícios para o seguro-desemprego e o abono.

QUADRO 2

Características dos principais programas atualmente em vigência – Brasil (2020)

Nome	Descrição
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: <i>i</i>) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; <i>ii</i>) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e <i>iii</i>) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo.
Abono salarial	Benefício assegurado aos empregados que recebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS-Pasep e tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior, de pessoa jurídica com contribuição para o PIS-Pasep (não valendo, por exemplo, aos contratos de empregados domésticos). Valor definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o valor do SM.
Intermediação de emprego	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de fornecer informações gerais.
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo a micro e pequenas empresas (MPEs), cooperativas e trabalhadores autônomos, via bancos públicos oficiais.

Fonte: Silva (2018a).

14. Vale ressaltar que nem todo o recurso arrecadado via PIS-Pasep é destinado aos programas relacionados ao FAT, pois 40% do saldo líquido anual é repassado na forma de empréstimo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A ideia presente é que essa relação de complementaridade institucional entre FAT e BNDES possa gerar um arranjo de apoio ao financiamento do investimento (formação bruta de capital fixo) no Brasil, com a disponibilização de linhas de empréstimos de longo-prazo em condições mais favoráveis para sua viabilização. Por sua vez, tais investimentos contribuiriam para a geração de novos empregos e maior dinamização do mercado de trabalho (Silva, 2019b).

Contudo, isso não exige a experiência brasileira de questões relevantes a serem problematizadas. Os programas mantêm um vínculo forte com o assalariamento formal, sobretudo no caso do seguro-desemprego e do abono salarial. Mesmo com avanços importantes nos anos posteriores, como a inserção de categorias geralmente caracterizadas como informais (pescadores artesanais, empregadas domésticas e trabalhadores resgatados de situação análoga à escravidão), ainda há um vasto percentual da força de trabalho descoberto. Quanto à estratégia de financiamento das políticas, embora o FAT tenha elevado o potencial de cobertura da seguridade social no país, ele tem sido constantemente alvo de mudanças normativas, de cunho fiscal, que incidem sobre seu potencial de financiamento dos serviços previstos pelo SPE brasileiro.¹⁵

3 O BRASIL E A AGENDA 2030 PARA O TRABALHO

Quanto o Brasil pretende avançar, nesta década, na geração de boas oportunidades de trabalho? A resposta a essa pergunta não é tão difundida quanto as metas de inflação e de resultado primário do setor público. Entretanto, o país dispõe também de um conjunto de metas sobre trabalho, adequadas à realidade nacional a partir da agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e acordada globalmente no âmbito da ONU. Para essa agenda, um dos marcos referenciais fundamentais é o conceito de *trabalho decente*, formalizado em 1999 pela OIT. Tal conceito sintetiza a missão histórica da instituição na promoção de oportunidades de trabalho produtivo para que homens e mulheres que respeitem as condições de equidade, segurança e dignidade humana, obedecendo os direitos definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil) e a ampliação da proteção social.¹⁶

Esta seção resume o processo brasileiro de adequação das metas relativas à temática do trabalho reunidas no ODS 8 (*promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico*) e elenca as metas propostas sobre o tema no país, com os respectivos indicadores de acompanhamento. Além disso, discute-se a relação entre os ODS e as metas de longo prazo assumidas pelo governo federal no PPA e na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes).¹⁷

15. Para uma análise da trajetória de mudança institucional vivida pelo FAT, ver Silva (2018a).

16. Sobre o conceito de trabalho decente da OIT e sua forma de mensuração e acompanhamento, ver: Abramo (2015). Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2AC01Vy>>.

17. A Endes é um documento que contempla o cenário macroeconômico para os próximos doze anos e está organizado em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Para cada um desses eixos, declaram-se megatendências, diretrizes, desafios e orientações, índices-chave e metas-alvo. Cada eixo agrega os problemas que o Estado brasileiro deve solucionar e, justamente por isso, representam os grandes campos de políticas públicas que se estruturam em torno desses problemas. Ao todo, são 37 índices-chave e suas respectivas metas-alvo, tornando possível monitorar e avaliar, em termos quantitativos, a implementação do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado no longo prazo. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2Cf167G>>.

Após a experiência dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) perseguidos de 1990 até 2015, os 193 Estados-membros da ONU, reunidos na Assembleia Geral de 2015, aprovaram uma nova e ampliada agenda, com dezessete objetivos a serem alcançados até 2030. Esses dezessete objetivos, ligados às dimensões social, ambiental e econômica, foram detalhados em 169 metas. O objetivo de número 8 refere-se a *trabalho decente e crescimento econômico* e reúne um conjunto de doze metas voltadas a “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”.

A vigência desse acordo global, embora não vincule as ações soberanas de cada país, reforça seus compromissos públicos de persistirem na busca de objetivos considerados prioritários e factíveis mundo afora, podendo servir de base para discussões entre várias instâncias das sociedades, dos governos nacionais e subnacionais, dos diferentes grupos políticos, trabalhadores, empresários e cidadãos em geral. Além disso, a existência de uma agenda comum contribui para que os países se empenhem em produzir indicadores de monitoramento internacionalmente comparáveis sobre cada um dos temas destacados.

Embora devam levar em conta os dados disponíveis no resto do mundo, os países são incentivados pela ONU a adaptar as metas globais e seus respectivos indicadores às realidades nacionais, sem reduzir sua abrangência. Assim, o governo brasileiro criou, em 2016, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR), a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), que atribuiu ao Ipea a função de assessoramento técnico aos seus trabalhos. A partir de então, o Ipea coordenou o processo de adequação das metas globais à realidade brasileira, em um trabalho coletivo que envolveu debates com a participação de mais de seiscentos técnicos e gestores de 75 órgãos governamentais, seguidos pela formulação de uma proposta submetida à consulta pública¹⁸ e ajustes às sugestões apresentadas (Ipea, 2018). Em 2019, o instituto divulgou os cadernos ODS, apresentando os níveis de partida dos indicadores a serem monitorados no Brasil e os principais desafios para o país alcançar as metas fixadas.¹⁹

No caso do ODS 8, foi formado em 2018 um grupo de trabalho com representantes de dezoito órgãos existentes.²⁰ Das doze metas globais definidas originariamente

18. Durante a consulta pública, foram registradas 33 manifestações referentes ao ODS 8, sendo trinta de apoio e três de não apoio. As propostas para o ODS 8 receberam dez sugestões de adição, de exclusão e outros comentários. A maioria das sugestões referiu-se a propostas de implementação ou melhoria de gestão de políticas públicas que podem contribuir para o alcance das metas, não requerendo mudanças na redação originalmente apresentada. Em Ipea (2018), encontram-se todas as sugestões recebidas e os encaminhamentos adotados.

19. O portal <<http://www.ipea.gov.br/ods/>> reúne publicações, vídeos e links sobre a iniciativa.

20. São eles: Ministério do Trabalho, Ipea, Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Ministério do Turismo (MTur), Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Banco Central do Brasil (BCB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicação (MCTIC), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Planejamento (MP), Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Secretaria de Governo (Segov) e Secretaria Nacional de Articulação Social (Sead) (Ipea, 2018).

pela ONU para esse objetivo, sendo dez de resultado (numeradas de 8.1 a 8.10) e duas de implementação (8.a e 8.b), apenas a meta de implementação 8.a não foi considerada aplicável ao Brasil, pois refere-se aos participantes da Iniciativa de Ajuda para o Comércio (*Aid for Trade*), em que países desenvolvidos oferecem suporte à inserção comercial dos países menos desenvolvidos. Para as demais onze metas do ODS 8, foram elaboradas propostas que se adequassem melhor à realidade nacional, conforme mostra o quadro 3.²¹ Contudo, vale ressaltar que as propostas de adaptação de metas sistematizadas pelo referido grupo de trabalho ainda não foram oficialmente validadas pelo governo brasileiro, de modo que elas ainda podem ser revistas ou rediscutidas ou, no limite, até mesmo desconsideradas.

QUADRO 3

Metas globais do ODS 8 e metas propostas – Brasil

Número	Meta original (Nações Unidas)	Proposta de meta (Brasil)
8.1	Sustentar o crescimento econômico <i>per capita</i> , de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do PIB nos países de menor desenvolvimento relativo.	Registrar um crescimento econômico <i>per capita</i> anual médio de 1,6% entre 2016 e 2018; e de 2,55% entre 2019 e 2030.
8.2	Attingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra.	Attingir níveis mais elevados de produtividade, por meio da diversificação e com agregação de valor, modernização tecnológica, inovação, gestão e qualificação do trabalhador, com foco em setores intensivos em mão de obra.
8.3	Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.	Promover o desenvolvimento com a geração de trabalho digno; a formalização; o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; o empreendedorismo e a inovação.
8.4	Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o <i>Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis</i> , com os países desenvolvidos assumindo a liderança.	Ampliar a eficiência da utilização de recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS).
8.5	Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor.	Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor.
8.6	Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.	Alcançar uma redução de 3 p.p. até 2020 e de 10 p.p. até 2030 na proporção de jovens que não estejam ocupados, nem estudando ou em formação profissional.
8.7	Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas.	Até 2025, erradicar o trabalho em condições análogas às de escravo, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil, principalmente nas suas piores formas.
8.8	Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários.	Reduzir o grau de descumprimento da legislação trabalhista, no que diz respeito ao registro, às condições de trabalho, às normas de saúde e segurança no trabalho, com ênfase nos trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

(Continua)

21. Todas as mudanças realizadas no processo são explicadas no documento que apresenta as metas brasileiras (Ipea, 2018).

(Continuação)

Número	Meta original (Nações Unidas)	Proposta de meta (Brasil)
8.9	Até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promover a cultura e os produtos locais.	Até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável e responsável, acessível a todos; e que gere emprego e trabalho digno, melhore a distribuição de renda e promova a cultura e os produtos locais.
8.10	Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos.	Expandir de forma sustentável o acesso aos serviços bancários e financeiros para todos.
8.a	Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio (<i>Aid for Trade</i>) para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos.	Não aplicável ao Brasil.
8.b	Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da OIT.	Até 2020, desenvolver e operacionalizar um plano nacional de promoção de trabalho digno para juventude, tendo como marcos referenciais: <i>i</i>) a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude; <i>ii</i>) o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente; e <i>iii</i>) o Pacto Mundial para o Emprego da OIT.

Fonte: Ipea (2018).

As metas do ODS 8 englobam não apenas aspectos mais diretamente relacionados à capacidade do mercado de trabalho em gerar bem-estar para os trabalhadores, mas também elementos determinantes para a geração e a sustentabilidade de empregos dignos, como o crescimento econômico e da produtividade. Seguindo um critério subjetivo, as seis metas aplicáveis ao Brasil diretamente relacionadas à capacidade do mercado de trabalho em gerar bem-estar para os trabalhadores seriam: 8.3, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 e 8.b. Em termos de indicadores propostos para seu acompanhamento, as metas finalísticas 8.4 (produção e consumo sustentáveis) e 8.9 (turismo sustentável) não contam com indicadores computados, seja por uma indefinição conceitual (indicador tier 3), ou por não haver dados disponíveis (indicador tier 2). Também não há indicadores disponíveis para a meta intermediária 8.b, sobre a adoção de um plano de promoção de trabalho digno para a juventude. Para todos as demais, Ipea (2019a) apresenta dados com os níveis de partida e cita políticas que podem contribuir para o alcance das metas.²²

A proposta de modificação introduzida na redação da meta 8.b representa bem o esforço de adequação à realidade brasileira. A redação original proposta pela ONU menciona o desenvolvimento e a operacionalização de uma estratégia para o emprego de jovens, tendo como pano de fundo um documento elaborado pela OIT. Na versão adaptada da redação, faz-se menção a documentos específicos já formulados pelo Brasil que podem subsidiar a referida estratégia.

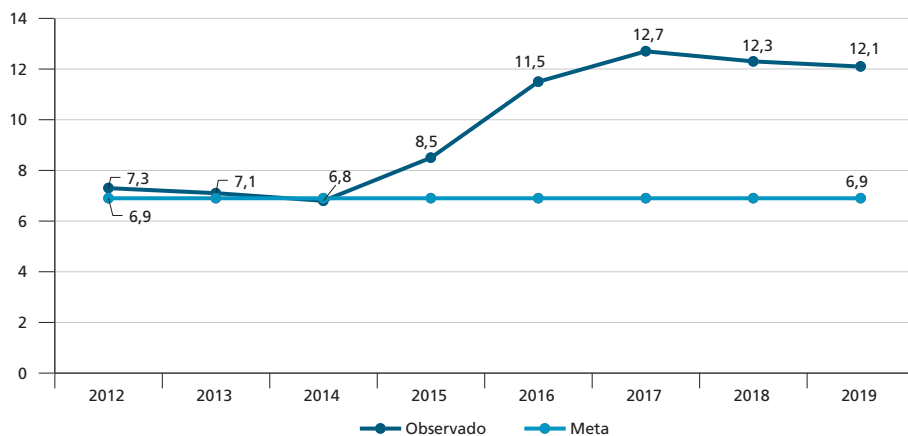
22. A adequação dos indicadores para o ODS 8 não foi tratada pelo referido grupo de trabalho com o mesmo nível de profundidade alcançado na redação das metas do ODS 8. Como essa é uma tarefa do IBGE, procurou-se tão somente pensar em sugestões que tivessem aderência com os textos propostos para as respectivas metas, partindo de um primeiro conjunto de indicadores publicados em: <<https://ods.ibge.gov.br/>>.

As demais cinco metas tiveram suas redações adequadas seguindo dois tipos de motivações, além da motivação geral de adequação para a realidade brasileira. No caso das metas 8.3 e 8.7, a principal motivação adicional foi uma necessidade constatada pelo grupo de trabalho de tornar o texto mais conciso, a fim de facilitar a comunicação. Já as redações propostas para as metas 8.5, 8.6 e 8.8 facilitaram um acompanhamento quantitativo.

Vale destacar as alterações realizadas nas metas 8.5 e 8.6, em que as melhorias visadas não eram quantificadas na redação da ONU, mas passaram a ser na brasileira. Na meta 8.5, a expressão “emprego pleno e produtivo”, sem definição consensual, deu lugar aos termos “desemprego” e “subutilização do trabalho”, conceitos difundidos pela OIT e por diversos outros órgãos oficiais de estatística. Uma redução do desemprego em 40%, tendo como linha base o índice observado em 2016, permitiria ao Brasil retornar a níveis historicamente baixos como os alcançados em 2014. Contudo, como demonstra o gráfico 1, o país fechou o ano de 2019 com uma média anual não apenas longe da meta proposta, mas em uma situação ainda pior àquela de 2016 (12,1% em 2019 contra 11,5% em 2016).

GRÁFICO 1

Evolução da taxa de desocupação e meta conforme o ODS 8 – Brasil (2012-2019)
(Em %)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

Verificando o comportamento da taxa de desocupação por trimestre, é possível notar que ela manteve uma trajetória de queda ao longo do ano, diminuindo até encerrar o trimestre móvel em dezembro com 11,0%, contra 11,6% em igual trimestre de 2018. Como o nível de partida considerado na meta 8.5 foi a taxa de

11,5% registrada em 2016, ainda é preciso reduzir o desemprego em 38% para voltar a atingir taxas inferiores a 6,9%.

Para além da média geral da desocupação em si, alguns aspectos em termos do comportamento de variáveis de mercado de trabalho são de grande relevância para o atingimento da meta proposta para o ODS, dentre os quais pode-se citar: desigualdades no acesso a oportunidades; relações de desemprego de longo prazo; população em situação de desalento; subutilização da força de trabalho; e informalidade dos vínculos de emprego. Todos os dados citados estão organizados nas tabelas do apêndice A.

O primeiro desses aspectos aqui destacado refere-se às graves desigualdades de oportunidades que acabam sendo ocultadas quando se discute apenas em cima de médias nacionais. Uma dimensão dessas desigualdades consiste na trajetória recente da taxa de desocupação por alguns critérios populacionais (gênero e raça) e regionais. Tendo como base os números do último trimestre móvel de 2019, nota-se a manutenção de uma considerável diferença tanto na relação entre homens e mulheres (9,2% e 13,1%, respectivamente) quanto entre brancos e não brancos²³ (8,7% e 12,8%).

Outra dimensão relevante é a regional. Observando o comportamento da desocupação entre as regiões do Brasil no mesmo período, o menor valor final indicado na série foi no Sul, com 6,8% de desocupação, enquanto o índice mais alto ficou por conta do Nordeste, com 13,8%. Tais diferenças marcantes entre as regiões chamam a atenção pelo fato da enorme disparidade territorial que o país possui, fato este que não pode ser negligenciado em qualquer que seja a estratégia de desenvolvimento a ser adotada.

Há ainda a dimensão de desigualdade associada aos indicadores de renda do trabalho, tanto no que tange ao rendimento individual quanto ao rendimento domiciliar. Embora ambos os indicadores apresentem certa estabilidade em 2019, medidos por meio do índice de Gini (0,5089 e 0,5326, respectivamente, para o último trimestre de 2019), a estabilização se deu em valores preocupantemente altos, ainda mais quando se leva em conta o fato de o Brasil possuir uma das maiores taxas de desigualdade da América Latina (Cepal, 2019).

O segundo aspecto diz respeito ao contingente de desocupados de longo prazo (um ano ou mais). No último trimestre de 2019, 40,2% dos desempregados, em média, encontravam-se nesta situação em todo o país. Esse patamar se manteve estável ao longo de todo o ano, o que indica uma problemática bastante complexa para a redução da desocupação, pois a inclusão laboral dessa população em situação de convivência mais continuada com o desemprego irá exigir esforços mais estruturados em termos de políticas públicas.²⁴

23. Incluem-se aqui os indivíduos que se consideram negros, pardos e indígenas.

24. Sobre o tema das políticas de inclusão produtiva e laboral, ver nota de política social nesta mesma edição do BPS (Silva, 2020b).

O terceiro aspecto refere-se ao número de pessoas fora da força de trabalho por motivos associados ao desalento.²⁵ Esse indicador também vem apresentando pouca variação nos últimos trimestres. A proporção de desalentados em relação ao total da população em idade ativa (PIA) cresceu levemente nos dois primeiros trimestres de 2019, mas apresentou uma queda a partir do terceiro, registrando um valor em torno de 3,0% no último trimestre, mantendo basicamente o patamar do mesmo trimestre do ano anterior. Contudo, considerando que o mesmo trimestre de 2016, ano-base para as metas do ODS, resultou em um percentual significativamente menor (2,5%), pode-se ter uma noção ainda mais apurada da preocupante conjuntura atual laboral do Brasil.

O quarto aspecto a ser considerado no rol dos desafios de alcance das metas de desocupação para os ODS no Brasil é o fenômeno da subutilização da força de trabalho, que subsidia o monitoramento da meta 8.5 e é usado como o índice-chave para acompanhar o desempenho do mercado de trabalho de 2020 a 2031 no âmbito da Endes (Brasil, 2018). Para o cálculo da subutilização do trabalho, um dos indicadores principais refere-se à taxa de subocupação por insuficiência de horas, isto é, o percentual de ocupados com jornada inferior a 40 horas por semana, mas que gostariam de trabalhar mais.²⁶ Tomando por base o último trimestre de cada ano, segundo os dados da PNAD Contínua, a proporção da população classificada como subocupada por insuficiência de horas passou de 17,1% em 2016 para 18,1% em 2017 e 2018, e, finalmente, 17,4% em 2019. Assim, embora tenha fechado 2019 em uma situação um pouco mais favorável que a do ano anterior, o índice permanece pior que o observado em 2016, demonstrando outra face preocupante em termos de inclusão produtiva e laboral no país.

O quinto e último aspecto a ser destacado refere-se ao desafio de enfrentamento da informalidade. Em que pese uma pequena elevação das taxas de crescimento do emprego assalariado com carteira assinada em 2019, as ocupações tipicamente associadas ao trabalho informal (assalariados sem carteira assinada e trabalhadores por conta-própria) mantêm uma participação bastante elevada no total da força de trabalho²⁷ do país. O grau de informalidade vem apresentando um crescimento praticamente ininterrupto ao longo dos últimos anos, saltando de 45,3% no

25. Tal como o IBGE, consideramos como motivos associados ao desalento as seguintes categorias de respostas à pergunta sobre a razão de o indivíduo não ter buscado emprego na semana de referência: *i)* não conseguia trabalho adequado; *ii)* não tinha experiência profissional ou qualificação; *iii)* ser considerado muito jovem ou muito idoso; e *iv)* não havia trabalho na localidade.

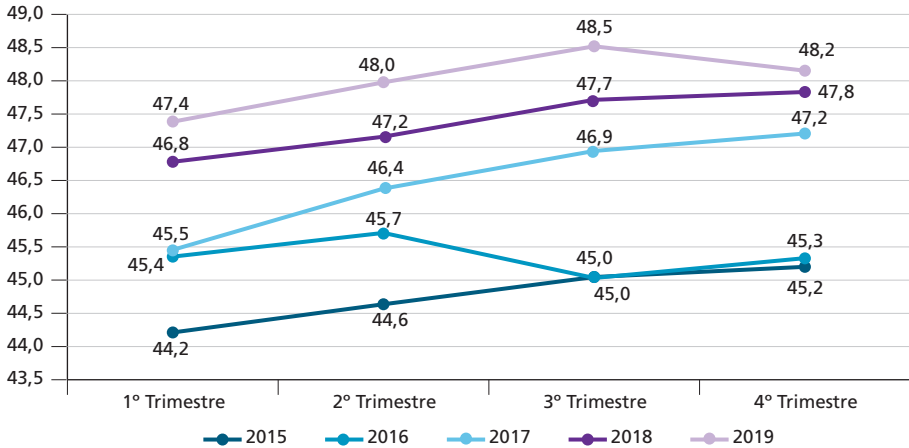
26. Taxa de subutilização da força de trabalho = (subocupados por insuficiência de horas + desocupados + força de trabalho potencial) / (força de trabalho + força de trabalho potencial). A força de trabalho é formada pelas pessoas ocupadas e pelas que estavam disponíveis para trabalhar e buscaram trabalho na semana de referência. Já a força de trabalho potencial é formada pelas pessoas sem ocupação que buscaram trabalho, mas não estavam disponíveis, e pelas que estavam disponíveis, mas não buscaram trabalho.

27. O IBGE classifica como força de trabalho o total de pessoas com 14 anos ou mais de idade, em situação economicamente ativa, na semana de referência. No terceiro trimestre de 2019, o contingente total da força de trabalho no Brasil era de 106.315 mil pessoas.

último trimestre de 2016 (ano-base) para 48,2% no mesmo período em 2019, como demonstra o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Evolução do grau de informalidade contemplando todos os conta-própria (2015-2019)
(Em %)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

A manutenção de indicadores elevados de informalidade no mercado de trabalho brasileiro implica um conjunto de preocupações em termos de desenvolvimento e bem-estar social, tais como: *i*) perda da proteção social e dos diversos tipos de garantia previstos na lei trabalhista (contagem de tempo para aposentadoria, férias remuneradas, décimo-terceiro salário, seguro-desemprego, abono salarial, transporte, refeição etc.); *ii*) perda de receitas para a seguridade social; e *iii*) perda de receitas para outros programas sociais ou de custeio de investimentos. Ademais, tanto o vínculo do indivíduo com o posto de trabalho quanto a própria massa de rendimentos derivada do trabalho informal são bastante sensíveis às flutuações da atividade econômica e às condições gerais da economia.

No que concerne à meta 8.6, relativa à proporção de jovens que não estejam ocupados, estudando ou em formação profissional (usualmente denominados “nem-nem”), a expressão original “reduzir substancialmente” recebeu proposta de substituição, no Brasil, para alcançar uma redução de 3 p.p. até 2020 e de 10 p.p. até 2030. Com isso, o objetivo é que o país se aproxime até 2030 da realidade atual de países mais desenvolvidos e das melhores marcas que registrou no início da década passada. A menção a um quantitativo intermediário para este ano de 2020 segue a data estipulada para implementar o Pacto Mundial para o Emprego da OIT.

Segundo a última edição anual disponível dos resultados completos sobre educação da PNAD Contínua, que incluem dados sobre formação profissional, os jovens nessa condição chegavam a 21,7% do total de jovens de 15 a 24 anos no

segundo trimestre de 2018. Esse percentual ainda era maior que a taxa de partida em 2016 (20,3%). Assim, para atingir a meta intermediária de 17,3% no segundo trimestre deste ano de 2020 em curso, seria preciso registrar uma redução de 4,4 p.p. em apenas dois anos. Para 2030, a meta é uma taxa de até 10,3%. Ademais, vale ressaltar ainda que a situação do mercado de trabalho para jovens no Brasil tem se deteriorado rapidamente nos últimos anos, inclusive quando se compara com outros países na América Latina (Silva, 2018d).

Sendo assim, os aspectos discutidos nesta seção mostram que, a partir dos indicadores disponíveis, o alcance dos objetivos previstos pelo Brasil no âmbito dos acordos em torno da Agenda 2030 irá requerer um esforço bastante considerável em termos de reestruturação econômica para a dinamização do mercado de trabalho, visando à geração de cada vez mais oportunidades de trabalho digno e bem-estar social aos diferentes segmentos populacionais. Desde o início da vigência dos acordos, o país não apenas tem apresentado avanços em direção às metas como tem piorado em grande parte dos indicadores de mercado de trabalho, levando-se em conta as médias para o ano-base de 2016. Nesse sentido, o empenho em termos de monitoramento é fundamental na geração de subsídios orientadores, para que o Brasil possa contar com um painel de indicadores objetivos que balizem desempenho de suas iniciativas voltadas a melhorar as oportunidades de trabalho no país. Vale ressaltar, porém, que o governo brasileiro ainda não ratificou as metas adaptadas pelo referido grupo de trabalho, o que gera certa incerteza a respeito do real compromisso sobre o esforço no seu cumprimento.

4 O TRABALHO NO PPA 2016-2019: ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Antes de adentrar no acompanhamento dos programas de trabalho e renda do PPA, vale ressaltar que, com a posse da nova presidência da República em 2019, houve uma mudança bastante significativa na institucionalidade trabalhista brasileira. Conforme Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, o Ministério do Trabalho foi extinto, algo que não havia ocorrido desde sua criação em 1930 – à época como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433/1930) – no governo Getúlio Vargas. Suas pastas e atribuições foram distribuídas entre outros ministérios: as políticas de emprego e a gestão do FAT e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foram transferidas para o recém-criado Ministério da Economia (ME); as ações de economia solidária foram para o também recém-criado Ministério da Cidadania; e as ações de fiscalização e inspeção do trabalho foram para o Ministério da Justiça.

Segue então a discussão desta seção dividida em duas partes: uma verificação do desempenho orçamentário das distintas ações previstas no PPA 2016-2019; e o novo desenho aprovado para o PPA 2020-2023.

4.1 O PPA 2016-2019: Programa Trabalho Decente e Economia Solidária

O PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016) trouxe algumas mudanças significativas no desenho operativo da agenda governamental para o período em relação ao PPA anterior. Ele conta com 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas que visam atingir um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas está o 2071 – *Trabalho Decente e Economia Solidária*, que abrange o conjunto de ações sob o eixo de trabalho e renda. Ele foi formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo que, por sua vez, se desdobram, inicialmente, em 22 metas e 39 iniciativas, sendo incorporados outros itens posteriormente.

O conjunto das ações (metas e iniciativas) previstas, bem como as dotações definidas pelas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), são acompanhados neste capítulo pelo índice de execução orçamentária (IEO). Esse índice é calculado como o percentual efetivamente gasto para cada item por ano em relação ao total aprovado pela LOA (incluindo créditos adicionais), esses dados estão sintetizados na tabela 1.

TABELA 1

Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA (2016-2019)

Projetos/PPA		2016	2017	2018	2019
00H4 – Seguro-Desemprego	LOA (R\$)	38.406,6	43.227,2	37.606,0	39.051,0
	IEO (%)	96,3	86,15	94,9	93,4
0581 – Abono Salarial	LOA (R\$)	17.931,7	16.776,0	18.367,0	18.737,9
	IEO (%)	96,5	94,9	92,2	91,2
00JO – Subvenção Econômica em Operações de Microcrédito	LOA (R\$)	0,0	0,0	6,4	0,0
	IEO (%)	0	0	86,3	0
20JT – Manutenção e Ampliação da Rede de Atendimento do Sine	LOA (R\$)	50,2	34,5	40,1	39,5
	IEO (%)	0,3	0	23,6	0
20YU – Fiscalização de Obrigações Trabalhistas	LOA (R\$)	54,1	53,2	67,8	70,9
	IEO (%)	29,7	34,9	69,6	61,5
20YV – Democratização das Relações de Trabalho	LOA (R\$)	1,1	1,4	0,2	0,3
	IEO (%)	64,5	21	35,2	16,2
20YW – Promoção de Políticas Públicas em Segurança e Saúde no Trabalho	LOA (R\$)	5,0	4,9	2,8	1,8
	IEO (%)	41,9	34,5	95,8	59,9
20YX – Cadastros Públicos na Área de Trabalho e Emprego	LOA (R\$)	45,0	36,0	13,0	16,5
	IEO (%)	41,5	60,4	67,8	86,9
20YY – Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho	LOA (R\$)	8,2	5,7	2,3	2,9
	IEO (%)	22,9	0	19,1	5,9

(Continua)

(Continuação)

Projetos/PPA		2016	2017	2018	2019
2021 – Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores	LOA (R\$)	5,4	65,7	8,5	17,4
	IEO (%)	0	26,5	95,3	0
2023 – Apoio Operacional ao Pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono	LOA (R\$)	50,6	18,5	2,9	0,2
	IEO (%)	33,8	0,8	1,3	22,8
215F – Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	LOA (R\$)	47,8	41,7	12,2	35,8
	IEO (%)	26,6	7,6	29,2	1,5
2374 – Fomento ao Desenvolvimento de micro e pequenas empresas	LOA (R\$)	2,9	0,0	0,0	0,0
	IEO (%)	0	0	0	0
2553 – Identificação da População por meio da Carteira de Trabalho	LOA (R\$)	11,8	15,4	12,4	14,7
	IEO (%)	61,6	13,1	10,2	51,2
2599 – Execução da Política Laboral de Imigração e Emigração	LOA (R\$)	2,2	1,6	0,9	1,0
	IEO (%)	41,4	38,8	84,7	68,9
2B12 – Fomento ao Desenvolvimento de Instituições de Microcrédito	LOA (R\$)	1,3	1,0	0,6	0,4
	IEO (%)	40,1	7	0	0
2C43 – Gestão Participativa do FAT	LOA (R\$)	5,4	3,2	1,9	1,3
	IEO (%)	23,7	40,5	3	3,7
4245 – Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)	LOA (R\$)	8,3	6,6	2,5	2,9
	IEO (%)	87,8	72,2	34,9	50,9
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	6,0	4,2	0	0
	IEO (%)	2,3	0	0	0
4741 – Sistema de Integração das Ações de Emprego	LOA (R\$)	168,2	97,5	190,4	178,6
	IEO (%)	33,3	58,2	41,2	56,5
4767 – Sistema de Informações sobre a Inspeção do Trabalho	LOA (R\$)	6,1	2,6	2,0	0
	IEO (%)	29,24	90,5	74,9	0
8617 – Controle, Monitoramento e Avaliação das Aplicações do FAT	LOA (R\$)	13,0	11,3	0,3	0,3
	IEO (%)	52,9	64,3	0	0
Total	LOA (R\$)	56.830,8	60.408,3	56.340,1	58.173,3
	IEO (%)	95,8	88,2	93,7	92,9

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Os dados apresentados permitem alguns apontamentos. Primeiramente, o índice de execução alcançado pelas ações ligadas ao antigo Ministério do Trabalho é alto, quando comparado a outras estruturas ministeriais, mantendo uma média acima de 90%. Porém, essa média é explicada pelo fato de o orçamento do ministério ser quase todo voltado

para o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, que, por serem direitos constitucionais dos trabalhadores, constituem despesa obrigatória. Em todos os anos de vigência do PPA 2016-2019, a soma desses dois programas foi superior a 99% do total aprovado pela LOA, variando entre 99,1% e 99,3%.

Isso demonstra que o espaço orçamentário para os demais serviços de ativação do mercado de trabalho está cada vez mais exíguo, tornando-se praticamente residuais. Dessa forma, a análise da execução orçamentária do Programa Trabalho Decente e Economia Solidária está diretamente associada à dinâmica financeira do FAT nesses anos, uma vez que este constitui-se no principal instrumento de financiamento das ações referentes a essa rubrica.²⁸

Os programas que não são financiados via FAT, e sim por recursos do Tesouro Nacional, essa situação também foi similar. Um exemplo é a ação 215F – Fomento e fortalecimento da economia solidária, que em 2019 teve uma dotação de R\$ 35 milhões, mas apresentou um IEO de apenas 1,5%. Se Silva (2018b) indicava que a ação de economia solidária já apresentava uma situação de “crise de paradigma”, referente a suas constantes quedas orçamentárias, o ano de 2019 praticamente decretou o fim dessa linha programática na agenda do governo federal.

Uma das formas de amenizar essa deficiência de financiamento é o desenvolvimento de plataformas digitais, visando tanto diminuir o custo dos serviços prestados quanto facilitar o acesso ao público em geral. São vários exemplos em curso nesse sentido nos últimos anos. Um deles é o Portal Mais Emprego, criado em 2015, atualmente denominado Emprega Brasil. Ele tem como função promover a integração do atendimento ao trabalhador em distintas ações (habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional e intermediação de emprego), em toda a rede de atendimento (superintendências regionais do Trabalho, agências regionais do extinto Ministério do Trabalho, agências do Sine ou agências autorizadas da Caixa Econômica Federal). Cursos de qualificação profissional também têm sido disponibilizados por meio de plataformas digitais. Outra inovação é a implantação da Carteira de Trabalho Digital, em substituição ao documento físico.

Contudo, em que pese a necessidade de modernização e digitalização dos serviços, essa estratégia não pode ser substitutiva da rede de atendimento presencial, pois ela é fundamental para o bom funcionamento de um sistema de políticas públicas, sobretudo quando se considera todas as heterogeneidades que existem tanto entre os diversos segmentos sociais que buscam esses serviços quanto a própria estrutura urbano-produtiva na qual se busca a inserção laboral. Ou seja,

28. Para uma análise recente da evolução contábil do FAT, ver Silva (2018b) e Ipea (2019a). Para uma proposta de alteração no arranjo institucional do FAT, visando à liberação de mais recursos para serviços sem corte de direitos dos trabalhadores, ver Silva (2018c).

não há como expandir e melhorar os serviços do SPE no Brasil sem a destinação de novos recursos.²⁹

O governo federal também tem buscado expandir sua rede de oferta de serviços por meio de outros recursos financeiros. Exemplo disso foi a elaboração da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego (Decreto nº 10.110, de 11 de novembro de 2019), que consiste na negociação junto a entidades formadoras do chamado Sistema S para que elas destinem parte dos recursos que elas recebem via contribuição das empresas para a oferta de cupons (*vouchers*) que dão acesso a cursos de qualificação para que as empresas treinem seus empregados e novos contratados. Para sua coordenação, o decreto determina a criação do Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego, composto por representantes dos Ministérios da Economia, Educação (MEC), Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e Cidadania (MC).

Embora a proposta seja recente e ainda não possua parâmetros de avaliação estabelecidos, alguns pontos podem ser problematizados. Um deles é que os cupons são destinados às empresas e não aos trabalhadores. Assim, são as empresas que definem quem será qualificado e em quais áreas, o que tira a autonomia dos trabalhadores em buscar suas trajetórias de qualificação. Outro ponto é que as vagas serão ofertadas pela rede de ensino do Sistema S dentro da própria capacidade instalada que ela já possui, isto é, não será advinda de novos cursos ou novas estruturas de ensino. Por fim, a estratégia de coordenação montada na forma de conselho não contempla organizações da sociedade civil (empregadores e trabalhadores), mas somente entidades ministeriais do Executivo federal. Isso fere o princípio do tripartismo defendido pela OIT em suas convenções, as quais o Brasil é signatário, no desenvolvimento de sistemas públicos de emprego. Ademais, não fica claro porque o próprio Codefat não possa ser o órgão com essa incumbência, já que essa é uma de suas atribuições.³⁰

4.2 PPA 2020-2023: O QUE ESPERAR?

Ao longo do primeiro semestre de 2019, o Ipea participou das discussões prévias junto ao ME para a definição das metas relacionadas a trabalho, emprego e renda na proposta do PPA 2020-2023. O resultado final, submetido ao Congresso Nacional e formalizado na Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, foi um PPA ainda mais sucinto que o anterior, reduzindo para duas ações ligadas à temática. Cada uma foi formulada na concepção de programa, passando a ter, respectivamente, um objetivo e uma meta, contra um total de 27 metas e 47 iniciativas encerradas no ciclo anterior.

29. Para uma proposta de reformulação da estrutura de financiamento do SPE no Brasil, ver: Silva (2018c).

30. Sobre as atribuições e a dinâmica deliberativa do Codefat, ver: Silva (2019a).

Os dois programas do PPA de reponsabilidade do ME, sob a diretriz de número 12 – Ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho, com especial atenção ao primeiro emprego, são descritos no quadro 4.

QUADRO 4

Programas de trabalho e renda no PPA (2020-2023)

Programa	2210 – Empregabilidade	2213 – Modernização trabalhista e trabalho digno
Objetivo	1188 – Aumentar a efetividade das políticas ativas de mercado de trabalho na inserção dos trabalhadores na atividade produtiva.	1218 – Modernizar as relações trabalhistas para promover competitividade e proteção ao trabalhador.
Meta	050C – Alcançar 16% de participação das políticas ativas de emprego (intermediação de mão de obra e qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal.	0524 – Atingir o índice 1 de condições e relações de trabalho (ICRT), que contempla ações de promoção da conformidade legal e melhoria dos serviços. ³¹
Descritor de desempenho	Taxa de participação das políticas ativas de emprego (intermediação de mão de obra e qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal.	ICRT.
Unidade de medida	Percentual	Índice numérico, variando de 0 a 1.
Valor 2020	R\$ 37,8 milhões	R\$ 13,1 milhões
Valor 2021-2023	R\$ 98,4 milhões	R\$ 44,9 milhões

Fonte: PPA 2002-2023.

Elaboração dos autores.

Os dois programas do PPA relacionados à temática do trabalho buscaram refletir serviços prestados de forma continuada pelas duas secretarias responsáveis pelo tema, criadas em 2019 no novo ME com atribuições oriundas do antigo Ministério do Trabalho, conforme informado na introdução deste capítulo. O programa de *Empregabilidade* (2210) está ligado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e o de *Modernização trabalhista e trabalho digno* (2213), à Secretaria de Trabalho.

Assim, o novo PPA se concentra em metas intermediárias sobre esforços a serem realizados nas operações de ambas as secretarias e valores a serem aplicados. Embora a lei permita ao governo alterar valores e metas durante a vigência do PPA, seu texto prevê, para o Programa de Empregabilidade, maior aplicação neste ano de 2020 (R\$ 37,8 milhões) do que na média do triênio 2021-2023 (R\$ 32,8 milhões).

31. Conforme a Portaria nº 3.900, de 27 de setembro de 2019, isso significa cumprir metas a serem estabelecidas pelo próprio ME para dez indicadores operacionais que compõem o ICRT, relacionados a: *i*) acidentes ou doenças do trabalho analisados; *ii*) ações fiscais estratégicas com irregularidades em segurança e saúde no trabalho; *iii*) empregados alcançados em situação de registro irregular; *iv*) valor de FGTS notificado ou recolhido; *v*) ações de combate ao trabalho escravo; *vi*) ações fiscais com constatação de trabalho infantil; *vii*) pessoas com deficiência inseridas; *viii*) aprendizes inseridos; *ix*) redução da emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) em meio físico; e *x*) redução da habilitação ao seguro-desemprego formal via atendimento presencial. Assim como a lei do PPA, a portaria ainda não prefixa metas quantitativas para todos os componentes em cada período, nem as linhas de base observadas em cada um deles ou na média do ICRT.

O oposto ocorre no de *Modernização Trabalhista e Trabalho Digno*, com valor para 2020 (R\$ 13,1 milhões) inferior à média prevista para 2021-2023 (R\$ 15,0 milhões).

Contudo, algumas colocações iniciais podem ser levantadas. O valor estimado para todo o PPA 2020-2023 nas ações de ativação de mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional) corresponde somente a 0,25% do total executado somente do Programa Seguro-Desemprego em 2019. Isso sem cogitar a possibilidade sempre real de cortes e contingenciamentos ao longo dos exercícios orçamentários, sobretudo considerando a dificuldade de recuperação do crescimento econômico. Daí surge a questão: como o governo espera atingir uma meta tão ousada (16% das colocações no mercado de trabalho a.a.) com um orçamento tão exíguo como este?

Ou seja, a restrição quanto às fontes de receita continuará como o grande entrave para a execução de uma política nacional efetiva e consistente de ativação de mercado de trabalho, que colabore para alavancar o crescimento de empregos de qualidade no Brasil. Somente com a agenda da desoneração dos custos do trabalho, que vem sendo a tônica desde a aprovação da reforma trabalhista em 2017 (Lei nº 13.467), seguida pelas Medidas Provisórias (MPs) nºs 881 e 905, ambas de 2019, é difícil garantir que uma reversão favorável nos indicadores de mercado de trabalho na magnitude que o desafio atual necessita, dadas as taxas atuais de desemprego, subutilização e informalidade da força de trabalho conforme discutido na seção 2.

Caso não se atenha a essa questão, o próprio alcance das próprias metas estabelecidas para os ODS (sobretudo no caso do ODS 8), ou mesmo a garantia dos acordos estabelecidos via convenções da OIT sobre políticas de enfrentamento ao desemprego, constituirão desafios extremamente difíceis de serem atingidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido ao longo deste capítulo, a economia brasileira em 2019 mantém-se em uma relativa estagnação, com baixas taxas de crescimento desde a recessão observada em 2015 e 2016. Tal contexto se reflete diretamente na atual conjuntura do mercado de trabalho, cujos indicadores principais apontam um cenário bastante preocupante, sobretudo no tocante ao alto nível de desemprego. Isso faz com que o país encontre sérias dificuldades em cumprir metas e acordos internacionais firmados junto a distintos fóruns e instituições, tanto no sentido de promoção de políticas de proteção e inclusão social quanto no atingimento de patamares mais elevados de oportunidades de trabalho digno para a população.

Sobre esses pontos, o capítulo aproveitou o centenário da OIT para recuperar o histórico das convenções aprovadas no que diz respeito à disseminação do paradigma do SPE, em especial as Convenções nº 88/1948 e nº 102/1952. Elas estabeleceram parâmetros internacionais para a estruturação normativa de

uma nova institucionalidade de enfrentamento do desemprego e estabilização do mercado de trabalho, centrada em uma rede de serviços e benefícios a ser constituída por agentes públicos, dotados das capacidades necessárias que lhes garantissem certa autonomia frente a eventuais mudanças de governo, além de preverem a manutenção de comissões consultivas que garantam a participação de empregadores e trabalhadores nos respectivos canais de decisão.

Como visto, o Brasil ratificou boa parte dessas convenções, mas levou tempo para implementar de forma efetiva suas políticas. A CF/1988 trouxe, por meio do seu art. 239, várias determinações importantes nesse caminho, quais sejam: *i*) estabelecimento de que as convenções da OIT no Brasil, após o ato de aprovação, passariam a ter *status* de lei ordinária; *ii*) os programas do seguro-desemprego, do abono salarial, entre outras ações citadas ganharam diretrizes de execução e a definição dos recursos provenientes dos fundos PIS/Pasep como fonte de financiamento; e *iii*) garantia da existência do abono salarial, no valor de 1 SM anual. A isso se somou à promulgação, da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que trouxe os seguintes elementos: *i*) regulamentação do seguro-desemprego, eliminando as restrições existentes de acesso que eram mais severas; *ii*) estabelecimento de diretrizes de integração entre os benefícios financeiros ao trabalhador em situação de desemprego por demissão imotivada e a oferta de serviços de intermediação e qualificação profissional; *iii*) criação do FAT, que passou a contar com a contribuição ao PIS/Pasep como principal fonte de financiamento, da forma prevista pela CF/1988; e *iv*) criação do Codefat, com a representação paritária de organizações ligadas aos trabalhadores, empregadores e órgãos da estrutura estatal, com a incumbência de tomar as decisões estratégicas sobre os programas envolvidos em torno do FAT.

O texto também apresentou uma síntese do processo brasileiro de adequação das metas relativas a trabalho reunidas no ODS 8, que trata do objetivo de “promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico” e reúne um conjunto de metas voltadas a “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”. Foi montado um grupo de trabalho que resultou em um amplo esforço institucional para adaptar essas metas para seu contexto nacional, montando um painel de indicadores para aferir o desempenho de iniciativas voltadas a melhorar as oportunidades de trabalho no país. Falta ainda, porém, a validação da proposta desenvolvida por parte do governo federal brasileiro.

Uma das metas que compõe o ODS 8 é reduzir a taxa de desocupação em 40% (sendo 2016 o ano de referência), o que permitiria ao Brasil retornar a níveis historicamente baixos como os alcançados em 2014. Porém, a taxa de desocupação observada no fim de 2019 permanece bem acima daquela proposta pelo país. Além disso, outros indicadores para além da desocupação em si também demonstram o grande desafio que precisará ser realizado para que o país se aproxime das metas

propostas, tais como: consistente desigualdade (regional, de gênero e de raça) nas oportunidades de acesso a trabalho digno, altas taxas de subutilização da força de trabalho, persistência de relações de desemprego de longo prazo em parte considerável da força de trabalho, existência de índices ainda consideráveis de desalento entre os trabalhadores, aliados ainda ao problema da informalidade nos vínculos de emprego, que acarretam uma série de vulnerabilidades para os trabalhadores submetidos a esse tipo de ocupação.

Por fim, foram analisadas algumas das principais políticas de emprego do governo federal a partir do desempenho orçamentário das distintas ações previstas no PPA 2016-2019 e o novo desenho aprovado para o PPA 2020-2023. No tocante ao PPA 2016-2019, observou-se que as ações sob o eixo de trabalho e renda, contidas no programa 2071 – *Trabalho Decente e Economia Solidária*, foram fortemente afetadas pela tendência recente de aperto orçamentário para as ações discricionárias, com queda tanto nos valores aprovados pelas respectivas LOAs quanto nos índices de execução orçamentária medido para cada ano. Esse processo, bem como alguns de seus determinantes, foi objetivo de análise no capítulo de *Trabalho e renda* do volume 26 do Boletim de Políticas Sociais.

No caso do PPA 2020-2023, os dois programas relacionados à temática do trabalho refletem, entre outras coisas, a mudança institucional trazida pela extinção do Ministério do Trabalho em 2019 e a transferência de suas atribuições para duas secretarias do novo ME. O programa de *Empregabilidade* (2210) está ligado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e o de *Modernização Trabalhista e Trabalho Digno* (2213), à Secretaria de Trabalho. Contudo, o valor estimado para todo o PPA 2020-2023 nas ações de ativação de mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional) corresponde somente a 0,25% do total executado do Programa Seguro-Desemprego em 2019, o que torna difícil, por exemplo, atingir a meta proposta do programa de intermediação participar com 16% do total de colocados no mercado de trabalho.

Uma das estratégias que tem sido utilizadas nos últimos anos para amenizar a deficiência de financiamento dos programas de ativação do mercado de trabalho é o desenvolvimento de plataformas digitais, visando tanto diminuir o custo dos serviços prestados quanto facilitar o acesso ao público em geral. Por exemplo, uma das iniciativas mencionadas é o Portal Mais Emprego, criado em 2015, atualmente denominado Emprega Brasil. Outro caminho que tem sido adotado pelo governo federal é buscar expandir sua rede de oferta de serviços por meio de outros recursos financeiros. Um exemplo disso foi a elaboração recente da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego, que consiste na negociação junto a entidades formadoras do chamado Sistema S para que elas destinem parte dos recursos recebidos via contribuição das empresas para a oferta de cupons (*vouchers*) que dão acesso a cursos de qualificação para que as empresas treinem seus empregados e novos contratados. Porém, o texto apontou alguns problemas nessas medidas,

uma vez que elas seguem focadas apenas na desoneração dos custos e não estão associadas a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento das forças produtivas nacionais e inclusão laboral da população em idade ativa.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil**: uma estratégia de ação baseada no diálogo social Brasília: OIT, 2015.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Abet, 1998.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial**, Brasília, 2016a.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial**, Brasília, 2016b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**: estudos preparatórios. Brasília: MPDG, 2018.

_____. Ministério da Economia. **Portaria nº 3.900, de 27 de setembro de 2019**. Brasília: ME, 2019.

CASELLA, P. B.; ACCIOLY, H.; SILVA, G. N. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Panorama Social de América Latina, 2018**. Santiago, Chile: Cepal, 2019.

HUSEK, C. R. **Curso básico de direito internacional público e privado do trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.

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

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

_____. **ODS 8**: o que mostra o retrato do Brasil. Cadernos ODS. Brasília: Ipea, 2019a.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2019b. (Boletim, n. 26).

KREIN, D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. (Orgs.). **Reforma trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

LARAIA, M. I. F. **Direito fundamental ao trabalho digno e o contrato de trabalho intermitente**. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2018.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do Sistema Público de Emprego, trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018c. (Boletim, n. 65).

_____. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 64. Brasília: Ipea, 2018d.

_____. **O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana**. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2019a. (Boletim, n. 64).

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

_____. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. Políticas de inclusão produtiva: o “elo perdido” da proteção social? **Boletim Política Social**, Brasília, n. 27, 2020b.

SUSSEKIND, A. **Direito internacional do trabalho**. São Paulo: LTr, 2000.

ZAPATA, S. R. D. **As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Indicadores do mercado de trabalho – Brasil (2012-2019)

		Taxa de participação	Taxa de desocupação	Taxa de informalidade	População ocupada	Rendimento real médio recebido no trabalho principal
			(%)		(Milhares)	(R\$)
2012	1ª Trim.	61,1	7,9	45,7	87.632	2.127,25
2012	2ª Trim.	61,7	7,5	45,5	89.129	2.137,46
2012	3ª Trim.	61,5	7,1	45,4	89.639	2.148,99
2012	4ª Trim.	61,3	6,9	45,2	89.857	2.142,42
2013	1ª Trim.	61,2	8,0	45,0	88.999	2.181,91
2013	2ª Trim.	61,5	7,4	45,1	90.099	2.209,32
2013	3ª Trim.	61,3	6,9	44,9	90.707	2.239,16
2013	4ª Trim.	61,0	6,2	44,8	91.403	2.222,18
2014	1ª Trim.	61,1	7,2	44,0	90.782	2.266,30
2014	2ª Trim.	61,1	6,8	43,8	91.577	2.253,84
2014	3ª Trim.	60,9	6,8	44,1	91.795	2.269,15
2014	4ª Trim.	60,9	6,5	44,3	92.396	2.266,92
2015	1ª Trim.	61,0	7,9	44,2	91.555	2.267,02
2015	2ª Trim.	61,3	8,3	44,6	91.750	2.252,79
2015	3ª Trim.	61,4	8,9	45,0	91.635	2.222,31
2015	4ª Trim.	61,4	8,9	45,2	91.800	2.193,19
2016	1ª Trim.	61,4	10,9	45,4	90.216	2.201,82
2016	2ª Trim.	61,6	11,3	45,7	90.379	2.169,54
2016	3ª Trim.	61,2	11,8	45,0	89.433	2.189,33
2016	4ª Trim.	61,4	12,0	45,3	89.871	2.202,49
2017	1ª Trim.	61,6	13,7	45,5	88.579	2.230,28
2017	2ª Trim.	61,7	13,0	46,4	89.872	2.205,01
2017	3ª Trim.	61,8	12,4	46,9	90.953	2.212,38
2017	4ª Trim.	61,8	11,8	47,2	91.770	2.221,09
2018	1ª Trim.	61,7	13,1	46,8	90.272	2.245,54
2018	2ª Trim.	61,4	12,4	47,2	90.941	2.246,99
2018	3ª Trim.	61,7	11,9	47,7	92.333	2.244,86
2018	4ª Trim.	61,7	11,6	47,8	92.736	2.256,20
2019	1ª Trim.	61,7	12,7	47,4	91.863	2.271,44
2019	2ª Trim.	62,1	12,0	48,0	93.342	2.239,77
2019	3ª Trim.	62,1	11,8	48,5	93.801	2.242,11
2019	4ª Trim.	61,9	11,0	48,2	94.552	2.260,92

Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

TABELA A.2
Taxa de desocupação – Brasil e regiões (2012-2019)
 (Em %)

		Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
2012	1ª Trim.	7,94	7,01	9,69	8,89	7,92	5,14
2012	2ª Trim.	7,52	6,22	9,62	8,15	7,40	4,82
2012	3ª Trim.	7,07	5,66	9,34	7,81	6,87	4,28
2012	4ª Trim.	6,85	5,69	9,29	7,34	6,62	3,95
2013	1ª Trim.	7,97	6,78	10,91	8,57	7,56	4,77
2013	2ª Trim.	7,42	6,00	9,98	8,29	7,21	4,26
2013	3ª Trim.	6,93	5,48	8,94	7,55	6,95	4,10
2013	4ª Trim.	6,17	4,86	7,87	6,46	6,22	3,82
2014	1ª Trim.	7,16	5,89	9,31	7,72	7,05	4,37
2014	2ª Trim.	6,84	5,57	8,76	7,24	6,85	4,13
2014	3ª Trim.	6,77	5,38	8,55	6,93	6,86	4,22
2014	4ª Trim.	6,49	5,29	8,24	6,79	6,60	3,76
2015	1ª Trim.	7,93	7,27	9,54	8,68	7,98	5,10
2015	2ª Trim.	8,30	7,35	10,25	8,55	8,28	5,52
2015	3ª Trim.	8,87	7,51	10,78	8,85	9,03	5,99
2015	4ª Trim.	8,95	7,36	10,43	8,64	9,59	5,69
2016	1ª Trim.	10,89	9,65	12,76	10,49	11,37	7,35
2016	2ª Trim.	11,31	9,70	13,18	11,24	11,71	8,04
2016	3ª Trim.	11,79	9,98	14,08	11,46	12,28	7,89
2016	4ª Trim.	12,02	10,86	14,34	12,73	12,34	7,69
2017	1ª Trim.	13,74	12,04	16,23	14,22	14,16	9,29
2017	2ª Trim.	13,00	10,59	15,83	12,48	13,58	8,39
2017	3ª Trim.	12,43	9,64	14,81	12,23	13,24	7,89
2017	4ª Trim.	11,79	9,34	13,82	11,34	12,62	7,70
2018	1ª Trim.	13,12	10,47	15,88	12,76	13,78	8,45
2018	2ª Trim.	12,44	9,48	14,82	12,11	13,22	8,16
2018	3ª Trim.	11,88	8,89	14,38	11,58	12,50	7,86
2018	4ª Trim.	11,59	8,46	14,34	11,69	12,12	7,32
2019	1ª Trim.	12,72	10,80	15,26	13,08	13,22	8,14
2019	2ª Trim.	12,03	10,27	14,60	11,84	12,40	7,98
2019	3ª Trim.	11,77	10,15	14,44	11,73	11,90	8,14
2019	4ª Trim.	10,95	9,35	13,57	10,55	11,36	6,76

Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

TABELA A.3

Taxa de desocupação – Brasil e segmentos populacionais (2012-2019)
 (Em %)

		Brasil	Masculino	Feminino	Branco	Não brancos
2012	1ª Trim.	7,94	6,20	10,24	6,63	9,18
2012	2ª Trim.	7,52	6,13	9,34	6,14	8,81
2012	3ª Trim.	7,07	5,76	8,77	5,67	8,36
2012	4ª Trim.	6,85	5,71	8,35	5,43	8,16
2013	1ª Trim.	7,97	6,45	9,95	6,29	9,47
2013	2ª Trim.	7,42	6,00	9,29	5,90	8,81
2013	3ª Trim.	6,93	5,63	8,63	5,62	8,14
2013	4ª Trim.	6,17	5,07	7,62	4,97	7,26
2014	1ª Trim.	7,16	5,90	8,79	5,78	8,41
2014	2ª Trim.	6,84	5,80	8,20	5,50	8,04
2014	3ª Trim.	6,77	5,64	8,24	5,56	7,84
2014	4ª Trim.	6,49	5,54	7,71	5,34	7,50
2015	1ª Trim.	7,93	6,62	9,63	6,42	9,25
2015	2ª Trim.	8,30	7,13	9,79	6,74	9,67
2015	3ª Trim.	8,87	7,69	10,38	7,17	10,36
2015	4ª Trim.	8,95	7,71	10,55	7,35	10,36
2016	1ª Trim.	10,89	9,47	12,73	8,75	12,74
2016	2ª Trim.	11,31	9,87	13,16	9,22	13,14
2016	3ª Trim.	11,79	10,46	13,52	9,56	13,73
2016	4ª Trim.	12,02	10,66	13,76	9,50	14,14
2017	1ª Trim.	13,74	12,14	15,76	10,88	16,14
2017	2ª Trim.	13,00	11,49	14,88	10,33	15,21
2017	3ª Trim.	12,43	11,01	14,20	9,88	14,55
2017	4ª Trim.	11,79	10,48	13,43	9,45	13,71
2018	1ª Trim.	13,12	11,60	15,02	10,48	15,26
2018	2ª Trim.	12,44	11,01	14,22	9,88	14,52
2018	3ª Trim.	11,88	10,47	13,64	9,38	13,92
2018	4ª Trim.	11,59	10,07	13,45	9,18	13,52
2019	1ª Trim.	12,72	10,94	14,91	10,17	14,77
2019	2ª Trim.	12,03	10,34	14,09	9,52	14,05
2019	3ª Trim.	11,77	10,00	13,93	9,17	13,84
2019	4ª Trim.	10,95	9,23	13,05	8,67	12,74

Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

TABELA A.4
Taxas de subocupação e desalento – Brasil (2012-2019)
 (Em %)

Ano	Trimestre de referência	Taxa de subocupação	Taxa de desalento
2014	1ª Trim.	11,8	1,1
2014	2ª Trim.	11,3	1,0
2014	3ª Trim.	11,3	1,0
2014	4ª Trim.	11,2	1,1
2015	1ª Trim.	12,7	1,1
2015	2ª Trim.	13,5	1,2
2015	3ª Trim.	14,3	1,3
2015	4ª Trim.	13,0	1,3
2016	1ª Trim.	15,0	1,9
2016	2ª Trim.	16,0	2,2
2016	3ª Trim.	16,5	2,3
2016	4ª Trim.	17,1	2,5
2017	1ª Trim.	18,8	2,7
2017	2ª Trim.	18,6	2,6
2017	3ª Trim.	18,4	2,8
2017	4ª Trim.	18,0	2,8
2018	1ª Trim.	19,0	3,0
2018	2ª Trim.	18,7	3,1
2018	3ª Trim.	18,4	3,1
2018	4ª Trim.	18,1	3,0
2019	1ª Trim.	19,1	3,1
2019	2ª Trim.	19,0	3,1
2019	3ª Trim.	18,4	3,0
2019	4ª Trim.	17,4	2,9

Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

