

# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 25 | Abril de 2019

66

ipea



# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 25 | Abril de 2019



66

ipea

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Aristides Monteiro Neto

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

André Tortato Rauen

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

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

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

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

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

# Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

**CORPO EDITORIAL**

**Editor Responsável**

Carlos Henrique Leite Corseuil

**Membros**

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

**Equipe de Apoio**

Bruna de Souza Azevedo

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Luciana Moura Martins Costa

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

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

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

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

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

CDD 331.1205

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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



# SUMÁRIO

<b>ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>7</b>
<b>NOTAS TÉCNICAS</b>	
<b>JUVENTUDE E HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS: CONTRIBUIÇÃO PARA ENTENDER OS JOVENS SEM ESTUDO E SEM TRABALHO</b>	<b>41</b>
Joana Costa Katcha Poloponsky Enid Rocha Felipe Russo	
<b>SAÍDA PRECOCE DO MERCADO DE TRABALHO: APOSENTADORIA OU DISCRIMINAÇÃO?</b>	<b>53</b>
Ana Amélia Camarano Daniele Fernandes Solange Kanso	
<b>DECOMPOSIÇÃO E PROJEÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO DO BRASIL UTILIZANDO O MODELO IDADE-PERÍODO-CORTE (1992 A 2030)</b>	<b>67</b>
Miguel Nathan Foguel Felipe Mendonça Russo	
<b>DESIGUALDADES DE GÊNERO EM TRABALHO PAGO E NÃO PAGO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES DE TEMPO DE HOMENS E MULHERES ENTRE 2001 E 2015</b>	<b>81</b>
Luana Pinheiro Marcelo Medeiros	
<b>DESIGUALDADE SALARIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE DURANTE A CRISE ECONÔMICA DE ACORDO COM OS RECORTES DE GÊNERO E RAÇA</b>	<b>93</b>
Raul Luís Assumpção Bastos	
<b>DOSSIÊ: O FUTURO DO TRABALHO</b>	
<b>O RELATÓRIO DA COMISSÃO GLOBAL SOBRE O FUTURO DO TRABALHO: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	<b>105</b>
Anne Caroline Posthuma	
<b>TECNOLOGIAS DIGITAIS, HABILIDADES OCUPACIONAIS E EMPREGO FORMAL NO BRASIL ENTRE 2003 E 2017</b>	<b>115</b>
Aguinaldo Nogueira Maciente Cristiane Vianna Rauen Luis Cláudio Kubota	
<b>NA ERA DAS MÁQUINAS, O EMPREGO É DE QUEM? ESTIMAÇÃO DA PROBABILIDADE DE AUTOMAÇÃO DE OCUPAÇÕES NO BRASIL</b>	<b>131</b>
Pedro Henrique Melo Albuquerque Cayan Atreio Portela Bárcena Saavedra Rafael Lima de Moraes Patrick Franco Alves Peng Yaohao	

## **POLÍTICA EM FOCO**

### **REMÉDIO OU VENENO? AS POLÍTICAS DE FORMALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO EM UM CONTEXTO DE CRISE** 145

Mauro Oddo Nogueira  
Sando Sacchet de Carvalho  
Larissa de Souza Pereira

### **EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR NO DECÊNIO 2008-2017** 159

Sandro Pereira Silva

### **APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL: PANORAMA E ANÁLISE DA TRAJETÓRIA LABORAL DOS EGRESSOS** 175

Mariana Eugenio Almeida  
Tatiane Padilha da Silva  
Daniel Rodrigues Nunes  
Kamila Araújo Bezerra  
Augusto Veras Soares M. Albuquerque

### **QUALIFICAÇÃO POR DEMANDA E ROTATIVIDADE: OS EFEITOS DO PRONATEC/MDIC EM NÍVEL DA FIRMA E DO TRABALHADOR** 191

Rodrigo Quintana  
Túlio Cravo

## **ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **O COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS** 205

Diogo de Carvalho Antunes  
Bruna Ranção Conti

### **PANORAMA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS** 219

Sibelle Cornélio Diniz  
Victoria Maria Rocha

# ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO







### SUMÁRIO

O cenário de lenta desaceleração da taxa de desemprego e leve expansão da ocupação e dos rendimentos mostra-se compatível com a trajetória de recuperação moderada da economia brasileira. Após iniciar 2018 com claros sinais de dinamismo, crescendo a 2,0% em termos interanuais, o crescimento da população ocupada desacelerou-se, de modo que, no trimestre móvel, encerrado em janeiro de 2019, o crescimento observado foi de 0,9%. Na desagregação por idade, o comportamento da ocupação foi ainda pior no segmento dos mais jovens (de 18 a 24 anos), com retração de 1,3% no período. Como consequência dessa baixa expansão da população ocupada, a taxa de desocupação dessazonalizada manteve-se praticamente estável na comparação entre janeiro de 2018 e de 2019, com queda de apenas 0,2 pontos percentuais (p.p.) – de 12,2% para 12,0%.

Não obstante essa perda de dinamismo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que, além de fraco, o aumento da ocupação aconteceu, basicamente, nos setores informais da economia. De fato, o Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged), que indica um desempenho um pouco melhor do mercado de trabalho, mostra que o ritmo de criação de novas vagas formais vem perdendo fôlego nos últimos meses, combinado com uma estabilidade do número de contratações e um aumento das demissões. Adicionalmente, nota-se que quase um quarto dos empregos formais criados – de acordo com o Caged – foi baseado em contratos de trabalho parciais ou intermitentes. Ainda neste contexto, os dados de desalento e subocupação ajudam a corroborar o atual estado ainda ruim do mercado de trabalho. Em janeiro, na comparação interanual, o número de desalentados e subocupados registrou alta de 6,7% e 7,3%, respectivamente. Dessa forma, a taxa combinada de desocupação e subocupação chegou a 18,5%, 0,03 p.p. maior que em janeiro de 2018.

Essa lenta recuperação do mercado de trabalho – traduzida na manutenção de uma taxa de desemprego alta e persistente, principalmente entre os menos escolarizados – vem gerando aumento no número de domicílios que declararam não possuir renda de trabalho e nos domicílios de renda de trabalho muito baixa. Enquanto, no quarto trimestre de 2017, em 21,5% dos domicílios pesquisados pela PNAD Contínua, não havia nenhum membro desempenhando uma atividade remunerada no mercado de trabalho, no último trimestre de 2018, essa porcentagem avançou para 22,2% – antes da recessão, no final de 2013, era de 18,6%. No caso dos domicílios de renda baixa, esta parcela passou de 29,8% para 30,1%, na mesma base de comparação – era 27,5% no último trimestre de 2013. Ainda neste contexto, os dados desagregados de rendimentos – deflacionados pelo indicador Ipea de inflação por faixa de renda – mostram que vem crescendo a desigualdade salarial entre os segmentos pesquisados, como evidenciado pelo desempenho do índice de Gini em 2018. No quarto trimestre de 2014, a média da renda domiciliar do trabalho para a faixa de renda alta era 27,8 vezes maior que a

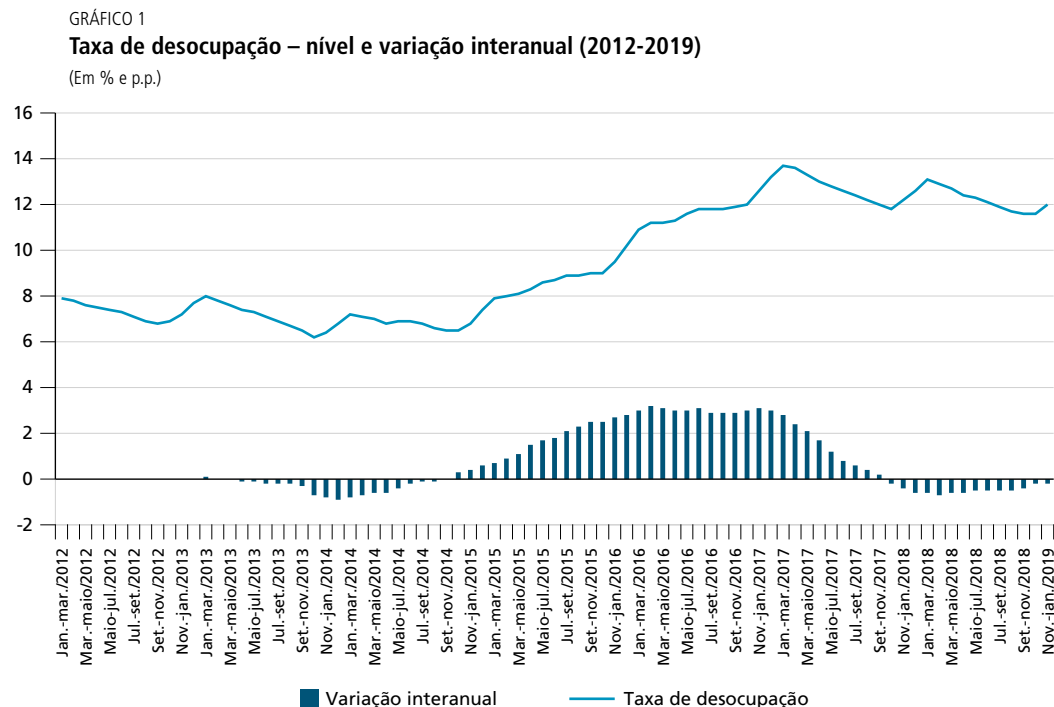
média da renda da faixa de renda muito baixa. Já no último trimestre de 2018, a média da renda domiciliar da faixa mais alta era 30,3 vezes maior.

Para o restante do ano, a expectativa é de manutenção da recuperação gradual do emprego e da renda média. Apesar da expectativa de aceleração da atividade econômica para o segundo semestre, devido à esperada aprovação da reforma previdenciária, pouco alterada pelo Congresso Nacional, os efeitos sobre o mercado de trabalho só devem surgir com mais intensidade no fim de 2019 e ao longo de 2020.

## 1 ASPECTOS GERAIS

Os dados mais recentes mostram que, após ensaiar uma recuperação mais acentuada ao longo do primeiro semestre de 2018, o mercado de trabalho brasileiro voltou a apresentar um cenário de baixo dinamismo, caracterizado pela estabilidade da taxa de desemprego em patamar elevado e pela leve expansão da ocupação e da renda. Estes resultados pouco satisfatórios, entretanto, não chegam a surpreender, tendo em vista que são compatíveis com a lenta trajetória de retomada da economia brasileira.

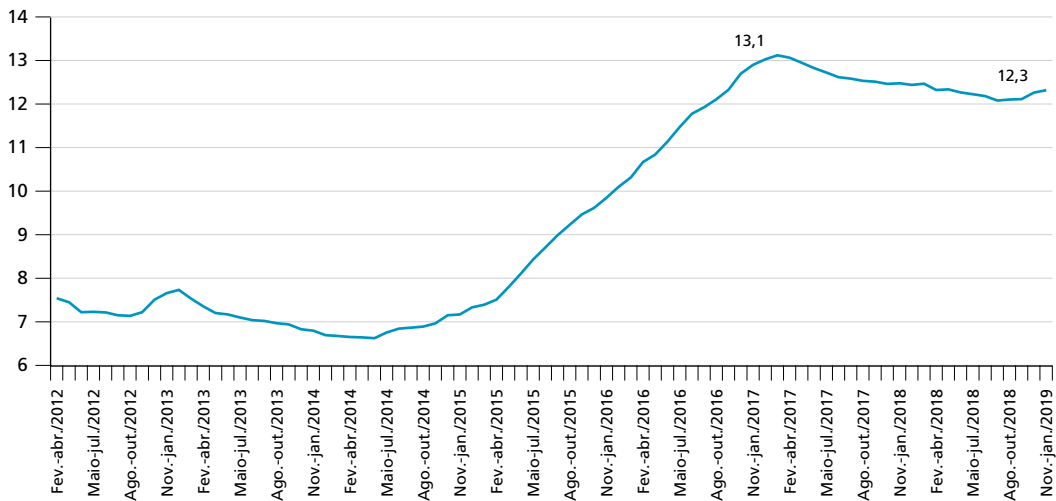
De acordo com os resultados da PNAD Contínua, observa-se que a queda da taxa de desocupação vem perdendo fôlego nos últimos meses (gráfico 1). No trimestre móvel encerrado em janeiro de 2019, a taxa de desemprego (12%) recuou apenas 0,2 p.p. na comparação interanual, evidenciando uma desaceleração bem mais modesta que as apontadas ao longo dos primeiros trimestres de 2018 (-0,6 p.p., em média). Esse movimento de acomodação do desemprego em nível elevado é corroborado pela análise dos dados dessazonalizados (gráfico 2). Em janeiro de 2019, a taxa de desocupação manteve-se em 12,3% pelo segundo trimestre consecutivo, indicando que, ao longo dos dois últimos anos, a retração do desemprego foi de apenas 0,8 p.p.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

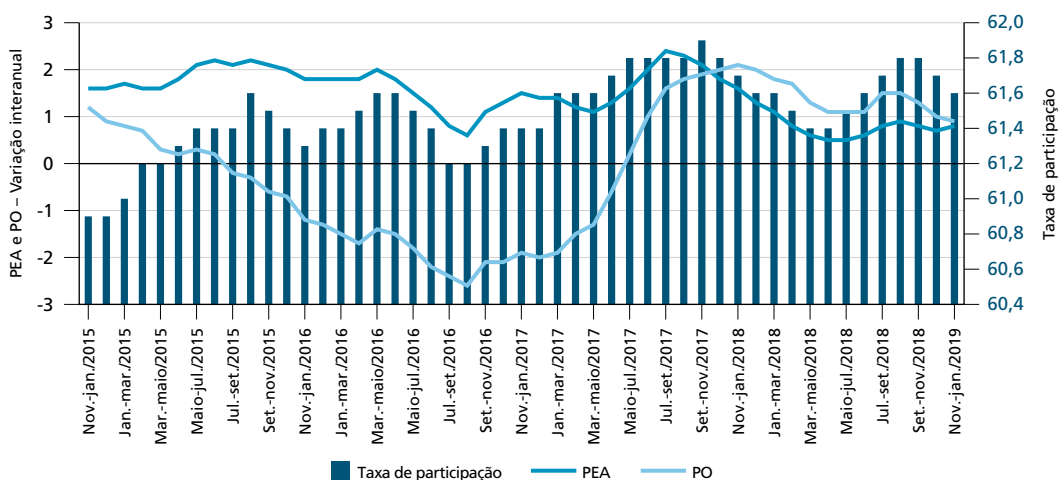
GRÁFICO 2  
Taxa de desocupação dessazonalizada (2012-2019)  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

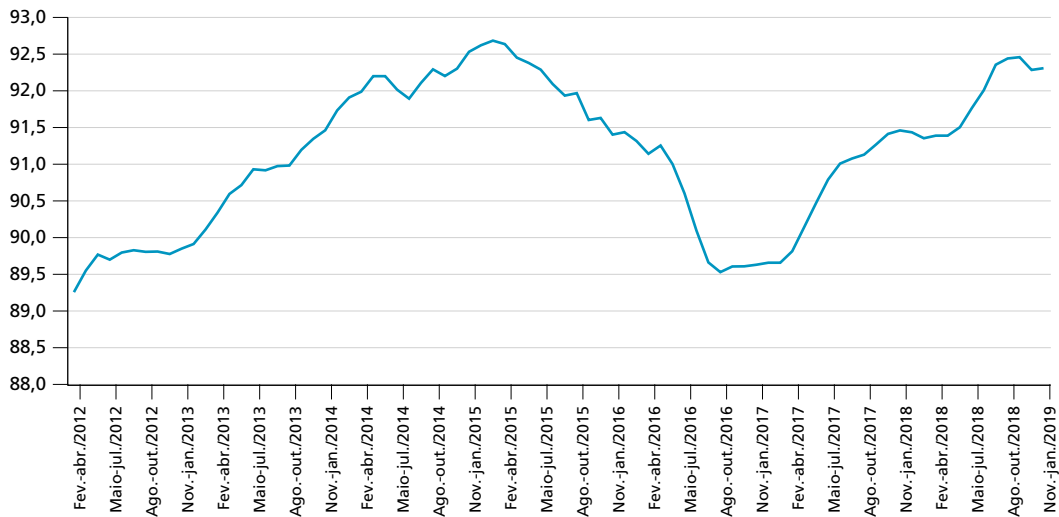
Não obstante o fato de que essa perda de dinamismo no ritmo de queda do desemprego está associada a uma leve aceleração da taxa de crescimento da população economicamente ativa (PEA), constata-se que a velocidade de expansão da população ocupada (PO) vem se reduzindo sistematicamente (gráfico 3). Ao longo dos últimos trimestres, enquanto a força de trabalho vem apresentando, na comparação interanual, incrementos da ordem de 0,8%, a ocupação registra uma desaceleração no seu padrão de crescimento. Em janeiro de 2019, a população ocupada avançou 0,9%, em relação ao mesmo período do ano anterior, mantendo-se bem abaixo dos patamares próximos a 2% registrados no início de 2018 e atingindo o pior resultado, neste tipo de comparação, desde o trimestre encerrado em julho de 2017. De modo semelhante, os dados dessazonalizados (gráfico 4) reforçam esta trajetória de acomodação da população ocupada nos dois últimos trimestres.

GRÁFICO 3  
Taxa de participação: PEA e PO (2015-2019)  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

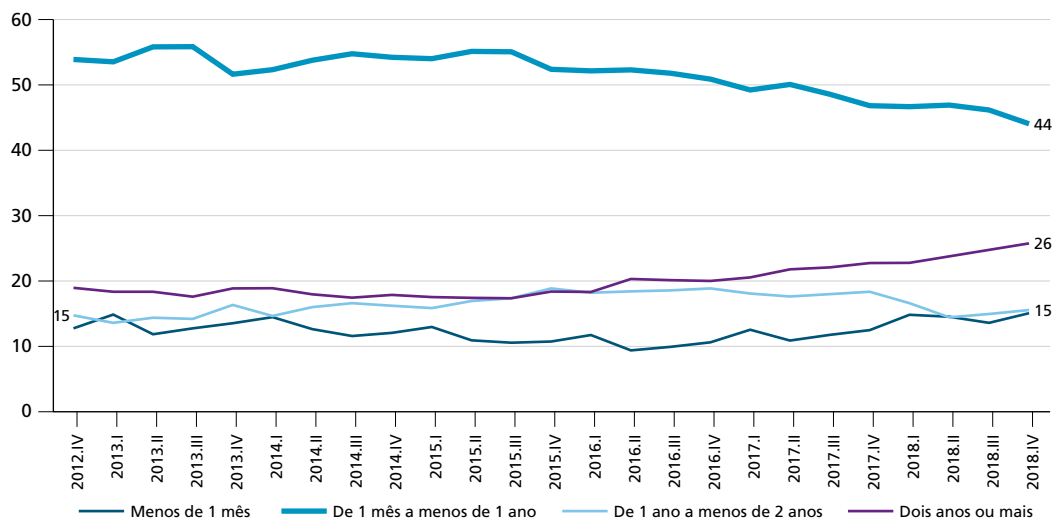
GRÁFICO 4  
**PNAD Contínua: PO dessazonalizada (2012-2019)**  
 (Em milhões de pessoas)



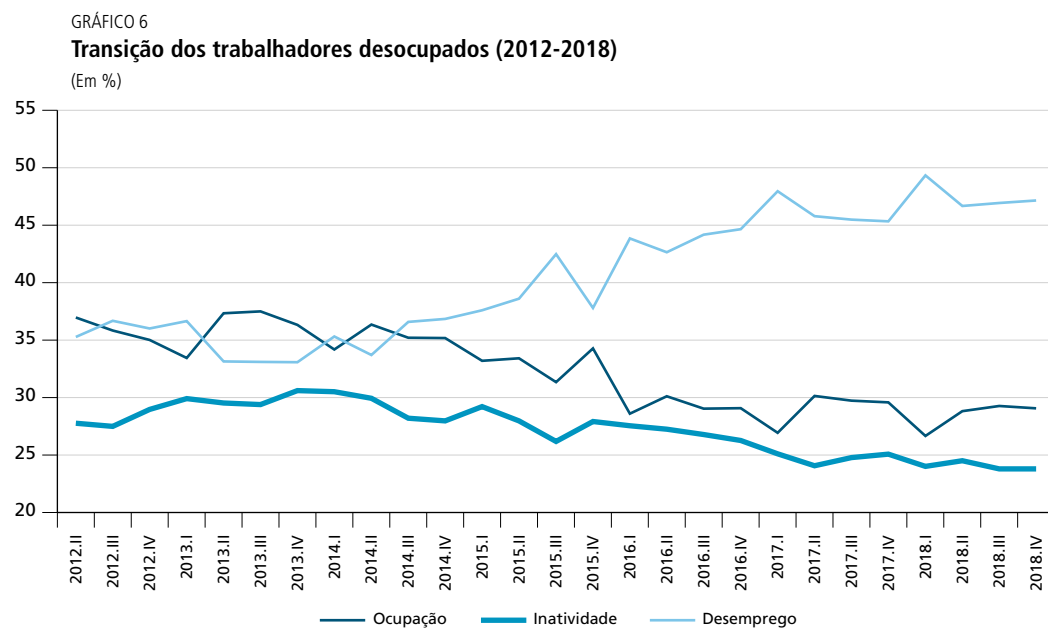
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Esse processo de lenta recuperação da ocupação vem impedindo um recuo mais significativo da população desocupada, consolidando um cenário de desemprego alto e persistente. Dessa forma, há atualmente, no Brasil, um contingente de 12,7 milhões de pessoas desocupadas, cujo tempo de permanência no desemprego vem crescendo sistematicamente. De acordo com os dados da PNAD Contínua, no último trimestre de 2018, 26% dos desempregados estavam procurando uma ocupação há mais de dois anos (gráfico 5). Conseqüentemente, no último trimestre de 2018, 48% dos desocupados se mantiveram nesta situação durante todo o período, o que significa um aumento de 15 p.p. em relação ao observado no ponto mais baixo da série (33%), ocorrido no fim de 2013 (gráfico 6).

GRÁFICO 5  
**Proporção de trabalhadores desocupados por tempo de procura (2012-2018)**  
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.



## 2 ANÁLISE DOS DADOS DESAGREGADOS E DE TRANSIÇÃO

De forma desagregada, os resultados obtidos por meio da PNAD Contínua trimestral e expostos na tabela 1 revelam que, no último trimestre de 2018, na comparação interanual, a taxa de desemprego apresentou trajetória distinta entre os segmentos pesquisados. Partindo-se do corte por região, observa-se que, enquanto o Norte e o Nordeste registraram uma aceleração da taxa de desocupação, as demais regiões apontaram recuo. No caso do Nordeste, as maiores altas vieram da Bahia, de Sergipe e do Rio Grande do Norte, com incrementos de 2,4 p.p., 1,5 p.p. e 1,2 p.p., entre 2018 e 2017 (apêndice A, tabela A.1). Em relação ao Norte, o destaque negativo ficou por conta do desempenho de Roraima, cuja taxa de desocupação avançou pela quinta vez consecutiva, atingindo patamar de 14,0% no último trimestre de 2018, bem acima do registrado nesse mesmo período de 2017 (9,4%). Em contrapartida, a região Centro-Oeste foi a que apresentou o melhor comportamento no último trimestre de 2018, beneficiada pela retração de 1,2 p.p. nas taxas de desocupação de Goiás e do Distrito Federal. A análise por gênero revela que, no último trimestre do ano, enquanto a desocupação entre as mulheres se manteve praticamente estável (13,4% em 2017 e 13,5% em 2018), a dos homens recuou levemente, de 10,5% para 10,1%. De modo semelhante, também houve uma pequena retração nas taxas de desemprego entre os chefes de família e os residentes nas regiões metropolitanas (RMs).

TABELA 1  
**Taxa de desemprego (2016-2018)**  
 (Em %)

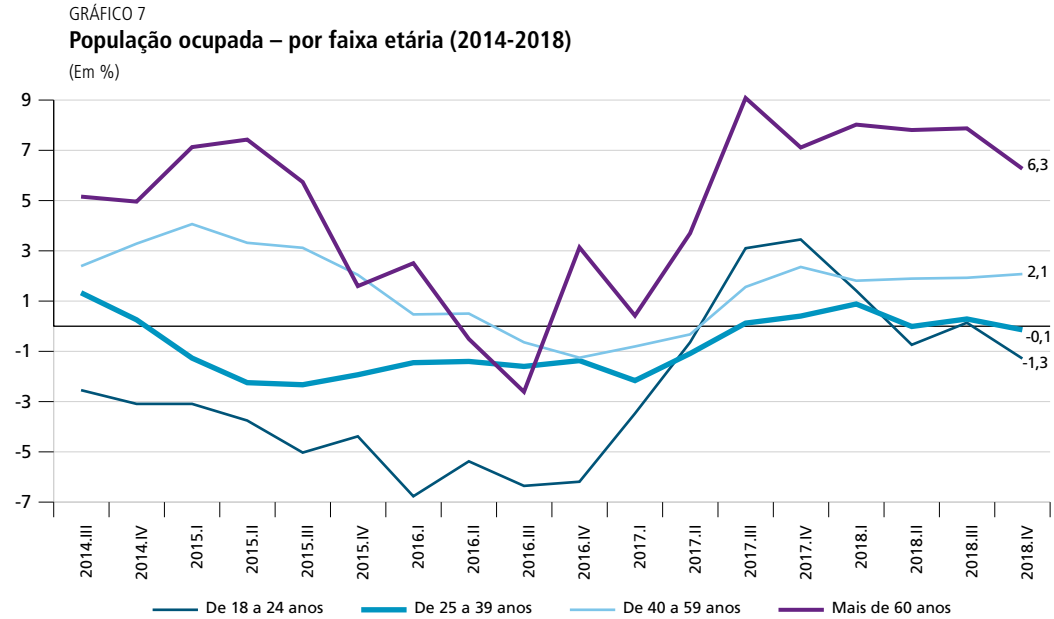
	2016		2017				2018			
	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	
<b>Brasil</b>	<b>12,0</b>	<b>13,8</b>	<b>13,0</b>	<b>12,4</b>	<b>11,8</b>	<b>13,1</b>	<b>12,4</b>	<b>11,9</b>	<b>11,6</b>	
Centro-Oeste	10,9	12,1	10,6	9,7	9,4	10,5	9,5	8,9	8,5	
Nordeste	14,4	16,3	15,9	14,8	13,8	15,9	14,8	14,4	14,4	
Norte	12,7	14,2	12,5	12,2	11,3	12,7	12,1	11,5	11,7	
Sudeste	12,3	14,2	13,6	13,2	12,6	13,8	13,2	12,5	12,1	
Sul	7,7	9,3	8,4	7,9	7,7	8,4	8,2	7,9	7,3	
Masculino	10,7	12,2	11,5	11,0	10,5	11,6	11,0	10,5	10,1	
Feminino	13,8	15,8	14,9	14,2	13,4	15,0	14,2	13,6	13,5	
18 a 24 anos	25,9	28,8	27,3	26,5	25,3	28,1	26,6	25,8	25,2	
25 a 39 anos	11,2	12,8	12,0	11,3	10,8	11,9	11,5	11,0	10,7	
40 a 59 anos	6,9	7,9	7,6	7,4	7,0	7,8	7,5	6,9	6,9	
Mais de 60 anos	3,4	4,6	4,5	4,3	4,2	4,6	4,4	4,5	4,0	
Não chefe de família	16,0	18,1	17,1	16,4	15,3	17,2	16,3	15,6	15,3	
Chefe de família	7,2	8,4	7,9	7,6	7,4	8,1	7,8	7,3	7,1	
Fundamental incompleto	11,3	12,3	12,0	11,4	10,9	12,0	11,4	11,0	11,0	
Fundamental completo	13,4	15,2	15,0	14,8	13,6	14,8	13,8	13,5	13,5	
Médio incompleto	22,0	24,2	21,8	21,0	20,4	22,0	21,1	20,9	19,7	
Médio completo	13,2	15,5	14,6	14,0	13,0	14,9	14,0	13,2	12,8	
Superior	7,6	9,2	8,3	7,9	7,8	8,7	8,4	7,8	7,5	
Região metropolitana	13,5	14,9	14,7	14,1	13,7	14,7	14,4	13,8	13,3	
Não região metropolitana	10,9	12,9	11,7	11,2	10,3	11,9	10,9	10,4	10,3	

Fonte: PNAD Contínua do IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

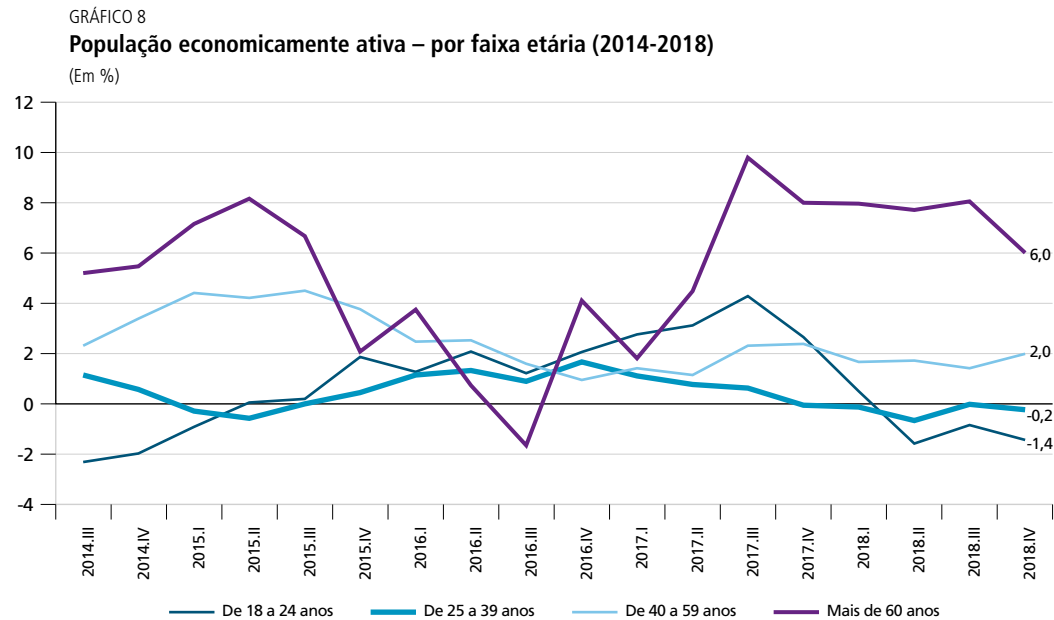
A análise da desocupação por idade revela que, embora haja um leve recuo em todas as faixas etárias, este movimento é resultado de dinâmicas diferentes. No caso dos dois segmentos mais jovens (de 18 a 24 anos e de 25 a 39 anos), observa-se que, em ambos os casos, a retração de 0,1 p.p. na taxa de desemprego no último trimestre de 2018, na comparação interanual, não se deu pela expansão da ocupação, como é desejável, mas sim pela queda da força de trabalho. De fato, os gráficos 7 e 8 mostram que, enquanto as POs com idades entre 18 e 24 anos e 25 e 39 anos recuaram 1,3% e 0,1%, as PEAs destes segmentos caíram 1,4% e 0,2%, respectivamente. Já no caso das outras duas categorias, as ligeiras quedas na desocupação foram provenientes de uma expansão da ocupação em ritmo superior ao da força de trabalho, com destaque para a trajetória dos indicadores referentes à faixa etária mais alta, que continuam apresentando taxas de crescimento bem acima das demais.

Apesar do fato de registrarem a maior taxa de desemprego e a retração mais acentuada na ocupação, a situação menos favorável dos jovens no mercado de trabalho é ratificada pelos microdados de transição. Embora, no quarto trimestre de 2018, a parcela de desocupados com idade entre 18 e 24 anos que conseguiram uma ocupação tenha se mantido estável (gráfico 9), enquanto a proporção dos ocupados que transitaram para

o desemprego tenha recuado ligeiramente (gráfico 10), essa parcela da população ainda é a que possui a menor probabilidade de ser contratada, além de ter a maior chance de ser demitida.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Variação interanual.

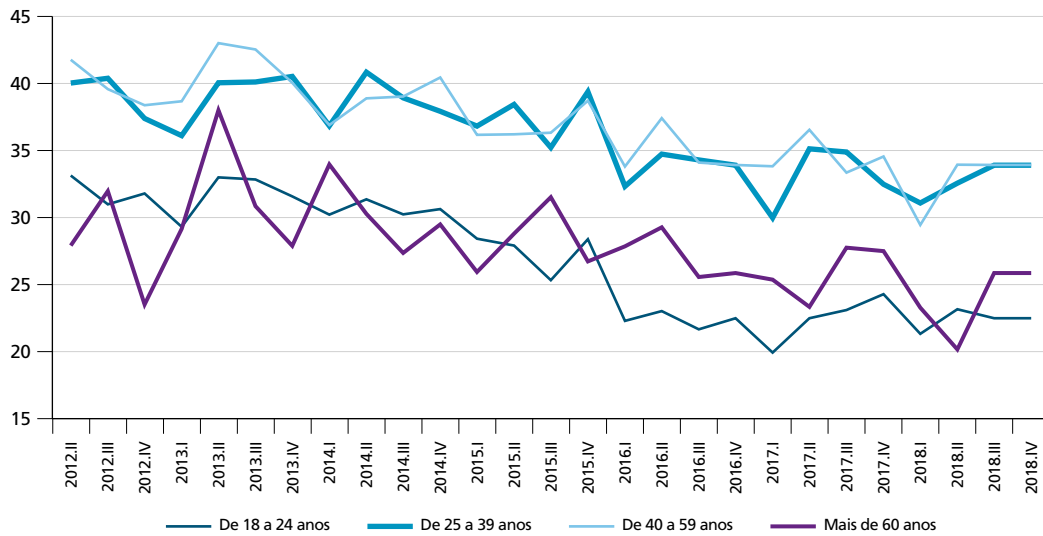


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Variação interanual.

GRÁFICO 9

**Proporção de desocupados que transitaram para a ocupação – por faixa etária (2012-2018)**

(Em %)



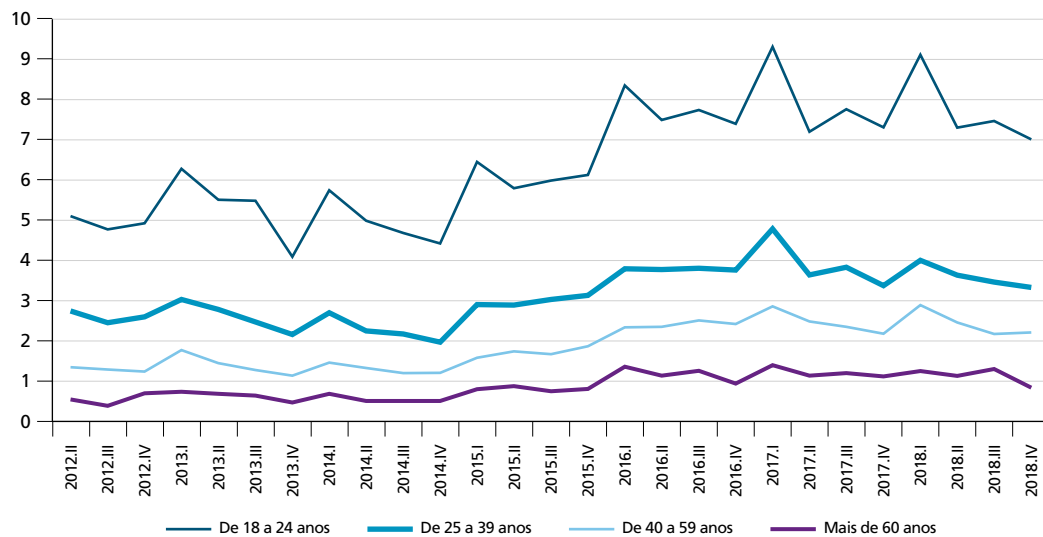
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 10

**Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego – por faixa etária (2012-2018)**

(Em %)



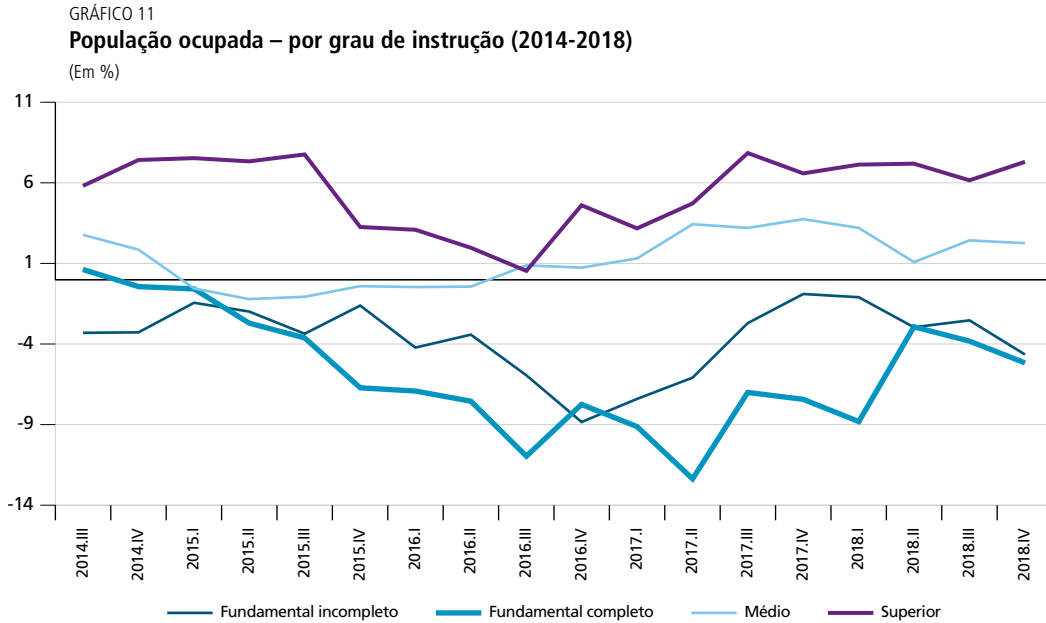
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

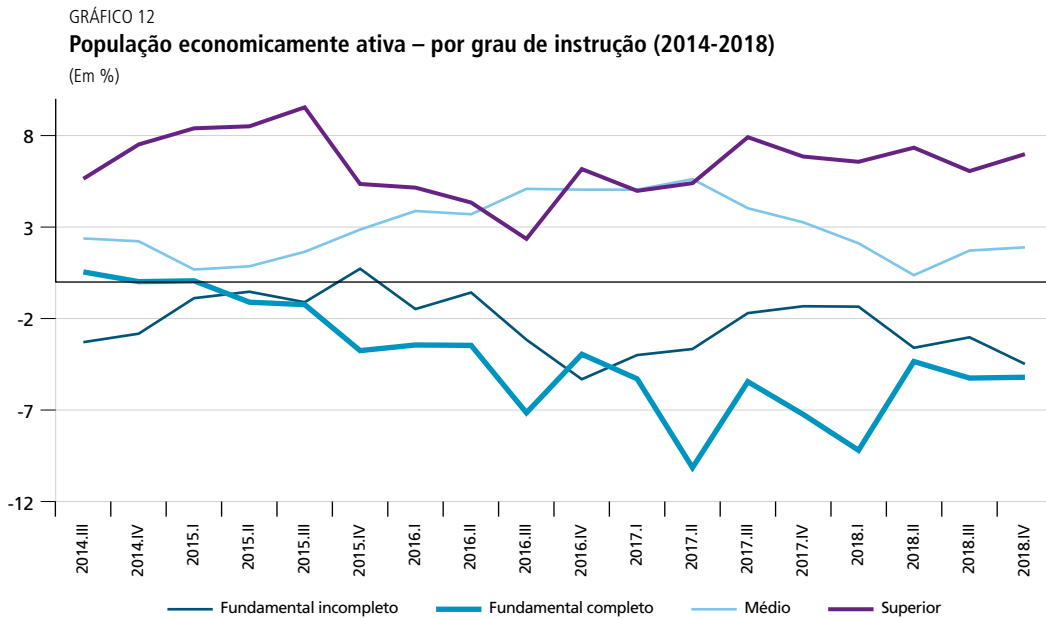
Os dados desagregados por escolaridade revelam que, no quarto trimestre de 2018, houve um avanço da taxa de desemprego nos dois segmentos de menor escolaridade e uma queda da desocupação para os demais subgrupos, com destaque para o contingente de trabalhadores com o ensino médio incompleto, cujo desemprego recuou 0,7 p.p. na comparação interanual. De acordo com os gráficos 11 e 12, nota-se que o aumento do desemprego entre os menos escolarizados só não foi mais acentuado por conta da



retração da força de trabalho, tendo em vista que, pelo terceiro trimestre consecutivo, a ocupação desses dois conjuntos de trabalhadores vem recuando em termos interanuais. Em sentido oposto, a população ocupada com ensino médio e ensino superior mantém uma trajetória de aceleração, com taxas de crescimento acima das registradas na força de trabalho, garantindo sucessivos recuos da desocupação.

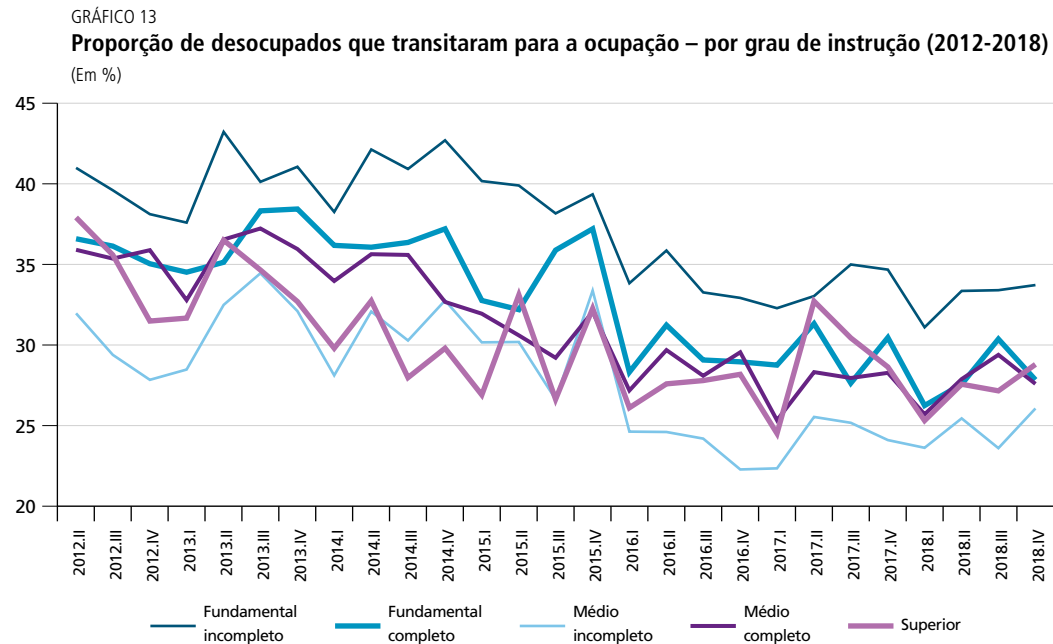


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Variação interanual.



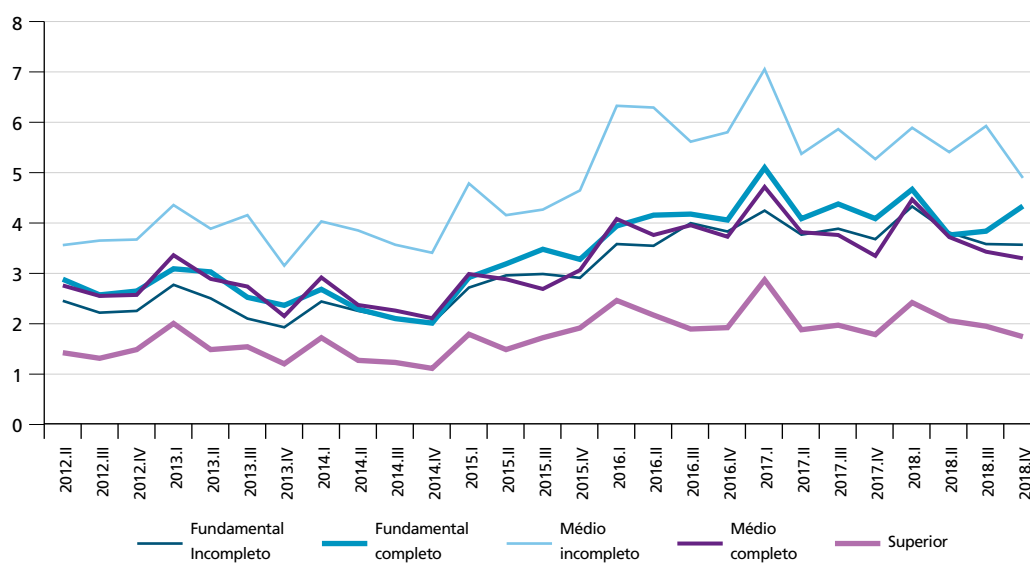
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Variação interanual.

Os microdados de transição corroboram o cenário mais favorável aos trabalhadores de maior escolaridade. Segundo o gráfico 13, no último trimestre de 2018, entre todos os desocupados que conseguiram uma nova colocação, os segmentos com nível médio e superior foram os que apresentaram, relativamente, os melhores desempenhos. Na outra ponta, a análise dos ocupados que perderam seus empregos no quarto trimestre de 2018 revela que a única alta ocorreu na parcela dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto (gráfico 14). Entretanto, deve-se pontuar que esse processo de aumento da força de trabalho mais escolarizada em detrimento de uma menos escolarizada vem ocorrendo também na população em idade ativa (PIA) e reflete uma melhoria no grau de instrução da população brasileira ao longo dos últimos anos, resultante não apenas de uma permanência maior nos ensinos fundamental e médio, mas também pelo aumento nos acessos às universidades.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 14  
**Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego – por grau de instrução (2012-2018)**  
 (Em %)

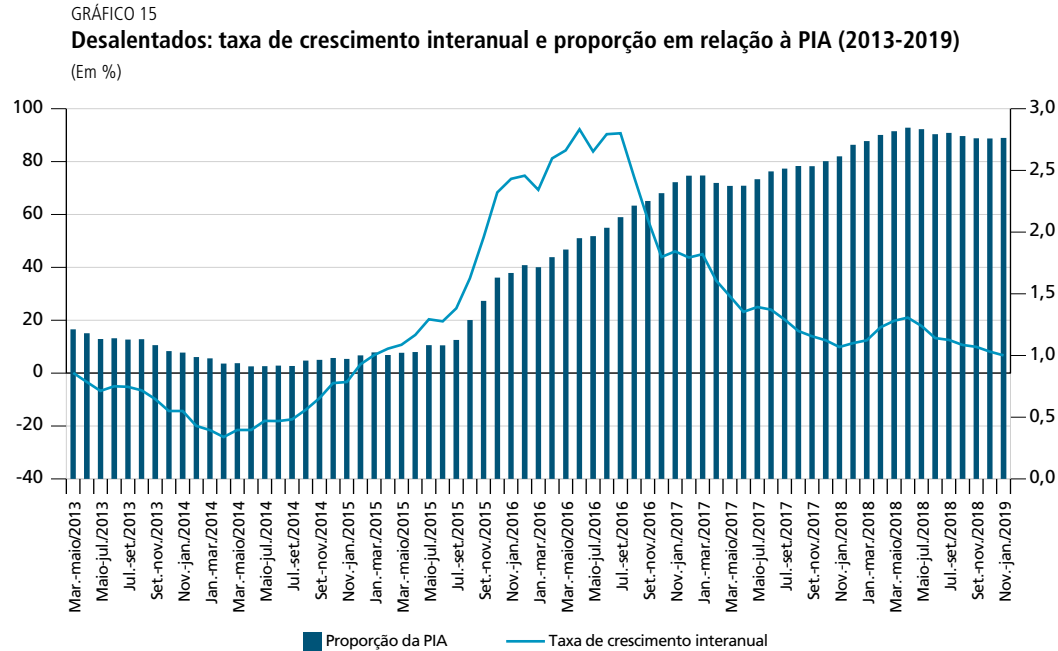


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Adicionalmente a essa lenta expansão da população ocupada e seus efeitos limitadores sobre o recuo da taxa de desocupação, observa-se que, segundo os dados da PNAD Contínua, boa parte desse crescimento da ocupação ocorre no mercado informal. De acordo com o IBGE, no último trimestre móvel, encerrado em janeiro de 2019, embora a população ocupada tenha se expandido 0,9%, na comparação interanual, esta ocorreu, sobretudo, pelo aumento do contingente de trabalhadores por conta própria (3,1%) e pelos empregados no setor privado sem carteira assinada (2,9%). No caso dos trabalhadores com carteira no setor privado, os dados revelam que não só houve uma retração de 1,1% neste tipo de ocupação, mas também que esse ritmo de queda de empregos formais voltou a acelerar nos últimos dois trimestres móveis. De fato, mesmo o Caged, cujos dados mostram um desempenho melhor do mercado formal, indica que nos últimos meses o ritmo de criação de empregos com carteira vem perdendo intensidade. Nota-se ainda que uma parte considerável dos novos empregos criados, segundo o cadastro, são vagas de trabalho parcial ou intermitente. De abril de 2018 a janeiro de 2019, dos 225.917 postos de trabalho gerados pela economia, 13.161 são contratos de trabalho parcial e 39.765 são contratos intermitentes – ou seja, 23% do saldo total.

Por fim, o comportamento do desalento e da subocupação ajuda a compor esse cenário de emprego pouco animador. Segundo a PNAD Contínua, a partir do início de 2015, o número de pessoas fora da força de trabalho por motivos associados ao

desalento<sup>1</sup> registra uma trajetória ascendente, embora, na margem, se verifique uma leve desaceleração. Apesar deste recuo na taxa de variação interanual, no trimestre móvel encerrado em janeiro de 2019, o desalento na economia brasileira foi 6,7% maior que o observado no mesmo período do ano anterior, atingindo 4,72 milhões de pessoas. Em relação ao total da PIA, a parcela de desalentados vem se mantendo constante, porém em níveis considerados altos, próximos a 2,8% (gráfico 15).

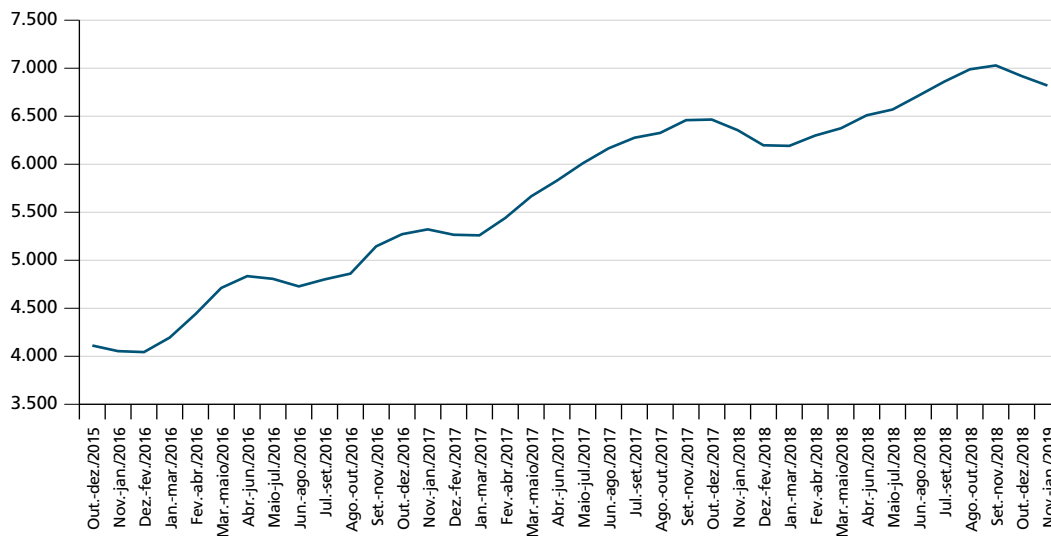


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

No tocante à subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, os dados mostram uma expansão continuada da parcela de ocupados que trabalham menos de quarenta horas semanais, mas que estão disponíveis e/ou gostariam de trabalhar mais. Em janeiro de 2019, no encerramento do último trimestre móvel, 6,8 milhões de trabalhadores faziam parte desse contingente (gráfico 16), indicando uma alta de 7,3% na comparação interanual. Dessa forma, a taxa combinada de desocupação e subocupação mostrou nova aceleração, em janeiro de 2019, chegando a 18,5%, mantendo-se 0,03 p.p. acima da registrada no mesmo período de 2018 (gráfico 17).

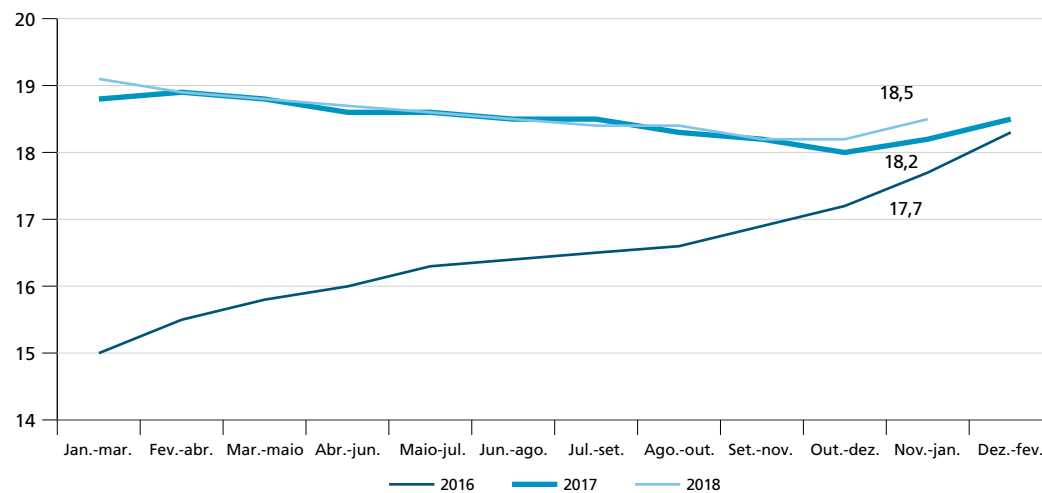
1. Tal como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), consideramos como motivos associados ao desalento as seguintes categorias de respostas à pergunta sobre a razão de o indivíduo não ter buscado emprego na semana de referência: *i)* não conseguia trabalho adequado; *ii)* não tinha experiência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

GRÁFICO 16  
**População subocupada por insuficiência de horas trabalhadas (2015-2019)**  
 (Em milhares de pessoas)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 17  
**Taxa combinada de desocupação e subocupação por insuficiência de horas trabalhadas (2016-2018)**  
 (Em %)

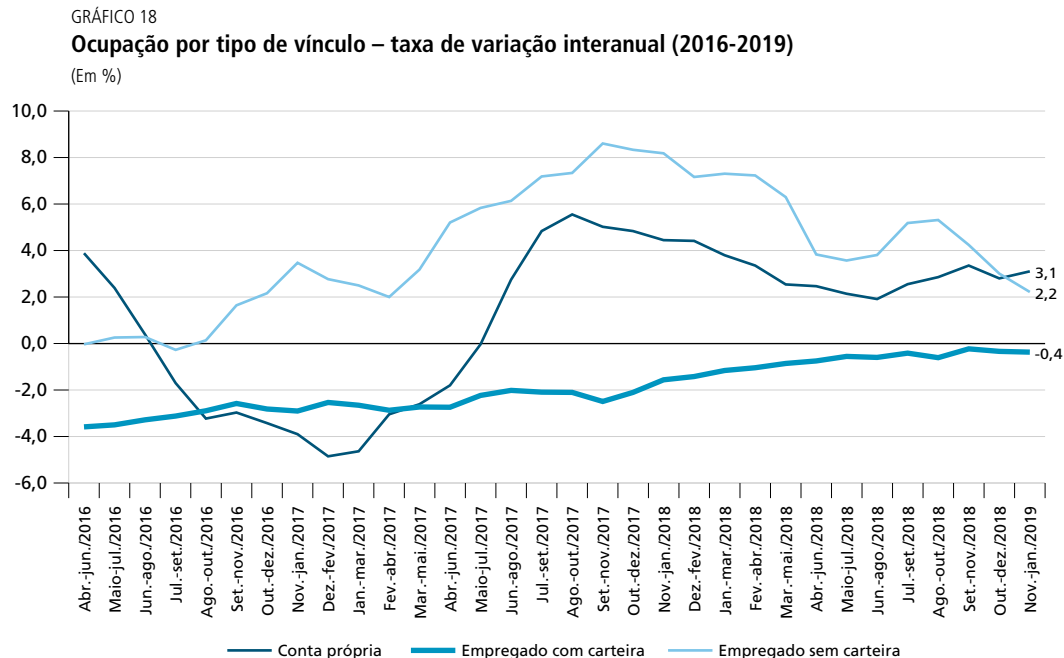


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

### 3 GRAU DE FORMALIDADE

O gráfico 18 revela que as taxas de crescimento interanual da população ocupada por posição na ocupação vêm sofrendo algumas alterações importantes, que ajudam a entender a perda de intensidade em 2018 do crescimento da população ocupada mencionada anteriormente. Nesse mesmo período, há uma queda na intensidade do crescimento interanual do emprego sem carteira assinada (emprego informal). A taxa de crescimento interanual desse tipo de emprego passa de 7,3%, no primeiro trimestre de 2018, para 3,0%, no quarto trimestre de 2018 – e para 2,2% no último trimestre móvel, encerrado em janeiro de 2019.

O gráfico mostra que esse movimento na taxa de crescimento interanual do emprego sem carteira não foi acompanhado por movimentos com a mesma intensidade nas taxas de crescimento do emprego com carteira e do contingente de trabalhadores por conta própria. Logo, podemos dizer que a perda de intensidade do crescimento interanual do emprego sem carteira foi determinante para a perda de intensidade do crescimento do total de ocupados.

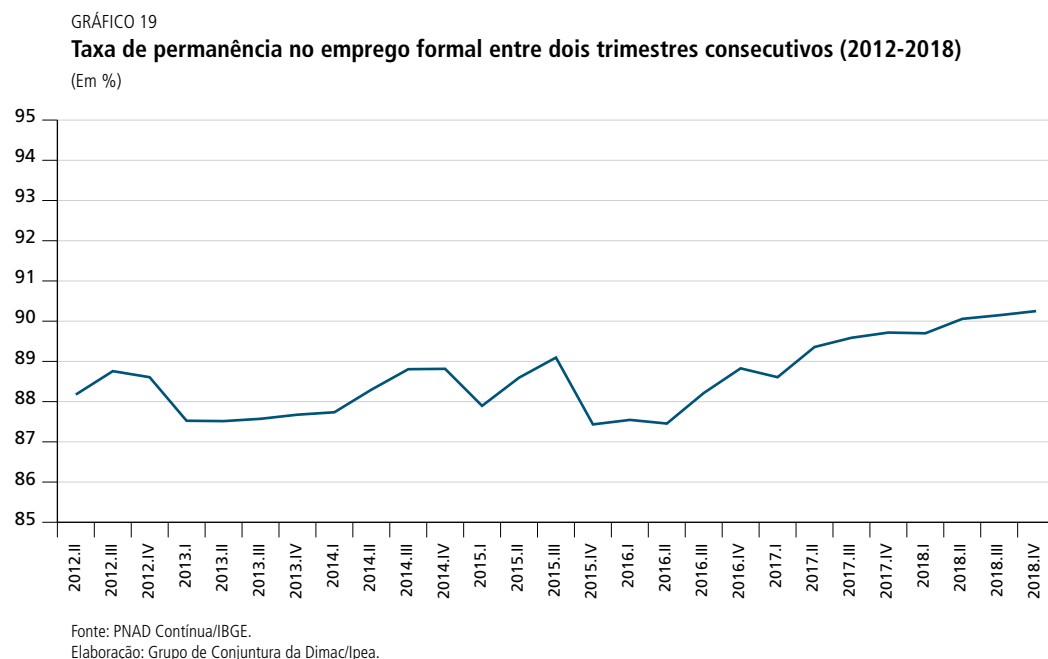


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

Em relação ao emprego com carteira assinada (emprego formal), deve-se destacar um contraste entre as taxas de crescimento registradas nos últimos dois trimestres com as que vinham sendo registradas nos últimos dois anos. Durante todo esse período, a população ocupada com carteira assinada apresentou retração. No entanto, esta retração vinha se tornando cada vez menos intensa, passando de -3,6%, no segundo trimestre de 2016, para -0,4%, no terceiro trimestre de 2018; o que vinha nutrindo uma esperança para se alcançar taxas positivas do crescimento interanual no início de 2019. Porém, há uma estagnação nas taxas de crescimento interanual do emprego formal em -0,4% nos

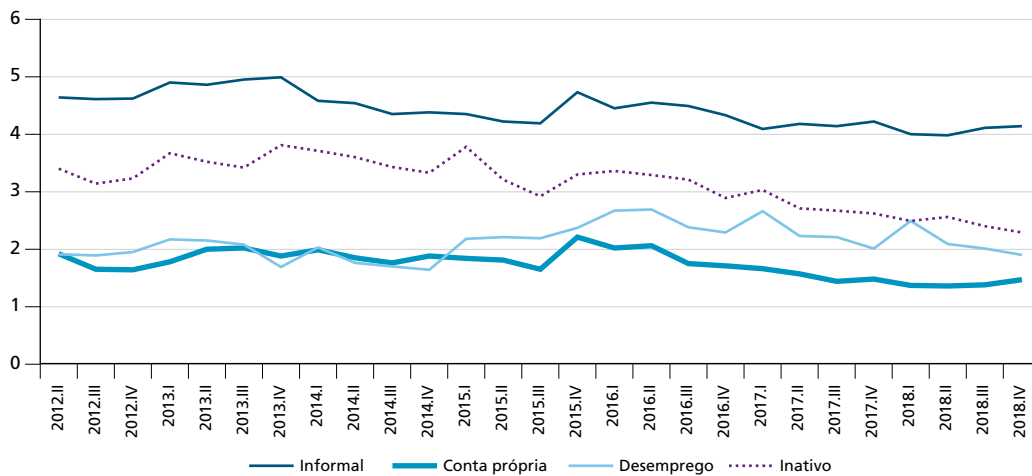
dois últimos trimestres de 2018 – e também no último trimestre móvel encerrado em janeiro de 2019 –, de forma a postergar a expectativa mencionada e contribuir para a desaceleração registrada no agregado da população ocupada.

Adicionalmente, as estatísticas de transição da PNAD Contínua também corroboram essa inflexão do mercado de trabalho formal. O gráfico 19 aponta que desde 2016 vinha crescendo a porcentagem de trabalhadores formais que permanecem nessa mesma posição: 87,5% dos trabalhadores em empregos formais permaneceram nessa posição no segundo trimestre de 2016. Já no segundo trimestre de 2018, essa taxa de permanência no formal passa para 90,1%. Daí em diante, a taxa de permanência no emprego formal estabiliza, registrando 90,2% no quarto trimestre de 2018.



Esse indício de estagnação na taxa de permanência no emprego formal pode ser relacionado a uma inflexão no comportamento do fluxo de trabalhadores que saem do emprego formal e passam para o emprego informal ou para ocupações por conta própria. Ambos os fluxos vinham declinando entre os segundos trimestres de 2016 e 2018, e passaram a registrar aumentos desde então, conforme ilustrado no gráfico 20. No segundo trimestre de 2016, 4,54% dos trabalhadores em empregos formais transitaram para empregos informais e 2,05%, para posições por conta própria. No segundo trimestre de 2018, as magnitudes desses fluxos passaram para 3,97% e 1,35%, respectivamente; ao passo que no quarto trimestre de 2018 tínhamos 4,13% dos trabalhadores em empregos formais transitando para empregos informais e 1,46%, para posições por conta própria.

GRÁFICO 20  
**Transição de trabalhadores formais (2012-2018)**  
 (Em %)

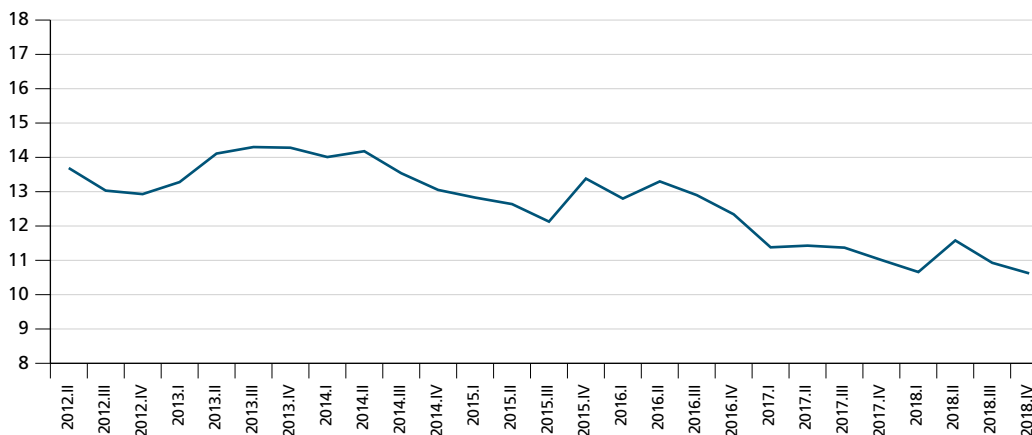


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Apesar disso, o fato positivo ilustrado no gráfico 20 é a manutenção da tendência de queda nos fluxos de saída do emprego formal que têm como destino o desemprego ou a inatividade. Ou seja, do ponto de vista dos fluxos de saída do emprego formal, é o comportamento recente do fluxo para posições associadas à informalidade que vem amortecendo a tendência de melhores perspectivas para o emprego formal que vinha se desenhando até meados de 2018.

O gráfico 21 mostra que algo semelhante ocorre com o fluxo de trabalhadores do emprego informal para o emprego formal. Após certa estabilidade (em torno de 11,5% entre os segundos trimestres de 2017 e 2018), a porcentagem de trabalhadores em empregos informais que transitaram para empregos formais passou a registrar queda nos últimos trimestres de 2018, registrando 10,6% no quarto trimestre de 2018.

GRÁFICO 21  
**Transição do emprego informal para o formal entre dois trimestres consecutivos (2012-2018)**  
 (Em %)

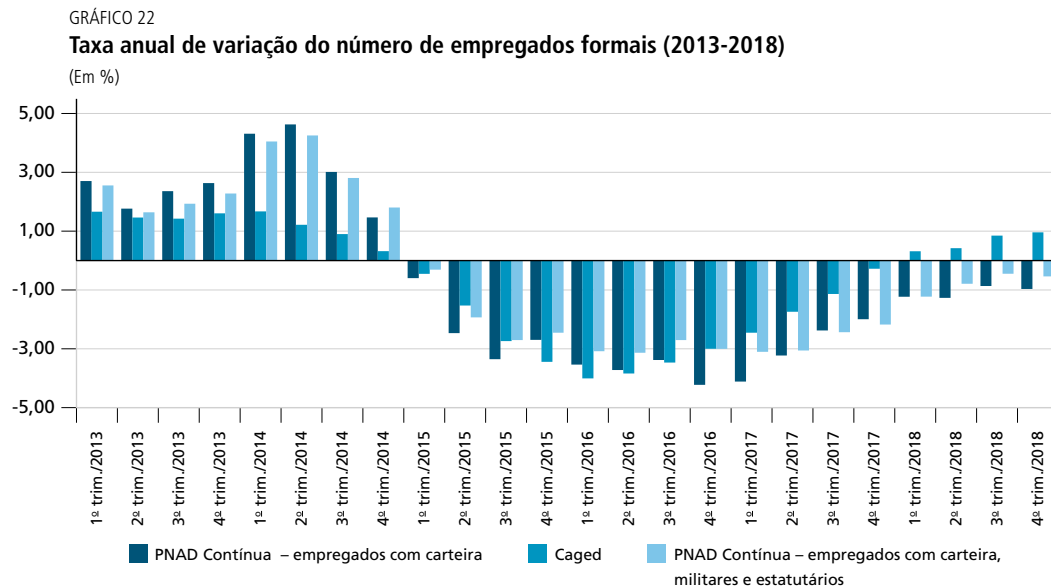


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.



Em suma, os dados da PNAD Contínua indicam que o emprego formal vinha apontando uma trajetória de retrações cada vez menores e de taxas de permanência cada vez maiores até meados de 2018. A partir daí, há uma estagnação nesses indicadores, que pode ser creditada ao comportamento recente do fluxo de trabalhadores que transitam entre o emprego formal e informal. Nos últimos trimestres, o fluxo do emprego formal para o informal apresenta um aumento ainda que de magnitude limitada, e esse movimento é reforçado por uma diminuição no fluxo de trabalhadores do emprego informal para o formal no mesmo período.

Os dados do Caged fornecem um contraponto interessante para esse quadro. Segundo essa fonte de informação, o crescimento interanual do emprego formal continuou a se recuperar ao longo de 2018, inclusive no quarto trimestre. Outra diferença relativa ao comportamento revelado pela PNAD Contínua, também indicado no gráfico 22, é que as taxas de crescimento interanual do emprego formal pelo Caged registram valores positivos em todos os trimestres de 2018, crescendo de forma monótona: de 0,32% no primeiro trimestre de 2018 para 0,96% no quarto trimestre. Cabe notar que a diferença entre o padrão reportado para a PNAD Contínua e aquele reportado para o Caged persiste mesmo se excluirmos da primeira os dados de servidores públicos e militares do emprego formal (azul escuro). Inclusive, o padrão de estagnação no crescimento interanual do emprego formal nos dois últimos trimestres de 2018 é mantido nessa amostra mais restrita.



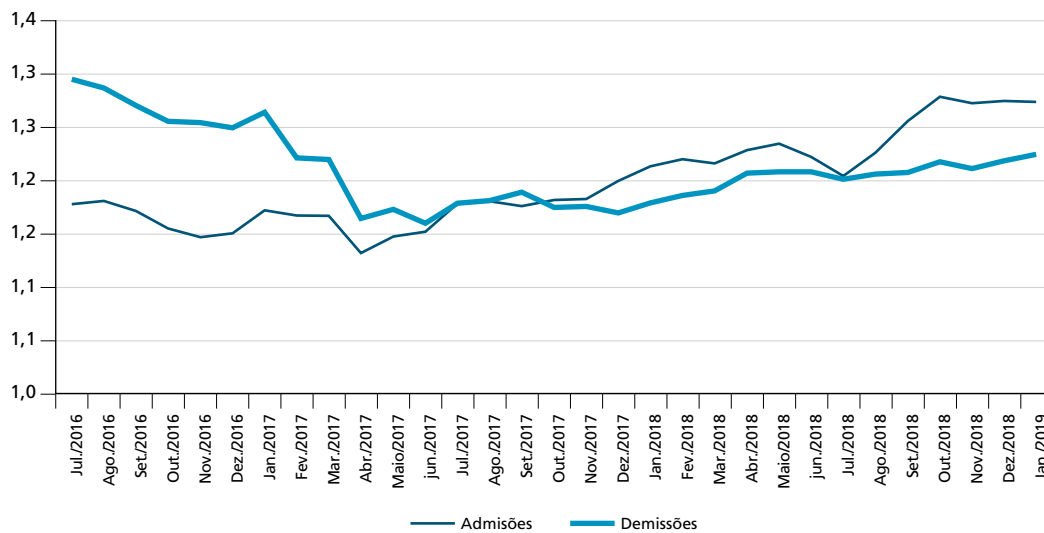
Fonte: PNAD Contínua/IBGE e Caged.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os dados de fluxos de contratação e desligamento do Caged mostram que a expansão da ocupação formal em 2018 vem ocorrendo, sobretudo, pelo aumento do número de contratações, que, desde o fim do ano passado, vem superando o contingente de demissões (gráfico 23). No entanto, ao longo dos últimos meses, há certa estagnação das contratações e uma continuidade no avanço dos desligamentos. Dessa forma, o saldo entre admitidos e desligados, que era superior a 60 mil trabalhadores em novembro, passou a ser inferior a 50 mil em janeiro de 2019.

GRÁFICO 23

**Caged: saldos mensais dessazonalizados – média móvel trimestral (2016-2019)**

(Em mil unidades)



Fonte: Caged.

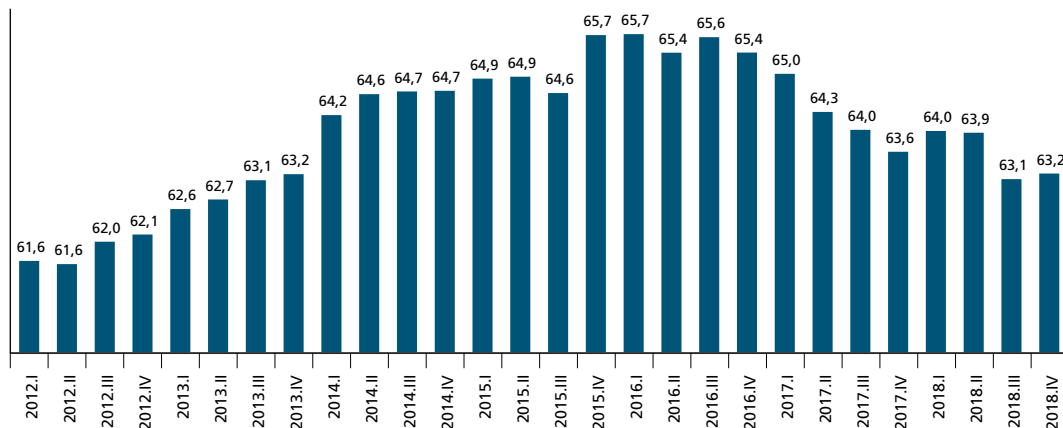
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Partindo-se da constatação de que o emprego formal, medido pela PNAD Contínua, ainda não mostra sinais de expansão, observa-se que, nos últimos trimestres, a participação de trabalhadores sem carteira e por conta própria que contribuem para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) voltou a cair, após uma expansão na primeira metade do ano. Com isso, o nível de contribuintes para o INSS continua em um patamar bem inferior aos observados no biênio 2015-2016 (gráfico 24). Na média de 2018, enquanto os empregados com carteira recuaram 2,0%, os trabalhadores sem carteira e os por conta própria que recolhem contribuições à Previdência Social avançaram 3,2% e 1,4%, respectivamente.

GRÁFICO 24

**Ocupados que contribuem para a Previdência Social (2012-2018)**

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

## 4 EMPREGO SETORIAL

A tabela 2 traz uma análise do crescimento interanual da população ocupada por setor de atividade, de forma a auxiliar na compreensão do agregado desse indicador. A tabela é dividida em dois blocos, com segmentos ligados a serviços na parte de baixo e os agregados dos demais setores na parte de cima.

Todos os setores no bloco superior da tabela 2 registram uma retração na população ocupada no quarto trimestre – ou seja, apresentam um nível de população ocupada menor em 2018 do que aquele registrado em 2017. Essa proliferação de taxas negativas de crescimento interanual na população ocupada de todos esses setores não acontecia desde o primeiro trimestre de 2017. Além disso, as taxas de crescimento interanual registradas no período de 2018 são piores do que as registradas no terceiro trimestre para todos esses setores da parte de cima da tabela.

No caso de setores como indústria, comércio e administração pública, as taxas de crescimento registradas no quarto trimestre de 2018 aprofundam uma trajetória de deterioração desse indicador ao longo de 2018. Já em outros setores, como agricultura e construção, a deterioração do crescimento interanual registrado no quarto trimestre interrompe uma trajetória de recuperação registrada ao longo de 2018.

TABELA 2  
População ocupada por setores (2017-2018)  
(Em %)

	2017				2018			
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.
Agricultura	-8,0	-8,1	-4,4	-5,1	-2,3	-1,8	1,6	-0,1
Indústria de transformação	-2,9	0,8	2,1	4,6	2,0	1,2	0,3	-1,2
Construção civil	-9,5	-9,2	-3,8	-1,9	-4,1	-2,5	-1,2	-1,7
Comércio	-1,3	0,0	2,4	1,2	1,5	-0,1	0,1	-0,5
Administração pública	-3,1	-3,1	-2,9	-5,3	1,6	0,4	-0,1	-0,6
Transporte e correios	10,3	2,9	2,6	-1,0	2,3	0,6	-0,3	4,3
Alojamento e alimentação	11,0	12,9	12,0	8,7	5,7	2,6	2,6	2,8
Intermediação financeira e imobiliária e serviços à empresas	2,5	1,4	5,1	4,2	1,3	0,9	1,1	2,1
Saúde e educação	-1,4	-0,4	2,0	2,9	3,8	5,2	4,7	5,5
Outros serviços	2,1	7,8	5,0	8,7	10,4	6,0	8,9	5,4
Serviços domésticos	-2,9	-2,9	0,4	4,2	2,5	1,6	0,8	-2,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
Obs.: Taxa de variação interanual.

De acordo com o bloco inferior da tabela 2, verifica-se que, à exceção dos serviços domésticos, todos os demais segmentos do setor de serviços registram taxas de crescimento interanual positivas para a população ocupada no quarto trimestre de 2018. Vale destacar os subgrupos: transporte e correios; saúde e educação; e serviços pessoais e outros, com altas de 4,3%, 5,5% e 5,4%, respectivamente.

Na tabela 3, detalhamos o crescimento interanual da população ocupada de cada setor no quarto trimestre de 2018 por tipo de vínculo. Dos treze setores da economia expostos nessa tabela, apenas três deles (agricultura, administração pública e serviços de educação e saúde) apresentaram expansão do emprego com carteira no quarto trimestre de 2018. Em contrapartida, tanto a ocupação por conta própria como o emprego sem carteira registraram retração apenas em três setores. De forma complementar, vale destacar que as taxas de crescimento positivas para o emprego formal registradas em três setores no quarto trimestre de 2018 são todas inferiores a 3%. No entanto, o setor de transporte e correios, bem como o de saúde e educação, registra crescimento de 14,1% e 21,9% entre os ocupados por conta própria e de 9,9% e 9,2% para o emprego sem carteira. Em suma, entre os setores, o crescimento da população ocupada é bem menos frequente e bem menos intenso para vínculos empregatícios formais.

TABELA 3

**PNAD Contínua: população ocupada por setores e posição na ocupação (quarto trimestre de 2018)**

(Em %)

	Taxa de variação interanual		
	Com carteira	Sem carteira	Conta própria
<b>Total</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>
Agricultura	1,6	1,1	-2,2
Indústria transformação	-1,5	-4,8	3,4
Indústria extrativa	-7,3	6,3	-13,1
SIUP	-2,2	-8,8	21,8
Construção civil	-4,2	-1,1	-1,0
Comércio	-0,7	0,1	-0,9
Intermediação financeira e imobiliária e serviços à empresas	-0,3	9,4	5,2
Transporte	-3,0	9,9	14,1
Serviços pessoais	-6,1	7,6	7,6
Administração pública	0,9	-5,8	---
Saúde e educação	2,9	9,2	21,9
Alojamento e alimentação	-1,4	8,8	1,6
Serviços domésticos	-5,0	-1,0	---

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: Taxa de variação interanual.

TABELA 4

**PNAD Contínua: ocupação em setores selecionados (quarto trimestre de 2018)**(Em %)<sup>3</sup>

	Com carteira <sup>1</sup>	Sem carteira <sup>2</sup>	Conta própria
Transporte – total	-2,97	9,87	14,07
Transporte terrestre	-2,48	17,76	12,89
Transporte aquaviário	4,05	9,08	8,88
Transporte aéreo	-10,24	-76,94	-
Armazenamento e atividades auxiliares de transporte	-5,19	-11,48	-10,33
Correios e outras atividades de entrega	-2,24	-34,55	104,20
Saúde e educação	2,93	9,19	21,89
Educação	4,34	7,08	31,25
Atividades de atenção à saúde humana (AASH)	1,33	17,55	21,08
AASH integradas com assistência social <sup>3</sup>	-5,16	-25,30	-21,81
Serviços de assistência social em alojamentos	-25,23	3,58	-

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Empregados com carteira, estatutários e militares.<sup>2</sup> Empregados sem carteira e trabalhadores não remunerados.<sup>3</sup> Taxa de variação interanual.

Obs.: Inclui atividades prestadas em residências coletivas e particulares.

## BOX 1

**Crescimento recente da ocupação nos setores de transporte e correios; e saúde e educação**

Vimos ao longo do texto que dois segmentos do setor de serviços se destacam por apresentarem uma expansão da população ocupada impulsionada por forte elevação do emprego informal e das ocupações por conta própria. São eles: transporte e correios; e saúde e educação. Neste *box*, apresenta-se uma descrição mais detalhada desses segmentos, de acordo com os subsetores ilustrados na tabela 3.

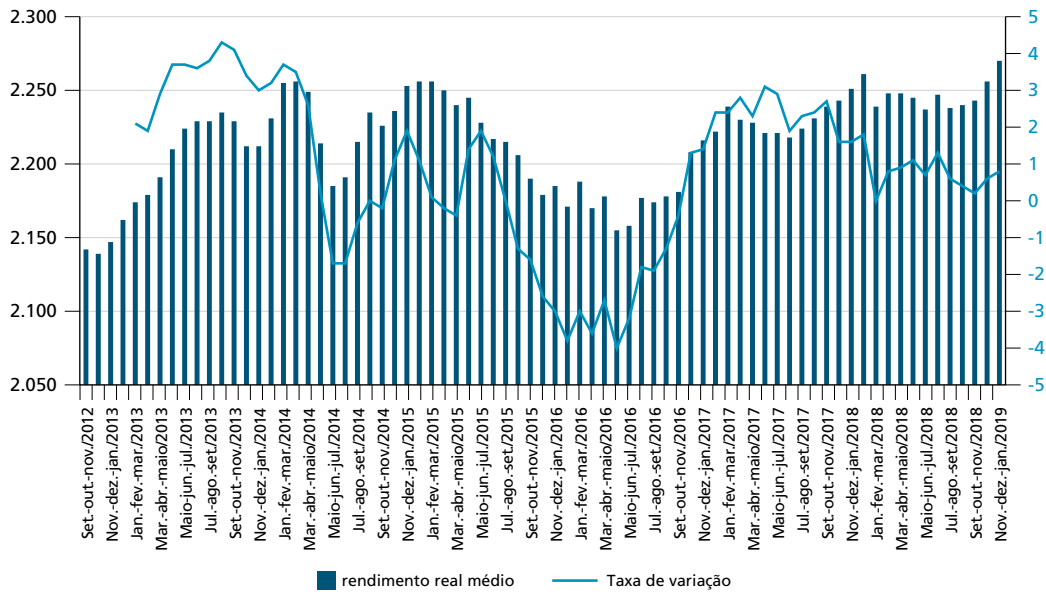
No segmento transporte e correios, o emprego informal registra uma forte aceleração no subsetor transporte terrestre. Nesse mesmo setor, a ocupação por conta própria expande-se fortemente no subsetor correios e outras atividades de entrega. O subsetor de transporte terrestre também apresenta um crescimento considerável da ocupação por conta própria. É possível que os resultados de ambos os subsetores destacados tenham sido afetados pelo crescimento dos serviços providos por aplicativos de celular de transporte de pessoas por carro particular e de entregas por meio de motocicletas.

Em saúde e educação, tanto o emprego informal como a ocupação por conta própria apresentam altas taxas de crescimento para o subsetor atividades de atenção à saúde humana. Em particular, a ocupação por conta própria também registra um crescimento considerável no subsetor de educação.

**5 RENDIMENTOS**

Os rendimentos reais médios mantiveram uma trajetória ascendente ao longo de 2018. De acordo com os dados da PNAD Contínua, no trimestre móvel encerrado em janeiro de 2019, o rendimento médio real habitualmente recebido registrou alta de 0,8% na comparação com o trimestre encerrado em janeiro de 2018, tendo atingido o valor de R\$ 2.270,00, como mostra o gráfico 25.

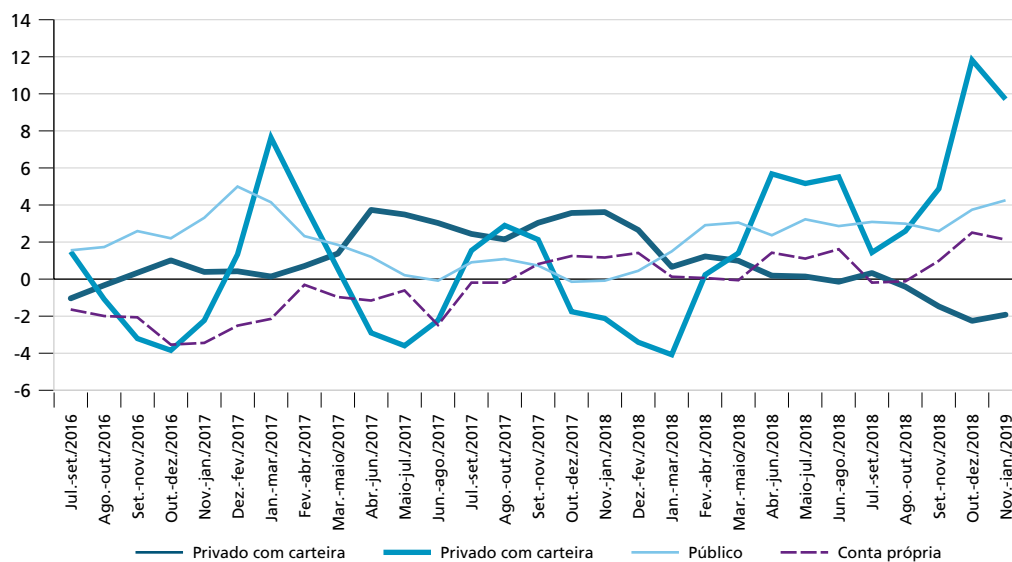
GRÁFICO 25  
**PNAD Contínua: rendimento médio real**  
 (Em R\$ e %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Valor absoluto e taxa de variação interanual.

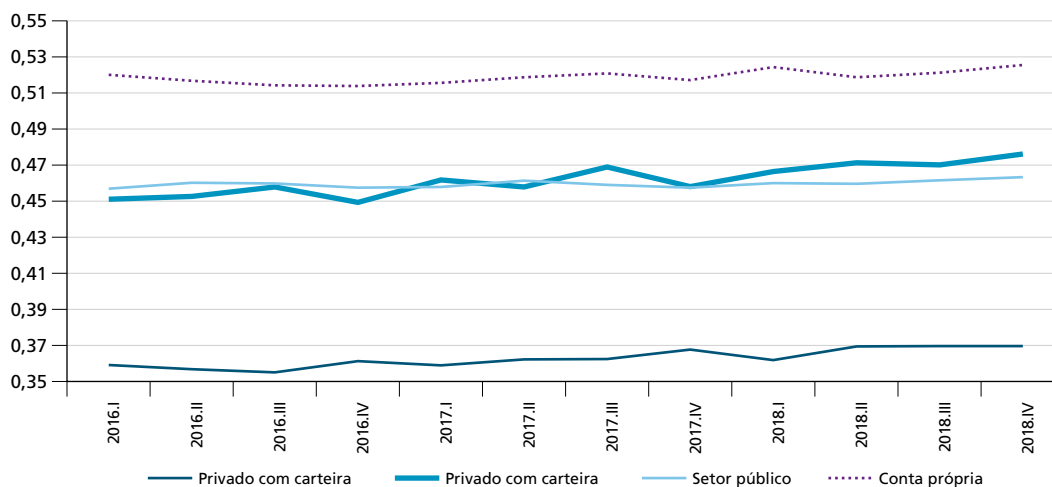
Na abertura por vínculo de ocupação, excluindo-se os empregadores, os dados da PNAD Contínua revelam que apenas o setor privado com carteira (-2,0%) apresentou queda real de rendimentos no último trimestre móvel encerrado em janeiro (gráfico 26). O destaque positivo ficou por conta do setor privado sem carteira – exclusive trabalhadores domésticos –, cujos rendimentos apontaram elevação de 9,7%. Boa parte desse aumento mais expressivo é explicada pela crescente desigualdade entre os trabalhadores sem carteira (gráfico 27). Por exemplo, quando a renda média é calculada apenas com os empregados sem carteira que recebem menos de R\$ 20 mil, o crescimento interanual do rendimento médio no quarto trimestre de 2018 foi de somente 2,4%. Em relação aos rendimentos dos trabalhadores por conta própria, nota-se que apresentaram um crescimento de 2,1% no último trimestre móvel, revertendo a tendência de queda do trimestre anterior.

GRÁFICO 26  
**PNAD Contínua: rendimento médio real por tipo de vínculo**  
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Taxa de variação interanual.

GRÁFICO 27  
**Indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos por tipo de vínculo – índice de Gini**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Na desagregação salarial por diferentes recortes, os microdados mostram que, de uma maneira geral, todos os segmentos apontam alta de rendimentos reais, exceto no caso do detalhamento por grau de instrução (tabela 5). Em termos regionais, no quarto trimestre de 2018, as maiores expansões ocorreram no Nordeste e no Sudeste, com taxas de 1,4% e 2,1%, respectivamente. Destaque negativo foi a região Norte, com queda de 2,2%.

O corte por gênero revela que os rendimentos recebidos pelas mulheres apresentaram variação superior à registrada pelos homens pelo segundo trimestre consecutivo.

O detalhamento por idade e grau de instrução indica que, pelo quarto trimestre consecutivo, os trabalhadores mais jovens e com ensino fundamental incompleto registram os piores resultados, com queda nos seus rendimentos reais. Ressalta-se também que, sob a ótica do ensino, apenas os empregados com ensino médio completo apresentaram ganhos reais no último trimestre de 2018. Em relação à idade, destaca-se ainda o excelente resultado dos rendimentos dos ocupados com mais de 60 anos, cuja taxa de expansão no último trimestre foi de 2,3%, seguida em menor intensidade pelos trabalhadores com idade entre 25 e 39 anos, cujos salários aumentaram em 1,92%, mantendo assim a tendência do trimestre anterior. Por fim, as estatísticas da PNAD Contínua mostram que os chefes de família e os empregados nas regiões metropolitanas obtiveram, no quarto trimestre de 2018, ganhos reais da ordem de 1,4% e 2,1%, respectivamente.

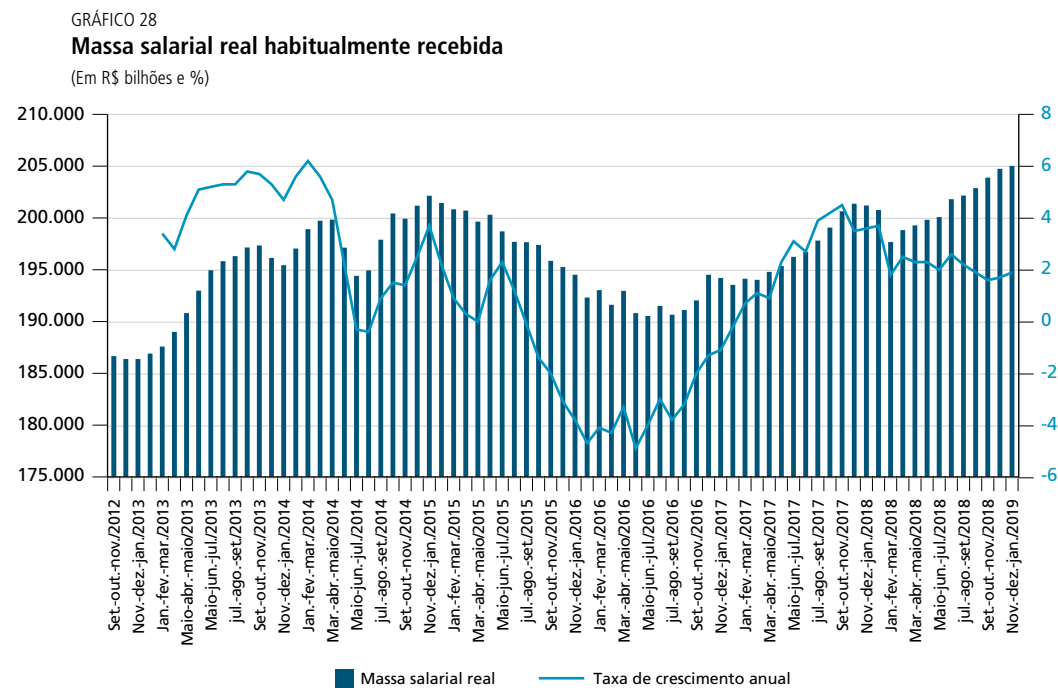
TABELA 5  
**PNAD Contínua: rendimento médio real por dados desagregados (2017-2018)**  
 (Em %)

	2017				2018			
	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.	1ª trim.	2ª trim.	3ª trim.	4ª trim.
Centro-Oeste	2,5	2,4	1,4	3,5	2,7	1,0	0,6	0,6
Nordeste	3,6	4,6	3,5	4,2	1,6	1,6	3,2	1,4
Norte	2,6	1,8	4,8	5,6	3,0	1,0	0,0	-2,2
Sudeste	-1,0	0,0	0,1	0,0	0,2	3,0	1,7	2,1
Sul	4,3	3,9	2,2	1,5	0,3	0,6	0,1	1,3
Masculino	1,1	2,5	2,2	2,6	1,7	2,6	1,0	1,0
Feminino	2,6	1,7	0,9	0,2	-0,4	1,5	2,3	2,5
18 a 24 anos	1,7	0,1	1,4	0,5	-1,2	-1,1	-2,7	-1,9
25 a 39 anos	1,2	1,7	0,9	1,2	1,0	1,1	2,2	1,9
40 a 59 anos	0,8	2,0	2,1	2,1	0,7	2,4	0,2	0,7
60 anos ou mais	2,0	3,4	0,4	0,1	0,9	2,5	4,0	2,3
Não chefe de família	4,9	4,4	3,4	2,0	-0,6	2,0	1,1	1,5
Chefe de família	-0,6	0,7	0,6	1,7	2,2	2,3	1,7	1,4
Fundamental incompleto	1,9	3,0	1,7	1,2	0,6	-0,9	-1,2	-2,1
Fundamental completo	-0,9	0,6	-0,5	-0,1	-0,3	-1,5	-1,2	-0,4
Médio incompleto	3,6	2,4	3,8	5,0	3,2	0,7	0,2	-1,8
Médio completo	0,3	-1,0	-2,3	-1,5	-1,5	0,0	0,2	0,3
Superior	-0,9	0,5	0,1	0,9	-1,1	0,3	-0,3	-1,0
Região metropolitana	0,7	1,2	1,0	1,6	0,9	2,9	2,5	2,1
Não região metropolitana	2,0	3,0	2,1	1,6	0,9	1,1	0,2	0,7

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Taxa de variação interanual.



Nesse contexto, o aumento dos rendimentos reais, conjugado à elevação da população ocupada, vem possibilitando uma expansão continuada da massa salarial real. Na comparação interanual, os dados apontam que, no último trimestre móvel, encerrado em janeiro, a massa de rendimentos real habitualmente recebida registra alta de 1,9% (gráfico 28). De forma similar ao ocorrido com os rendimentos reais, a taxa de variação da massa salarial também vem sendo amenizada pela saída da amostra de um indivíduo que reportava um valor *outlier*,<sup>2</sup> de tal modo que, com a exclusão deste entrevistado, a expansão da massa, no quarto trimestre de 2018, avança de 1,7% para 2,6%. Cabe ressaltar que a massa salarial tem sido sustentada pelos trabalhadores informais. Enquanto o crescimento da massa salarial interanual no quarto trimestre de 2018 subiu 10,7% para os trabalhadores sem carteira e 5,7% para os trabalhadores por conta própria, a massa salarial dos trabalhadores formais (com carteira e funcionários públicos) caiu 0,3%.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Valor absoluto e taxa de variação interanual.

2. Trata-se de um empregador em São Paulo, conforme mostrado em edições anteriores da *Carta de Conjuntura*, à época dos primeiros dados divulgados, contemplando esse indivíduo na amostra.

BOX 2

**Rendimentos por faixa de renda e desigualdade salarial**

Um indicador muito utilizado para inferir sobre o bem-estar dos trabalhadores é seu rendimento. Para que a evolução do rendimento reflita a variação do poder de compra do trabalhador, costuma-se deflacionar os dados de rendimento, usando-se índices de preço ao consumidor. O indicador Ipea de inflação por faixa de renda mostra que a evolução dos índices de preço pode variar por períodos consideráveis de tempo, quando se levam em consideração padrões distintos de consumo por faixa de renda.

A tabela 6 descreve as faixas de renda utilizadas para a construção do indicador Ipea de inflação por faixa de renda, que foram definidas de acordo com a renda domiciliar mensal, expressas a preços de janeiro de 2009 – período de referência da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009. As duas primeiras faixas de renda captam domicílios de baixa renda. As três faixas seguintes captam domicílios de média-baixa, média e média-alta renda. A última contém os domicílios de alta renda. Esses valores são atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, com isso, se obtêm as faixas de renda domiciliar que são utilizadas na PNAD Contínua. A tabela 6 apresenta também as faixas de renda a preços de novembro de 2018, período de referência do último trimestre disponível dessa pesquisa.

TABELA 6  
**Renda mensal domiciliar – por faixa de renda (2009 e 2018)**

Faixa de renda	Renda domiciliar (jan./2009)	Renda domiciliar (nov./2018)
Renda muito baixa	Menor que R\$ 900,00	Menor que R\$ 1.601,18
Renda baixa	Entre R\$ 900,00 e R\$ 1.350,00	Entre R\$ 1.601,18 e R\$ 2.396,57
Renda média-baixa	Entre R\$ 1.350,00 e R\$ 2.250,00	Entre R\$ 2.396,57 e R\$ 4.002,96
Renda média	Entre R\$ 2.250,00 e R\$ 4.500,00	Entre R\$ 4.002,96 e R\$ 7.948,68
Renda média-alta	Entre R\$ 4.500,00 e R\$ 9.000,00	Entre R\$ 7.948,68 e R\$ 16.011,84
Renda alta	Maior que R\$ 9.000,00	Maior que R\$ 16.011,84

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A tabela 7 mostra a distribuição de domicílios entre as faixas de renda para os últimos trimestres de 2013, 2015, 2017 e 2018. Destaca-se um aumento dos domicílios que declararam não possuir renda do trabalho e dos domicílios de renda do trabalho muito baixa.

TABELA 7  
**Proporção de domicílios por faixa de renda proveniente do trabalho (2013-2018)**  
(Em %)

Faixa de renda	4º trim. 2013	4º trim. 2015	4º trim. 2017	4º trim. 2018
Sem renda do trabalho	18,6	19,9	21,5	22,2
Renda muito baixa	27,5	28,4	29,8	30,1
Renda baixa	14,2	15	12,1	11,4
Renda média-baixa	17,3	16	16,5	17,7
Renda média	14,6	13,6	13,2	12,3
Renda média-alta	5,5	5	4,9	4,5
Renda alta	2,2	2,3	2	2,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

(Continua)

(Continuação)

Na tabela 8, mostra-se o crescimento anual da renda domiciliar por faixa de renda. Os valores dos rendimentos médios individuais e domiciliares por faixa de renda são expostos no apêndice A (tabelas A.3 e A.4). Se, ao longo de 2016, as faixas de renda intermediárias (faixas 3, 4 e 5) apresentaram um desempenho mais positivo, desde 2017, foram justamente essas faixas que mostraram pior evolução do crescimento da renda; particularmente, as faixas de renda média-baixa e renda média (3 e 4). Entretanto, nos últimos dois anos, foi a faixa de renda alta que apresentou os maiores aumentos da renda, o que evidencia o aumento da desigualdade mostrado no gráfico 29.

TABELA 8

**Rendimento médio real domiciliar por faixa de renda (2016-2018)**

(Em %)

	Renda muito baixa	Renda baixa	Renda média-baixa	Renda média	Renda média-alta	Renda alta
2016.1	-3,78	0,35	0,5	-0,28	0,93	1,19
2016.2	-3,77	-0,54	1,13	-0,33	-0,37	-3,88
2016.3	-4,45	-3,24	-1,06	-0,23	0,11	-4,97
2016.4	-2,22	-1,56	0,29	1,14	0,68	-1,72
2017.1	-1,87	-1,52	-0,84	-1,32	-1,69	-4,03
2017.2	4,68	2,5	-0,73	-0,8	1,77	5,12
2017.3	5,89	2,92	-0,94	-0,4	1,87	8,92
2017.4	5,91	2,26	-0,89	-0,61	1,85	7,64
2018.1	5,33	3,32	-0,06	-0,39	1,34	7,05
2018.2	-0,32	0,09	0,59	0,04	-1,93	0,65
2018.3	-1,93	-1,37	-0,35	-0,23	-3	1,76
2018.4	0,27	0,45	2,13	4,94	2,32	0,82

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

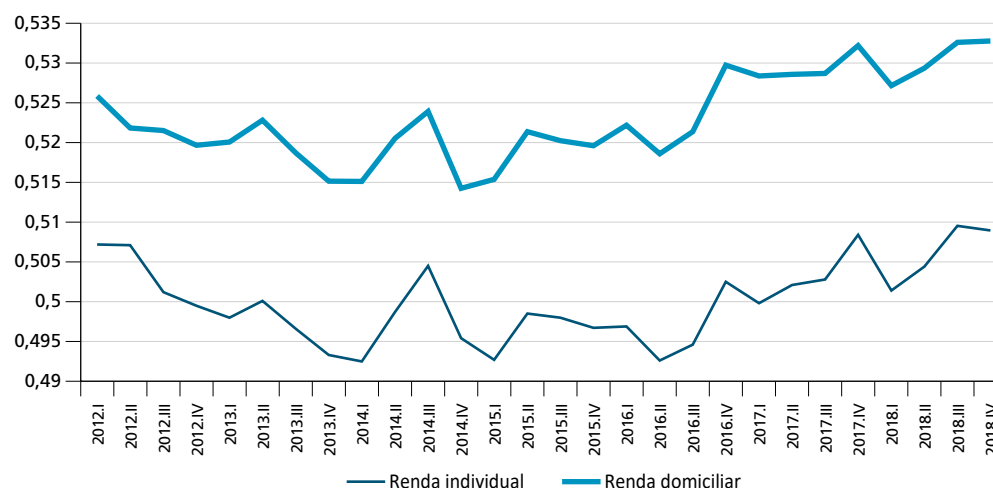
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: Taxa de variação interanual deflacionada pelo indicador Ipea de inflação por faixa de renda.

O gráfico 29 revela a elevação do índice de Gini de forma acentuada desde 2016, tendo a desigualdade dos rendimentos do trabalho sido mais intensa quando considerada a renda domiciliar. Comparado ao menor valor observado pela PNAD Contínua, o índice de Gini da renda domiciliar do trabalho subiu, variando, no quarto trimestre de 2014, de cerca de 0,514 para 0,533 no mesmo trimestre de 2018. No caso da renda individual, o índice subiu de 0,495 para 0,509. De forma mais concreta, o aumento da desigualdade pode ser medido pela proporção das rendas. Enquanto no quarto trimestre de 2014 a renda domiciliar do trabalho da faixa de renda alta era 27,8 vezes maior que a da faixa de renda muito baixa, no último trimestre observado a renda domiciliar da faixa mais alta era 30,3 vezes maior.

GRÁFICO 29

**Indicadores de desigualdade do rendimento habitual de todos os trabalhos (renda individual e domiciliar – Índice de Gini)<sup>1</sup>**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Deflacionado pelo indicador Ipea por faixa de renda.

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
Taxa de desocupação (2014-2018)  
(Em %)

UF	4º trim. 2014	1º trim. 2015	2º trim. 2015	3º trim. 2015	4º trim. 2015	1º trim. 2016	2º trim. 2016	3º trim. 2016	4º trim. 2016	1º trim. 2017	2º trim. 2017	3º trim. 2017	4º trim. 2017	1º trim. 2018	2º trim. 2018	3º trim. 2018	4º trim. 2018
Rorônia	3,58	4,4	4,92	6,68	6,33	7,49	7,76	8,44	7,82	8,04	8,93	8,07	7,65	10,38	8,16	8,58	8,94
Acre	6,18	8,72	8,72	8,76	7,65	8,68	11,02	12,08	11,67	15,9	14,91	13,54	12,19	14,44	13,55	13,1	13,13
Amazonas	7,71	9,36	9,46	10,05	9,09	12,70	13,21	13,57	14,83	17,71	15,47	16	13,48	13,89	14,18	13,1	14,38
Roraima	6,31	8,9	7,77	9,3	8,07	8,27	7,98	9,71	9,22	10,34	10,84	8,91	9,35	10,31	11,22	13,48	14,02
Pará	6,98	9,17	8,94	8,42	8,61	10,03	10,86	10,96	12,67	13,81	11,39	11,12	10,65	12,18	11,18	10,9	10,18
Amapá	9,52	9,63	10,11	11,71	12,69	14,26	15,8	14,86	16,75	18,48	17,1	16,56	18,76	21,47	21,27	18,29	19,64
Tocantins	6,35	8,73	7,63	9,2	9,02	10,69	11,18	10,75	13,07	12,61	11,71	11,82	10,47	11,03	11,32	9,75	10,39
Maranhão	7,03	8,92	8,78	8,45	8,22	10,83	11,81	11,87	12,95	14,97	14,61	14,38	13,29	15,61	14,33	13,75	14,06
Piauí	5,93	7,7	7,66	7,63	7,18	9,56	9,88	9,38	8,83	12,58	13,52	12,03	13,28	13,17	13,33	12,31	12,26
Ceará	6,58	7,98	8,81	9,54	9,01	10,77	11,45	13,06	12,41	14,25	13,24	11,77	11,05	12,85	11,71	10,64	10,08
Rio Grande do Norte	10,36	11,48	11,57	12,65	12,16	14,35	13,47	14,12	14,67	16,33	15,62	13,7	12,25	14,91	13,14	12,78	13,4
Paraliba	8,07	9,15	9,07	10,3	9,51	10,03	10,7	12,77	11,94	13,21	11,43	10,78	10,05	11,73	10,95	10,75	10,97
Pernambuco	7,59	8,16	9,07	11,2	11,02	13,27	13,96	15,33	15,61	17,1	18,85	17,9	16,84	17,74	16,89	16,72	15,45
Alagoas	9,38	11,07	11,7	10,68	11,3	12,80	13,92	14,76	14,75	17,5	17,82	15,87	15,51	17,7	17,31	17,08	15,91
Sergipe	8,91	8,61	9,05	8,59	9,92	11,25	12,64	14,24	14,97	16,08	14,08	13,6	13,44	17,09	16,83	17,49	14,98
Bahia	9,74	11,31	12,72	12,83	12,18	15,52	15,38	15,91	16,64	18,56	17,48	16,69	14,99	17,94	16,51	16,16	17,38
Minas Gerais	6,24	8,24	7,85	8,63	9,29	11,15	10,93	11,2	11,11	13,67	12,17	12,28	10,64	12,62	10,79	9,73	9,65
Espírito Santo	6,05	6,92	6,62	8,15	9,07	11,05	11,5	12,72	13,6	14,45	13,35	12,99	11,6	12,52	12,03	11,23	10,18
Rio de Janeiro	5,78	6,55	7,2	8,23	8,53	10,01	11,38	12,11	13,44	14,51	15,65	14,48	15,07	15,04	15,37	14,58	14,81
São Paulo	7,08	8,45	8,99	9,57	10,12	11,96	12,18	12,78	12,41	14,23	13,5	13,24	12,71	13,95	13,64	13,09	12,42
Paraná	3,70	5,31	6,15	6,13	5,79	8,06	8,19	8,49	8,05	10,33	8,91	8,46	8,27	9,6	9,06	8,61	7,81
Santa Catarina	2,66	3,87	3,91	4,35	4,18	5,99	6,66	6,36	6,16	7,87	7,51	6,74	6,35	6,52	6,48	6,18	6,36
Rio Grande do Sul	4,50	5,63	5,88	6,85	6,51	7,48	8,72	8,24	8,25	9,14	8,42	8,05	7,98	8,51	8,32	8,17	7,43
Mato Grosso do Sul	3,77	6,1	6,22	6,27	5,93	7,78	6,97	7,66	8,16	9,78	8,86	7,91	7,3	8,45	7,55	7,19	6,98
Mato Grosso	3,97	5,65	6,16	6,62	5,66	9,09	9,8	8,95	9,49	10,47	8,62	9,38	7,33	9,28	8,51	6,72	6,89
Goiás	5,03	6,96	7,34	7,2	7,69	9,95	10,15	10,47	11,2	12,69	11,03	9,25	9,36	10,25	9,47	8,92	8,19
Distrito Federal	8,71	10,78	9,63	10,26	9,7	11,20	10,93	12	13,87	14,12	13,15	12,33	13,24	14,01	12,21	12,64	12,07

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Dimac/Ipea.

TABELA A.2  
**PNADC – indicadores do mercado de trabalho (2016-2018)**  
 (Em %)

	PO				PEA				PIA				Taxa de participação																							
	2017		2018		2016		2017		2018		2016		2017		2018																					
	1 <sup>o</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.	3 <sup>o</sup> trim.	4 <sup>o</sup> trim.	1 <sup>o</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.	3 <sup>o</sup> trim.	4 <sup>o</sup> trim.	1 <sup>o</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.	3 <sup>o</sup> trim.	4 <sup>o</sup> trim.	1 <sup>o</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.	3 <sup>o</sup> trim.	4 <sup>o</sup> trim.																				
Brasil	-2,10	-1,90	-0,60	1,60	2,00	1,80	1,10	1,50	1,00	1,30	1,40	1,30	2,40	1,80	1,10	0,50	0,80	0,70	1,30	1,20	1,10	1,30	1,10	1,00	0,90	0,90	61,40	61,70	61,70	61,70						
Centro-Oeste	-0,38	-0,12	1,17	4,03	3,21	3,92	2,70	2,26	3,23	3,53	2,59	2,20	3,64	1,50	2,12	1,44	1,44	2,24	5,39	3,98	3,34	5,54	2,30	3,25	2,21	2,19	3,40	65,61	65,18	65,70	65,10	65,09	65,37	65,68	65,88	
Nordeste	-5,49	-4,91	-3,89	-0,16	1,33	0,89	0,59	1,49	-0,09	-1,17	-0,99	-0,87	0,69	0,70	0,47	-0,60	0,98	0,54	-2,13	-1,81	-1,60	1,26	1,27	0,86	-1,11	1,79	0,99	55,03	54,71	54,76	54,70	54,89	54,62	53,92	54,78	54,79
Norte	-3,51	-4,18	-0,77	1,92	4,17	3,67	1,47	2,17	0,97	1,00	-0,02	0,64	2,81	2,54	1,92	1,03	1,40	1,36	1,65	-0,04	1,06	4,67	4,20	3,22	1,74	2,34	2,27	60,53	59,95	60,30	60,20	60,40	59,61	59,38	59,72	60,02
Sudeste	-0,66	-0,49	0,33	2,05	2,05	2,16	1,64	1,86	1,31	2,46	2,73	2,50	3,17	2,37	1,70	1,21	0,99	0,73	3,85	4,24	3,87	4,87	3,65	2,62	1,86	1,51	1,12	63,81	64,44	64,61	64,93	64,78	65,04	64,95	65,08	64,74
Sul	-1,35	-0,80	0,83	1,75	1,47	0,40	-0,61	-0,50	0,42	0,78	1,32	1,22	1,75	1,47	-0,53	-0,86	-0,54	0,02	1,22	2,04	1,88	2,72	2,28	-0,82	-1,35	-0,85	0,03	64,32	64,78	64,62	64,53	64,65	64,04	63,56	63,76	64,13
Masculino	-2,63	-2,73	-1,57	0,43	0,93	1,05	0,46	1,17	0,57	0,59	0,22	0,24	1,06	0,71	0,43	-0,09	0,56	0,13	0,82	0,30	0,33	1,47	0,98	0,60	-0,12	0,78	0,18	72,03	71,99	71,93	72,03	72,01	71,92	71,44	71,81	71,52
Feminino	-1,51	-0,70	0,65	3,22	3,53	2,88	1,96	1,82	1,49	2,15	2,87	2,68	4,03	3,12	1,98	1,16	1,15	1,52	4,16	5,52	5,12	7,69	5,96	3,77	2,22	2,19	2,88	51,64	52,00	52,33	52,46	52,46	52,33	52,20	52,53	52,74
De 14 a 24 anos	-8,77	-5,08	-2,29	2,17	2,98	1,27	-1,52	-0,19	-1,96	0,06	1,66	1,60	3,48	2,04	0,04	-2,50	-1,50	-1,96	0,13	3,28	3,14	6,82	4,01	0,07	-4,95	-2,93	-3,84	49,71	50,69	50,76	50,94	50,95	51,45	50,61	51,21	51,09
De 25 a 39 anos	-1,36	-2,16	-1,09	0,12	0,40	0,89	-0,01	0,28	-0,14	1,66	1,11	0,78	0,63	-0,05	-0,12	-0,66	-0,01	-0,24	2,03	1,35	0,95	0,76	-0,06	-0,15	-0,80	-0,01	-0,29	81,94	81,98	82,31	82,32	82,38	82,09	82,02	82,46	82,48
De 40 a 59 anos	-1,24	-0,80	-0,32	1,57	2,37	1,82	1,89	1,94	2,08	0,96	1,42	1,15	2,31	2,38	1,67	1,71	1,41	2,00	1,32	1,96	1,58	3,17	3,26	2,29	2,35	1,93	2,72	72,73	72,60	72,77	73,04	73,08	72,79	72,80	73,29	73,50
Mais de 59 anos	3,14	0,43	3,69	9,07	7,11	8,02	7,82	7,87	6,28	4,10	1,80	4,49	9,80	8,01	7,98	7,72	8,07	6,02	18,03	7,96	19,53	41,96	34,02	34,19	33,00	33,87	25,48	22,75	22,68	22,97	23,35	23,53	23,33	23,39	23,82	23,64
Não chefe de família	-1,33	-0,45	0,67	3,38	-89,64	2,69	1,39	1,48	0,38	3,04	3,28	2,85	4,04	2,75	1,56	0,35	0,58	0,32	5,29	5,66	4,89	6,89	4,70	2,66	0,60	0,99	0,54	57,53	57,98	58,33	58,55	58,61	58,67	58,33	58,79	58,64
Chefe de família	-3,04	-3,38	-2,01	-0,28	0,37	0,90	0,80	1,42	1,63	-0,81	-0,88	-0,54	0,35	0,57	0,56	0,60	1,12	1,28	-1,21	-1,32	-0,81	0,52	0,86	0,86	0,92	1,70	1,95	66,82	66,59	66,42	66,36	66,19	65,79	65,53	65,76	65,56
Fundamental incompleto	-8,83	-7,40	-6,10	-2,71	-0,91	-1,10	-2,95	-2,54	-4,64	-5,32	-4,00	-3,67	-1,70	-1,33	-1,36	-3,59	-3,03	-4,48	-11,88	-8,84	-8,11	-3,79	-2,96	-3,02	-8,14	-6,89	-10,28	44,82	45,32	45,28	44,84	44,79	45,01	44,09	44,06	43,56
Fundamental completo	-7,74	-9,13	-12,37	-7,01	-7,44	-8,82	-2,92	-3,83	-5,17	-3,96	-5,29	-10,15	-5,45	-7,23	-9,20	-4,36	-5,25	-5,21	-6,79	-9,24	-17,86	-9,45	-12,58	-16,32	-7,70	-9,21	-9,11	58,27	57,21	56,82	57,69	57,46	56,41	56,60	57,04	57,22
Médio incompleto	3,74	4,31	13,79	13,98	12,95	10,15	-0,25	0,77	0,93	11,47	9,52	15,56	13,32	10,63	7,12	-1,17	0,65	0,02	20,76	17,66	27,73	23,31	18,31	12,67	-2,09	1,13	0,03	55,25	53,89	56,10	57,14	58,09	56,16	56,15	57,77	57,99
Médio completo	0,22	0,77	1,55	1,23	-89,56	1,94	1,36	2,78	0,20	3,81	4,17	3,64	2,13	1,75	1,10	0,70	1,94	2,31	5,04	5,54	4,83	2,82	2,32	1,48	0,93	2,57	3,07	75,63	75,25	75,50	75,56	75,35	74,58	74,73	75,25	75,27
Superior	4,59	3,19	4,74	7,85	6,60	7,13	7,20	6,14	7,31	6,16	4,96	5,39	7,91	6,84	6,55	7,31	6,04	6,98	7,66	6,20	6,73	9,85	8,54	8,22	9,18	7,57	8,75	80,43	80,02	80,11	80,28	80,09	79,63	79,70	79,72	79,76
Região metropolitana	-3,01	-2,91	-0,98	1,48	2,36	2,03	1,01	1,53	0,63	-0,23	0,16	0,50	2,22	1,68	0,91	0,11	0,63	0,55	-0,39	0,26	0,85	3,72	2,82	1,53	0,18	1,07	0,92	59,33	59,46	59,59	59,65	59,65	59,49	59,08	59,52	59,50
Não região metropolitana	-0,97	-0,45	-0,13	1,83	1,63	1,58	1,24	1,35	1,44	3,30	3,00	2,37	2,54	1,88	1,38	0,93	1,06	1,00	5,13	4,64	3,66	3,92	2,90	2,13	1,44	1,64	1,55	64,28	64,51	64,64	64,82	64,74	64,69	64,55	64,81	64,74

Fonte: PNAD Continua/IBGE.  
 Elaboração: Dimac/Ipea.  
 Obs.: Taxa de variação interanual.

TABELA A.3

**Renda média individual por faixa de renda – deflator indicador Ipea de inflação por faixa de renda (nov./2018)**

(Em R\$)

Trimestre	Renda média individual					
	Muito baixa	Baixa	Média-baixa	Média	Média-alta	Alta
2012.1	781,10	1.226,10	1.559,90	2.470,50	4.876,50	12.435,70
2012.2	780,50	1.236,70	1.571,30	2.473,30	4.945,70	12.163,30
2012.3	785,10	1.224,30	1.562,70	2.465,90	4.890,20	12.563,50
2012.4	787,60	1.213,00	1.571,20	2.483,00	4.942,40	12.525,20
2013.1	793,00	1.240,80	1.600,20	2.500,70	4.997,80	12.687,30
2013.2	792,40	1.248,20	1.602,40	2.479,40	4.950,60	12.960,70
2013.3	799,40	1.241,60	1.605,10	2.474,40	4.905,40	12.579,50
2013.4	786,90	1.237,20	1.611,60	2.493,90	4.869,90	12.210,60
2014.1	851,50	1.265,10	1.699,80	2.543,40	5.057,20	12.661,50
2014.2	807,40	1.251,00	1.685,20	2.515,10	5.017,90	12.758,70
2014.3	785,90	1.249,80	1.670,20	2.516,50	4.977,70	12.802,40
2014.4	812,50	1.250,00	1.657,50	2.534,40	5.040,80	12.580,90
2015.1	819,00	1.254,50	1.663,60	2.529,10	5.056,90	12.890,40
2015.2	809,70	1.213,20	1.650,00	2.544,10	5.091,40	13.434,80
2015.3	799,40	1.304,60	1.604,00	2.543,10	5.093,90	13.155,00
2015.4	773,20	1.280,60	1.586,60	2.511,30	5.024,40	12.987,60
2016.1	780,20	1.276,90	1.629,90	2.563,80	5.181,80	13.041,60
2016.2	767,50	1.266,40	1.615,90	2.551,50	5.185,40	12.679,80
2016.3	764,60	1.266,90	1.629,50	2.527,20	5.164,70	12.658,00
2016.4	760,80	1.268,50	1.630,30	2.551,50	5.099,80	12.737,80
2017.1	774,60	1.295,60	1.627,10	2.552,50	5.103,80	12.824,60
2017.2	812,20	1.252,10	1.612,80	2.543,00	5.330,70	13.285,60
2017.3	811,80	1.243,00	1.616,20	2.534,40	5.275,80	13.327,20
2017.4	804,90	1.240,30	1.611,80	2.533,70	5.274,20	13.543,40
2018.1	811,40	1.269,20	1.627,90	2.557,10	5.238,70	13.223,00
2018.2	804,10	1.266,70	1.631,60	2.560,50	5.310,60	13.307,00
2018.3	787,80	1.241,60	1.606,40	2.547,60	5.204,70	13.729,20
2018.4	801,00	1.238,30	1.678,60	2.646,90	5.268,40	13.691,80

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Dimac/Ipea.

TABELA A.4

**Renda média domiciliar por faixa de renda – deflator indicador Ipea de inflação por faixa de renda (nov./2018)**

(Em R\$)

Trimestre	Muito baixa	Baixa	Média-baixa	Média	Média-alta	Alta
2012.1	928,10	2.008,20	3.112,20	5.450,20	10.757,70	26.658,90
2012.2	923,70	2.008,40	3.129,60	5.457,00	10.772,10	26.444,70
2012.3	923,20	1.987,50	3.104,20	5.439,10	10.715,20	27.142,10
2012.4	927,00	1.979,40	3.076,30	5.418,00	10.831,60	27.141,70
2013.1	925,70	1.985,60	3.102,50	5.400,00	10.766,30	26.924,70
2013.2	923,20	1.979,20	3.091,60	5.385,40	10.715,80	27.675,20
2013.3	929,80	1.966,90	3.077,80	5.356,50	10.680,90	26.638,50
2013.4	917,40	1.945,30	3.061,20	5.371,50	10.647,10	25.995,00
2014.1	982,00	2.038,70	3.173,20	5.613,70	11.074,20	26.915,40
2014.2	944,30	2.012,50	3.133,10	5.541,80	10.939,20	27.133,70
2014.3	928,10	1.999,80	3.116,50	5.516,80	10.890,70	26.783,80
2014.4	946,30	1.981,00	3.099,30	5.515,10	10.887,30	26.281,10
2015.1	941,90	1.956,70	3.073,30	5.470,50	10.703,90	26.606,40
2015.2	931,70	1.950,60	3.036,70	5.450,50	10.827,60	27.346,60
2015.3	926,60	2.001,60	3.111,80	5.402,70	10.729,90	26.790,70
2015.4	902,80	1.966,10	3.073,40	5.358,50	10.622,30	26.608,20
2016.1	906,30	1.963,60	3.088,70	5.455,10	10.803,00	26.923,60
2016.2	896,60	1.940,10	3.071,10	5.432,40	10.788,00	26.286,30
2016.3	885,40	1.936,70	3.078,90	5.390,00	10.741,50	25.458,00
2016.4	882,70	1.935,50	3.082,20	5.419,50	10.694,30	26.150,30
2017.1	889,30	1.933,70	3.062,80	5.382,90	10.620,60	25.839,70
2017.2	938,50	1.988,60	3.048,80	5.388,80	10.978,60	27.633,40
2017.3	937,50	1.993,20	3.050,00	5.368,60	10.942,50	27.729,70
2017.4	934,90	1.979,30	3.054,70	5.386,60	10.891,60	28.147,40
2018.1	936,70	1.997,90	3.061,10	5.361,70	10.762,90	27.661,60
2018.2	935,50	1.990,30	3.066,70	5.390,90	10.767,20	27.812,10
2018.3	919,40	1.965,90	3.039,20	5.356,30	10.614,50	28.216,40
2018.4	937,50	1.988,20	3.119,70	5.652,80	11.143,90	28.377,90

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Dimac/Ipea.







## NOTAS TÉCNICAS

### **JUVENTUDE E HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS: CONTRIBUIÇÃO PARA ENTENDER OS JOVENS SEM ESTUDO E SEM TRABALHO**

Joana Costa  
Katcha Poloponsky  
Enid Rocha  
Felipe Russo

### **SAÍDA PRECOCE DO MERCADO DE TRABALHO: APOSENTADORIA OU DISCRIMINAÇÃO?**

Ana Amélia Camarano  
Daniele Fernandes  
Solange Kanso

### **DECOMPOSIÇÃO E PROJEÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO DO BRASIL UTILIZANDO O MODELO IDADE-PERÍODO-CORTE (1992 A 2030)**

Miguel Nathan Foguel  
Felipe Mendonça Russo

### **DESIGUALDADES DE GÊNERO EM TRABALHO PAGO E NÃO PAGO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES DE TEMPO DE HOMENS E MULHERES ENTRE 2001 E 2015**

Luana Pinheiro  
Marcelo Medeiros

### **DESIGUALDADE SALARIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE DURANTE A CRISE ECONÔMICA DE ACORDO COM OS RECORTES DE GÊNERO E RAÇA**

Raul Luís Assumpção Bastos



# JUVENTUDE E HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS: CONTRIBUIÇÃO PARA ENTENDER OS JOVENS SEM ESTUDO E SEM TRABALHO

Joana Costa<sup>1</sup>  
Katcha Poloponsky<sup>2</sup>  
Enid Rocha<sup>3</sup>  
Felipe Russo<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo *Millennials na América Latina e no Caribe: trabalhar ou estudar?*<sup>5</sup> mostrou que no Brasil a grande maioria dos jovens entre 15 e 24 anos se dedica exclusivamente aos estudos ou capacitação (49%), 13% dos jovens só trabalham e 15% exercem as duas atividades de estudo e trabalho ao mesmo tempo. No entanto, apontou a existência de um contingente preocupante de jovens que não estão exercendo nenhuma dessas atividades (23%). A elevada dimensão desse problema e suas implicações para o futuro da inclusão com qualidade dos jovens no mercado de trabalho já integra a agenda de políticas públicas do país há mais de uma década.

Muitas políticas públicas e programas já foram direcionados para tentar reduzir essa vulnerabilidade da população juvenil. Porém, a falta de um conhecimento aprofundado dos fatores que fazem com que os jovens fiquem sem estudar e sem trabalhar comprometem a efetividade das políticas propostas. Aprofundar a compreensão das diversas situações de inatividade dos jovens, bem como os principais motivos e dificuldades que colocam parcela expressiva da juventude nessa condição, é fundamental para aprimorar e gestar políticas públicas e programas que possibilitem o desenvolvimento do potencial da população jovem, dotando-os de ferramentas para sair da condição da dupla inatividade.

---

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

2. Mestre em economia na Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <katchap@gmail.com>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea. *E-mail*: <enid.rocha@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador do Ipea. *E-mail*: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

5. Esse estudo resultou de pesquisa realizada no âmbito de um projeto regional que envolveu a participação de mais de 15 mil jovens entre 15 e 24 anos em nove países (Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Haiti, México, Paraguai, Peru e Uruguai). No Brasil o estudo foi conduzido pelo Ipea.

O debate sobre o tema produziu importantes estudos e pesquisas que têm contribuído muito para avançar na compreensão da complexidade do tema. Os principais achados desses estudos apontam que no Brasil o problema da dupla inatividade é maior entre os que têm mais de 18 anos e cresce à medida que a idade aumenta. É mais significativo entre as jovens mulheres com filhos pequenos. Ademais, estudos anteriores mostraram que essa situação guarda relação muito forte com a condição socioeconômica da família, isto é, os jovens que vivem em famílias mais pobres e com menor escolaridade têm um risco aumentado de vivenciarem a dupla inatividade.

Apesar dos avanços já realizados no conhecimento dos fatores mais gerais e das consequências para o futuro do jovem que vivencia longos períodos em que não estuda ou trabalha, a realidade da situação dos jovens no país exige um maior aprofundamento e novas perspectivas que ajudem a explicar e a entender as situações de trabalho e estudo da juventude. Este texto visa contribuir para esse aprofundamento, trazendo à baila o tema das habilidades socioemocionais e sua relação com resultados laborais e educacionais. O texto tem como objetivo mostrar que o desenvolvimento das habilidades socioemocionais – *locus* de controle, autoeficácia, autoestima, paixão e perseverança – exerce papel relevante na trajetória de estudo e trabalho dos jovens.

Além desta introdução, o trabalho conta com mais quatro seções. A seção 2 se dedica aos aspectos conceituais da pesquisa *Millennials na América Latina e no Caribe: trabalhar ou estudar?* Na seção 3 subsequente discute-se qual a relação entre as habilidades socioemocionais dos jovens e algumas dimensões de suas vidas, tais como seu desempenho escolar, suas expectativas educacionais e a realização ou não de atividades de trabalho e estudo. A seção 4 apresenta os resultados de nossas estimações utilizando os dados da pesquisa. Por fim, na seção 5, que traz a conclusão, busca-se demarcar os principais resultados encontrados.

## 2 A PESQUISA *MILLENNIALS EN ALC*

A pesquisa *Millennials en ALC* foi desenvolvida em um projeto regional com mais de 15 mil jovens entre 15 a 24 anos de idade em nove países (Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Haiti, México, Paraguai, Peru e Uruguai). Ela continha duas etapas, uma quantitativa e uma qualitativa, com o objetivo de compreender como os jovens desenvolvem suas aspirações e expectativas em relação à inserção laboral e à inclusão social e de investigar os fatores que dificultam ou facilitam esses processos, à luz das percepções, trajetórias e vivências da juventude. O principal diferencial da pesquisa foi coletar informações sobre temas normalmente não abordados em pesquisas com dados brasileiros e que podem contribuir para a formulação de políticas públicas inovadoras. São tópicos tais como habilidades socioemocionais e cognitivas, expectativas e objetivos para o futuro, tolerância ao risco, impaciência em relação ao futuro.

No Brasil, Recife (PE) foi escolhida como cidade para realização da pesquisa por se localizar no Nordeste, uma região de maior vulnerabilidade social. Para investigar que fatores são potenciais obstáculos às possibilidades de estudo ou trabalho, é importante considerar contextos nos quais os jovens enfrentam maiores desafios tais como alta taxa de desemprego, baixa renda familiar e menor escolaridade.

A etapa quantitativa consistiu em 1.488<sup>6</sup> entrevistas<sup>7</sup> domiciliares com jovens entre 15 e 24 anos que residem em domicílios particulares em área urbana do município de Recife usando questionários estruturados, e foi realizada no período compreendido entre 2 de abril e 30 de maio de 2018. Houve dois tipos de questionários na pesquisa quantitativa. Um foi aplicado pelo entrevistador, contendo 141 perguntas divididas em treze módulos temáticos: composição do domicílio; caracterização socioeconômica do domicílio; educação; trabalho; qualificação profissional; risco e preferências intertemporais; habilidades cognitivas; fertilidade e bem-estar; expectativas e aspirações; atitudes; vínculos sociais e uso do tempo. O tempo médio de aplicação para este questionário foi de 59 minutos. O outro, com perguntas mais sensíveis, foi autoaplicado, contendo 46 perguntas, divididas em oito módulos temáticos: visão sobre si mesmo; relação com o(a) parceiro(a) e sexualidade; condutas suas e de seus amigos; conhecimento e uso de álcool e drogas; violência; discriminação; segurança e aparência física, com tempo médio de preenchimento de dezesseis minutos.

A etapa qualitativa considerou o método de grupos focais e entrevistou 49 jovens (ao todo foram seis grupos focais, entre cinco e oito integrantes cada) em situação de vulnerabilidade e pertencentes à parte mais baixa da distribuição de renda em diferentes situações nos aspectos estudo e trabalho. Essa etapa ocorreu entre os dias 9 e 12 de março de 2018.

Pesquisas amostrais podem apresentar viés (de disponibilidade, não resposta), que pode ser reparado utilizando alguma técnica para a correção da não resposta. A pesquisa em questão utilizou o método de calibração aplicando a técnica de pós-estratificação. Os pesos são modificados de modo a obter estimativas dos totais das variáveis auxiliares que coincidam com os totais conhecidos. Dessa forma é possível: obter estimativas que coincidam com os totais populacionais conhecidos, reduzir a variância das estimativas (aumento da precisão) e compensar o viés causado pela não resposta. O peso amostral dessa pesquisa foi calibrado considerando a quantidade de jovens em seis grupos (pós-estratos), relacionando sexo (masculino e feminino) com faixa etária (15 a 17 anos, 18 a 22 anos, 23 a 24 anos). Esses totais foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) 2017 (primeiras entrevistas).<sup>8</sup>

A tabela 1 apresenta o número de jovens entrevistados, o total de jovens após ponderação, bem como sua proporção na população total de jovens de Recife. Entre os jovens, pouco mais da metade é composta de homens (51,8%), metade possui entre 18 e 22 anos (50,0%), a maior parte são jovens pretos e pardos (74,1%) e a maioria reside em domicílios com renda total menor que dois salários mínimos – SMs<sup>9</sup> (65,1%). Em

6. Inicialmente, estavam previstas 1.500 entrevistas, porém fortes chuvas na cidade de Recife e a greve de caminhoneiros dificultaram a realização do campo. Ao final, no período compreendido entre 2 de abril e 30 de maio de 2018, 1.488 jovens responderam o questionário cara a cara, e 850 jovens, o autoaplicado. Com esta amostra, considerando o nível de confiança de 95%, foi possível obter uma margem de erro de 2,5%.

7. Com esta amostra foi possível obter uma margem de erro de 2,5%, considerando o nível de confiança de 95%.

8. Para mais detalhes sobre a pesquisa e seu plano amostral, ver Novella *et al.* (2018).

9. O SM no período da pesquisa foi de R\$ 954,00, e a média da taxa de câmbio do dólar foi de R\$ 3,52, o que indica que o SM corresponde a aproximadamente US\$ 271,02.

relação à escolaridade, observa-se que somente um em cada cinco (ou 19%) concluiu o ensino médio. Vale ressaltar que uma característica importante dos jovens entrevistados é a defasagem idade-série, pois aproximadamente 17,3% dos jovens sequer concluiu o ensino fundamental, e ao todo 30,9% não ingressaram ainda no ensino médio, apesar de, a maioria, já se encontrar em faixa etária compatível com a conclusão do ensino médio.

TABELA 1  
Características dos jovens antes e após a calibração

Características	Total de entrevistas na amostra	Distribuição de jovens antes da calibração (%)	Distribuição de jovens pós-calibração (%)
<b>Sexo</b>			
Homem	712	48,6	51,8
Mulher	776	51,4	48,2
<b>Raça/cor</b>			
Branca	319	20,7	20,7
Preta/Parda	1.092	73,9	74,1
Amarela	44	3,7	3,6
Indígena	33	1,7	1,6
<b>Idade</b>			
15 a 17 anos	437	30,9	32,4
18 a 22 anos	730	49,9	50,0
23 a 24 anos	321	19,1	17,6
<b>Renda domiciliar total (em SMs)</b>			
Menos de 1 SM (até R\$ 953,99)	453	31,4	29,5
1 a menos de 2 SMs (de R\$ 954,00 a R\$ 1.907,99)	549	36,7	35,6
2 a menos de 4 SMs (de R\$ 1.908,00 a R\$ 3.815,99)	263	17,9	17,5
4 a menos de 6 SMs (de R\$ 3.816,00 a R\$ 5.723,99)	113	7,0	6,9
6 a menos de 8 SMs (de R\$ 5.724,00 a R\$ 7.631,99)	40	2,4	2,4
8 a menos de 10 SMs (de R\$ 7.632,00 a R\$ 9.539,99)	13	1,2	1,1
10 a menos de 12 SMs (de R\$ 9.540,00 a R\$ 11.447,99)	6	0,2	0,2
12 a menos de 14 SMs (de R\$ 11.448,00 a R\$ 13.355,99)	6	0,4	0,4
14 SMs ou mais (a partir de R\$ 13.356,00)	2	0,1	0,1

Fonte: Novella et al. (2018).  
Elaboração dos autores.

### 3 INDICADORES SOCIOEMOCIONAIS E DIMENSÕES AVALIADAS

A relevância das habilidades socioemocionais para diferentes aspectos do bem-estar da vida de uma pessoa tem sido apontada por um crescente número de estudos. Tais tipos de habilidades têm sido considerados tão ou até mais importantes que as habilidades cognitivas para explicar desde qual o nível de escolaridade de uma pessoa, quanto ela ganha, qual o seu nível de empregabilidade, qual o seu tipo de ocupação, até variáveis associadas às probabilidades de adotar comportamentos de riscos, que levem ao uso de drogas e risco de ser preso (Heckman, Stixrud e Urzua, 2006). Considerando a relevância das habilidades socioemocionais, também é grande a quantidade de intervenções escolares voltadas para o desenvolvimento das habilidades socioemocionais, que, ao serem avaliadas, se mostraram relevantes para uma melhor aprendizagem dos estudantes (Durlak *et al.*, 2011). Para o Brasil, já há também estudos sobre as habilidades socioemocionais, por exemplo, relacionando o desenvolvimento socioemocional ao desempenho escolar (Santos *et al.*, 2017).

Para entender a relação entre as habilidades socioemocionais dos jovens, o seu desempenho escolar, as suas expectativas educacionais e a realização ou não de atividades de trabalho e estudo, foram consideradas as seguintes medidas de capacidades socioemocionais: *locus* de controle, autoeficácia, autoestima, paixão e perseverança. Na tabela 2, apresentamos as médias na população da pesquisa das variáveis utilizadas neste estudo.

Foi utilizada como medida de *locus* de controle a escala Rotter (varia entre 10-70), na qual são apresentadas diferentes frases que representam atitudes em diferentes situações para tentar captar a percepção do jovem de seu controle sobre os acontecimentos de sua vida. Os valores mais elevados representam um maior *locus* de controle interno. Já os menores valores indicam um maior *locus* externo, quer dizer, o indivíduo atribui a ocorrência de eventos na sua vida a fatores externos, fora do seu controle, como destino ou azar.

A autoeficácia refere-se à crença ou à confiança que os indivíduos têm em sua capacidade para resolver e concluir tarefas e problemas através de suas próprias ações. Espera-se que as pessoas se envolvam em objetivos para os quais se considerem mais aptas a obter resultados positivos. Já a autoestima está relacionada a uma avaliação subjetiva da pessoa sobre si mesma e tal avaliação será negativa ou positiva em algum grau. A autoestima pode ter um aspecto motivacional na realização de objetivos. Outra habilidade socioemocional considerada é a paixão e a perseverança, medida pela escala GRIT, que considera a persistência e paixão em perseguir metas de longo prazo. Quanto maior o GRIT, maior a chance de o jovem não abandonar um objetivo.

Para medir o desempenho escolar dos jovens, utilizamos questões do instrumento de coleta que mediam a autoavaliação das notas do jovem em relação à turma de exatas e de humanas. Perguntou-se ao jovem em que degrau da escada (de 1 a 9, sendo 1 a pior nota e 9 a melhor) o jovem estaria em relação aos demais colegas de turma, pensando na média de suas notas no último ano concluído na escola. Também utilizamos duas questões simples de matemática como uma medida direta de habilidade cognitiva. Investigou-se a chance de o jovem errar as duas questões de matemática. Nesta questão, 22,3% dos jovens erraram as duas questões de matemática.

Para investigar a relação entre as habilidades socioemocionais e suas expectativas educacionais, considerou-se duas variáveis: o desejo de o jovem alcançar o ensino superior e a probabilidade/possibilidade de conseguir alcançar tal nível. Desejar uma maior escolaridade indica que o jovem enxerga o retorno do seu esforço na educação e acredita que vale a pena investir seu tempo no curto prazo para alcançar uma recompensa maior mais à frente. A percepção de o jovem de ter sua chance de conseguir completar o ensino superior captura como ele percebe as barreiras em sua vida para alcançar este objetivo e também sua avaliação de capacidade própria para superá-las. Na tabela 2, percebe-se que 75,33% dos jovens pesquisados desejam alcançar o ensino superior, e esses jovens na média dão uma nota 7,45 (em 10) para suas chances de conseguir alcançar esse nível. Ou seja, parecem estar otimistas com suas chances.

Finalmente separamos os jovens em quatro categorias excludentes: só estuda, só trabalha, estuda e trabalha, e não estuda nem trabalha. O primeiro ponto a se destacar é que metade dos jovens só estuda ou se capacita (49,14%). A proporção dos jovens

que só trabalham corresponde a 12,83%; estudam e trabalham são 14,96%; e não estudam e não trabalham corresponde a 23,07% desse universo de jovens de 15 a 24 anos. Habilidades socioemocionais afetam e são afetadas pela posição do jovem em cada uma dessas situações.

Na seção 4, investigaremos como habilidades socioemocionais estão associadas às dimensões apresentadas nesta seção.

TABELA 2

**Indicadores socioemocionais e dimensões de interesse, médias da população**

Indicadores socioemocionais	Média
Soma <i>locus</i> de controle (10-70)	43,98
Pontuação média do teste de autoeficácia (1 desacordo – 4 acordo)	2,99
Pontuação do teste <i>Rosenberg</i> de autoestima (10 desacordo – 40 acordo)	29,23
Pontuação média de teste GRIT (1 desacordo – 5 acordo)	3,36
Dimensões de interesse	
Errou ambas as questões de matemática	22,33%
Autoavaliação de suas notas em relação à turma (1 a 10)	6,47
Autoavaliação de exatas em relação à turma (1 a 10)	5,91
Autoavaliação de humanas em relação à turma (1 a 10)	6,85
Deseja alcançar ensino superior	75,33%
Expectativa de alcançar o ensino superior (1 a 10)	7,45
Só estuda ou se capacita	49,14%
Só trabalha	12,83%
Estuda e trabalha	14,96%
Não estuda e não trabalha	23,07%

Fonte: Novella et al. (2018).  
Elaboração dos autores.

**4 RESULTADOS**

Nesta seção, discute-se qual a relação entre as habilidades socioemocionais dos jovens e algumas dimensões de suas vidas, tais como seu desempenho escolar, suas expectativas educacionais e a realização ou não de atividades de trabalho e estudo, a partir dos resultados das estimativas utilizando os dados da pesquisa. Neste estudo, além do desempenho escolar, buscamos entender como as habilidades socioemocionais estão associadas às atividades de estudo e trabalho e também às expectativas em relação ao nível de escolaridade que o jovem espera alcançar. Como as variáveis utilizadas foram coletadas simultaneamente através dos questionários da pesquisa *Millennials*, não é possível argumentar que as habilidades socioemocionais determinam ou causam os resultados aqui considerados. Apesar disso, foram utilizadas, nas análises de regressão, variáveis de controle para as características socioeconômicas como sexo, raça, idade, renda e ter filhos. Assim, as relações estatísticas que se revelaram significativas são associações que permaneceram relevantes mesmo ao controlar por fatores socioeconômicos dos jovens. A tabela 3, a seguir, apresenta os coeficientes de regressões ao considerar como variáveis independentes medidas de capacidades socioemocionais para *locus* de controle, autoeficácia, autoestima, paixão e perseverança.



As medidas de desempenho acadêmico que descrevem como o jovem relata o posicionamento de suas notas em relação à sua turma escolar aparecem correlacionadas positivamente com as habilidades socioemocionais. Ou seja, o jovem tende a se descrever como um bom aluno quanto mais: acredita que exerce controle sobre acontecimentos de sua vida (*locus* de controle); confia em sua capacidade de resolver desafios (autoeficácia); se avalia de forma positiva (autoestima); e tem paixão e perseverança em resolver metas de longo prazo. Apesar deste resultado permanecer mesmo ao controlar por condições socioeconômicas, não é possível afirmar se o bom resultado acadêmico contribui para a formação de tais características socioemocionais ou se tais habilidades é que contribuem para que o indivíduo obtenha um bom resultado escolar ou para que se descreva como um bom aluno. Na verdade, é provável que ambas as direções de causalidade ocorram simultaneamente. De todo modo, essa relação positiva entre desempenho escolar e habilidades socioemocionais reforça resultados anteriores. O gráfico 1 possibilita uma interpretação mais intuitiva dos coeficientes indicando, por exemplo, que um aumento do nível mínimo da escala de paixão e perseverança para o nível máximo está associado a um aumento da autoavaliação geral de 5,0 para 7,5.

No instrumento de coleta dos dados da pesquisa *Millennials* também foram consideradas duas questões de matemática simples, e foi investigado se as chances de os jovens errar ambas as perguntas estariam relacionadas às capacidades socioemocionais. Mas esta medida mais objetiva das habilidades cognitivas do jovem não apareceu significativamente correlacionada ao desenvolvimento socioemocional.

Em relação às expectativas educacionais, a tabela 3 mostra que os jovens que apresentam maior *locus* de controle interno, autoeficácia, autoestima e perseverança são aqueles com maior desejo de alcançar como escolaridade o nível universitário. Se os jovens não visualizassem os retornos positivos que um maior nível educacional pode trazer, eles não almejavam alcançar níveis elevados de escolaridade. As habilidades socioemocionais podem contribuir para que o jovem perceba esses retornos e tenha a vontade de alcançá-los. O gráfico 2 ilustra as relações apresentadas na tabela 3, um aumento do nível mínimo para o nível máximo da variável *locus* de controle corresponde a uma elevação de cerca de 40% para 90% da probabilidade de almejar alcançar o nível universitário (aproximadamente, o mesmo vale para autoestima e paixão/perseverança).

Almejar um nível de escolaridade mais elevado pode ser importante para manter o jovem na escola. No entanto, os jovens, apesar de terem o desejo de estudar, podem visualizar barreiras desanimadoras. A expectativa de alcançar o nível superior mensura as chances que o jovem acredita ter em conseguir tal objetivo. Para o jovem acreditar que é possível obter nível superior são importantes a capacidade de pensar que tem sua vida sob controle (*locus* de controle interno) e ter uma avaliação positiva sobre si mesmo (autoestima). Ou seja, o *locus* de controle interno e a autoestima são habilidades socioemocionais relevantes para o jovem se perceber como capaz de adquirir nível superior apesar das barreiras vistas por ele. Um aumento no *locus* de controle, que aumente do nível mínimo ao nível máximo, está associado a um aumento de 5,5 para 8,8 nas chances declaradas pelo jovem de esperar conseguir o nível universitário (gráfico 3).

Essas variáveis que indicam as aspirações educacionais dos jovens e também as suas crenças sobre as chances de conseguir alcançar são relevantes por indicar uma disposição dos jovens a ter e perseguir seus objetivos de escolaridade e, assim, buscar sua formação escolar.

Tendo em vista as associações significativas entre as habilidades socioemocionais e a autoavaliação do desempenho escolar do jovem e também em relação às expectativas e desejos educacionais, espera-se que as habilidades socioemocionais também estejam relacionadas às chances de os jovens estarem realizando atividades de estudo e/ou trabalho. Afinal, a avaliação que o jovem tem acerca de seu desempenho escolar e também suas aspirações e expectativas devem estar relacionadas às chances de estar estudando.

Em seguida, a tabela 3 apresenta os coeficientes da relação com as atividades de estudo e trabalho. Observa-se que quanto menor as habilidades sociomocionais (*locus* de controle interno, autoeficácia, autoestima e perseverança) maiores são as chances de o jovem não realizar atividades de estudo e nem de trabalho. Por exemplo, um aumento da autoeficácia de seu nível mínimo para o máximo está associado a uma redução de 46% para 12% nas chances de estar sem estudar e sem trabalhar (gráfico 4).

No entanto, não é possível estabelecer uma relação causal, pois é possível que uma situação de ausência de trabalho e estudo afete as habilidades socioemocionais, assim como é plausível que as habilidades socioemocionais afetem a probabilidade de ficar sem estudar e trabalhar. Assim, as duas variáveis devem se determinar simultaneamente. De toda forma, o resultado aponta que os jovens que menos acreditam em sua capacidade de determinar os eventos de sua vida (baixo *locus* de controle interno) e de solucionar problemas (baixa autoeficácia), e que não se avaliam de forma positiva (autoestima) e nem possuem perseverança em conquistar objetivos, são os jovens com maiores chances de se encontrar em uma situação de ausência de estudo e trabalho. Assim, o desenvolvimento dessas habilidades pode ser relevante para o jovem retomar as atividades de estudo e/ou trabalho.

A tabela 3 ainda apresenta que autoeficácia e perseverança se revelaram habilidades capazes de prever as chances de o jovem trabalhar e estudar. Realmente o jovem que realiza ambas as atividades deve enfrentar diversas barreiras para a conciliação do estudo e trabalho, e tanto a autoeficácia quanto a perseverança seriam relevantes nesse contexto.

A importância das habilidades socioemocionais para alimentar as expectativas e a continuidade na trajetória escolar também esteve presente na pesquisa qualitativa do projeto *Millennials*. Os relatos apontam que, apesar das dificuldades encontradas, os jovens mantêm seus sonhos de ter diploma de nível superior e uma carreira profissional bem sucedida. No entanto, é recorrente o discurso de que a concretização dessas aspirações não é fácil e exige muita força de vontade, foco e dedicação. Ao lado disso, há amplo reconhecimento de que apoios, por parte da família, de amigos, de professores, são muito importantes e nem sempre estão disponíveis. Ou seja, os jovens relatam que os apoios são relevantes para acreditar na possibilidade de solucionar os desafios (autoeficácia) e para a capacidade de persistir na trajetória escolhida (perseverança). Uma das falas argumenta que: “tem que ter apoio também, eu acho que ninguém cresce sozinho, sabe? De certa forma, ter alguém em casa te motivando, né, dizendo pra ir frente e que, se der errado, terá com quem contar. Isso é muito importante” (grupo feminino de 15 a 18 anos).

TABELA 3

**Relação entre habilidades socioemocionais e desempenho educacional, expectativas educacionais, e atividades de estudo e trabalho<sup>1</sup>**

	Locus de controle	Autoeficácia	Autoestima	Escala GRIT	GRIT-paixão	GRIT-perseverança
Desempenho educacional						
Errou as duas perguntas de matemática	-0.00137	-0.0935	0.0266	0.00364	0.0472	-0.0454
Autoavaliação geral	0.0124***	0.258*	0.0664***	0.570***	0.206***	0.451***
Autoavaliação exatas	0.0106*	0.391**	0.0724***	0.653***	0.250**	0.500***
Autoavaliação humanas	0.0181***	0.678***	0.0811***	0.490***	0.0697	0.508***
Expectativas educacionais						
Deseja alcançar ensino superior	0.0347***	1.470***	0.0933***	0.702***	0.0444	0.736***
Expectativa de alcançar ensino superior	0.0471***	-0.0246	0.0409*	0.226	0.0989	0.197
Situação em relação às atividades de estudo e trabalho						
Só estuda	0.00708	0.170	0.00406	0.0831	0.0432	0.0522
Só trabalha	-0.000505	-0.211	0.0201	0.259	0.211	0.0758
Trabalha e estuda	0.00737	0.807***	0.0449	0.289	-0.111	0.503***
Não trabalha e não estuda	-0.0145**	-0.686***	-0.0484**	-0.527***	-0.111	-0.484***

Fonte: Novella *et al.* (2018).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> As variáveis dependentes dos modelos estão indicadas nas linhas. Os coeficientes representam a relação entre as variáveis socioemocionais de cada coluna e as respectivas variáveis dependentes, ao considerar dummies para mulher, não branco, presença de filhos, renda domiciliar acima de 2 SMs e idade como variáveis de controle.

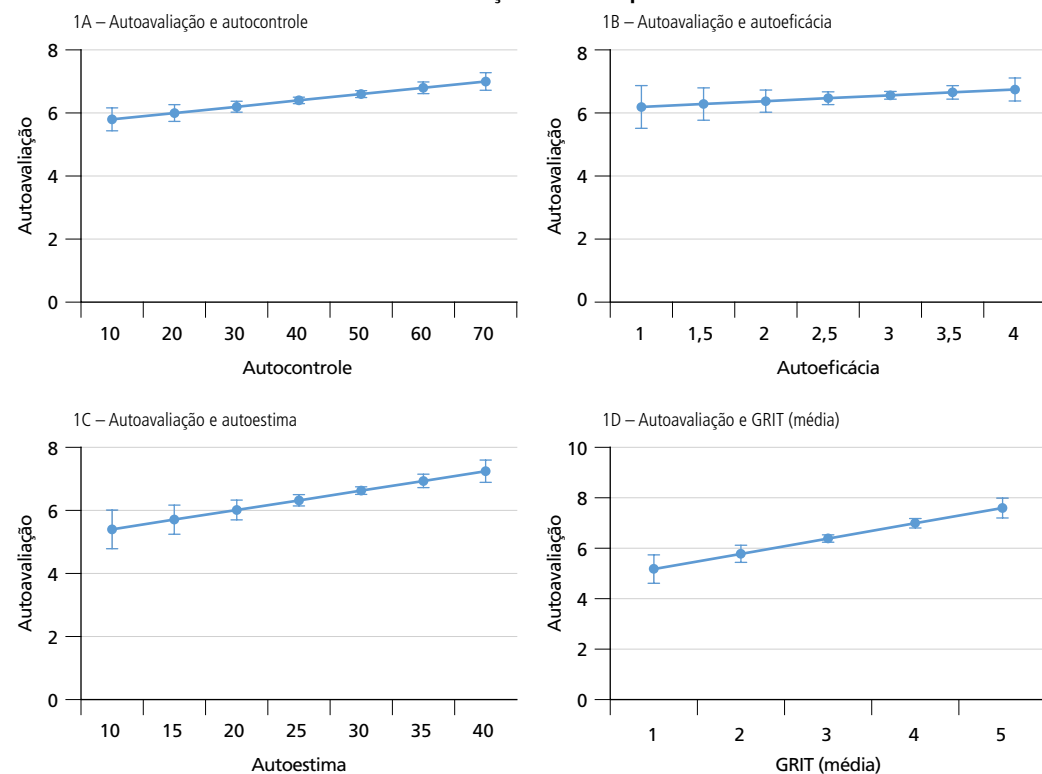
Obs.: \* p<0.1.

\*\* p<0.05.

\*\*\* p<0.01.

GRÁFICO 1

**Habilidades socioemocionais e autoavaliação do desempenho escolar**

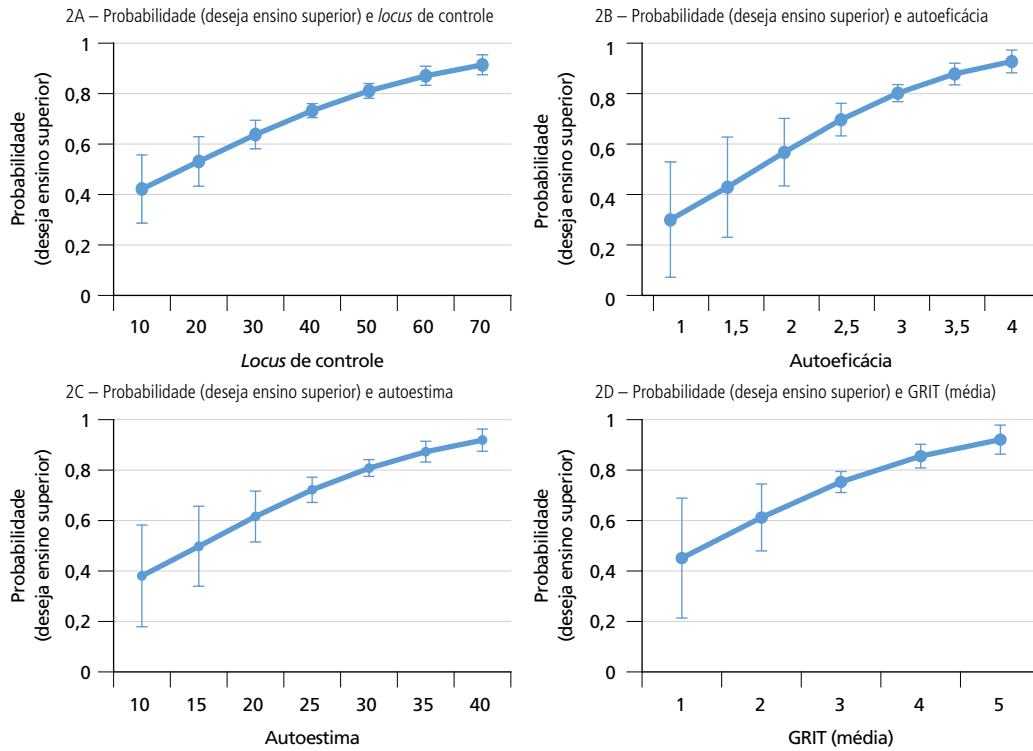


Fonte: Novella *et al.* (2018).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

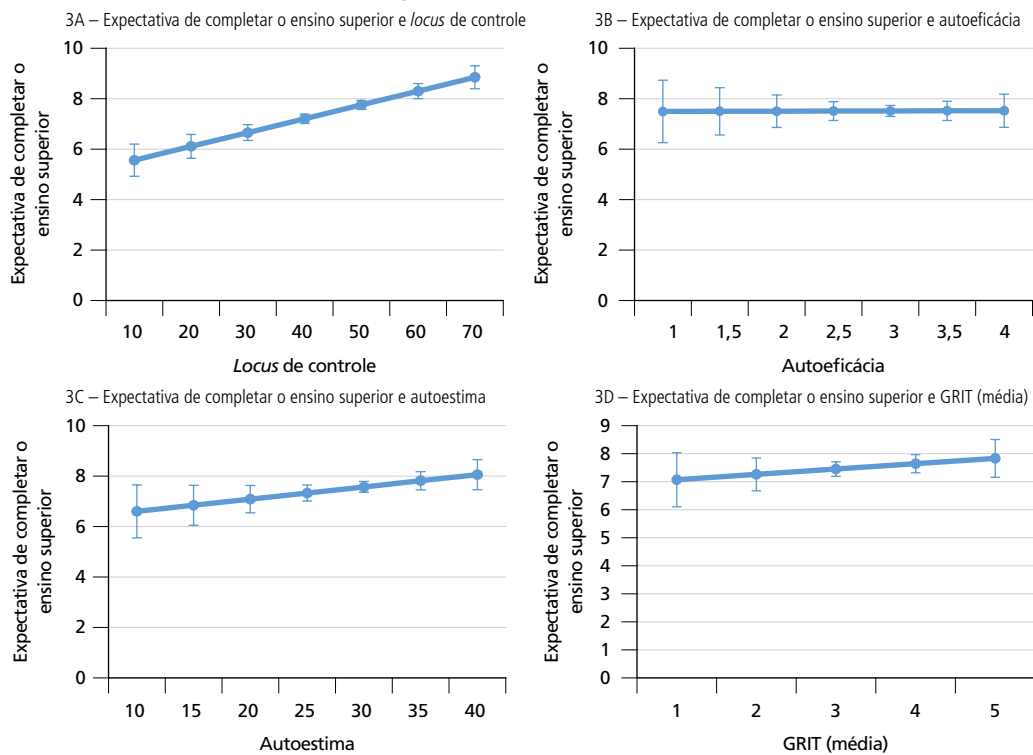
**Habilidades socioemocionais e aspirações educacionais**



Fonte: Novella *et al.* (2018).  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

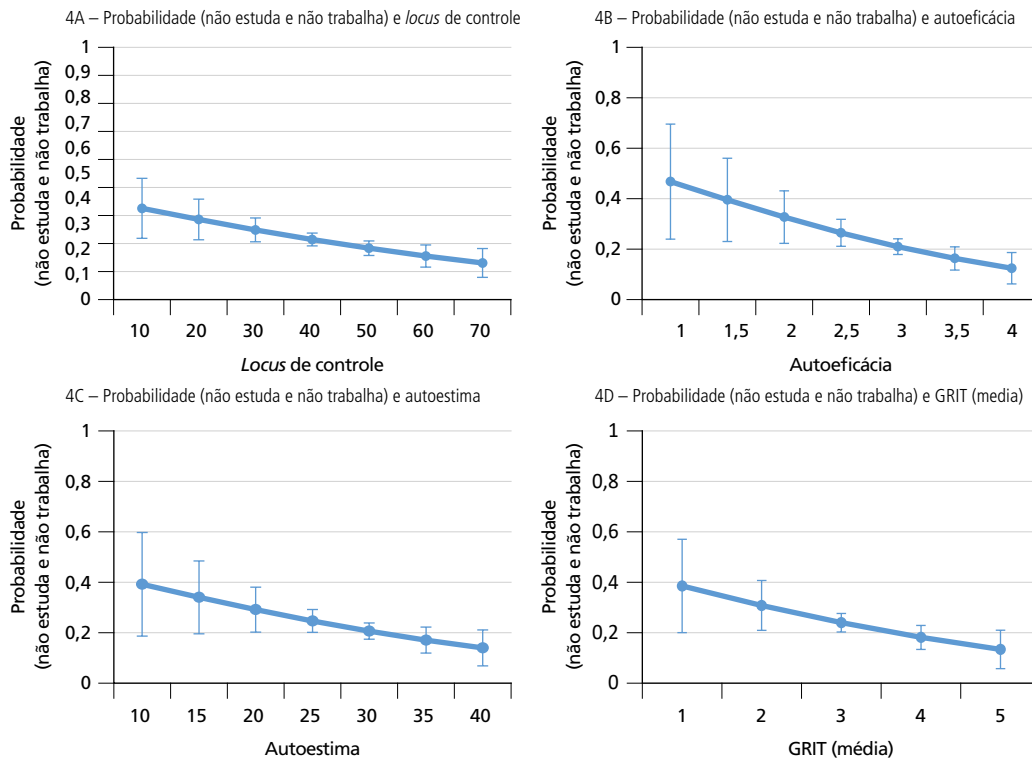
**Habilidades socioemocionais e expectativas educacionais**



Fonte: Novella *et al.* (2018).  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

Habilidades socioemocionais e probabilidade de não estudar e não trabalhar



Fonte: Novella *et al.* (2018).  
Elaboração dos autores.

## 5 CONCLUSÃO

A juventude é uma fase da vida crítica pois diversas decisões ou eventos que ocorrem nesse momento terão repercussão sobre todo o futuro da pessoa. As restrições enfrentadas e as opções tomadas irão determinar o nível de escolaridade, o tipo de emprego, o montante salarial, enfim, o bem-estar futuro do indivíduo e sua família. Por isso, compreender melhor as circunstâncias relacionadas às atividades de estudo e trabalho dos jovens é relevante para a formulação de políticas públicas que contribuam para a redução de obstáculos e a geração de oportunidades para os jovens poderem estudar e/ou trabalhar.

Este estudo busca caracterizar como as habilidades socioemocionais, mais especificamente o *locus* de controle, a autoeficácia, a autoestima, a paixão e a perseverança, estão relacionadas a alguns aspectos da vida dos jovens. Os resultados apontam que, além da associação ao desempenho escolar, as habilidades socioemocionais são relevantes na capacidade de prever as aspirações e expectativas dos jovens em relação ao nível de escolaridade desejado. Almejar um nível superior mais elevado e ter esperança da possibilidade de realização deste desejo são componentes relevantes para que os jovens permaneçam na trajetória educacional.

Também foi encontrado que os jovens que menos acreditam na sua capacidade de controlar os eventos da vida e na sua habilidade em resolver problemas, e aqueles com menores indicadores de autoestima e perseverança, são aqueles que apresentam uma maior probabilidade de estar em uma situação sem estudo e sem trabalho. Ainda que não

seja possível estabelecer uma relação de causalidade na análise apresentada, documentar que jovens sem estudo e sem trabalho possuem habilidades socioemocionais diferentes indica que a mudança dessas capacidades pode ser um dos caminhos para ajudá-los a superar os obstáculos existentes às atividades de estudo e trabalho.

#### REFERÊNCIAS

DURLAK, J. A. *et al.* The impact of enhancing students' social and emotional learning: a meta-analysis of school-based universal interventions. **Child Development**, v. 82, n. 1, p. 405-432, 2011.

NOVELLA, R. *et al.* **Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?** [s.l.]: BID, 2018.

HECKMAN, J. J.; STIXRUD, J.; URZUA, S. The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. **Journal of Labor Economics**, v. 24, n. 3, p. 411-482, 2006.

SANTOS, D. *et al.* **Habilidades socioemocionais e aprendizado escolar: evidências a partir de um estudo em larga escala.** Niterói: Anpec, 2017.

# SAÍDA PRECOCE DO MERCADO DE TRABALHO: APOSENTADORIA OU DISCRIMINAÇÃO?

Ana Amélia Camarano<sup>1</sup>  
Daniele Fernandes<sup>2</sup>  
Solange Kanso<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Alguns dos desafios acarretados pelo envelhecimento populacional são o desequilíbrio nas contas previdenciárias e a mudança no perfil epidemiológico. Estudos nacionais e internacionais mostram que, a despeito do declínio das taxas de mortalidade e das melhorias nas condições de saúde, os trabalhadores têm entrado mais tarde e saído mais cedo da atividade econômica. Entram mais tarde, pois passam mais tempo na escola e saem mais cedo porque se aposentam mais cedo. A mudança no perfil epidemiológico dos trabalhadores brasileiros tem levado ao crescimento das aposentadorias por invalidez. O número dos benefícios concedidos por ano passou de 64 mil, em 1992, para 211 mil, em 2017.<sup>4</sup>

Seria de se esperar que uma vida mais longa aumentasse os retornos aos investimentos em capital humano e incrementasse os anos passados na atividade econômica. Bloom *et al.* (2011) acreditam que uma baixa fecundidade pode levar a uma força de trabalho mais capacitada no futuro, porque, com menos filhos, os pais podem investir mais na saúde, na cognição e na educação dos filhos. O resultado seriam adultos mais produtivos. Uma vida mais longa, também aliada a melhorias nas condições de saúde, pode levar a que os próprios indivíduos planejem trabalhar por mais tempo. Esta decisão depende, além das condições de saúde, do valor do benefício da aposentadoria, do nível de poupança, da escolaridade, do tipo de ocupação (se demanda mais ou menos força física) etc.<sup>5</sup>

É ampla a literatura que associa a saída precoce do mercado de trabalho à expansão da cobertura da seguridade social.<sup>6</sup> Isto ocorre apesar de a legislação previdenciária

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

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

3. Doutora em saúde pública.

4. De acordo com o *Anuário estatístico da Previdência Social* (AEPS/Infologo), disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (Brasil, 2017).

5. Ver Campino *et al.* (2003), Camarano, Kanso e Fernandes (2013), Queiroz e Ferreira (2016), além de outros.

6. Ver Wise (1997; 2010), Hurd (1996), Mastrobuoni (2009), Camarano, Kanso e Fernandes (2013), Paiva, Rangel e Caetano (2016), além de outros.

brasileira permitir que o aposentado volte ao mercado de trabalho sem nenhuma restrição, reduzindo o impacto de aposentadorias “precoces”. Camarano e Fernandes (2018) mostraram que, entre 1982 e 2014, a expectativa de vida dos homens brasileiros aos 16 anos aumentou 3,4 anos e o tempo passado na atividade econômica diminuiu 3,1. Estimativas de Queiroz e Ferreira (2016) apontam para uma duplicação do tempo passado pelos homens brasileiros na condição de aposentados entre 1980 e 2025. Este tempo pode aumentar de cinco para dez anos no período.

O adiamento da idade à aposentadoria tem sido considerado uma alternativa para conter o desequilíbrio fiscal na maioria dos países, inclusive no Brasil. O benefício da aposentadoria tem por objetivo repor a renda quando da perda da capacidade laborativa, mas não se conhece quando ocorre esta perda a não ser no caso de invalidez. Em geral, presume-se uma idade. Reconhece-se que ela deve ocorrer de forma diferenciada entre as várias ocupações, gênero, grupos sociais e raciais. Para algumas ocupações mais expostas a agentes nocivos ou condições de insalubridade, a legislação prevê tempos de contribuição diferentes.

O aumento da idade mínima leva à necessidade de se entender a capacidade/disponibilidade do mercado de trabalho de absorver essa mão de obra, bem como as condições para que os trabalhadores permaneçam ativos por mais tempo. Muitos estudos sugerem a existência de barreiras que dificultam a permanência do trabalhador mais velho na atividade econômica. Entre elas, cita-se o preconceito por parte dos empregadores. Segundo OECD (2016), estes tendem a ter uma percepção negativa desses trabalhadores pela sua dificuldade em se adaptar às mudanças tecnológicas e organizacionais, pelos custos da mão de obra, que crescem mais acentuadamente com a idade do que a produtividade, e por dificuldades que muitas empresas podem enfrentar no ajustamento do emprego às regras de proteção. Lahey (2008) e Neumark *et al.* (2015) encontraram para os Estados Unidos evidências de discriminação do trabalho de mulheres mais velhas, o que torna mais difícil para elas arrumar um novo emprego no caso da perda de um e/ou do desejo de mudar.

É comum se assumir que o envelhecimento da força de trabalho pode implicar um crescimento mais lento da produtividade. Uma pesquisa em países europeus analisou a relação entre envelhecimento da força de trabalho e produtividade entre 1950 e 2014. Encontrou que um aumento de 5% na participação de trabalhadores de 55 a 64 anos é associado a um decréscimo na produtividade do trabalho de 3%. O crescimento da produtividade total na área do euro foi projetado em 0,8% ao ano (a.a.). Este poderia ser 25% mais elevado (1% a.a.) se não fosse o envelhecimento (Aiyar, Ebeke e Shao, 2016).

Pode-se inferir a existência de preconceitos contra a mão de obra brasileira mais velha pelo crescimento do número de homens de 50 a 64 anos que não trabalhavam e não eram aposentados (nem-nem) entre 1984 e 2015. Constituíam 3,5% do total de homens nesta faixa etária e passaram a constituir 8,2%. Predominam entre eles os de baixa escolaridade (Camarano e Carvalho, 2015).

A baixa escolaridade da população economicamente ativa (PEA) idosa pode ser um entrave à sua permanência na atividade econômica, em virtude do tipo de ocupação exercida pelos menos escolarizados. Isto é reforçado pelo desenvolvimento de novas tecnologias, que



impactam diferentemente os trabalhadores. Segundo OECD (2016), 40% dos trabalhadores com escolaridade abaixo do secundário estão em ocupações em que há maior risco de serem descartados pelas novas tecnologias, enquanto menos de 5% dos com terceiro grau correm este risco. Além disso, em todos os países pesquisados, a saída tende a ser definitiva, ou seja, poucos trabalhadores retornam à atividade econômica. Esse mesmo relatório salienta que a probabilidade de se contratar um trabalhador com 50 anos ou mais é menos da metade da observada para trabalhadores com 25–49 anos. Este resultado sugere tanto uma discriminação com relação aos trabalhadores mais velhos quanto a falta de políticas públicas que visem reforçar a capacidade destes indivíduos para conseguir um novo emprego.

O objetivo deste trabalho é buscar entender a não participação de homens de 50-64 anos, aqui chamados de maduros, nas atividades econômicas. O foco nesse grupo etário deve-se ao fato de este grupo ser o que primeiramente será afetado pela reforma previdenciária proposta pelo governo. Esses podem ser aposentados que não voltaram ao mercado de trabalho ou nem-nem, que não participam do mercado de trabalho e não estão aposentados. Neste trabalho, o foco será nos nem-nem. Os dados utilizados são provenientes das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 1992 a 2017. Em 2012, a metodologia desta pesquisa mudou radicalmente e dificultou a comparação temporal. A pesquisa antiga continuou até 2015 conjuntamente com a nova (PNAD Contínua).<sup>7</sup> Como as condições de saúde são importantes na determinação desta participação, consideram-se, também, os dados dos suplementos sobre saúde realizados pelas PNADs de 1998, 2003 e 2008, bem como os da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2013, também realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Buscando atingir os objetivos propostos, o trabalho está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda traça um panorama da participação da população brasileira masculina de 50 a 64 anos nas atividades econômicas e a terceira detalha algumas características dos nem-nem. Utilizando-se de um modelo logístico, busca-se entender, na quarta seção, o que torna os homens nem-nem. Apresentam-se, na quinta seção, as considerações finais.

## 2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

### 2.1 Visão geral

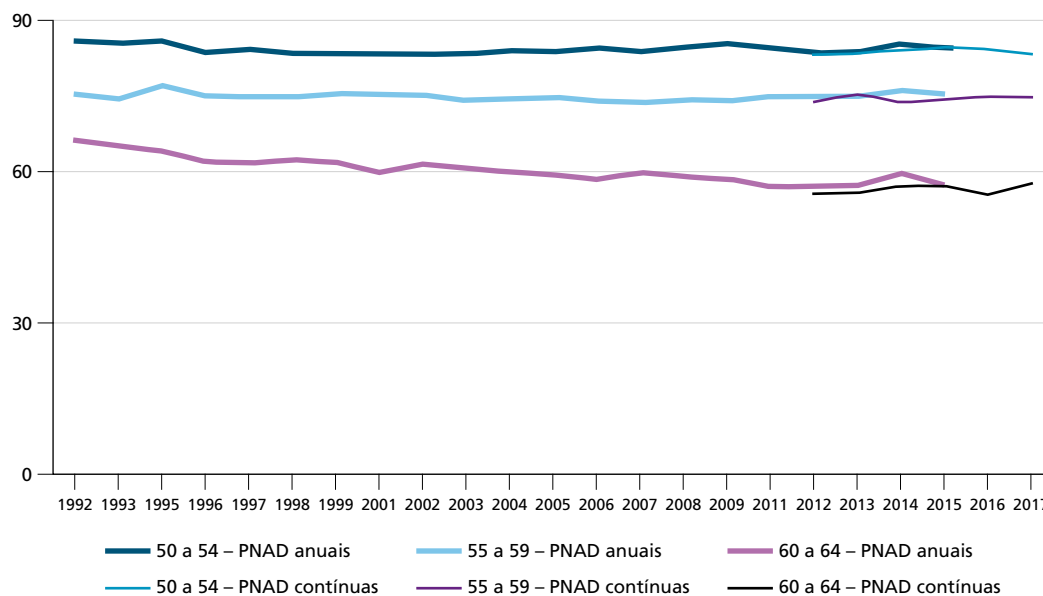
Como o interesse deste trabalho é a disponibilidade do indivíduo com idade mais avançada para participar da atividade econômica, analisam-se as taxas de atividade da população masculina de 50-64 anos no gráfico 1, desagregadas por grupos quinquenais de idade. Neste caso, está se considerando a população que trabalha e a que procura emprego. Essas taxas referem-se ao período 1992 a 2017 e são calculadas com as informações levantadas pelas PNADs anuais e contínuas. Os anos sem informações são devido ao fato de a PNAD não ter ido a campo. Chama-se atenção para a consistência nas tendências mostradas pelas duas pesquisas.

7. Para mais detalhes sobre a PNAD Contínua, consultar IBGE (2014).

GRÁFICO 1

## Taxa de atividade da população masculina, por grupo de idade – Brasil (1992-2017)

(Em %)

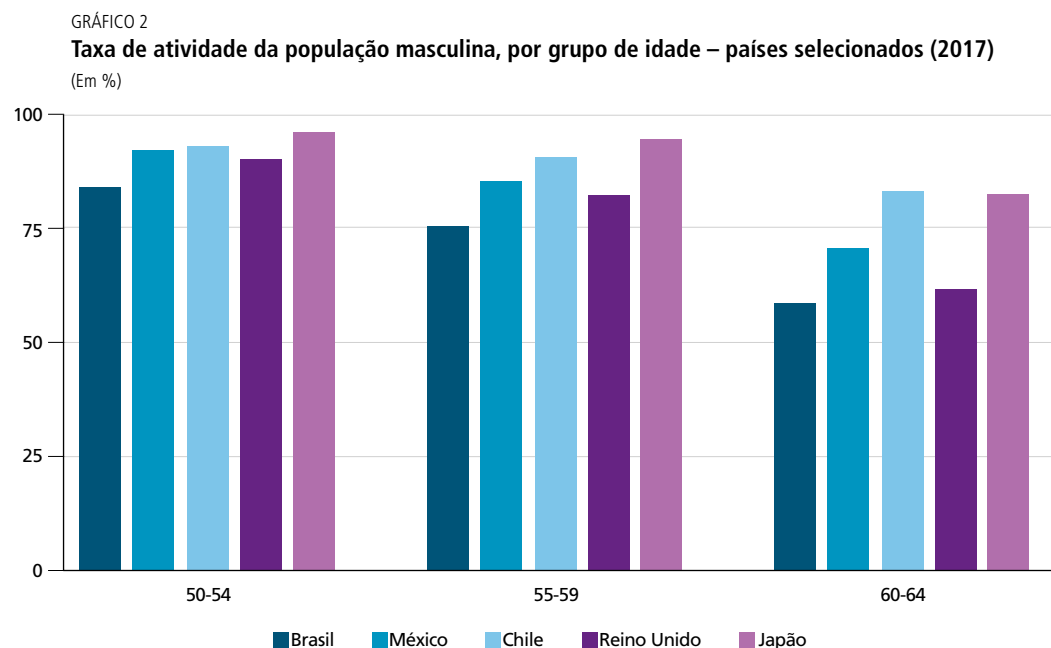


Fonte: PNADs anuais e contínuas.

Ao longo do período analisado, as taxas referentes aos grupos 50-54 e 55-59 anos ficaram aproximadamente constantes de acordo com as duas fontes utilizadas, em torno de 85% e 75%, respectivamente. Já a expectativa de vida aos 50 e 55 anos aumentou em 5,8 e 5,6 anos, respectivamente, entre 1992 e 2015. As taxas do grupo 60-64, por seu turno, apresentaram uma tendência ligeiramente declinante, provavelmente refletindo a expansão da cobertura da seguridade social. Em 2017, a taxa de atividade da população masculina foi de 58% e a expectativa de vida aumentou 5,4 anos.<sup>8</sup>

Comparando a experiência brasileira com a de alguns países europeus e latino-americanos, no gráfico 2, observa-se que as taxas de participação dos homens brasileiros são inferiores às verificadas para homens dos países comparados em todos os grupos de idade. As mais altas taxas foram verificadas no Japão e no Chile em todas as idades.

8. Estimativas das autoras.



Fonte: Para o Brasil, dados coletados da PNAD Contínua; para demais países, dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

## 2.2 Quem está fora da atividade econômica: os nem-nem e os apenas aposentados

Busca-se nesta subseção identificar quem são os homens inativos, ou seja, os que estão fora do mercado de trabalho. Do ponto de vista das instituições que regulam o curso da vida, homens nessa faixa etária deveriam estar aposentados ou trabalhando. O gráfico 3 apresenta as porcentagens de homens de 50 a 64 anos que não estão aposentados nem participam da atividade econômica (nem-nem),<sup>9</sup> bem como os aposentados que não trabalham. As porcentagens de nem-nem apresentaram um crescimento elevado; mais que dobraram no período. Em 1992, eram os homens de 60 a 64 anos que mostravam a maior porcentagem (5,4%); em 2017, foi o grupo 55-59 anos. No total de homens maduros, 10,5% encontrava-se na categoria de nem-nem.

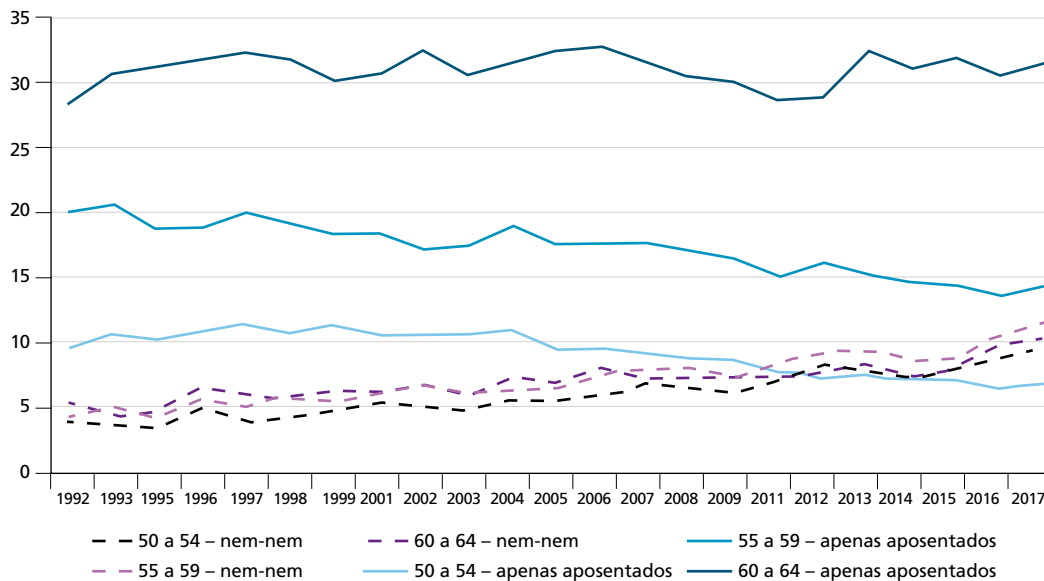
Outro grupo que está fora da atividade econômica é o formado por aposentados que não trabalham, aqui chamados de apenas aposentados. Em 2017, 15,8% dos homens de 50-64 anos encontravam-se nessa condição. O gráfico 3 mostra que, ao contrário do que aconteceu com os nem-nem, a porcentagem de aposentados diminuiu entre os homens de 50-59 anos e apresentou um ligeiro aumento entre os de 60-64. A redução da proporção de apenas aposentados pode sugerir um adiamento da saída do mercado de trabalho e/ou dificuldades destes em se aposentar. Isso poderia explicar parte do crescimento dos nem-nem, o que, por sua vez, também sugere uma discriminação com relação ao trabalhador mais velho e a falta de políticas públicas que visem reforçar a capacidade destes indivíduos para conseguir um novo trabalho. É provável que parte destes nem-nem sejam desempregados desalentados, o que não os leva a procurar emprego.

9. Nessa categoria não estão incluídas as pessoas que estão procurando trabalho.

GRÁFICO 3

**Evolução da porcentagem de homens de 50 a 64 anos na condição de nem-nem e de apenas aposentados, por grupo de idade – Brasil (1992-2017)**

(Em %)



Fonte: PNADs anuais e contínuas.

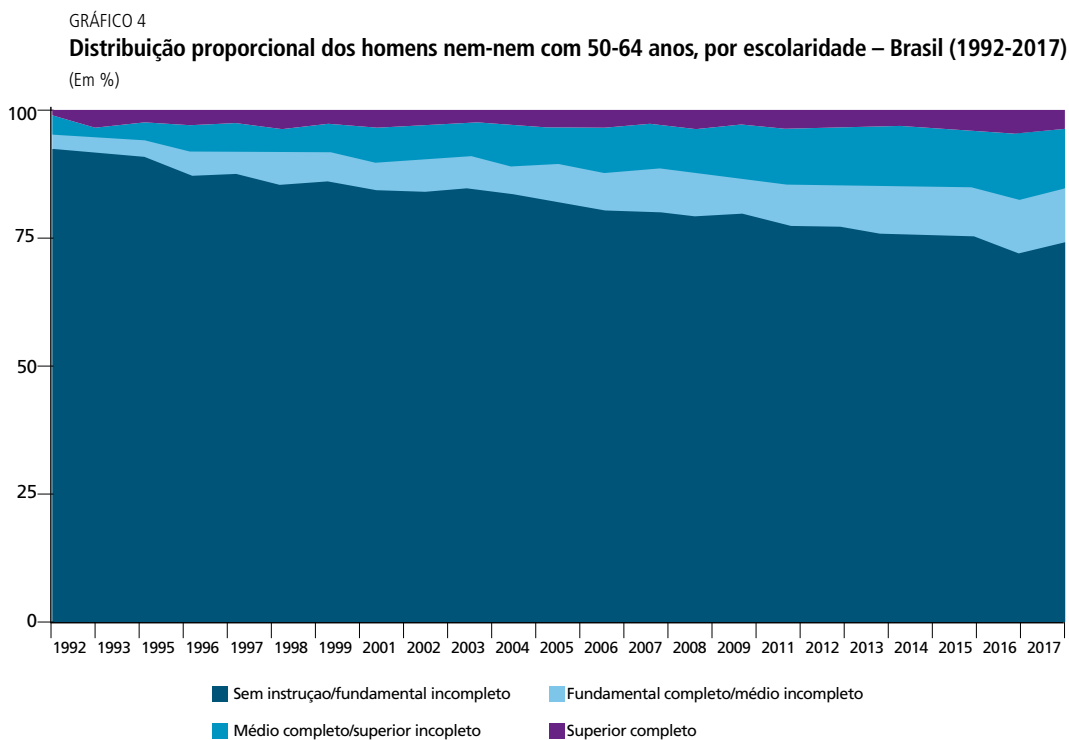
Embora considere-se que estejam participando do mercado de trabalho, chama-se atenção para o crescimento dos desempregados, ou seja, da porcentagem de homens de 50 a 64 anos que estão procurando trabalho. Constituíam 4,3% da população desse grupo em 1992 e 6,7% em 2017.<sup>10</sup> Considerando os nem-nem, os apenas aposentados e os desempregados, aí se encontram 33,0%, ou seja, um terço dos homens maduros. Se as taxas de desemprego continuarem crescendo, pode-se esperar que uma parte desses desempregados se desloque para a categoria de nem-nem ou, se já tiver um histórico de contribuição, requeira a sua aposentadoria. Isto leva a se considerar que nem sempre aposentadorias precoces constituem uma escolha e podem resultar em dificuldades para os trabalhadores maduros, tais como exclusão social e impedimentos para o alcance de uma renda adequada quando da aposentadoria. Portanto, políticas que ajudem os trabalhadores a permanecerem por um tempo mais longo na atividade econômica podem ter, também, um impacto direto no bem-estar dos indivíduos.

### 3 OS HOMENS NEM-NEM

Busca-se nesta seção descrever quem são os homens nem-nem. As variáveis consideradas foram escolaridade, condições de saúde e raça/cor. Idade não foi considerada nesta descrição, pois a divisão dessa população pelos três grupos etários não mostrou mudanças significativas ao longo do tempo. Em 2017, aproximadamente 70% dos homens nem-nem tinham menos de 60 anos, proporção esta que não apresentou alterações expressivas ao longo do período analisado.

10. Dados não mostrados.

Escolaridade é uma variável considerada. Existe praticamente um consenso de que uma vida mais longa requer carreiras profissionais mais longas e de melhor qualidade. A distribuição percentual dos nem-nem com 50 a 64 anos de idade por escolaridade está mostrada no gráfico 4. A maioria desses homens não tem o curso fundamental completo. Embora esta proporção tenha diminuído de 90,5% para 76,5% no período considerado, ainda respondia por cerca de três quartos do total. A redução da proporção mencionada foi compensada pelo aumento dos que tinham fundamental e médio completo, especialmente neste último caso. Os dados deixam claro a importância da baixa escolaridade para a categoria. Ela funciona como um obstáculo para o aumento da produtividade e, conseqüentemente, pode gerar preconceitos por parte do empregador. Além disso, acredita-se que os trabalhadores mais velhos e menos qualificados podem se sentir depreciados do ponto de vista do seu capital e não incentivados a melhorar a sua qualificação nem a procurar trabalho. De acordo com OECD (2016), a frequência a programas de treinamento declina com a idade, o que sugere expectativas baixas com relação ao retorno do investimento. Além disso, escolaridade e condições de saúde são bastante relacionadas.



Condições de saúde também foram aqui consideradas assumindo que têm um impacto importante na permanência de um indivíduo de idade mais avançada na atividade econômica. A Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu como trabalhador em envelhecimento aquele com 45 anos de idade ou mais. Assume-se que, a partir dessa idade, as perdas de algumas capacidades funcionais tendem a se acentuar se medidas preventivas não forem adotadas, bem como se as condições de trabalho não forem

adequadas. De uma maneira geral, os principais problemas de saúde que atingem os trabalhadores são os osteomusculares e os transtornos mentais, com destaque para a depressão. Condições inadequadas de trabalho podem acarretar riscos de natureza física, química, biológica ou organizacional, que podem também resultar no afastamento precoce do mercado de trabalho.

Foi observado para a América Latina que as condições de saúde da população de 50 a 70 anos melhoraram no período recente (Murray *et al.*, 2015; UN, 2017). Também se constatou que muitas ocupações estão demandando menos força física (Goos e Manning, 2007; Gordo e Skirbekk, 2013). Esta combinação poderia levar a um aumento da participação da população mais velha no mercado de trabalho. No entanto, Souza, Queiroz e Skirbekk (2018) apontaram que essa melhoria não se traduziu em um aumento nas taxas de participação dessa população, mas concluíram que a grande melhoria nessas condições poderá resultar em que a idade deixe de ser uma barreira para o trabalho da população mais velha.

Castro *et al.* (2018) analisaram os fatores associados à percepção da capacidade para o trabalho em uma amostra da população brasileira com 50 anos ou mais. Entre os participantes masculinos, 49,4% reportou boa capacidade para o trabalho e, entre as mulheres, 48,6%. Esta apresentou associações positivas com boa saúde e escolaridade, e negativas com a idade, o diagnóstico de depressão e ter ao menos uma doença crônica. Como as novas coortes de trabalhadores idosos serão mais escolarizadas, é provável que isto resulte em uma permanência mais longa e gere, também, um aumento de produtividade e melhores condições de saúde e autonomia.

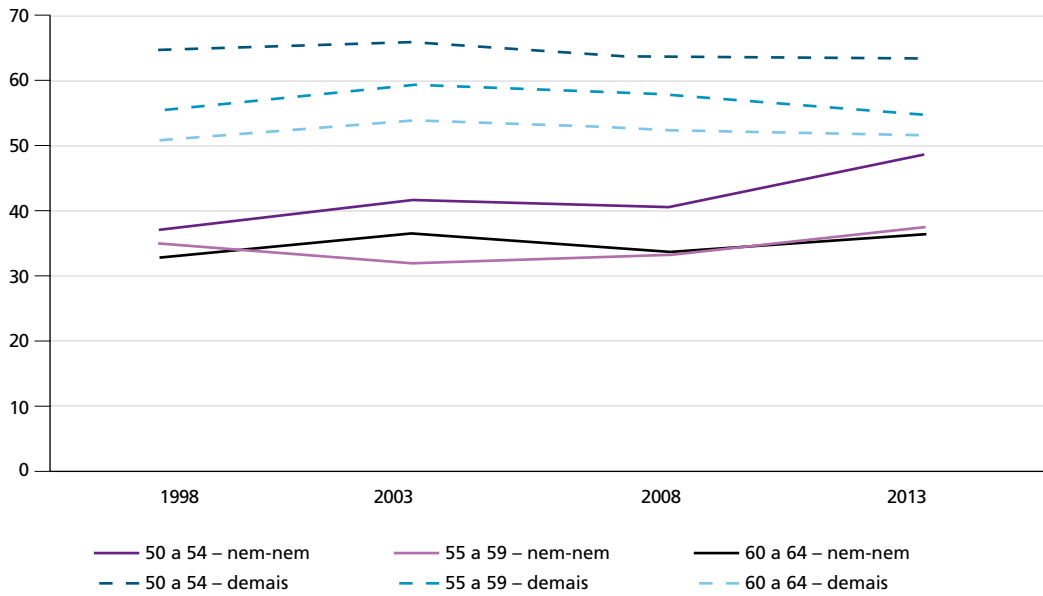
Dois indicadores foram considerados para avaliar a mudança nas condições de saúde: a proporção de homens de 50 a 64 anos que avaliaram sua saúde como ótima ou boa e a proporção que declarou ter dificuldades para exercer as atividades básicas da vida diária (AVDs), gráficos 5 e 6, respectivamente. Todos os dois indicadores foram apresentados por grupos de idade para os nem-nem e comparados ao restante da população (demais). Consideraram-se os anos de 1998, 2003, 2008 e 2013, que são os anos para os quais essas informações estão disponíveis.<sup>11</sup> Os dois indicadores confirmam, para os quatro anos e as duas categorias consideradas, que as condições de saúde declinam com a idade e que os nem-nem apresentam piores condições do que o restante da população.

Os dois indicadores não apontam para uma melhoria nas condições de saúde para nenhuma das duas categorias. Observa-se apenas um ligeiro aumento na proporção dos nem-nem de 50 a 54 anos que reportaram boas condições de saúde e uma redução dos de 60 a 64 que declararam dificuldades para as AVDs. Esta última foi observada para ambas as categorias. Chama-se atenção para o elevado aumento na proporção dos nem-nem com menos de 60 anos com dificuldades para as AVDs entre 2003 e 2008. Não foi possível medir a duração dessa dificuldade (temporária ou permanente), mas sabe-se que esses nem-nem não se aposentaram por invalidez.

11. Na PNS 2013, a presença de AVDs foi verificada apenas para a população de 60 anos ou mais.

GRÁFICO 5

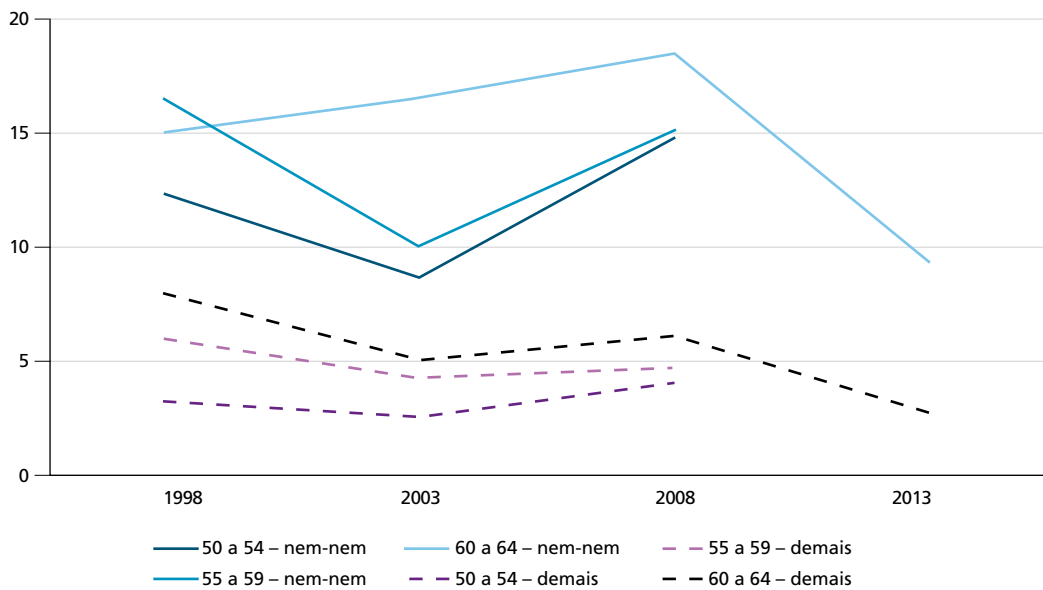
Porcentagem de homens de 50 a 64 anos que declararam sua saúde como ótima ou boa, por grupo de idade e categoria – Brasil



Fontes: PNADs 1998, 2003 e 2008 (suplemento saúde); e PNS 2013.

GRÁFICO 6

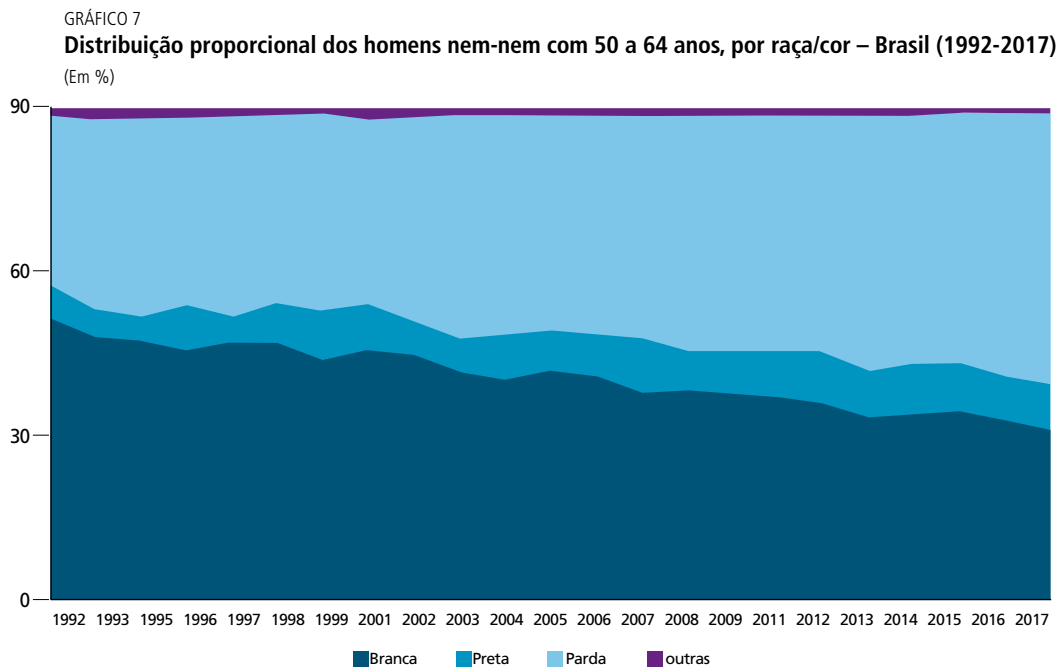
Porcentagem de homens de 50 a 64 anos que declararam ter alguma dificuldade para realizar as AVDs, por grupo de idade e categoria – Brasil



Fontes: PNADs 1998, 2003 e 2008 (suplemento saúde); e PNS 2013.

A última variável considerada foi raça/cor. A distribuição percentual dos nem-nem por raça/cor para os anos estudados está mostrada no gráfico 7. Considerou-se a população branca, preta e parda. Indígenas e asiáticos foram agrupados em “outras” dado o pequeno número de observações. Em 1992, a maioria dos nem-nem era de cor branca, 57,6%.

Esta proporção decresceu ao longo do período em prol do crescimento da participação de pardos e negros, o que pode ser parcialmente explicado por uma melhor declaração da cor. Em 2017, 64,1% dos nem-nem eram constituídos por pardos e negros.



Sintetizando, os nem-nem maduros estão concentrados na faixa de 50 a 59 anos, possuem uma escolaridade muito baixa, reportaram condições de saúde piores do que a dos demais grupos e são super-representados entre a população parda e preta.

#### 4 O QUE LEVA UM HOMEM MADURO A SE TORNAR UM NEM-NEM?

Esta seção apresenta os resultados de um modelo logístico, que mede o efeito que determinadas características têm sobre a chance de um indivíduo a partir de 50 anos de idade se tornar um nem-nem. Para isso, foram selecionadas algumas variáveis que foram agrupadas em três blocos.

##### 1) Sociodemográfico:

- a) idade contínua;
- b) escolaridade dividida em quatro categorias: *i*) sem instrução/fundamental incompleto; *ii*) fundamental completo/médio incompleto; *iii*) médio completo/superior incompleto; e *iv*) superior completo; e
- c) raça dividida em duas categorias: *i*) branco; e *ii*) não branco (preto, pardo, amarelo e indígena).

##### 2) Saúde:

- a) autopercepção da saúde dividida em duas categorias: *i*) boa saúde inclui os indivíduos que declararam considerar seu estado de saúde como muito bom ou bom; e *ii*) as outras categorias de respostas agrupam indivíduos que declararam não ter boas condições; e



- b) dificuldades em realizar as AVDs, tais como ir ao banheiro, tomar banho e alimentar-se sozinho, divididas em duas categorias: *i)* não; e *ii)* sim.

3) Domicílio:

- a) rendimento domiciliar *per capita* contínuo;
- b) posição no domicílio dividida em quatro categorias: *i)* pessoa responsável pelo domicílio; *ii)* cônjuge; *iii)* filho; e *iv)* outro parente; e
- c) domicílio com presença de criança com menos de 16 anos e/ou idoso com 80 anos ou mais dividido em duas categorias: *i)* não; e *ii)* sim.

Todas essas variáveis foram calculadas para cada indivíduo. A tabela 1 apresenta os resultados dos coeficientes estimados ( $\beta$ ) para as variáveis, os parâmetros que foram interpretados como razões de chance e os intervalos de confiança. Todas as variáveis utilizadas mostraram-se significativas.

As características sociodemográficas dos homens consideradas mostraram-se significativamente associadas com o fato de estes serem nem-nem. O avanço da idade reduz ligeiramente a chance de um homem ser nem-nem em cerca de 2%, o que pode estar relacionado à possibilidade de este se tornar um beneficiário da seguridade social, seja contributiva, seja assistencial. A escolaridade também mostrou uma relação negativa com a chance de um indivíduo se tornar um nem-nem. Conforme aumenta sua escolaridade, menores são estas chances. Por exemplo, aqueles que têm nível superior completo têm 53,0% menos chance de ser um nem-nem. Para quem tem médio completo ou superior incompleto, a chance é 29% menor. O fundamental completo ou médio incompleto reduz em apenas 2% essa chance. Já ser pardo ou preto aumenta em 1,3 vez a chance de um homem com 50 ou mais anos se tornar um nem-nem comparado aos brancos.

No que diz respeito às condições de saúde, não ter boa saúde aumenta a chance de um indivíduo do sexo masculino ser nem-nem em 1,3 vez. Já ter alguma dificuldade para realizar as AVDs reduz em 2% a chance de ser nem-nem em relação àqueles que não têm AVDs, resultado que vai no sentido oposto ao esperado, o que pode estar afetado pela variável sobre condições de saúde e, também, pelo fato de as informações sobre o desempenho das AVDs na PNS só incluir as pessoas com 60 anos ou mais, ao contrário das demais informações.

Embora significativo, o rendimento médio domiciliar *per capita* não apresentou nenhum efeito na chance de o indivíduo ser um nem-nem. Quanto à composição domiciliar, as maiores chances de um indivíduo se tornar um nem-nem, 1,1 vez, são quando ele é outro parente. É possível que esse indivíduo tenha ido morar com parentes por ter se tornado um nem-nem. Já ser cônjuge ou filho da pessoa de referência reduz em torno de 38% e 28%, respectivamente, a chance desses homens de se tornarem nem-nem. A última variável considerada foi a presença de crianças e/ou idosos no domicílio. É possível que a presença de membros dependentes nesses domicílios faça com que mais homens tenham que trabalhar ou buscar trabalho para ajudar estes membros.

Sumarizando, o perfil encontrado pelo modelo revela que as maiores chances de um indivíduo com 50 anos ou mais ser um nem-nem são ter escolaridade baixa, ser pardo ou negro, ter saúde regular ou ruim e morar com parentes.

TABELA 1

**Razão de chance de homens de 50 anos ou mais serem nem-nem e seus respectivos intervalos de confiança, segundo variáveis – Brasil (2013)**

Variáveis	Coefficiente $\beta$	Razões de Chance	IC 95%	
			Inferior	Superior
<b>Sócio Demográfico</b>				
Idade	-0,0158	0,9844	0,9841	0,9846
Escolaridade				
<i>Sem instrução/fundamental incompleto</i>	-0,0174	0,9828	0,9736	0,9920
<i>Fundamental completo/Médio incompleto</i>	-0,3478	0,7062	0,6981	0,7144
<i>Médio completo/Superior incompleto</i>	-0,7560	0,4695	0,4641	0,4751
<i>Superior Completo</i>	0,0000	1,0000		
Raça				
<i>Branco</i>	0,0000	1,0000		
<i>Não branco</i>	0,2677	1,3070	1,3004	1,3136
<b>Saúde</b>				
Auto percepção da saúde				
<i>Boa</i>	0,0000	1,0000		
<i>Não boa</i>	0,2441	1,2764	1,2699	1,2830
AVD				
<i>Não</i>	0,0000	1,0000		
<i>Sim</i>	-0,0208	0,9795	0,9666	0,9924
<b>Arranjo Domiciliar</b>				
Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i>	0,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Posição no domicílio				
<i>Chefe ou pessoa de referencia</i>	0,0000	1,0000		
<i>Cônjuge</i>	-0,4846	0,6159	0,6109	0,6210
<i>Filho</i>	-0,3251	0,7225	0,7060	0,7393
<i>Outro parente</i>	0,1130	1,1197	1,1069	1,1327
Presença de criança com menos de 16 anos e/ou idosos no domicílio				
<i>Não</i>	0,0000	1,0000		
<i>Sim</i>	-0,2991	0,7415	0,7374	0,7456

Fonte: PNS 2013.

Elaboração das autoras.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a participação dos homens brasileiros maduros nas atividades econômicas é baixa segundo a experiência internacional. Os inativos estão precocemente aposentados ou discriminados no mercado de trabalho. Escolaridade muito baixa e condições de saúde piores do que as dos demais homens podem contribuir para uma dificuldade de inserção. Não se analisou o grupo de apenas aposentados; não se sabe, portanto, por que não voltaram à atividade econômica. Isto pode ter ocorrido por alguma incapacidade física ou mental, ou por se sentirem discriminados.

A importância de uma permanência mais longa no mercado de trabalho deve-se não apenas aos desafios trazidos pelas pressões previdenciárias, mas também aos impactos negativos que uma saída precoce do mercado de trabalho pode gerar nos indivíduos, especialmente, nos do sexo masculino. Ou seja, pode gerar perda de papel social, o que leva à depressão, ao alcoolismo, além da diminuição da sua renda, afetando o mercado de consumo.

Chama-se atenção para o fato de as políticas de reposição de renda, como a previdenciária, assumirem um critério arbitrário para a perda de capacidade laborativa, que não leva em conta o potencial de empregabilidade do trabalhador mais velho. Sem dúvida, é importante o estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria não apenas por questões fiscais, mas porque o regime demográfico atual resultará em que uma grande proporção da força de trabalho seja composta por pessoas de idades mais avançadas. Isto ressalta a importância de se eliminarem as barreiras impostas à participação destas pessoas na atividade econômica, seja por baixa qualificação, seja por incapacidade.

A discriminação em relação ao trabalho das pessoas mais velhas é uma questão importante na determinação da sua permanência no mercado de trabalho. “Discriminação por idade é a antítese do envelhecimento ativo. Esta forma de exclusão não é apenas injusta, mas é um desperdício econômico” (Walker, 2002, p. 128, tradução nossa).

### REFERÊNCIAS

- AIYAR, S.; EBEKE, C.; SHAO, X. The euro area workforce is aging, costing growth. **IMFBlog**, 17 ago. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/M8CtJF>>.
- BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) 2017**. Brasília: MF; Dataprev, 2017.
- BLOOM, D. *et al.* **Population aging: facts, challenges, and responses**. Cambridge: Harvard University, 2011. (Working Paper, n. 71).
- CAMARANO, A. A.; CARVALHO, D. F. O que estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 2757-2764, 2015.
- CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. Condições de empregabilidade do trabalhador mais velho. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). **Desafios da nação: artigos de apoio**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. **Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1890).
- CAMPINO, A. C. C. *et al.* Oferta de trabalho de idosos na cidade de São Paulo: o papel da condição de saúde. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 8., 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Annablume, 2003.
- CASTRO, C. M. S. *et al.* Curso da vida e capacidade para o trabalho entre adultos mais velhos: ELSI-Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 52, sup. 2, 2018.
- GOOS, M.; MANNING, A. Lousy and lovely jobs: the rising polarization of work in Britain. **The Review of Economics and Statistics**, v. 89, n. 1, p. 118-133, 2007.

- GORDO, L. R.; SKIRBEKK, V. Skill demand and the comparative advantage of age: jobs tasks and earnings from the 1980s to the 2000s in Germany. **Labour Economics**, v. 22, p. 61-69, 2013.
- HURD, M. The effect of labor market rigidities on the labor force behaviour of older workers. *In*: WISE, D. (Org.). **Advances in the economics of aging**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. v. 1.
- LAHEY, J. N. A. Age, women, and hiring: an experimental study. **Journal of Human Resources**, v. 43, n. 1, p. 30-56, 2008.
- MASTROBUONI, G. Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: empirical estimates using cohort discontinuities. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 11/12, p. 1224-1233, 2009.
- MURRAY, C. J. L. *et al.* Global, regional, and national disability-adjusted life years (DALYs) for 306 diseases and injuries and healthy life expectancy (HALE) for 188 countries, 1990-2013: quantifying the epidemiological transition. **The Lancet**, v. 386, n. 10009, p. 2145-2191, 2015.
- NEUMARK, D. *et al.* **Is it harder for older workers to find jobs?** New and improved evidence from a field experiment. Cambridge: NBER, 2015. (Working Paper Series, n. 21669).
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Automation and independent work in a digital economy**. Paris: OECD Publishing, 2016.
- PAIVA, L. H.; RANGEL, L. A.; CAETANO, M. A. **O impacto das aposentadorias precoces na produção e na produtividade dos trabalhadores brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2211).
- QUEIROZ, B. L.; FERREIRA, M. L. A. The evolution of the elderly labor force participation and retirement in Brazil: 1980-2025. *In*: ANNUAL MEETING OF THE POPULATION ASSOCIATION OF AMERICA, Washington, 2016. **Anais...** Washington: PAA, 2016.
- SOUZA, L. R.; QUEIROZ, B. L.; SKIRBEKK, V. Trends in health and retirement in Latin America: are older workers healthy enough to extend their working lives? **The Journal of the Economics of Ageing**, 2018.
- UN – UNITED NATIONS. **World population prospects: key findings and advance tables – the 2017 revision**. Nova Iorque: Desa/UN, 2017. (Working Paper, n. 248).
- WALKER, A. A strategy for active ageing: second world assembly on ageing. **International Social Security Review**, v. 55, n. 1, 2002.
- WISE, D. Retirement across decades, across nations (using HRS data). *In*: INTERNATIONAL HEALTH AND RETIREMENT SURVEYS CONFERENCE, Amsterdam, 1997. **Anais...** Amsterdá: International Health And Retirement Surveys, 1997.
- \_\_\_\_\_. Facilitating longer working lives: international evidence on why and how. **Demography**, v. 47, sup. 1, p. s131-s149, 2010.

# DECOMPOSIÇÃO E PROJEÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO DO BRASIL UTILIZANDO O MODELO IDADE-PERÍODO-COORTE (1992 A 2030)

Miguel Nathan Foguel<sup>1</sup>  
Felipe Mendonça Russo<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao medir a proporção de pessoas em idade ativa que estão dispostas a trabalhar, a taxa de participação é um dos indicadores econômicos mais importantes de um país. Como medida de oferta de trabalho, ela se relaciona com outros indicadores relevantes como a taxa de desemprego, os salários e o próprio produto interno bruto (PIB). Portanto, conhecer seus padrões e projetar sua tendência futura têm utilidade para as políticas públicas de várias áreas, incluindo as de trabalho, previdência, fiscal e monetária.<sup>3</sup>

Devido à sua importância e às tendências declinantes verificadas em vários países (principalmente os desenvolvidos), diversos estudos recentes têm procurado entender e quantificar as contribuições de fatores estruturais e conjunturais que afetam a taxa de participação (Aaronson *et al.*, 2006; 2014; Kudlyak, 2013; European Commission, 2014; Montes, 2018). Para tanto, utilizam modelos estatísticos que incorporam fatores estruturais tais como o sexo, a idade, a coorte de nascimento das pessoas e as variáveis socioeconômicas (por exemplo, educacionais e de estrutura familiar), assim como variáveis que procuram captar os ciclos econômicos.<sup>4</sup> As projeções futuras da taxa de participação são operacionalizadas com base nos resultados desses modelos e das próprias projeções das variáveis que os compõem.

Neste estudo, empregamos um modelo semelhante que é baseado apenas nos componentes de sexo, idade, coorte e período. A principal diferença em relação aos demais modelos é que a influência das variáveis econômicas agregadas é absorvida pelo

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

2. Pesquisador na Disoc do Ipea. *E-mail*: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

3. Mudanças na taxa de participação têm implicações sobre a arrecadação de impostos, a receita do sistema de previdência, os gastos com seguro-desemprego, a inflação e a taxa de juros (neutra) almejada pela autoridade monetária.

4. Aaronson *et al.* (2014) e Montes (2018) utilizam o hiato (e defasagens deste) da taxa de desemprego observada em relação à taxa de desemprego natural para quantificar o comovimento da taxa de participação com o ciclo econômico.

componente de período. A não inclusão de variáveis socioeconômicas tem a vantagem de dispensar suas projeções futuras, que requerem a introdução de um conjunto mais amplo de hipóteses que podem ter elevada influência sobre a projeção da taxa de participação.

O restante deste estudo está dividido em quatro seções. Na segunda seção, apresentamos, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), a evolução da taxa de participação no Brasil entre os anos de 1992 e 2015. A terceira seção apresenta a metodologia para identificar e estimar o modelo de idade-período-coorte (IPC), assim como as hipóteses adotadas para realizar as projeções da taxa de participação entre 2016 e 2030. Por fim, a quarta seção contém os resultados e a quinta, as principais conclusões.

## 2 EVOLUÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO

A população economicamente ativa (PEA) do Brasil apresentava crescimento constante desde o século passado (Paiva, 1986). Esse crescimento foi resultado de dois fatores, o próprio crescimento populacional e a elevação da taxa de participação (Wajzman, 1997). Com a desaceleração do crescimento da população (Alves, Vasconcelos e Alves de Carvalho, 2010), a taxa de participação se torna mais relevante para a determinação da PEA. Nesta seção, apresentamos a evolução da taxa de participação no Brasil ao longo do período de 1992 a 2015. A base de dados utilizada em todo o estudo é a PNAD/IBGE e a população em idade ativa foi demarcada entre 17 e 70 anos.<sup>5</sup>

O gráfico 1 mostra a série histórica da taxa de participação durante o período de análise para homens e mulheres, assim como para o agregado dos sexos. O indicador agregado oscila durante os anos 1990, experimenta um crescimento expressivo de 3 pontos percentuais (p.p.) entre 2001 e 2005, permanece estável na segunda metade dos anos 2000 e contrai-se substancialmente na primeira metade da década de 2010. Em 2015, a taxa de participação foi de 72,1%, um patamar próximo do de 1992 (72,3%), e seu pico ocorreu em 2009 (74,9%). Os movimentos oscilatórios da taxa agregada se devem em larga medida às variações do indicador para as mulheres, uma vez que a taxa de participação dos homens apresentou um declínio sistemático ao longo de todo o período. Em 2015, a taxa de participação masculina estava em 83,5%, tendo declinado 6 p.p. em relação à observada em 1992. O movimento de queda na taxa de participação dos homens não é um fenômeno específico do Brasil, tendo sido também observado em vários outros países (Juhn e Potter, 2006; European Commission, 2014; Binder e Bound, 2019). Já a evolução da taxa para as mulheres foi irregular durante o período, mas é notável a tendência positiva entre 1996 e 2005. Apesar da queda sofrida na virada para a década atual, a taxa de participação feminina era 5,5 p.p. mais alta em 2015 (61,6%) do que em 1992 (56,1%). O aumento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho também é um fenômeno observado em vários outros países (Juhn e Potter, 2006; Jaumotte, 2003).

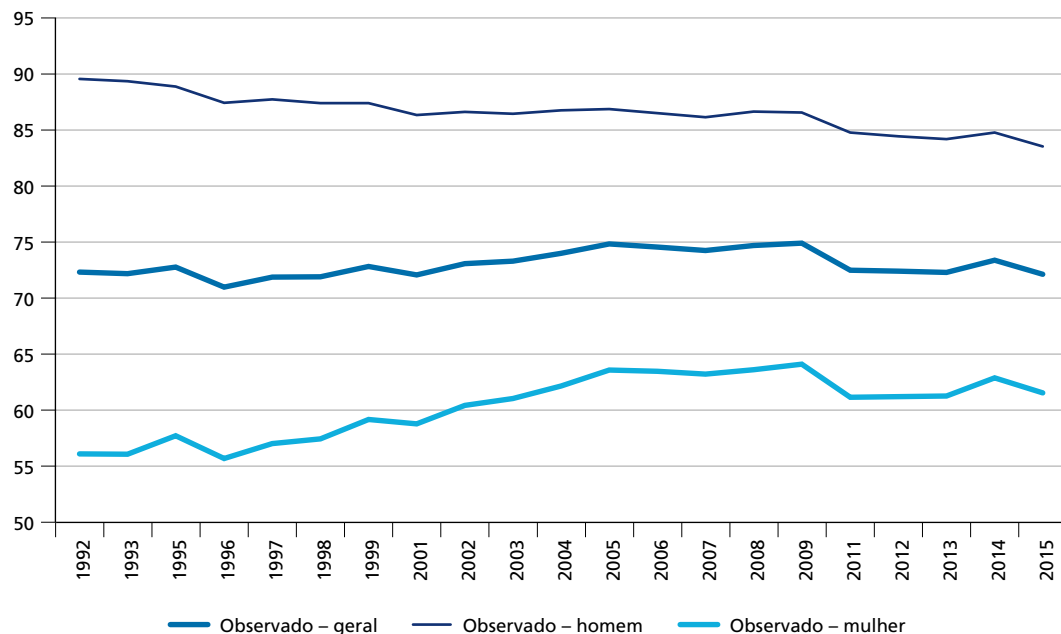
5. A PNAD não foi realizada em 1994 e nos anos censitários de 2000 e 2010. A fim de manter a compatibilidade da cobertura da pesquisa para os anos com dados disponíveis, não incluímos as zonas rurais da região Norte.

## Decomposição e Projeção da Taxa de Participação do Brasil Utilizando o Modelo Idade-Período-Coorte (1992 a 2030)

GRÁFICO 1

Taxa de participação: geral, homens e mulheres, acima de 17 anos de idade

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Apesar de a diferença entre a taxa de participação masculina e feminina estar em queda, ela continua substancial, alcançando 22 p.p. em 2015. Vários fatores têm sido apontados para explicar essa diferença, incluindo a discriminação no mercado de trabalho, que desestimula as mulheres a quererem participar desse mercado, e as normas culturais, que estabelecem um papel para a mulher como principal cuidadora dos filhos e responsável pela maior parte dos trabalhos não remunerados domésticos (Barbosa, 2014; Barbosa e Costa, 2017). Tendo em vista essas diferenças estruturais, a estimação do modelo na seção 3 é separada por gênero.

Há vários fatores que explicam os movimentos observados na taxa de participação de homens e mulheres. De um ponto de vista estrutural, cabe destacar as transformações demográficas, os diferentes padrões de participação entre as faixas etárias, assim como as proclividades a participar do mercado de trabalho entre as coortes de nascimento. Há também os fatores de natureza conjuntural, como as flutuações da economia, que afetam positiva ou negativamente as decisões das pessoas de participar no mercado de trabalho.

Na seção 3, utilizamos um modelo que procura captar a influência dos componentes etário, de coorte e de período que estão por trás das mudanças observadas na taxa de participação masculina e feminina nas últimas décadas no Brasil. Além disso, combinamos os resultados desse modelo com algumas hipóteses sobre a evolução futura desses componentes para realizar um exercício de projeção das taxas de participação por sexo e para o agregado.

### 3 ESTIMAÇÃO DO MODELO IPC E PROJEÇÃO

#### 3.1 Modelo IPC

Há um conjunto amplo de variáveis econômicas que são influenciadas pelo ciclo de vida das pessoas. Exemplos incluem a participação no mercado de trabalho, o salário, o consumo e a poupança, que tendem a variar de forma marcada de acordo com a fase da vida dos indivíduos. No caso da taxa de participação, seu nível é tipicamente mais baixo para os jovens, que estão na fase de transição entre a escola e o trabalho, do que para os adultos. A taxa de participação dos idosos tende a ser mais baixa que a dos adultos, nesse caso devido à perda da capacidade laboral.

Independentemente da fase da vida, esse conjunto de variáveis também é afetado pelas características das gerações às quais as pessoas pertencem. Por exemplo, a participação feminina no mercado de trabalho tem sido influenciada pelas transformações culturais ocorridas nas últimas décadas relativamente à inserção das mulheres no mercado de trabalho. Essas mudanças culturais têm permitido um aumento permanente da propensão à participação das mulheres quando se comparam gerações mais novas e mais velhas.

Além dos fatores etário e geracional, que possuem natureza mais estrutural, há também que se considerar a influência de fatores conjunturais. Em geral, as flutuações da atividade econômica têm capacidade de afetar diversas dimensões socioeconômicas. Por exemplo, momentos de expansão (contração) da econômica tendem a aumentar (reduzir) o nível de emprego e salários, com reflexos sobre a participação das pessoas no mercado de trabalho.

A fim de mensurar a contribuição desses componentes estruturais e conjunturais sobre a taxa de participação no Brasil, utilizamos o modelo IPC, que tem sido amplamente empregado em estudos de diversas áreas das ciências sociais aplicadas. Como esses fatores tendem a influenciar a taxa de participação de homens e mulheres de forma distinta, o modelo foi estimado separadamente para cada sexo. Formalmente, a equação estimada pode ser expressa por:

$$\ln(TP)^s = \beta^s + I\alpha^s + P\gamma^s + C\delta^s + u^s \quad (1)$$

em que  $\ln(TP)^s$  é o logaritmo da taxa de participação do sexo  $s =$  (homens, mulheres),  $I$ ,  $P$  e  $C$  são matrizes de *dummies*, respectivamente, para idade, período (ano) e coorte de nascimento,  $\beta$  representa o intercepto,  $\alpha$ ,  $\gamma$ ,  $\delta$  são os coeficientes que capturam os efeitos de idade, período e coorte, respectivamente, e  $u$  é um termo de erro aleatório.<sup>6</sup>

Uma dificuldade do modelo IPC ressaltado pela literatura (Deaton, 1997; Oliveira e Rios-Neto, 2004; Wilmoth, 1985) é a relação linear intrínseca entre os três componentes do modelo, uma vez que por construção: *coorte = ano - idade*. Assim, com ou sem a presença do intercepto, apenas retirar uma *dummy* de cada componente não é suficiente para evitar o problema de colinearidade perfeita entre as variáveis. Entretanto, existem

6. Como a PNAD não foi realizada em 1994 e nos anos censitários de 2000 e 2010, esses anos não entram na estimação do modelo.



soluções para esse problema, entre elas está a proposta por Deaton e Paxson (1994), a qual impõe restrições que fazem com que o componente de período capture apenas as oscilações cíclicas da taxa de participação. Especificamente, os autores propõem uma normalização do componente de período de forma que ele some zero. O objetivo da normalização é tornar os efeitos de ano ortogonais a alguma tendência de tempo, que é a origem da relação linear entre as três variáveis (Deaton, 1997). Esse procedimento faz com que uma eventual tendência temporal seja transferida para os efeitos de idade e, principalmente, de coorte, que tipicamente tende a absorver a maior parte da tendência.

Na prática, estimamos uma regressão do logaritmo da taxa de participação por sexo sobre as *dummies* de idade e coorte – menos uma de cada como usual (especificamente retiramos o primeiro valor) –, e sobre um vetor de *dummies* de período, excluídos os dois primeiros valores, definidas como:

$$p_t^* = p_t - [(t - 1)p_1 - (t - 2)p_2], \quad (2)$$

em que  $p_t$  representa a *dummy* de período usual. Nesse caso, a regressão nos dará os coeficientes de ano de todos os períodos menos os dois primeiros; contudo, estes podem ser recuperados utilizando as restrições impostas ao modelo.

Um problema adicional com modelos que estimam coeficientes para coortes é que as coortes mais velhas e mais jovens aparecem poucas vezes nos dados durante o período de observação. Essa situação pode provocar vieses nos coeficientes estimados para essas coortes caso elas só sejam observadas em períodos sujeitos a choques ou mudanças específicas, por exemplo, recessões ou expansões da economia. Para mitigar esse problema potencial, estimamos o modelo retirando as dez primeiras e as dez últimas coortes dos dados, um procedimento utilizado por Aaronson *et al.* (2014).<sup>7</sup>

### 3.2 Projeção

Além de fornecerem os efeitos dos componentes de idade, período e coorte, os coeficientes estimados pelo modelo exposto na subseção 3.1 serviram de base para a realização das projeções das taxas de participação por sexo para o intervalo entre 2016 e 2030. As tabelas de projeção populacional por sexo, ano e idade, publicamente distribuídas pelo IBGE, foram utilizadas para agregar as taxas por idade em uma taxa geral para cada ano e sexo, assim como para a agregação das taxas dos sexos.

A principal dificuldade da projeção é como tratar os efeitos de cada componente no futuro. Para o componente de idade, assumimos que este deve permanecer estável ao longo do horizonte de projeção. Essa é uma hipótese razoável em um cenário em que não ocorram mudanças estruturais que alterem significativamente a decisão de participar do mercado de trabalho ao longo do ciclo de vida. No entanto, devido às intensas mudanças tecnológicas em curso e à provável reforma do sistema de previdência do país – que deve

7. Especificamente, retiramos as coortes nascidas entre 1922-1931 e entre 1989-1998.

impor uma restrição de idade mínima para aposentadorias –, essa hipótese serve apenas como um limite para um contexto em que não ocorrem grandes mudanças estruturais.<sup>8</sup>

Em relação ao componente de coorte, é necessário projetar a contribuição deste para as coortes que não são observadas na nossa base de dados. Como a última coorte efetivamente observada na estimação do modelo é a de 1988, não temos coeficientes para as novas coortes que surgem ao longo dos anos seguintes. Para projetar esses coeficientes, adotamos um procedimento que tem sido empregado na literatura (Aaronson *et al.*, 2006; 2014), que é o de manter os coeficientes estimados das últimas coortes adjacentes. Como excluímos as observações das primeiras e das últimas dez coortes, ao fazer a projeção dos valores, usamos as médias dos coeficientes das dez coortes imediatamente adjacentes às primeiras e às últimas coortes que efetivamente foram utilizadas na estimação do modelo. Essas médias foram mantidas durante todo o período da projeção.

As projeções também requerem algum tratamento para o comportamento futuro do componente de período. Adotamos um procedimento compatível com a metodologia empregada na estimação do modelo que impõe que a soma dos coeficientes de tal componente seja zero. Em expectativa, isso implica que o componente de período não afetaria a taxa de participação no longo prazo. Assim, preferimos não incorporar esse componente nas projeções futuras da taxa de participação.

#### 4 RESULTADOS

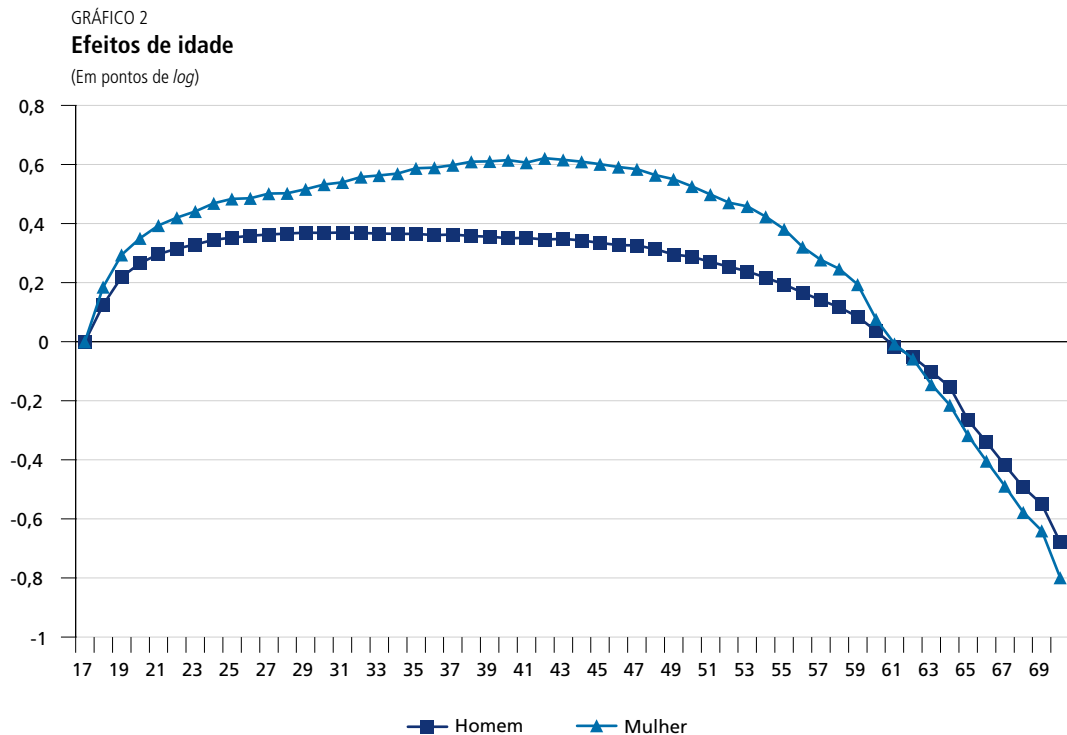
Os resultados da decomposição dos efeitos de idade, período e coorte para homes e mulheres podem ser vistos, respectivamente, nos gráficos 2, 3 e 4.

O gráfico 2 mostra que os efeitos de idade para ambos os sexos seguem um padrão de U invertido, o que confirma o padrão observado de que as pessoas inicialmente aumentam e depois reduzem a sua participação no mercado de trabalho ao longo do ciclo de vida. Esse gráfico também aponta que os efeitos de idade para mulheres são superiores aos dos homens em quase todas as idades, invertendo-se apenas perto de 62 anos. Uma vez que a taxa de participação feminina é tipicamente menor que a masculina ao longo do ciclo de vida, isso indica que a componente de idade é relativamente mais importante para as mulheres do que para os homens.

---

8. Vale observar que, nos países europeus que introduziram ou aumentaram a idade mínima de aposentadoria, ocorreu uma elevação da taxa de participação para as faixas etárias mais velhas, mas não houve grandes alterações nas taxas dos jovens e adultos (European Commission, 2014). Sob essa perspectiva de mudanças no sistema previdenciário, assumindo que esse padrão também se dará no Brasil, nossas projeções podem ser vistas como um limite inferior do que deve de fato ocorrer.

## Decomposição e Projeção da Taxa de Participação do Brasil Utilizando o Modelo Idade-Período-Coorte (1992 a 2030)



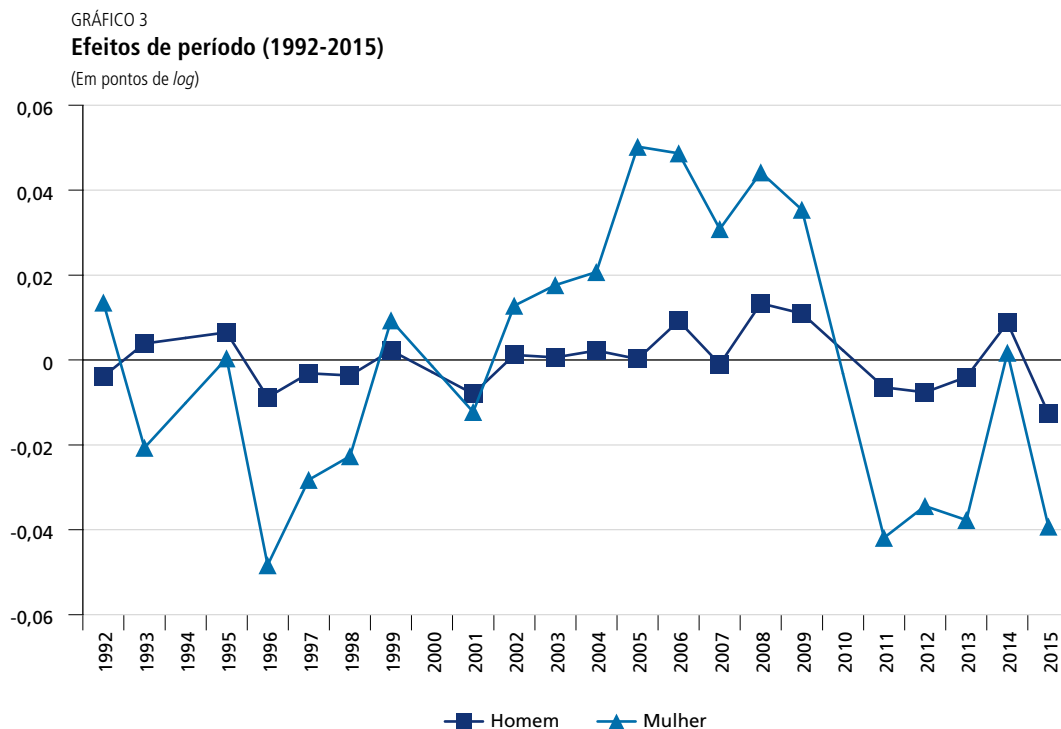
Fonte: PNAD/IBGE.

Obs.: O gráfico 2 reporta os coeficientes do componente de idade estimados do modelo de regressão apresentado na subseção 3.1.

O gráfico 3 é oscilatório por construção, visto que o método utilizado faz com que os efeitos de período se anulem ao longo do tempo, o que impõe algum padrão cíclico a eles.<sup>9</sup> Fica aparente que a taxa de participação masculina é menos afetada pelas flutuações da economia do que a feminina. Essa diferença deve estar associada à posição na família da mulher, que é usualmente de trabalhadora secundária, isto é, que tende a entrar e sair do mercado de trabalho em função das decisões de geração de renda da família. É interessante notar que, nos intervalos de maior crescimento da economia, como foi o caso dos anos 2000, o efeito de período para as mulheres foi positivo, ao passo que, nos intervalos de menor crescimento, foi negativo.<sup>10</sup>

9. No gráfico 3, os segmentos pontilhados são interpolações para os anos em que não temos informações da PNAD.

10. A taxa de crescimento média real no período 2001 a 2009 foi de 3,5% ao ano, enquanto nos períodos de 1992 a 1999 e de 2011 a 2015 foi de 2,6% e 0,44% ao ano, respectivamente, conforme IBGE (2016).



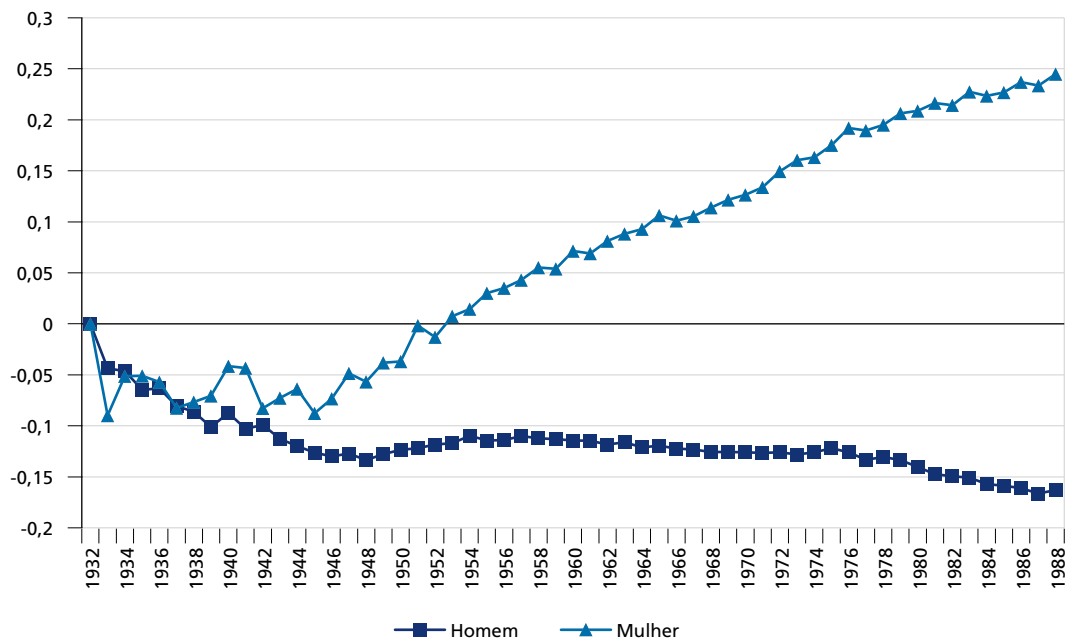
Fonte: PNAD/IBGE.

Obs.: O gráfico 3 reporta os coeficientes do componente de período estimados do modelo de regressão apresentado na subseção 3.1.

Os efeitos de coortes são apresentados no gráfico 4. Nele, fica clara a tendência de crescimento contínuo do efeito de coorte para mulheres, que começa para as gerações nascidas a partir de meados dos anos 1940. Essa tendência linear revela que as sucessivas coortes de mulheres desde aquela época vêm progressivamente aumentando sua propensão a participar do mercado de trabalho. Como o componente de coorte exerce um efeito permanente sobre a variável de interesse, ele vem paulatinamente contribuindo para elevar a taxa de participação feminina ao longo do tempo. Em relação aos homens, é possível observar quedas nos efeitos de coortes para as primeiras e últimas gerações. Essas quedas, principalmente para as coortes mais jovens, ajuda a explicar a tendência de diminuição da taxa de participação masculina nas últimas décadas.

## Decomposição e Projeção da Taxa de Participação do Brasil Utilizando o Modelo Idade-Período-Coorte (1992 a 2030)

GRÁFICO 4  
**Efeitos de coorte (1932-1988)**  
(Em pontos de *log*)

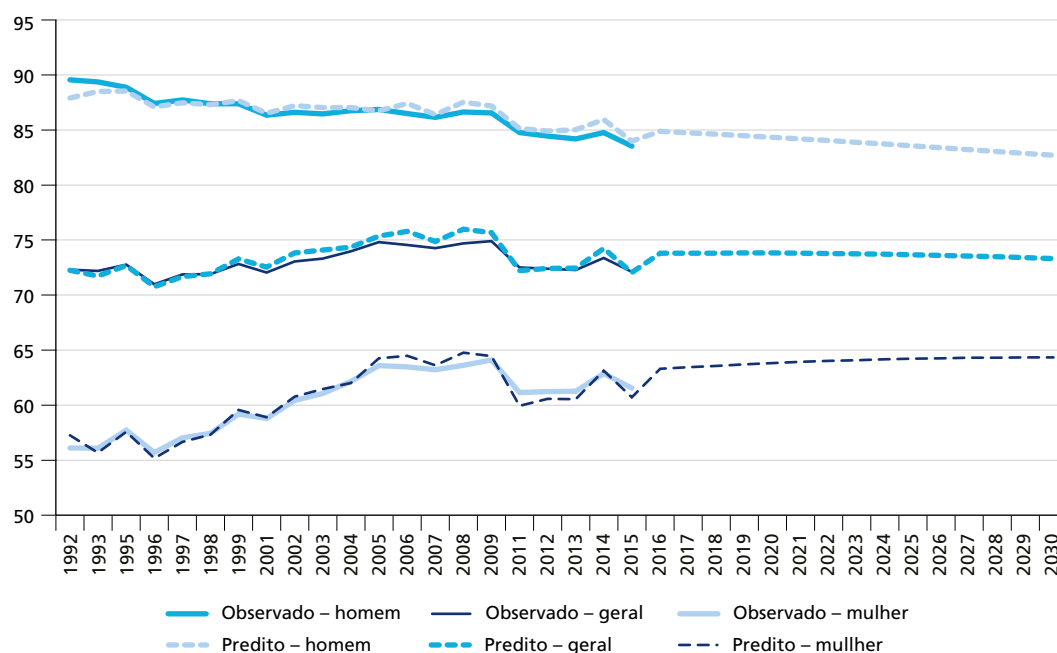


Fonte: PNAD/IBGE.

Obs.: O gráfico 4 reporta os coeficientes do componente de coorte estimados do modelo de regressão apresentado na subseção 3.1.

Com base nos coeficientes obtidos na estimação do modelo, nas hipóteses apresentadas na subseção 3.2 e nas projeções populacionais por idade e sexo do IBGE, projetamos as séries das taxas de participação masculina, feminina e agregada para os anos entre 2016 e 2030. Os resultados deste exercício podem ser vistos no gráfico 5. As linhas contínuas representam as séries observadas e as pontilhadas, as séries estimadas tanto para o período da amostra observada quanto para o da projeção futura. A série agregada é simplesmente uma média ponderada pela distribuição da população por gênero em cada idade e ano.

GRÁFICO 5  
Taxa de participação: observada e predita (1992-2030)  
(Em %)



Fontes: PNAD/IBGE e projeções da população/IBGE.

Obs.: O gráfico 5 reporta as taxas de participação observadas e suas projeções conforme apresentado na subseção 3.2.

A projeção para a série agregada apresenta certa estabilidade com uma leve queda ao se aproximar do final do período. Apesar dessa queda, a taxa de participação em 2030 (73,3%) é 1,2 p.p. maior que a observada em 2015. A estabilidade da taxa agregada está associada aos movimentos contrários das taxas masculina e feminina. A taxa dos homens sofre um declínio sistemático no período de projeção, seguindo a tendência já observada nas décadas anteriores. Em 2030, ela alcança 82,7%, um valor 0,8 p.p. menor que em 2015 e 6,9 p.p. abaixo do observado em 1992. Já a taxa das mulheres apresenta uma tendência de elevação, embora menor que a verificada nas décadas precedentes. Para elas, a taxa em 2030 é de 64,3%, 2,7 p.p. superior à de 2015 e 8,2 p.p. à de 1992.

Parte das trajetórias das taxas projetadas se deve às tendências populacionais futuras. A fim de acessar a contribuição dessas tendências, realizamos um exercício em que projetamos as taxas de participação utilizando os coeficientes estimados e as hipóteses anteriores, porém mantemos a composição demográfica fixa em 2015. As diferenças entre os dois tipos de taxas projetadas revelam a contribuição isolada do componente demográfico. Os resultados dessa comparação estão apresentados na tabela 1, que mostra que a trajetória populacional esperada reduz progressivamente a taxa de participação até 2030. Esse padrão de redução das taxas é observado para ambos os sexos, sendo mais intenso tanto em termos absolutos quanto em termos relativos para as mulheres. Dadas as hipóteses utilizadas, esses resultados indicam que o envelhecimento da população, isoladamente, contribui para diminuir as taxas de participação.

TABELA 1  
Taxas de participação projetadas com e sem mudanças populacionais  
(Em %)

	Projetada				
	2015	2016	2020	2025	2030
<b>Geral</b>					
Projeção populacional/IBGE	72,1	73,8	73,8	73,7	73,3
População 2015	72,1	73,9	74,3	74,6	74,9
Diferença		-0,1	-0,5	-1,0	-1,5
<b>Homem</b>					
Projeção populacional/IBGE	83,5	84,9	84,3	83,6	82,7
População 2015	83,5	85,0	84,7	84,4	84,2
Diferença		-0,1	-0,4	-0,9	-1,5
<b>Mulher</b>					
Projeção populacional IBGE	61,6	63,3	63,6	64,2	64,3
População 2015	61,6	63,4	64,4	65,3	66,0
Diferença		-0,1	-0,8	-1,1	-1,7

Fontes: PNAD/IBGE e projeções da população/IBGE.

Obs.: A tabela 1 reporta as taxas de participação observadas (2015) e suas projeções conforme apresentado na subseção 3.2. As linhas *projeção populacional/IBGE* utilizam as projeções populacionais do IBGE, enquanto as linhas *população 2015* mantêm a população fixa nos valores de 2015.

## 5 CONCLUSÃO

Neste estudo, procuramos entender melhor a evolução da taxa de participação no mercado de trabalho brasileiro ao longo das últimas décadas. Para tanto, utilizamos um modelo amplamente empregado nas ciências sociais aplicadas que decompõe os movimentos da taxa de participação em componentes associados à idade, à coorte de nascimento das pessoas, assim como às oscilações temporais da economia. A aplicação desse modelo combinou dados da PNAD, entre 1992 e 2015, com algumas hipóteses para a realização de projeções da taxa de participação até 2030.

Os resultados mostram que o efeito de idade segue o padrão esperado para o ciclo de vida das pessoas em que a participação no mercado de trabalho aumenta na fase jovem, estabiliza-se na fase adulta e retrai-se na fase mais velha. Comparado com os outros componentes, o efeito de idade é o que apresenta a maior contribuição, em particular para as mulheres. O efeito de período é o que tem menor contribuição para os dois sexos e apresenta um padrão de oscilação de maior magnitude para as mulheres. O componente de coorte para as mulheres apresenta uma tendência de crescimento desde as gerações nascidas em meados do século passado, refletindo as mudanças nos padrões culturais em relação à maior participação das mulheres no mercado de trabalho. Para os homens, o efeito de coorte apresenta redução para as coortes mais novas, o que ajuda a explicar a tendência de queda na taxa de participação masculina observada nas últimas décadas.

As projeções das taxas de participação de homens e mulheres seguem direções opostas, com a taxa para o primeiro grupo exibindo uma tendência de queda e a do segundo, uma de aumento. No agregado, a taxa permanece relativamente estável, apresentando

um aumento de 1,2 p.p. entre 2015 e 2030. Boa parte desse aumento está associada às tendências populacionais futuras, que pressionam a taxa de participação para baixo.

É importante assinalar que as transformações tecnológicas e as mudanças que devem ocorrer no sistema de previdência do país tenderão a alterar os padrões de participação no mercado de trabalho tanto dos homens quanto das mulheres. Em particular, o provável aumento da idade mínima de aposentadoria deve estender a participação no mercado de trabalho para os trabalhadores mais velhos, o que deve elevar a taxa de participação geral no futuro. Sob essa perspectiva, nossas projeções indicam apenas limites inferiores para a taxa de participação no futuro.

## REFERÊNCIAS

AARONSON, S. *et al.* The recent decline in the labor force participation rate and its implications for potential labor supply. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, p. 69-134, 2006.

\_\_\_\_\_. Labor force participation: recent developments and future prospects. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 2, p. 197-275, 2014.

ALVES, J. E. D.; VASCONCELOS, D. S.; ALVES DE CARVALHO, A. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1528).

BARBOSA, A. L. N. Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro. **BMT – Boletim Mercado de Trabalho**, v. 57, p. 31-41, 2014.

BARBOSA, A. L. N.; COSTA, J. S. M. Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil. **BMT – Boletim Mercado de Trabalho**, v. 62, p. 23-34, 2017.

BINDER, A. J.; BOUND, J. **The declining labor market prospects of less-educated men**. Cambridge, United States: NBER, 2019. (NBER Working Paper, n. 25577).

DEATON, A. **The analysis of household surveys: a microeconometric approach to development policy**. Washington: The World Bank, 1997.

DEATON, A.; PAXSON, C. Saving, growth, and aging in Taiwan. *In: Studies in the economics of aging*. University of Chicago Press, 1994. p. 331-362.

EUROPEAN COMMISSION. **The 2015 ageing report: underlying assumptions and projection methodologies**. Publications Office of the European Union, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2YoWYZs>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

JAUMOTTE, F. **Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries**. Paris: OCDE, 2003. (Working Paper, n. 376).

JUHN, C.; POTTER, S. Changes in labor force participation in the United States. **Journal of Economic Perspectives**, v. 20, n. 3, p. 27-46, 2006.

KUDLYAK, M. A cohort model of labor force participation. **Economic Quarterly**, v. 99, n. 1, p. 25-43, 2013.



MONTES, J. **CBO's projection of labor force participation rates**. Washington: Congressional Budget Office, Apr. 2018. (Working Paper, 2018-04).

OLIVEIRA, A. M. H. C.; RIOS-NETO, E. L. G. Modelos idade-período-coorte aplicados à participação na força de trabalho: em busca de uma versão parcimoniosa. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 21, n. 1, p. 21-47, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2OehzLE>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

PAIVA, P. Cinquenta anos de crescimento populacional e absorção de mão de obra no Brasil: de 1950 a 2000. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 3, n. 1, p. 63-86, 1986.

WAJNMAN, S. **Tendências prospectivas de crescimento da população economicamente ativa no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar; FACE; UFMG, 1997. (Texto para Discussão, n. 111).

WILMOTH, J. R. **Identifiable age, period, and cohort effects: an exploratory approach applied to Italian female mortality**. Laxenburg: IIASA, 1985.



# DESIGUALDADES DE GÊNERO EM TRABALHO PAGO E NÃO PAGO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES DE TEMPO DE HOMENS E MULHERES ENTRE 2001 E 2015

Luana Pinheiro<sup>1</sup>  
Marcelo Medeiros<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A segunda metade do século XX foi marcada pela intensa feminização do mercado de trabalho brasileiro. Enquanto, em 1970, apenas 18,5% das mulheres compunham a força de trabalho do país (Alves, 2013), chegamos aos anos 2000 com aproximadamente metade das mulheres ocupadas ou em busca de uma ocupação. Se o trabalho realizado no mundo público passou por um processo de redistribuição, o mesmo não pode ser dito em relação ao que ocorre no espaço doméstico. O trabalho realizado sem remuneração no cuidado das casas e das pessoas que nelas habitam permaneceu sendo realizado majoritariamente por mulheres, não existindo, neste sentido, movimento correspondente de “masculinização” do trabalho reprodutivo.

Os dados evidenciam uma divisão sexual do trabalho elevada e permanente no Brasil. Ainda que esta tenha se alterado ao longo das décadas, seus princípios organizadores, de separação e hierarquização do trabalho, seguem em funcionamento. O modelo tradicional – no qual os homens eram provedores e as mulheres, cuidadoras – foi sendo substituído por um modelo no qual ambos se inserem no mercado de trabalho, mas as responsabilidades familiares seguem sendo algo da esfera feminina, o que resulta em jornadas totais de trabalho que são mais longas para as mulheres do que para os homens.

O objetivo desta nota técnica é analisar as desigualdades de gênero na alocação de tempo para trabalho no Brasil, considerando aqui tanto o trabalho pago, realizado no mercado, quanto o não pago, realizado na esfera doméstica. Propõe-se não apenas olhar para as cargas de cada tipo de trabalho, mas, especialmente, para o grau de desigualdade dessas cargas entre homens e mulheres (entre grupos) e entre os próprios homens e as próprias mulheres (intragrupos). Para tanto, foram utilizadas técnicas tradicionalmente aplicadas a estudos sobre desigualdades de renda, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Anual, do Instituto Brasileiro de Geografia e

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

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea.

Estatística (IBGE), que cobrem o período de 2001 a 2015.<sup>3</sup> Foram considerados homens e mulheres em arranjos familiares do tipo casal<sup>4</sup> e com idades entre 18 e 65 anos.

## 2 A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Um exercício interessante que permite analisar a forma como a divisão sexual do trabalho se expressa é olhar a composição do tempo total de trabalho para identificar em que medida as persistentes diferenças de gênero em participação e jornada de trabalho pago e não pago contribuem para a conformação de um quadro de desigualdades e sobrecarga de trabalho feminino. Antes de mais nada, é importante destacar que, entre o período de 2001 e 2015, observa-se uma convergência de gênero tanto para o trabalho pago quanto para o não pago.

No caso do trabalho realizado para o mercado, a redução dos hiatos de gênero se dá pelo aumento das taxas de atividade feminina (e relativa estabilidade da masculina) e pela queda nas jornadas de trabalho dos homens (com relativa estabilidade das jornadas das mulheres). No caso do trabalho realizado na esfera doméstica, o cenário é precisamente o oposto. Há uma redução nas desigualdades de gênero que decorre de: *i*) um aumento na proporção de homens que realizam trabalho doméstico e uma leve redução nas taxas das mulheres; e *ii*) uma redução muito expressiva das jornadas reprodutivas femininas, que é acompanhada por uma completa estabilidade das jornadas masculinas. Ou seja, ainda que mais homens façam trabalho doméstico, sua contribuição em termos de horas segue sendo a mesma ao longo dos anos.

Assim, chegamos a 2015 diante de um cenário no qual as mulheres alocam quatro horas semanais a mais de trabalho (pago e não pago) do que os homens, dedicando 46,7 horas por semana a estas atividades, em contraste às 42,7 horas de seus companheiros. A tabela 1, que apresenta esses dados, decompõe o tempo total médio trabalhado entre os efeitos de duração e incidência para homens e mulheres, permitindo observar, assim, como o tempo total de trabalho das pessoas é resultado não apenas de suas jornadas em cada tipo específico de trabalho, mas também de sua participação. Importante destacar que a composição do tempo total de trabalho se dá de forma inversa para homens e para mulheres. O tempo empregado no trabalho pago dos homens é superior ao empregado pelas mulheres. Há uma maior proporção de homens trabalhando no mercado e suas jornadas são, em média, maiores que as das mulheres. No trabalho não pago, porém, ocorre o inverso, com mais mulheres trabalhando, e por mais horas por semana.

3. Esse período foi escolhido uma vez que 2001 é o primeiro ano em que a PNAD passa a captar informações sobre jornadas em "afazeres domésticos" e 2015 é o último ano em que a PNAD Anual foi a campo. A partir de 2016, os dados passam a ser coletados por meio da PNAD Contínua, com alterações metodológicas.

4. Optou-se por trabalhar com homens e mulheres em união (formal ou não) uma vez que a literatura tende a apontar a esfera do casamento como aquela na qual se exacerbam as tensões e desigualdades resultantes de valores e convenções de gênero que associam o trabalho reprodutivo às mulheres. A esse respeito, Gupta (1999, p. 701, tradução nossa) conclui que "as uniões heterossexuais em que os parceiros residem no mesmo domicílio são as menores unidades de interação nas quais os indivíduos estabelecem suas identidades de gênero por meio de atividades cotidianas, como o envolvimento em trabalho doméstico não remunerado". Os mesmos exercícios, porém, foram testados para o conjunto da população de homens e mulheres, independentemente de sua situação conjugal, e apresentaram resultados convergentes com os aqui apresentados.

TABELA 1

**Decomposição dos tempos médios de trabalho entre efeitos de incidência e duração, segundo sexo da população em casais – Brasil (2015)**

(Em horas por semana)

Sexo	Média trabalho total	=	Doméstico		+	Pago	
			Incidência (p <sub>i</sub> )	* Duração (μ <sub>i</sub> )		+ Incidência (p <sub>i</sub> )	* Duração (μ <sub>i</sub> )
Masculino	42,74	=	0,558	* 10,4	+	0,857	* 43,1
				5,80	+		36,94
Feminino	46,71	=	0,956	* 26,9	+	0,569	* 36,9
				25,72	+		21,00
<b>Total</b>	<b>44,69</b>	=	<b>0,757</b>	* <b>20,8</b>	+	<b>0,713</b>	* <b>40,6</b>
				<b>15,75</b>	+		<b>28,95</b>

Fonte: PNAD Anual/IBGE.  
Elaboração dos autores.

A combinação dos dois tipos de trabalho faz com que o tempo total médio de trabalho feminino seja superior ao masculino. É evidente que uma parcela expressiva tanto de homens quanto de mulheres acumule uma carga de trabalho pago com outra de trabalho não pago: em 2015, 50,4% da população total em casais, sendo 47% dos homens e 54% das mulheres, acumularam duas jornadas de trabalho. No entanto, para além da diferença na proporção de homens e mulheres que acumulam duas jornadas, existe uma diferença fundamental na forma como a jornada total de trabalho se constrói para cada um dos sexos.

As jornadas totais de trabalho masculino se compõem majoritariamente pelas atividades realizadas no âmbito do mercado de trabalho. Em 2015, por exemplo, essas atividades respondiam por mais de 80% da carga total de trabalho masculina. Cenário bastante diferente é encontrado entre a população feminina, uma vez que trabalho pago e não pago respondem praticamente pela mesma parcela na composição do tempo total, constituindo-se, de fato, em duas jornadas intensas e extensas de trabalho. É a esse acúmulo de trabalho, desproporcional para as mulheres, que corresponde a ideia de uma dupla jornada feminina.

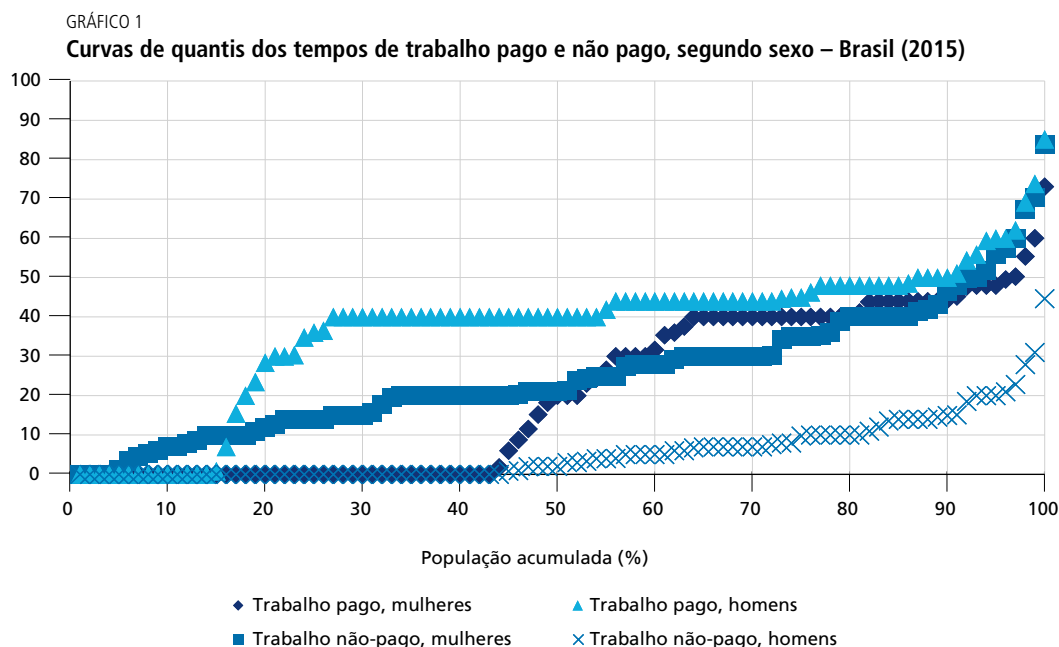
Isso significa que, nessa divisão sexual do trabalho, não há – nem nunca houve – espelhamento das atribuições de homens e mulheres nas diferentes esferas do mundo do trabalho. É justamente por trás das diferentes combinações entre incidência e jornada de cada tipo de trabalho que se encontra o acúmulo maior de jornada de trabalho entre as mulheres. Um mero espelhamento resultaria em uma divisão do trabalho apenas, mas não em uma divisão desigual, tal como se observa nesse caso.

### 3 DESIGUALDADES DE GÊNERO NAS DISTRIBUIÇÕES DE TEMPO EM TRABALHO PAGO E NÃO PAGO

A inexistência de um espelhamento na divisão sexual do trabalho também pode ser confirmada quando se analisam as desigualdades ao longo das distribuições de tempo de trabalho de homens e mulheres. Uma análise das curvas de quantis de tais distribuições, limitada à incidência dos tipos de trabalho, parece, a princípio, reforçar a hipótese de espelhamento, tal como se pode ver no gráfico 1. Praticamente toda a população feminina adulta (95%) realiza atividades de trabalho não pago. No entanto, apenas pouco mais

da metade dos homens (55%) emprega tempo em trabalho não pago. O inverso ocorre com o trabalho pago: é realizado por pouco mais da metade (57%) das mulheres e pela grande maioria (86%) dos homens. Assim, as curvas de trabalho pago das mulheres e de trabalho não pago dos homens descolam do eixo horizontal, indicando que saem da jornada zero, praticamente no mesmo ponto, ao passo que as curvas de trabalho não pago feminino e pago masculino, ainda que não descolem exatamente no mesmo percentil, também apresentam seus primeiros valores positivos em pontos muito próximos.

No entanto, a hipótese de espelhamento é afastada quando se consideram as diferenças na duração das atividades. A duração da jornada de trabalho pago é pouco diferenciada entre homens e mulheres e, em ambas as populações, é homogênea ao longo de boa parte da distribuição. Isso pode ser percebido pelo gráfico 1, quando se nota que as curvas de trabalho pago têm basicamente o mesmo formato, diferenciando-se apenas em relação ao ponto no qual saem da jornada zero, mas aproximando-se conforme se avança na distribuição. A diferença entre homens e mulheres no trabalho pago, portanto, deve-se mais à incidência do que à duração desse trabalho.



Fonte: PNAD Anual/IBGE.  
Elaboração dos autores.

No trabalho não pago, por sua vez, as diferenças de duração são muito maiores. Embora uma grande parcela da população masculina empregue tempo em trabalho não pago, este tempo é invariavelmente pequeno e jamais se aproxima do tempo empregado em atividades pagas, seja de homens, seja de mulheres. Entre as mulheres, a duração da jornada de trabalho não pago é bem maior: para pouco mais de um quinto delas, o tempo de trabalho doméstico se aproxima ou mesmo ultrapassa o que seria uma jornada integral de trabalho de quarenta horas semanais.

### 3.1 Desigualdades entre e intragrupos

Se a divisão sexual do trabalho é um fato comprovado pelos dados, é importante avançar neste diagnóstico, procurando olhar também para as desigualdades entre os homens e entre as mulheres. As inclinações das curvas no gráfico 1, inclusive as causadas por mudanças abruptas nas distribuições, mostram que nem homens, nem mulheres constituem grupos homogêneos. Essas heterogeneidades internas podem fazer com que um pequeno grupo de pessoas afete substantivamente os totais ou mesmo as médias de homens e mulheres. Há, portanto, diferenças dentro de cada grupo que merecem ser analisadas em mais detalhe. É fundamental buscar elementos que possibilitem entender em que medida as desigualdades entre os grupos e dentro dos grupos contribuem para a conformação do quadro mais amplo de divisão do trabalho.

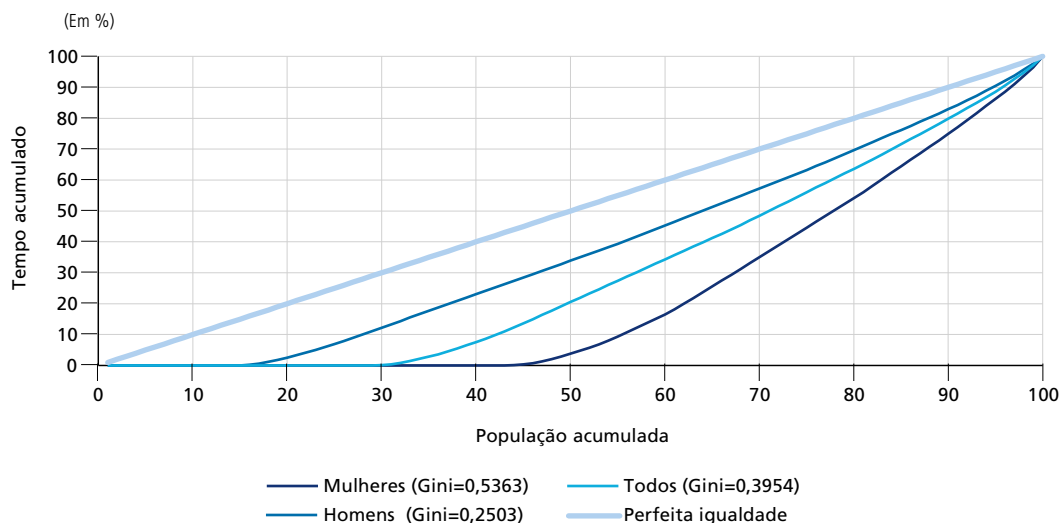
Uma primeira forma de realizar esse tipo de análise é construir, para cada tipo de trabalho, suas respectivas curvas de Lorenz. A alocação de tempo para trabalho total (pago e não pago) não é uniforme na sociedade. Ao contrário, existe uma razoável concentração, principalmente quando se considera que há um limite máximo de horas em que se pode trabalhar ao longo de uma semana. Cerca de 55% de todo o tempo de trabalho de adultos no Brasil é empreendido pelo terço da população que mais trabalha. Os 30% que menos trabalham, por sua vez, acumulam pouco mais de um décimo de todo o tempo de trabalho. A razão entre os extremos 30%/30%, portanto, situa-se em torno de uma concentração de uma para cada cinco horas aproximadamente em cada ponta da distribuição.

Além disso, essa desigualdade se mantém praticamente a mesma ao longo dos quinze anos para os quais se conta com dados disponibilizados na PNAD. Em 2001, a razão entre os extremos era exatamente a mesma que a encontrada quinze anos depois e os coeficientes de Gini mantiveram-se também estáveis. Essa concentração se observa tanto entre homens quanto entre mulheres. As curvas de Lorenz das distribuições de tempo de trabalho total de ambos os sexos são muito semelhantes e, como elas se cruzam, não é possível dizer, inequivocamente, qual distribuição é mais desigual. Os coeficientes de Gini de mulheres e homens não só são bastante semelhantes, em torno de 0,2, como são também baixos para ambos os grupos.

Com a especificação do tipo de trabalho, porém, as diferenças entre homens e mulheres ficam evidentes (gráficos 2 e 3). A desigualdade em tempo trabalhado no mercado para as mulheres é bem superior à encontrada para os homens, como se nota pelo arco maior da curva das mulheres e pela proximidade da curva dos homens da reta da perfeita igualdade. Há uma importante característica das curvas de Lorenz de tempo de trabalho pago que deve ser notada. A inclinação das curvas é bastante estável até um ponto, muda rapidamente e se estabiliza novamente após o ponto de mudança, de forma que parecem ser o resultado da combinação de duas retas. Esse tipo de comportamento geralmente está associado a uma polarização na distribuição. O que isso indica é que a maior parte da desigualdade em tempo de trabalho pago, tanto para homens quanto para mulheres, resulta do fato de as pessoas trabalharem ou não. Uma vez trabalhando, a duração das jornadas de trabalho tende a ser uniforme.

O que faz as mulheres serem mais desiguais entre si, quando comparadas aos homens, não é a duração de suas jornadas de trabalho pago – que poderia flutuar em decorrência de trabalho em tempo parcial, por exemplo – e, sim, o ponto em que a polarização ocorre. É a participação no mercado de trabalho, e não a duração das jornadas, que mais diferencia umas mulheres das outras e que mais as distingue dos homens. Ainda que este cenário se mantenha em linhas gerais entre 2001 e 2015, é importante ressaltar que o nível de desigualdade da distribuição feminina se reduziu, passando de um Gini de 0,62 no primeiro ano da série para 0,53 uma década e meia depois. A ampliação da taxa de participação feminina no mercado ao longo desse período parece ser o fator mais relevante para explicar a redução das desigualdades no tempo de trabalho pago entre as mulheres. Como os demais fatores pouco variaram no período – incidência para homens e jornadas para ambos os grupos –, os coeficientes de Gini também se mantiveram estáveis.

GRÁFICO 2

**Curvas de Lorenz do tempo de trabalho pago da população em casais, por sexo – Brasil (2015)**

Fonte: PNAD Anual/IBGE.  
Elaboração dos autores.

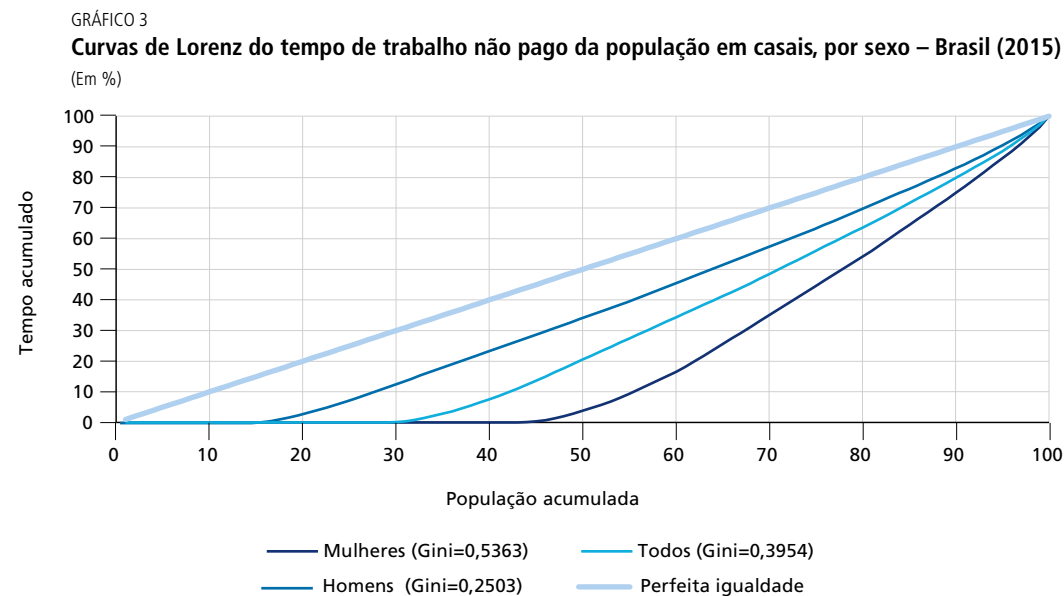
A desigualdade na distribuição do tempo de trabalho não pago é completamente diferente. Aqui, a polarização só é aparente no caso dos homens e, ainda assim, menos nítida. No caso das mulheres, há uma concentração progressiva, tal como se pode observar no gráfico 3. Realizar ou não trabalho doméstico é um componente importante da desigualdade entre os homens, mas tem relevância muito menor entre as mulheres. Se na distribuição do tempo de trabalho pago a desigualdade era maior entre as mulheres, no trabalho não pago a situação se inverte. Homens são muito mais heterogêneos no que diz respeito ao tempo que empregam no trabalho doméstico. Metade de todo o trabalho doméstico masculino é realizada por pouco mais de 10% dos homens. As mulheres são um grupo muito mais uniforme e, embora exista desigualdade entre elas, esta é significativamente mais baixa e menor que aquela observada na distribuição do tempo de trabalho pago.

Entre 2001 e 2015, assim como para o trabalho pago, o quadro geral de desigualdade permanece basicamente o mesmo. Porém, aqui, foi a população masculina que mais reduziu seus índices de desigualdade no tempo, com o Gini tendo baixado de 0,72 para 0,66.



## Desigualdades de Gênero em Trabalho Pago e Não Pago no Brasil: uma análise das distribuições de tempo de homens e mulheres entre 2001 e 2015

Neste caso, como a polarização ainda é um elemento importante na distribuição masculina, o aumento na incidência deste tipo de trabalho no período analisado – que passou de 46% para 56% – parece ter sido o responsável pela redução do Gini.



Fonte: PNAD Anual/IBGE.  
Elaboração dos autores.

### 3.2 Acúmulo de jornadas

Homens e mulheres, como já apresentado, acumulam duas jornadas de trabalho, mas esse acúmulo não é uniforme. Primeiro, porque apenas uma parte da população realiza, simultaneamente, dois tipos de trabalho. Segundo, porque a duração das jornadas acumuladas varia entre e dentro dos grupos. Terceiro, porque a concentração de cada tipo de trabalho varia segundo o sexo. O acúmulo de jornadas afeta, desse modo, tanto a forma quanto o nível da distribuição. Para analisar os efeitos do acúmulo sobre a forma da distribuição, serão realizadas decomposições dos coeficientes de Theil – que permite analisar as desigualdades intra e entre grupos – e de Gini – que permite a decomposição entre fatores. Para a análise dos efeitos sobre o nível, serão utilizadas curvas de Lorenz generalizadas.

Essas duas decomposições são apresentadas a seguir, iniciando-se pela decomposição do índice T de Theil, na tabela 2.<sup>5</sup> Ao se considerar o ano de 2015, nota-se que a distribuição do tempo de trabalho pago é levemente mais desigual que a do tempo de trabalho não pago (Theil de 0,79 *versus* 0,72). A grande diferença entre essas distribuições, porém, aparece

5. A principal desvantagem desse indicador é o fato de que ele não é capaz de computar as populações com jornadas de tempo zero, já que se baseia no uso de logaritmos naturais. No caso das variáveis de tempo de trabalho, existem muitos valores zero, uma vez que grande parcela de homens não realiza trabalho não pago e parcela significativa de mulheres não realiza trabalho pago. Retirar estas populações da base significaria estimar uma desigualdade que não corresponderia à realidade. Para contornar esse problema, adotaram-se duas alternativas. A primeira foi atribuir jornada um a quem de fato tem jornada zero, mas isso altera a distribuição real. A segunda alternativa consistiu em acrescentar uma hora à jornada de todas as observações da base. Os resultados para essas duas estratégias levaram às mesmas conclusões aqui apresentadas.

quando se olha a decomposição de Theil. No caso do trabalho pago, as desigualdades entre homens e mulheres não possuem grande relevância para a definição do nível de desigualdade total da distribuição. Praticamente toda ela se origina de distinções dentro dos próprios grupos, ou seja, é a heterogeneidade das populações feminina e masculina, e não as diferenças entre homens e mulheres, que faz com que a distribuição de tempo pago apresente o nível de desigualdade reportado. Já quando se olha para o trabalho não pago, a situação é diferente. Em 2015, dois terços da desigualdade na distribuição desse tipo de trabalho era oriunda das distinções internas a cada grupo. As diferenças entre mulheres e homens, porém, tinham importância nesse caso, respondendo por um terço da desigualdade.

O que esses resultados parecem indicar é que, no caso do trabalho não pago, gênero é indiscutivelmente uma variável relevante, o que seria esperado pela própria natureza desse trabalho e pelos resultados tão distintos já apresentados em termos de jornada e participação de homens e mulheres. Já em trabalho pago, isto não ocorre, uma vez que as jornadas são muito mais próximas entre as populações feminina e masculina. De fato, como já mencionado na análise das curvas de Lorenz, no caso do trabalho pago, o que diferencia homens e mulheres – produzindo uma polarização na distribuição – é a taxa de participação. As jornadas, que são as informações utilizadas para construção dos índices de Theil, não distinguem os dois grupos entre eles, mas os distinguem internamente. Os resultados de Theil, portanto, confirmam aqueles já observados para as curvas de Lorenz.

TABELA 2

**Decomposição do índice T de Theil em função da desigualdade intra e entre grupos masculino e feminino da população em casais, segundo tipo de trabalho – Brasil (2001 e 2015)**

Modelo	Tipo de trabalho	2001			2015		
		T de Theil	Intra (%)	Entre (%)	T de Theil	Intra (%)	Entre (%)
Tempo um para quem tem tempo zero	Pago	0,8971	91,7	8,3	0,7946	95,3	4,7
	Não pago	0,8739	57,3	42,7	0,7159	67,5	32,5
	<b>Total</b>	<b>0,1655</b>	<b>98,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,1821</b>	<b>99,5</b>	<b>0,5</b>
Tempo um para toda a base	Pago	0,8997	91,8	8,2	0,7943	95,4	4,6
	Não pago	0,8505	58,4	41,6	0,6916	68,5	31,5
	<b>Total</b>	<b>0,1613</b>	<b>98,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,1760</b>	<b>99,5</b>	<b>0,5</b>

Fonte: PNAD Anual/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Jornadas medidas em horas semanais.

É interessante observar que, entre 2001 e 2015, a relevância das desigualdades intragrupos cresceu, tanto no caso do trabalho pago quanto no do não pago. De forma simétrica, o peso das distinções entre os grupos se reduziu, em especial para o trabalho não pago, no qual a queda alcançou 10 pontos percentuais. Enquanto no início da série as desigualdades entre os grupos respondiam por pouco mais de 40% da desigualdade da distribuição de tempo de trabalho doméstico, quinze anos depois este peso era de 32%. Esse movimento está associado ao fato de que o hiato de gênero nas jornadas de trabalho reprodutivo se reduziu de forma significativa no período. Neste contexto, o peso das distinções internas acaba assumindo maior relevância no conjunto total.

Outra possibilidade da análise se dá pela decomposição do coeficiente de Gini da distribuição de tempo total de trabalho em função dos tipos de trabalho realizados por pessoas de cada sexo. A desigualdade total de tempo de trabalho é resultado dos níveis de concentração de cada tipo de trabalho por sexo, bem como do peso que este trabalho tem no tempo total. Para facilitar a interpretação, a tabela 3 traz uma coluna com a contribuição de cada tipo de trabalho para a desigualdade expressa como porcentagem do Gini.

Em 2015, assim como em 2001, o tempo de trabalho pago das mulheres foi o que mais contribuiu para que a distribuição do tempo total de trabalho na população alcançasse um Gini de 0,246.<sup>6</sup> Isso se dá, em grande medida, pelo alto grau de concentração deste trabalho entre as mulheres (coeficiente de concentração de 0,50, muito maior que todos os demais), mas também pelo fato de que um quarto do tempo de trabalho total é composto pelo trabalho pago das mulheres. Ou seja, a combinação de alta concentração e elevada proporção resulta em contribuição de quase 50% para a desigualdade total medida pelo Gini. Vale destacar que o tempo de trabalho pago feminino sempre foi o mais concentrado de todos, e isso decorre da grande polarização que existe entre as mulheres que estão ou não empregadas no mercado de trabalho.

Ao se somar à contribuição do trabalho pago feminino aquela oriunda do trabalho não pago, percebe-se que os trabalhos femininos contribuem com 70% da desigualdade na distribuição do tempo total de trabalho no país. O trabalho doméstico das mulheres, apesar de bem menos concentrado, responde sozinho por quase 30% do tempo total de trabalho dos casais brasileiros, sendo responsável por 22% da desigualdade total. A participação dos trabalhos masculinos é bem menos relevante, basicamente em função da inexpressiva contribuição do trabalho não pago dos homens na composição do Gini total. Isso se dá pelo nível de concentração do trabalho – que é similar ao verificado para as mulheres –, mas especialmente pela pequena relevância deste trabalho na composição do tempo total de trabalho dos casais (já que as jornadas são muito curtas). Assim, o trabalho doméstico masculino responde por apenas 4,7% do Gini do tempo total, o que, somado aos 25,3% do trabalho pago, confere aos homens uma parcela de 30% na composição da desigualdade de tempo total das pessoas em casais.

TABELA 3

**Decomposição do coeficiente de Gini em função dos tipos de trabalho para a população em casais – Brasil (2001 e 2015)**

Tipos de trabalho	2001			2015		
	Coeficiente de concentração	Tempo total (%)	Gini (%)	Coeficiente de concentração	Tempo total (%)	Gini (%)
Pago masculino	0,1292	41,8	23,26	0,1529	41,3	25,69
Não pago masculino	0,1084	5,0	2,33	0,1789	6,5	4,72
Pago feminino	0,4875	18,6	39,17	0,5005	23,5	47,77
Não pago feminino	0,2363	34,6	35,24	0,1865	28,8	21,83
Gini		0,2320			0,2458	

Fonte: PNAD Anual/IBGE.  
Elaboração dos autores.

6. Esse valor não é tão alto quando comparado a coeficientes de Gini que medem a desigualdade de renda, por exemplo. Contudo, é um valor elevado, já que a duração de horas em uma semana é bastante mais limitada e apresenta um intervalo muito menor que o intervalo de renda de uma população.

Entre 2001 e 2015, houve mudanças importantes na forma como cada um desses fatores contribuiu para a construção do quadro de desigualdade verificado. A despeito dessas mudanças, o Gini manteve-se praticamente estável no período, passando de 0,232 no início da série para 0,246 ao final. Nesse período, a maior mudança se deu nos trabalhos femininos, que, em 2001, contribuíram com proporções semelhantes para a desigualdade (39% o pago e 35% o não pago), mas, em 2015, tinham contribuições muito distintas (48% e 22%, respectivamente), o que é resultado das mudanças já apresentadas aqui na duração e na incidência dos dois tipos de trabalho entre as mulheres.

A interação entre o nível e a concentração de cada tipo de trabalho resulta em acúmulos diferenciados de jornada. Quando a dupla jornada é considerada, as mulheres trabalham mais que os homens, não apenas nas médias, mas ao longo de toda a distribuição. A análise das curvas de Lorenz generalizadas do tempo total de trabalho segundo sexo indica que, apesar das diferenças na composição de seus tempos de trabalho, mulheres e homens terminam tendo cargas totais de trabalho parecidas. Isso vale tanto para mulheres e homens que trabalham pouco como para aqueles que têm jornadas longas. Para uma parcela de aproximadamente um terço da população, que vai dos 30% aos 60% das pessoas ordenadas segundo seu tempo de trabalho total, as cargas de trabalho são praticamente idênticas. A diferenciação entre os sexos torna-se maior apenas nos casos mais extremos, em que as jornadas totais de trabalho são bem mais longas, como pode ser visualizado no quinto superior da distribuição (80% a 100%).

Embora as curvas sejam semelhantes, há dominância de ordem entre elas. A curva que representa a distribuição do tempo total de trabalho feminino é sempre superior à curva masculina, tocando-a no nível zero, o que indica que a carga total de trabalho das mulheres é, invariavelmente, superior à dos homens, seja quando se comparam os homens e mulheres que trabalham pouco, as pessoas que trabalham muito ou qualquer outra comparação. Há, evidentemente, alguns homens que trabalham mais do que uma parte das mulheres, mas, quando comparados com suas equivalentes na distribuição, eles sempre trabalham menos.

A tendência verificada ao longo do tempo para a população em casais é de aproximação nas jornadas totais de trabalho. Em 2001, a distribuição de tempo total das mulheres era mais claramente superior à masculina. Mesmo na metade das distribuições, as distâncias entre homens e mulheres podiam ser mais facilmente percebidas do que em 2015. O topo superior da distribuição também apresentava desigualdades mais marcantes. Ou seja, ainda que não seja possível falar em tempos totais de trabalho iguais para homens e mulheres na atualidade, é possível falar em distribuições que tendem a se aproximar, concentrando as desigualdades em pontos específicos da população.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados ofertados pela PNAD para o período de 2001 a 2015 permite concluir que, de fato, existem mudanças importantes nas desigualdades de gênero tanto no trabalho pago quanto naquele realizado de forma gratuita no espaço doméstico. Em qualquer dos tipos de trabalho considerados, é possível observar uma convergência de gênero, que, no entanto, não necessariamente produz uma redistribuição dos trabalhos.

A maior presença de mulheres no mercado de trabalho não é acompanhada por aumento nas jornadas. A aproximação dos tempos de trabalho pago de homens e mulheres se dá basicamente pela importante redução nas jornadas masculinas que, ao longo dos anos, passa a ser acompanhada por uma redução também nas jornadas femininas. Já no caso do trabalho doméstico não remunerado, a maior presença de homens nessas atividades não corresponde ampliação no número de horas a elas dedicadas. A convergência de gênero aqui, portanto, se dá em função exclusivamente da expressiva redução nas jornadas reprodutivas femininas, indicando que há uma redução na carga de trabalho das mulheres que se adaptam de forma mais intensa e imediata à sua entrada massiva no mercado de trabalho. Não há, contudo, na média, qualquer redistribuição significativa desse trabalho entre elas e seus companheiros.

Apesar das mudanças de comportamento de homens e mulheres nesses dois campos, a divisão sexual do trabalho permanece válida, produzindo situações de sobrecarga de trabalho para as mulheres, que se mantêm como as principais provedoras de trabalho doméstico não remunerado, mesmo em um contexto de maior presença no mercado. Em qualquer ponto da distribuição de trabalho total (pago e não pago), as mulheres invariavelmente trabalham mais do que os homens, ainda que seja possível verificar uma redução nessa desigualdade ao longo do período 2001-2015. A divisão sexual do trabalho, portanto, não resulta de um mero espelhamento das responsabilidades masculinas e femininas em cada esfera, mas de uma divisão ainda muito desigual.

Homens e mulheres, porém, não se constituem em grupos homogêneos e, neste sentido, analisar as distribuições de tempo – e não apenas as médias – constitui-se em uma importante ferramenta para analisar como esses grupos se diferenciam internamente. No caso do trabalho pago, são as distinções internas as que respondem por praticamente toda a desigualdade verificada na distribuição do tempo para o conjunto da população de casais no país. Já no trabalho reprodutivo, a situação é distinta e, ainda que dois terços da desigualdade na distribuição sejam resultado de diferenças internas, outro um terço decorre precisamente das diferenças entre os homens e as mulheres, indicando o peso da variável de gênero nesse contexto. Ao longo do período analisado, o peso das distinções intragrupos cresceu para os dois tipos de trabalho, mas especialmente para o não pago, o que é resultado da redução no hiato de gênero verificado para as jornadas de trabalho reprodutivo, levando as distinções internas a assumirem ainda mais relevância.

A partir de 2016, com a reformulação da PNAD e a implementação do novo modelo contínuo, algumas alterações metodológicas importantes foram realizadas na forma de se coletarem os dados sobre trabalho reprodutivo. Desde então, indaga-se ao entrevistado sobre a realização de um conjunto extenso de atividades de cuidados e de afazeres domésticos, e não mais apenas de uma única e ampla categoria como se coletava na PNAD Anual. Dentre as atividades captadas estão variáveis tão distintas como preparar ou servir alimentos; realizar pequenos reparos domésticos; cuidar de animais domésticos; ou alimentar, vestir e dar banho em familiares que necessitam de cuidados.

Com isso, os resultados sobre a participação dos homens em trabalho reprodutivo se alteram de forma expressiva. Diante de tal listagem de atividades, mais de 70% dos homens declararam realizar algum trabalho de cuidado ou afazer doméstico, valor que é

cerca de 20 pontos percentuais superior ao encontrado quando se questionava de forma genérica sobre a realização de afazeres domésticos, assim como se observava na PNAD Anual. Para as mulheres, não há variações expressivas. É importante, como extensão deste trabalho, que os mesmos exercícios conduzidos aqui sejam replicados para esses novos dados, em especial propiciando uma reflexão sobre as diferentes formas de envolvimento em trabalho doméstico e suas consequências na divisão sexual do trabalho.

Certamente os impactos, em termos de sobrecarga de trabalho e limitações à vida profissional (dentre outras questões), da participação em atividades menos rotineiras e mais discricionárias – como aquelas realizadas majoritariamente pela população masculina – são distintos daqueles gerados pela participação em atividades mais consumidoras de tempo e que demandam um envolvimento contínuo – como aquelas tradicionalmente realizadas pelas mulheres. As informações sobre jornada, contudo, seguem sendo captadas de forma agregada e os resultados para a PNAD Contínua provavelmente serão bastante semelhantes aos aqui apresentados na metodologia da PNAD Anual.

#### REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D. **O crescimento da PEA e a redução do hiato de gênero nas taxas de atividade no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2WCcL5t>>.
- GUPTA, S. The effects of transitions in marital status on men's performance of housework. **Journal of Marriage and Family**, Columbus, v. 61, n. 3, p. 700-711, 1999.

# DESIGUALDADE SALARIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE DURANTE A CRISE ECONÔMICA DE ACORDO COM OS RECORTES DE GÊNERO E RAÇA

Raul Luís Assumpção Bastos<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A crise econômica por que passou o país em 2015 e 2016 teve impactos relevantes sobre o mercado de trabalho da região metropolitana (RM) de Porto Alegre. A taxa de desemprego, que havia atingido 5,9% em 2014, a menor da série histórica da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) na RM de Porto Alegre, cuja primeira média anual é a de 1993, elevou-se para 8,7% em 2015 e 10,7% em 2016. Os acréscimos no contingente de desempregados foram de 56 mil pessoas em 2015 e 33 mil em 2016. Assim, neste último ano, o contingente de desempregados na RM havia tido um crescimento de 78,8% em comparação a 2014.

Na conjuntura recessiva ocorreu uma acentuada redução do salário médio real no mercado de trabalho regional. Após ter passado por um processo de recuperação e crescimento, que se estendeu de 2004 a 2014, o salário médio real registrou uma queda abrupta em 2015 e 2016, acumulando nesses dois anos uma perda de 15%, situando-se próximo ao piso da série histórica da pesquisa.

Esboçados esses aspectos contextuais, o objetivo desta nota técnica é o de analisar a desigualdade salarial na RM de Porto Alegre durante a crise econômica, em 2015 e 2016, de acordo com os recortes demográficos de gênero e raça. Em trabalho anterior, foi mostrado que ocorreu redução da desigualdade salarial agregada e por categorias de emprego no mercado de trabalho regional, na conjuntura recessiva (Bastos, 2017). Nesta nota, tem-se o propósito de retomar aquela investigação, mas, agora, privilegiando novos recortes analíticos. Ou seja, tendo por referência os recortes de gênero e raça, se confirmará o processo de redução da desigualdade salarial na RM de Porto Alegre durante a crise econômica para esses grupos populacionais? Em caso de resposta afirmativa a essa indagação, a intensidade da queda da desigualdade salarial terá sido semelhante para homens e mulheres e para negros e não negros? Qual a contribuição da desigualdade

1. Economista do Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) do governo do estado do Rio Grande do Sul.

salarial intergrupos para o comportamento da desigualdade salarial agregada no contexto da crise econômica? Este trabalho procura esboçar respostas para essas indagações.

A nota técnica encontra-se assim organizada: após esta breve introdução, a seção 2 trata dos salários e da desigualdade salarial de acordo com o recorte de gênero na RM de Porto Alegre, no contexto da crise econômica; a seção 3 tem o mesmo objeto, o qual é analisado segundo o recorte racial; a seção 4 sobrepõe os recortes de gênero e raça para analisar os salários e a desigualdade salarial na conjuntura recessiva; e, na seção 5, encontram-se as considerações finais.

## 2 DESIGUALDADE SALARIAL: O RECORTE DE GÊNERO

Assim como incidiu nos indicadores agregados do mercado de trabalho na RM de Porto Alegre, a crise econômica se manifestou intensamente quando analisada pelo recorte de gênero. No que diz respeito às taxas de desemprego, estas vinham em uma trajetória descendente até 2014, quando atingiram os pisos de 5,4% para homens e 6,6% para mulheres.<sup>2</sup> Com o advento da crise econômica, a taxa de desemprego dos homens elevou-se para 8,4% em 2015 e 10,2% em 2016; e a das mulheres, para 9,1% e 11,2%, na mesma referência comparativa. Isto significou, na comparação de 2014 com 2016, acréscimos absolutos de 49 mil desempregados no contingente masculino e de 40 mil no feminino e, em termos relativos, variações de 87,9% e 70,0%, respectivamente.

Quanto aos salários médios reais, tanto para homens quanto mulheres, estes tiveram uma queda muito acentuada na crise econômica (gráfico 1). No caso dos homens, cotejando-se o ano de 2014 com o de 2016, o salário médio real teve uma retração de 17,6%; e, no das mulheres, de 11,3%. Assim como havia sido observado para o desemprego, os salários reais, na crise econômica, deterioraram-se mais entre os homens do que entre as mulheres.

Uma vez identificada a grande deterioração dos salários médios reais na RM de Porto Alegre durante a crise econômica, passa-se agora a investigar a evolução da desigualdade salarial de acordo com o recorte de gênero. Isto porque, em trabalho anterior, havia sido mostrado que a desigualdade salarial agregada, por setores de atividade econômica e por categorias de emprego, passou por um processo de redução durante a crise econômica (Bastos, 2017). Todavia, quando se adota o recorte de gênero, as novas evidências sobre a desigualdade salarial irão ao encontro daqueles resultados?

Para procurar responder a essa questão, foi utilizada uma medida sumária de desigualdade, o índice de Theil dos salários-hora reais.<sup>3</sup> Por meio desta, será possível analisar não somente a evolução da desigualdade salarial de homens e mulheres durante a crise econômica na RM de Porto Alegre, como também a contribuição de cada um dos grupos populacionais à desigualdade salarial agregada, uma vez que o índice de Theil pode ser decomposto de forma aditiva (Conceição e Galbraith, 2001; Hao e Naiman, 2010; Cowell, 2011).

2. A taxa de desemprego de 2014 é o piso da série histórica da PED na RM de Porto Alegre, cuja primeira média anual é a de 1993.

3. A desigualdade salarial será medida em *salários-hora reais*, por considerá-los mais apropriados para este objeto de pesquisa do que os salários reais totais.

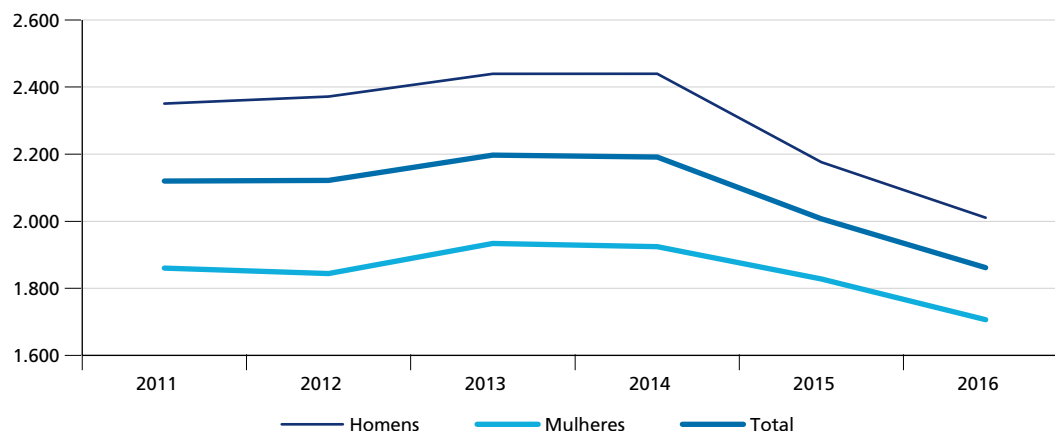


## Desigualdade Salarial na Região Metropolitana de Porto Alegre Durante a Crise Econômica de Acordo com os Recortes de Gênero e Raça

GRÁFICO 1

### Salário médio real total e por sexo – RM de Porto Alegre (2011-2016)

(Em R\$)



Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio Fundação de Economia e Estatística (FEE), Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e apoio do Fundo de Amparo ao Trabalhador do Ministério do Trabalho (FAT/MTb).

Obs.: Inflator Índice de Preços ao Consumidor do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IPC-IEPE); valores em reais de novembro de 2016.

Inicialmente, cabe recuperar que o índice de Theil<sup>4</sup> agregado reduziu-se durante a crise econômica na RM, tendo passado de 0,3055 em 2014 para 0,2905 em 2015 e 0,2531 em 2016. Quando se segmentam os assalariados por sexo, pode-se constatar que a desigualdade salarial diminuiu tanto para homens quanto para mulheres, mas a intensidade da sua queda foi muito maior para o segmento feminino (tabela 1). Quando se compara 2014 com 2016, o índice de Theil dos assalariados de sexo feminino teve uma redução de -28,4% e, entre os de sexo masculino, de -5,6% (gráfico 2). Devido a esses comportamentos, a estrutura salarial das mulheres, que, em 2014, era mais desigual do que a dos homens – índices de Theil de 0,3378 e 0,2756, respectivamente –, tinha se tornado menos desigual em 2016 – índices de Theil de 0,2417 e 0,2601, respectivamente.

TABELA 1

### Índice de Theil dos salários-hora reais agregado e por sexo, e distribuição do emprego por sexo – RM de Porto Alegre (2011-2016)

Ano	Theil agregado	Theil		Desigualdade		Contribuição à desigualdade intragrupos		Distribuição do emprego (%)	
		Homens	Mulheres	Intragrupos	Intergrupos	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2011	0,3244	0,3093	0,3352	0,3204	0,0030	0,1768	0,1436	53,3	46,7
2012	0,3067	0,2971	0,3114	0,3033	0,0034	0,1698	0,1335	53,0	47,0
2013	0,3166	0,3044	0,3261	0,3139	0,0027	0,1713	0,1426	52,6	47,4
2014	0,3055	0,2756	0,3378	0,3030	0,0025	0,1544	0,1486	52,4	47,6
2015	0,2905	0,2728	0,3090	0,2893	0,0012	0,1484	0,1409	51,9	48,1
2016	0,2531	0,2601	0,2417	0,2517	0,0015	0,1411	0,1106	51,5	48,5

Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTb.

4. Sempre que for feita referência ao índice de Theil, ficará implícito que se estará tratando da desigualdade dos salários-hora reais.

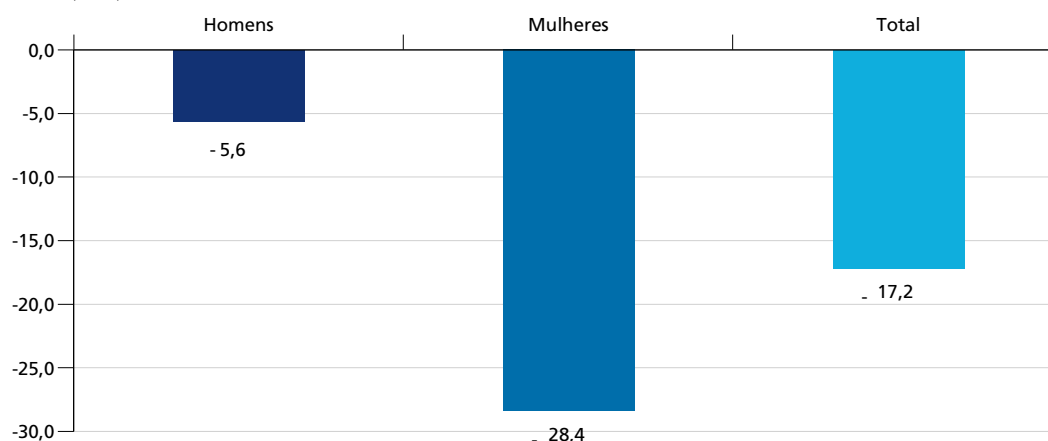
A decomposição do índice de Theil agregado na RM de Porto Alegre nos componentes intragrupos e intergrupos para o recorte de gênero revela que o primeiro teve redução em 2015 e 2016, e o segundo, somente em 2015 – embora, em 2016, tenha ficado em nível inferior ao de 2014 (tabela 1). Todavia, algo que chama atenção é o quanto o componente intergrupos representa a desigualdade salarial agregada: somente 0,8% em 2014, 0,4% em 2015 e 0,6% em 2016.<sup>5</sup> Em outros termos, o que este resultado sugere é que, no período que está sendo objeto de investigação, a desigualdade salarial entre os sexos na RM de Porto Alegre deu uma contribuição ínfima para explicar a desigualdade salarial agregada.

Quanto à contribuição de cada um dos sexos para a formação do componente intragrupos da desigualdade salarial durante a crise econômica, o que se constata é a redução do peso relativo do segmento feminino, de 49,0% em 2014 para 48,7% em 2015 e 43,9% em 2016, e, como decorrência, o aumento do peso relativo do segmento masculino (tabela 1). Isto é derivado, como já visto, do fato de a desigualdade salarial das mulheres, medida pelo índice de Theil, ter tido uma retração muito mais acentuada do que a dos homens, em 2015 e 2016. Como referência comparativa, pode-se ainda assinalar que os homens davam, em 2014, uma contribuição à desigualdade salarial intragrupos (51,0%) inferior à sua parcela relativa no emprego regional (52,4%); em 2016, a situação havia se modificado, uma vez que o primeiro desses indicadores aumentou para 56,1% e o segundo diminuiu para 51,5%.

GRÁFICO 2

**Varição do índice de Theil dos salários-hora reais total e por sexo – RM de Porto Alegre (2014 e 2016)**

(Em %)



Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTb.

### 3 DESIGUALDADE SALARIAL: O RECORTE RACIAL

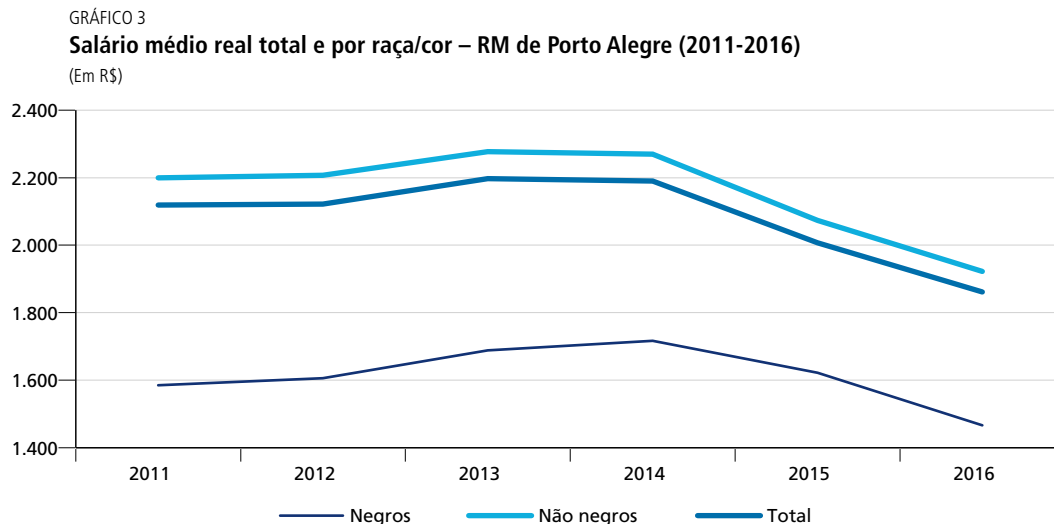
Adotando-se agora o recorte racial para analisar o mercado de trabalho da RM de Porto Alegre no contexto da crise econômica, constata-se o quanto aumentou o desemprego para negros e não negros em 2015 e 2016. Para o primeiro grupo populacional, a taxa de desemprego elevou-se de 8,5% em 2014 para 12,6% em 2015 e 16,1% em 2016; e, para o segundo, de 5,5% para 8,1% e 9,9%, respectivamente. Ou seja, a taxa de

5. Embora não tenham como objeto de análise a estrutura salarial, há estudos que problematizam a capacidade de o componente intergrupos explicar a desigualdade agregada quando esta é decomposta por características sociodemográficas (Cowell e Jenkins, 1995; Elbers *et al.*, 2008).

## Desigualdade Salarial na Região Metropolitana de Porto Alegre Durante a Crise Econômica de Acordo com os Recortes de Gênero e Raça

desemprego teve um incremento muito acentuado para ambos os grupos durante a recessão econômica. Na comparação de 2014 e 2016, os acréscimos nos contingentes de desempregados foram de 14 mil pessoas entre os negros (variação relativa de 63,6%) e de 75 mil entre os não negros (variação relativa de 82,4%).

No que diz respeito aos salários médios reais na conjuntura da crise econômica, estes declinaram intensamente para negros e não negros, interrompendo o processo de melhora desse indicador que havia ocorrido até 2014 (gráfico 3).<sup>6</sup> Na comparação de 2014 com 2016, a redução do salário médio real foi um pouco mais acentuada entre os não negros (-15,3%) do que entre os negros (-14,6%).



Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTB.  
Obs.: 1. Negros = pretos e pardos; e não negros = brancos e amarelos.  
2. Inflator IPC-IEPE; valores em reais de novembro de 2016.

Passando-se a investigar a desigualdade salarial durante a crise econômica na RM de Porto Alegre segundo o recorte racial, na tabela 2 pode-se observar a evolução do índice de Theil para negros e não negros.<sup>7</sup> De acordo com o que se constata, ocorreu redução da desigualdade salarial para os dois grupos populacionais no período de interesse: o índice de Theil entre os negros passou de 0,2022 em 2014 para 0,1746 em 2015 e 0,1309 em 2016, enquanto, entre os não negros, essa medida de desigualdade passou de 0,3116 em 2014 para 0,3005 em 2015 e 0,2629 em 2016. Quando se compara 2014 com 2016, esses resultados evidenciam que a desigualdade salarial durante a crise econômica se reduziu com muito mais intensidade entre os negros (-35,3%) do que entre os não negros (-15,6%) – gráfico 4. Destaca-se, ainda, que a desigualdade salarial, quando medida pelo índice de Theil, se revela em patamares muito inferiores entre os negros em relação aos não negros.

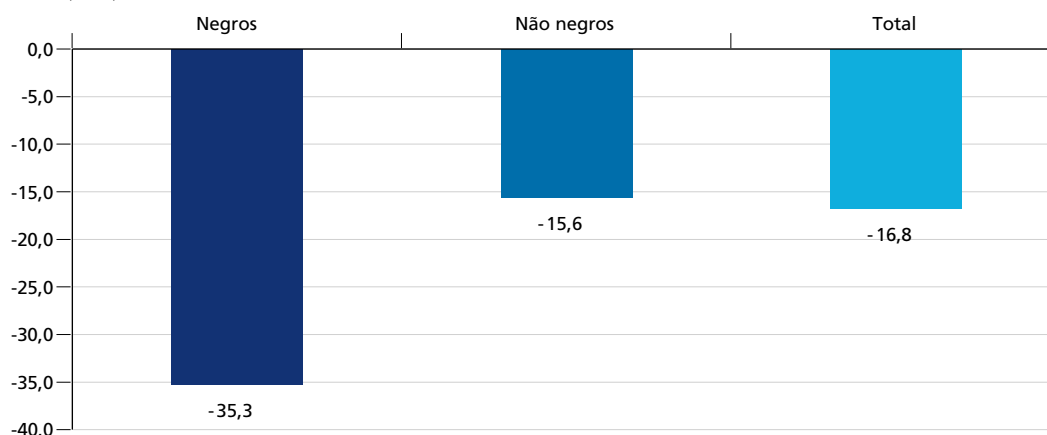
6. Para uma análise comparativa entre negros e não negros no mercado de trabalho da RM de Porto Alegre no período 2001-2010, ver Vergara (2014).

7. Há pequenas diferenças entre os índices de Theil agregados das tabelas 1 e 2. Isto deve-se ao fato de que, para calcular o índice de Theil agregado da tabela 2, foram excluídas da base de microdados as células em que não havia a informação de raça/cor dos indivíduos.

GRÁFICO 4

**Varição do índice de Theil dos salários-hora reais total e por raça/cor – RM de Porto Alegre (2014 e 2016)**

(Em %)



Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTb.

Obs.: Negros = pretos e pardos; e não negros = brancos e amarelos.

Decompondo-se o índice de Theil agregado, percebe-se que tanto o componente intragrupos quanto o intergrupos se reduziram na conjuntura de crise econômica (tabela 2). O primeiro passou de 0,2994 em 2014 para 0,2859 em 2015 e 0,2492 em 2016, e o segundo, diminuiu de 0,0048 para 0,0042 e 0,0040, na mesma referência comparativa. O componente intergrupos como proporção do índice de Theil agregado situava-se nos seguintes patamares no período de interesse: 1,6% em 2014, 1,4% em 2015 e 1,6% em 2016. Assim, identifica-se que o peso relativo desse componente não se alterou quando da comparação de 2014 com 2016. Afora esse aspecto, destaca-se, também, no que se refere ao recorte racial, que o componente intergrupos representa relativamente pouco da desigualdade salarial agregada no período em análise.

TABELA 2

**Índice de Theil dos salários-hora reais agregado e por raça/cor, e distribuição do emprego por raça/cor – RM de Porto Alegre (2011-2016)**

Ano	Theil agregado	Theil		Desigualdade		Contribuição à desigualdade intragrupos		Distribuição do emprego (%)	
		Negros	Não negros	Intragrupos	Intergrupos	Negros	Não negros	Negros	Não negros
2011	0,3234	0,2194	0,3286	0,3180	0,0054	0,0213	0,2967	13,1	86,9
2012	0,3067	0,1780	0,3157	0,3008	0,0058	0,0197	0,2811	14,6	85,4
2013	0,3166	0,2194	0,3222	0,3116	0,0050	0,0226	0,2890	13,6	86,4
2014	0,3042	0,2022	0,3116	0,2994	0,0048	0,0225	0,2769	14,4	85,6
2015	0,2901	0,1746	0,3005	0,2859	0,0042	0,0201	0,2658	14,7	85,3
2016	0,2531	0,1309	0,2629	0,2492	0,0040	0,0136	0,2356	13,3	86,7

Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTb.

Obs.: Negros = pretos e pardos; e não negros = brancos e amarelos.

Quanto à contribuição de cada um dos grupos populacionais para a formação do componente intragrupos do índice de Theil, constata-se a sua redução para os negros durante a crise econômica, de 7,5% em 2014 para 7,0% em 2015 e 5,5% em 2016 (tabela 2). Claramente, isto foi uma decorrência da queda mais intensa de desigualdade

salarial entre os negros naquela conjuntura econômica. Pode-se, ainda, assinalar que essas proporções correspondiam a níveis muito inferiores ao da participação relativa dos negros no emprego assalariado total da RM de Porto Alegre, jamais inferior a 13,0% no período de análise.

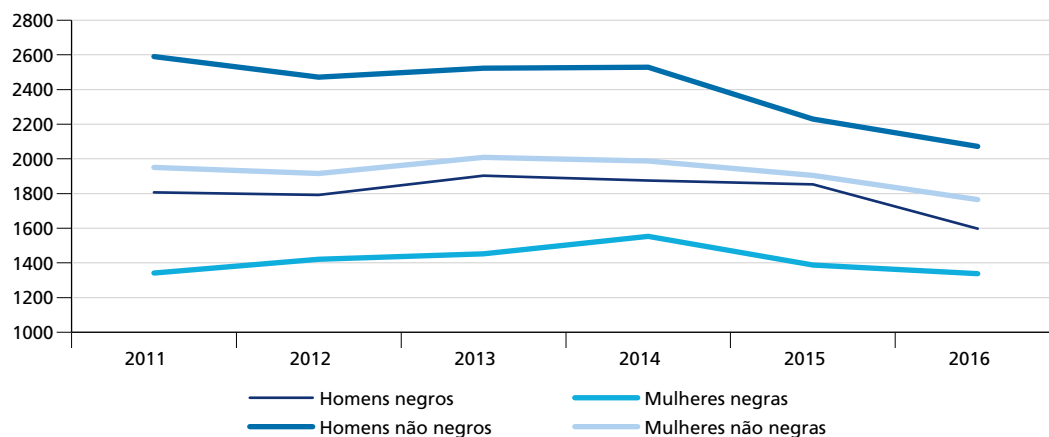
#### 4 DESIGUALDADE SALARIAL: A SOBREPOSIÇÃO DOS RECORTES DE GÊNERO E RAÇA

Nesta seção, para procurar avançar no conhecimento da desigualdade salarial na RM de Porto Alegre durante a crise econômica, em 2015 e 2016, são sobrepostos os recortes de gênero e raça.

Ao se segmentar a população nos quatro grupos populacionais que agora são de interesse, uma noção aproximada do impacto da crise econômica é dada pela evolução do desemprego entre eles verificada. Na comparação de 2014 com 2016, a taxa de desemprego dos homens negros aumentou de 7,9% para 15,5%; das mulheres negras, de 9,2% para 16,6%; dos homens não negros, de 5,0% para 9,6%; e das mulheres não negras, de 6,2% para 10,4%. Em termos relativos, a taxa de desemprego elevou-se mais entre os homens negros (96,2%) e os não negros (92,0%), comparativamente às mulheres negras (80,4%) e às não negras (67,7%). As mulheres, ainda assim, continuaram com maiores níveis de desemprego do que os homens, tanto negros quanto não negros.

Os salários médios reais tiveram queda para todos os quatro grupos populacionais durante a crise econômica (gráfico 5).<sup>8</sup> As retrações, na comparação de 2014 com 2016, foram de maior intensidade no segmento masculino: 18,0% entre os homens não negros e 14,8% entre os negros. No segmento feminino, o salário médio real das mulheres negras teve uma redução de 13,9% e o das não negras, de 11,2%.

GRÁFICO 5  
Salário médio real por sexo e raça/cor – RM de Porto Alegre (2011-2016)  
(Em R\$)



Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTb.

Obs.: 1. Negros = pretos e pardos; e não negros = brancos e amarelos.

2. Inflator IPC-IEPE; valores em reais de novembro de 2016.

8. Assinale-se que, no caso dos homens negros e das mulheres não negras, os salários médios reais já haviam iniciado um processo de redução em 2014.

Quanto à desigualdade salarial na crise econômica, o índice de Theil revela trajetórias com diferenças entre os quatro grupos populacionais (tabela 3). As mulheres negras e as não negras evidenciam um processo inequívoco de redução da desigualdade salarial: os índices de Theil passaram, de 2014 para 2016, de 0,2317 para 0,1287, e de 0,3472 para 0,2576, respectivamente. No caso dos homens negros, a queda do índice de Theil ficou circunscrita ao ano de 2016, quando atingiu 0,1296, uma vez que, em 2015, este havia aumentado. Já para os homens não negros, identifica-se uma modesta variação negativa do índice de Theil, que passou de 0,2792 em 2014 para 0,2707 em 2016.

Tendo como referência essas diferentes trajetórias, o índice de Theil havia se reduzido, na comparação de 2014 com 2016, 44,5% para as mulheres negras, 27,8% para as mulheres não negras, 25,8% para os homens negros, e somente 3,0% para os homens não negros (gráfico 6). Esses comportamentos implicaram que as mulheres negras passaram a ter, em 2016, a estrutura salarial com menor desigualdade entre os quatro grupos populacionais. Afora esse aspecto, a desigualdade salarial do segmento feminino não negro passou a se situar em nível inferior ao do segmento masculino não negro, em 2016.

TABELA 3  
Índice de Theil dos salários-hora reais agregado, por sexo e raça/cor – RM de Porto Alegre (2011-2016)

Ano	Theil agregado	Theil				Desigualdade		Contribuição à desigualdade intragrupos			
		Homens negros	Mulheres negras	Homens não negros	Mulheres não negros	Intragrupos	Intergrupos	Homens negros	Mulheres negras	Homens não negros	Mulheres não negros
2011	0,3234	0,2008	0,2384	0,3143	0,3405	0,3150	0,0083	0,0109	0,0102	0,1626	0,1313
2012	0,3067	0,1747	0,1796	0,3055	0,3213	0,2974	0,0092	0,0109	0,0084	0,1555	0,1226
2013	0,3166	0,2312	0,1915	0,3082	0,3344	0,3088	0,0077	0,0138	0,0083	0,1551	0,1316
2014	0,3042	0,1747	0,2317	0,2792	0,3472	0,2969	0,0073	0,0104	0,0119	0,1395	0,1351
2015	0,2901	0,1948	0,1395	0,2797	0,3232	0,2846	0,0055	0,0124	0,0072	0,1343	0,1307
2016	0,2531	0,1296	0,1287	0,2707	0,2506	0,2478	0,0053	0,0071	0,0063	0,1320	0,1024

Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTB.  
Obs.: Negros = pretos e pardos; e não negros = brancos e amarelos.

A decomposição do índice de Theil agregado por gênero e raça mostra que tanto o componente intragrupos quanto o intergrupos tiveram queda durante o período recessivo: o primeiro passou de 0,2969 em 2014 para 0,2846 em 2015 e 0,2478 em 2016; e o segundo, de 0,0073 para 0,0055 e 0,0053, naqueles mesmos anos (tabela 3). Enquanto proporção da desigualdade salarial agregada, o componente intergrupos diminuiu de 2,4% em 2014 para 1,9% em 2015, e aumentou levemente, para 2,1%, em 2016. Fica claro, todavia, que a sua capacidade de explicar a desigualdade salarial agregada, nesse período, é relativamente modesta.

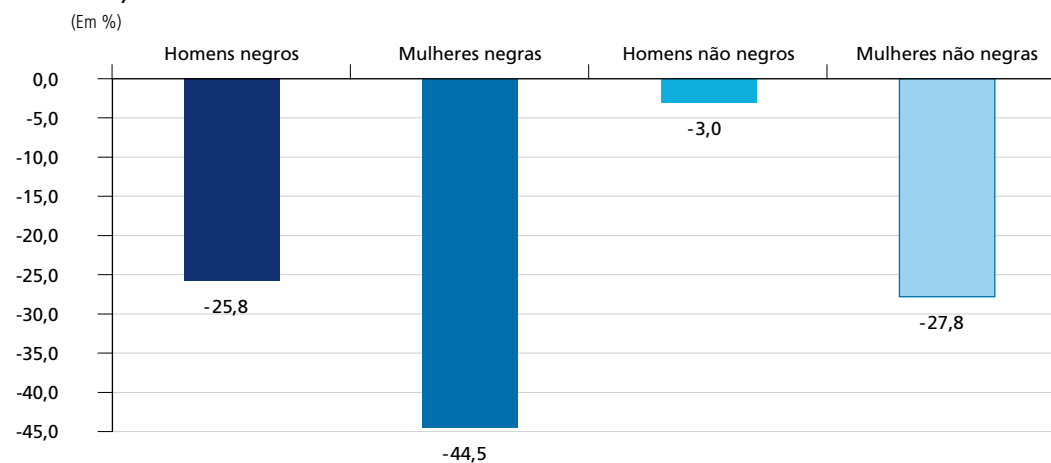
Como decorrência do comportamento do índice de Theil de cada um dos grupos populacionais durante a crise econômica, anteriormente descrito, o aspecto que mais se destaca é o acréscimo da contribuição dos homens não negros ao componente intragrupos da desigualdade salarial, que passou de 47,0% em 2014 para 53,3% em 2016 (tabela 3).

## Desigualdade Salarial na Região Metropolitana de Porto Alegre Durante a Crise Econômica de Acordo com os Recortes de Gênero e Raça

Esta contribuição supera a participação relativa desse grupo populacional na estrutura do emprego regional, de cerca de 45,0% nos anos de interesse. Por sua vez, os outros três grupos populacionais tiveram reduções das suas contribuições no componente intragrupos da desigualdade salarial, as quais se tornaram inferiores às suas participações relativas na estrutura do emprego da RM de Porto Alegre, em 2015 e 2016.

GRÁFICO 6

### Varição do índice de Theil dos salários-hora reais por sexo e raça/cor – RM de Porto Alegre (2014-2016)



Fonte: PED na RM de Porto Alegre – Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio do FAT/MTb.  
Obs.: Negros = pretos e pardos; e não negros = brancos e amarelos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o que foi mostrado nesta nota técnica, ocorreu uma acentuada queda dos salários médios reais na RM de Porto Alegre durante a crise econômica, em 2015 e 2016, para todos os recortes demográficos que foram objeto de análise. Assinale-se que a redução salarial foi de maior magnitude entre os homens, tanto negros quanto não negros.

Segundo o recorte de gênero, a desigualdade da estrutura salarial na crise econômica evidenciou queda de maior intensidade no segmento feminino. Como decorrência desse fato, em 2016, as mulheres passaram a ter uma estrutura salarial menos desigual do que a dos homens, algo que não se verificava no período imediatamente antecedente à conjuntura recessiva. A decomposição do índice de Theil dos salários-hora reais no recorte de gênero revelou que o componente intergrupos representa uma parte ínfima da desigualdade salarial agregada, e esta diminuiu na comparação de 2014 com 2016. A quase totalidade da desigualdade salarial agregada é devida ao componente intragrupos, e os homens nele aumentaram o seu peso relativo durante a recessão econômica.

No que diz respeito ao recorte racial, a desigualdade da estrutura salarial se reduziu muito mais entre os negros comparativamente aos não negros, em 2015 e 2016. Isso fez com que os primeiros, em 2016, passassem a ter um nível de desigualdade salarial – medido pelo índice de Theil – inferior à metade daquele verificado entre os últimos. Também aqui, o componente intergrupos representava relativamente pouco da desigualdade salarial agregada e manteve-se, em 2016, no mesmo patamar de 2014. Quanto ao componente

intragrupos da desigualdade salarial agregada, os não negros nele aumentaram o seu peso relativo durante a crise econômica.

A sobreposição dos recortes de gênero e raça permitiu revelar intensidades bastante distintas de queda da desigualdade salarial na RM de Porto Alegre ao longo do contexto da crise econômica. A magnitude da redução foi muito acentuada entre as mulheres negras e ínfima entre os homens não negros; entre os homens negros e as mulheres não negras, por sua vez, a queda da desigualdade das estruturas salariais foi expressiva e com intensidade semelhante, na comparação de 2014 com 2016. A decomposição do índice de Theil mostrou leve redução da contribuição do componente intergrupos em relação à desigualdade salarial agregada, na conjuntura recessiva. Quanto ao componente intragrupos, o que mais se destacou foi a elevação do peso relativo do segmento de homens não negros na sua formação.

Por fim, é necessário ressaltar que o processo de redução da desigualdade salarial na RM de Porto Alegre durante a crise econômica, em 2015 e 2016, não deve ser reconhecido como virtuoso. Isto porque, para todos os recortes demográficos utilizados neste trabalho, tal processo foi coetâneo ao aumento do desemprego e à redução dos salários médios reais.

#### REFERÊNCIAS

- BASTOS, R. Desigualdade salarial na região metropolitana de Porto Alegre: o que ocorreu durante a crise econômica? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 2, p. 111-120, 2017.
- CONCEIÇÃO, P.; GALBRAITH, J. Constructing long, dense time: series of inequality using the Theil index. *In*: GALBRAITH, J.; BERNER, M. (Eds.). **Inequality and industrial change: a global view**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2001. p. 263-279.
- COWELL, F. **Measuring inequality**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- COWELL, F.; JENKINS, S. How much inequality can we explain? A methodology and an application to the United States. **The Economic Journal**, v. 105, n. 429, p. 421-430, 1995.
- ELBERS, C. *et al.* Reinterpreting between-group inequality. **Journal of Economic Inequality**, v. 6, n. 3, p. 231-245, 2008.
- HAO, L.; NAIMAN, D. **Assessing inequality**. New York: Sage Publishing, 2010. (Series Quantitative Applications in the Social Sciences, n. 166).
- VERGARA, D. H. Uma breve caracterização da inserção dos negros no mercado de trabalho da região metropolitana de Porto Alegre: 2001-2010. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 109-124, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BALTAR, P.; LEONE, E. A recessão 2015-2016 e o mercado de trabalho no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 15., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ABET, 2017.





## DOSSIÊ: O FUTURO DO TRABALHO

### **O RELATÓRIO DA COMISSÃO GLOBAL SOBRE O FUTURO DO TRABALHO: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO**

Anne Caroline Posthuma

### **TECNOLOGIAS DIGITAIS, HABILIDADES OCUPACIONAIS E EMPREGO FORMAL NO BRASIL ENTRE 2003 E 2017**

Aguinaldo Nogueira Maciente

Cristiane Vianna Rauen

Luis Cláudio Kubota

### **NA ERA DAS MÁQUINAS, O EMPREGO É DE QUEM? ESTIMAÇÃO DA PROBABILIDADE DE AUTOMAÇÃO DE OCUPAÇÕES NO BRASIL**

Pedro Henrique Melo Albuquerque

Cayan Atreio Portela Bárcena Saavedra

Rafael Lima de Moraes

Patrick Franco Alves

Peng Yaohao



# O RELATÓRIO DA COMISSÃO GLOBAL SOBRE O FUTURO DO TRABALHO: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO<sup>1</sup>

---

Anne Caroline Posthuma<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A comemoração do centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2019 é motivo de preparação e reflexão em dois principais aspectos: histórico e prospectivo. Por um lado, no marco da comemoração, a OIT tem promovido reflexões sobre grandes momentos da sua história e do mundo do trabalho, gerando publicações, eventos, discussões e uma plataforma de materiais para referência pública.<sup>3</sup> Por outro lado, olhando para o futuro, a OIT promove, desde 2016, uma reflexão global em quase 110 países-membros, inclusive no Brasil,<sup>4</sup> estimulando diálogos tripartites sobre as novas tendências, oportunidades e desafios no mundo do trabalho. Igualmente, a OIT formou a Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho, a qual, por meio de estudos e discussões, concebeu o relatório *Trabalhar para um Futuro Melhor*,<sup>5</sup> cujo *Resumo executivo* será apresentado no anexo A deste texto.

## 2 BREVE REFLEXÃO HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DA OIT

A seguir, apresento um olhar retrospectivo de importantes momentos da OIT. A organização teve sua origem logo depois da Primeira Guerra Mundial, sendo criada em 1919, no marco do Tratado de Versalhes. Assim, sua criação surgiu como resposta a grandes conflitos e tensões sociais daquela época: o fim da Primeira Guerra Mundial; a Revolução Bolchevique; e as transformações sociais e laborais que resultaram do cerne da Revolução Industrial. Ao mesmo tempo, havia uma compreensão da importância da crescente interdependência entre os países e, portanto, a necessidade de estabelecer meios

---

1. A responsabilidade para as opiniões expressadas neste texto é da autora e sua publicação não constitui endosso da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

2. Especialista de políticas de emprego no escritório da OIT em Brasília.

3. O projeto de história da OIT (The Century Project) pode ser acessado em: <<https://bit.ly/2UV8QV1>>.

4. A coletânea dos textos apresentados no marco dos quatro diálogos tripartites realizados no Brasil em 2016 e 2017 sobre o futuro do trabalho está disponível em OIT (2018).

5. Para o relatório completo da comissão, bem como a descrição de atividades e outros documentos sustentatários, ver OIT (2019).

e instrumentos de coordenação e cooperação no sentido da redução das desigualdades de condições de trabalho entre os países. Conforme afirmado no preâmbulo da sua Constituição, “a paz universal e duradoura somente poderá ser estabelecida se baseada em justiça social” (ILO, 1919).

Para refletir as perspectivas e as vozes no mundo do trabalho, a OIT foi criada com estrutura tripartite e permanece como a única organização internacional que reúne representantes de governos, empregadores e trabalhadores no seu corpo executivo.<sup>6</sup> Tendo a convicção de que as soluções teriam que ser dialogadas e acordadas entre as partes, a OIT promove o diálogo social tripartite entre os atores no mundo do trabalho.

As primeiras seis convenções<sup>7</sup> da OIT, todas aprovadas durante a primeira Conferência Internacional do Trabalho (CIT), em 1919, refletem justamente a urgência da necessidade de regulamentar e atenuar os desafios que surgiram com a transformação nos meios de produção, no trabalho e na sociedade. As temáticas abordadas pelas seis primeiras convenções foram sobre: *i*) as horas de trabalho; *ii*) o desemprego; *iii*) a proteção à maternidade; *iv*) o trabalho noturno das mulheres; *v*) a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais; e *vi*) o trabalho noturno dos menores na indústria. Muitas outras questões foram tratadas nas demais convenções, que atualmente chegam a 189.

A OIT tem tido um papel de atuação relevante em vários momentos históricos importantes, como a Grande Depressão, os processos de descolonização, a criação do movimento sindical *Solidarność* (Solidariedade, em português) na Polônia e a superação do sistema de *apartheid* na África do Sul. Em 1944, durante a Segunda Guerra Mundial, a CIT se reuniu na Filadélfia, determinando que era o momento adequado para reforçar os princípios centrais da OIT, visando à sua atuação no marco da reconstrução, das atividades produtivas na economia internacional e das condições de trabalho quando do final da guerra. A Declaração de Filadélfia foi adotada e anexada à Constituição da OIT, afirmando que “trabalho não é uma *commodity*”, a ser negociado pelo preço como um bem qualquer, e enfatizando uma visão da amplitude global do trabalho, quando contemplando que “a redução das desigualdades e a promoção da justiça social são questões de alcance global que exigem soluções também de envergadura global” (ILO, 1944).

Depois da guerra e com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a OIT foi reconhecida como sua primeira agência especializada em 1946. Na ocasião do seu aniversário de cinquenta anos, em 1969, a OIT foi honrada com o Prêmio Nobel da Paz. Mais adiante, com o processo de descolonização, o fim da Guerra Fria, a difusão das tecnologias da informação e comunicação (TICs), e a maior internacionalização

6. Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/2XWb04L>>.

7. As convenções e as recomendações da OIT, aprovadas no âmbito das conferências internacionais do trabalho (CITs), das quais participam as delegações tripartites dos países-membros, são os instrumentos usados para estabelecer as normas internacionais do trabalho (NITs). As convenções têm que ser ratificadas pelos governos para se tornarem vinculantes; as recomendações, por sua vez, não passam por ratificação nem são vinculantes, mas oferecem orientações sobre a aplicação da convenção. A CIT também pode adotar outros textos, inclusive declarações que são resoluções, visando fazer um pronunciamento formal e reafirmar a importância dada pelos constituintes para certos princípios e valores. Embora declarações não passem por ratificação, elas contêm elementos simbólicos e políticos, com o objetivo de ter uma ampla aplicação. Disponível em: <<https://bit.ly/2KXU6QA>>.

econômica, cresceu o desafio de reforçar a promoção dos direitos sociais e laborais dentro do comércio internacional.

Nesse contexto, foram elaboradas e aprovadas a segunda e a terceira declaração da OIT, sendo manifestações reforçando e contextualizando na nova conjuntura os princípios e as políticas adotados pela CIT desde a criação da OIT: a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998;<sup>8</sup> e a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008.<sup>9</sup> Assim, a segunda e a terceira declaração da OIT reafirmaram o papel e os valores orientadores da organização, bem como a promoção do trabalho decente, dentro do novo contexto de um mundo do trabalho cada vez mais globalizado.

### 3 VISÃO PROSPECTIVA ACERCA DO FUTURO DO TRABALHO

Olhando prospectivamente o mundo do trabalho, estamos diante de um novo momento de inflexão de importância econômica e social, trazendo transformações no mundo do trabalho. A interdependência entre os países aumentou e o comércio internacional continuou expandindo e se aprofundando. As formas de organização da produção, como as cadeias globais de fornecimento que interligam os países, trazem novas oportunidades e novos desafios para a regulação do trabalho, devido à sua natureza transfronteiriça. Ao mesmo tempo, os acordos bilaterais e multilaterais em muitos casos contêm provisões laborais que fazem referência às Normas Internacionais do Trabalho (NITs) da OIT, principalmente aos direitos fundamentais, refletindo o esforço de incluir mecanismo de coordenação e cooperação para preservar condições laborais fundamentais entre os países.

Fatores como a disseminação das novas tecnologias, da automação e da robótica, dentro da chamada Indústria 4.0, estão entre as mudanças que mais despertam interesse quando se visa aumentar a produtividade e contribuir para a geração de novos empregos, talentos e competências. Contudo, tais fatores também provocam preocupação quando se busca preparar as políticas e as instituições para investirem na formação das capacidades emergentes, ainda protegendo os direitos e as boas condições de trabalho e evitando um aumento das desigualdades e da exclusão social, especialmente para os grupos mais vulneráveis.

Consequentemente, em contrapartida à integração comercial, existe uma fragmentação de várias dimensões do mundo do trabalho, incluindo a relação entre trabalhador e empregador, como também existem questões – local em que o ofício é realizado, jornada de trabalho, formas de remuneração – que surgem com as crescentes modalidades de trabalho em plataforma.

---

8. A declaração de 1998 estabeleceu que oito convenções fundamentais refletem os princípios e os direitos do trabalho, que são: a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; a abolição efetiva do trabalho infantil; a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação; a liberdade de associação e de organização sindical; e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. A declaração destaca que todos os Estados-membros da OIT estão obrigados a respeitar os direitos fundamentais objeto das convenções correspondentes, mesmo que ainda não as tenham ratificado. Até o presente momento, foram alcançadas mais de 91% de ratificações dessas convenções (ILO, 1998; Tapiola, 2018).

9. A declaração de 2008, que resultou das consultas tripartites que começaram na esteira do relatório da Comissão Global sobre a Dimensão Social da Globalização, prega a necessidade de construir um marco ético e produtivo para alcançar uma globalização justa (ILO, 2008).

O tripartismo, como mecanismo de promoção do diálogo social entre os atores do mundo do trabalho, permanece como instrumento central para identificar possíveis respostas e negociar seu desenho e sua implementação. A redução das desigualdades e a promoção da justiça social permanecem como princípios e objetivos no mandato da OIT.

#### 4 TRABALHO DA COMISSÃO GLOBAL SOBRE O FUTURO DO TRABALHO

A fim de contemplar o novo contexto, suas possibilidades e seus desafios para o futuro do trabalho e de fornecer insumos para orientar a passagem pelo limiar do seu segundo século, a OIT convocou 25 especialistas em temas relacionados com o mundo do trabalho, de todas as regiões do mundo e com diversos interesses, formações, experiências e perspectivas, para compor a comissão global e refletir sobre as principais transformações em curso e as respectivas oportunidades e desafios relacionados com o futuro do trabalho. A comissão global foi presidida pelo primeiro-ministro da Suécia, Stefan Löfven, e pelo presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa.

A comissão global iniciou seu trabalho em outubro de 2017, se debruçando primeiramente sobre os resultados recebidos dos diálogos tripartites realizados em nível nacional em quase 110 Estados-membros sobre o tema do futuro do trabalho. As conclusões foram resumidas em um relatório de síntese. A partir da síntese, o Secretariado da comissão elaborou outros textos, inclusive um relatório inicial, notas informativas e uma série de documentos de pesquisa, analisando estudos e conclusões mais recentes em torno de políticas que poderiam servir de referência para as deliberações dos comissionados.<sup>10</sup>

O relatório *Trabalhar para um Futuro Melhor* oferece ideias para orientar ações e políticas no sentido de promover um mundo do trabalho mais equitativo, inclusivo e sustentável. As recomendações estão orientadas pela convicção de que as políticas, as instituições e as ações terão que manter as pessoas no centro das políticas econômicas e sociais e na condução de negócios. O arcabouço das recomendações do relatório da Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho não está apresentado no sentido de dar todas as respostas, mas, sim, nas palavras de Cyril Ramaphosa, de lançar “o início de uma jornada (...) que ajudará as pessoas a lidarem com as mudanças no mundo do trabalho” (Remarks..., 2019).

#### REFERÊNCIAS

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILO Constitution**. Geneva: ILO, 1919. Disponível em: <<https://bit.ly/2IBE6BR>>.

\_\_\_\_\_. **Declaration of Philadelphia**. Geneva: ILO, 1944. Disponível em: <<https://bit.ly/2uO9jJe>>.

\_\_\_\_\_. **ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its follow-up**. Geneva: ILO, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2IQ8iIN>>.

\_\_\_\_\_. **ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization**. Geneva: ILO, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2AVTo1l>>.

10. Os documentos-base e as publicações relacionadas com o trabalho da comissão podem ser acessados em: <<https://bit.ly/2IPzRID>>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Futuro do trabalho no Brasil**: perspectivas e diálogos tripartites. Brasília: OIT, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZtFQ5Y>>.

\_\_\_\_\_. **Trabalhar para um futuro melhor** – Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. Lisboa: OIT, 2019. p. 9-16. Disponível em: <<https://bit.ly/2HUf93t>>.

REMARKS by president Cyril Ramaphosa at the official launch of the Global Commission of the Future of Work report in Geneva, Switzerland. **Presidency Headlines**, 22 Jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RZcwmA>>.

TAPIOLA, Kari. **The teeth of the ILO**: the impact of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pp70G1>>.

## ANEXO A

**RESUMO EXECUTIVO DO RELATÓRIO DA COMISSÃO GLOBAL SOBRE O FUTURO DO TRABALHO TRABALHAR PARA UM FUTURO MELHOR<sup>1</sup>****O futuro do trabalho**

Novas forças estão transformando o mundo do trabalho. As transições envolvidas exigem uma ação decisiva.

Inúmeras oportunidades estão à frente para melhorar a qualidade de vida profissional, ampliar as opções, reduzir o fosso entre os sexos, reverter os danos causados pela desigualdade global e muito mais. No entanto, nada disso acontecerá por si só. Sem ação decisiva, estaremos nos encaminhando para um mundo que amplia as desigualdades e incertezas existentes.

Os avanços tecnológicos – inteligência artificial, automação e robótica – criarão novos empregos, mas aqueles que perderem seus empregos nessa transição poderão ser os menos equipados para aproveitar as novas oportunidades. As habilidades atuais não corresponderão aos trabalhos do amanhã e as habilidades recém-adquiridas podem se tornar rapidamente obsoletas. A ecologização de nossas economias criará milhões de empregos à medida que adotarmos práticas sustentáveis e tecnologias limpas, mas outros empregos desaparecerão à medida que os países reduzirem suas indústrias de uso intensivo de carbono e recursos. As mudanças na demografia não são menos significativas. A expansão das populações jovens em algumas partes do mundo e o envelhecimento das populações em outras podem pressionar os mercados de trabalho e os sistemas de seguridade social, mas há, nessas mudanças, novas possibilidades de oferecer assistência e sociedades inclusivas e ativas.

Precisamos aproveitar as oportunidades apresentadas por essas mudanças transformadoras para criar um futuro melhor e oferecer segurança econômica, oportunidades iguais e justiça social – e, em última instância, reforçar o tecido de nossas sociedades.

**Aproveitar o momento: revitalização do contrato social**

A construção desse novo caminho requer uma ação comprometida por parte dos governos, bem como das organizações de empregadores e trabalhadores. Estas precisam revitalizar o contrato social que oferece aos trabalhadores uma parcela justa do progresso econômico, respeito pelos seus direitos e proteção contra o risco em troca de sua contribuição contínua para a economia. O diálogo social pode desempenhar um papel fundamental para assegurar a relevância deste contrato para a gestão das mudanças em curso quando todos os atores do mundo do trabalho participarem plenamente, inclusive os muitos milhões de trabalhadores atualmente excluídos.

1. OIT – Organização Internacional do Trabalho. Sumário executivo. *In*: OIT – Organização Internacional do Trabalho. *Trabalhar para um futuro melhor* – Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho. Lisboa: OIT, 2019. p. 9-16. Disponível em: <<https://bit.ly/2HUf93t>>.



## Uma agenda centrada no ser humano

Propomos uma *agenda centrada no ser humano para o futuro do trabalho*, que fortaleça o contrato social colocando as pessoas e o trabalho que elas fazem no centro da política econômica e social e das práticas comerciais. Esta agenda consiste em três pilares de ação que, juntos, impulsionarão o crescimento, a equidade e a sustentabilidade para as gerações atuais e futuras:

### 1 AUMENTAR O INVESTIMENTO NAS CAPACIDADES DAS PESSOAS

Ao permitir que as pessoas prosperem em uma era digital e neutra em carbono, a nossa abordagem transcende o capital humano para dimensões mais amplas do desenvolvimento e do progresso nos padrões de vida, incluindo os direitos e o ambiente favorável que ampliam as oportunidades das pessoas e melhoram seu bem-estar.

- *Oferecer um direito universal à aprendizagem ao longo da vida que permita às pessoas adquirir competências, e requalificar e melhorar as competências.* A aprendizagem ao longo da vida abrange a sua fase formal e informal desde a primeira infância e a educação básica até a sua fase para adultos. Governos, trabalhadores e empregadores, bem como instituições de ensino, têm responsabilidades complementares na construção de um ecossistema de aprendizagem ao longo da vida efetivo e adequadamente financiado.
- *Aumentar os investimentos nas instituições, políticas e estratégias que sustentarão as pessoas através das transições do futuro do trabalho.* Os jovens precisarão de ajuda para navegar na transição cada vez mais difícil da escola para o trabalho. Os trabalhadores mais velhos precisarão de mais opções que lhes permitam permanecer economicamente ativos pelo tempo que escolherem e que criarão uma sociedade ativa ao longo da vida. Todos os trabalhadores precisarão de apoio através do crescente número de transições no mercado de trabalho ao longo de suas vidas. As políticas ativas do mercado de trabalho precisam se tornar proativas e os serviços públicos de emprego devem ser ampliados.
- *Implementar uma agenda transformadora e mensurável para a igualdade de gênero.* O mundo do trabalho começa em casa. Da licença parental ao investimento em serviços de saúde pública, as políticas precisam fomentar o compartilhamento do trabalho doméstico não remunerado para criar uma autêntica igualdade de oportunidades no local de trabalho. O fortalecimento da voz e da liderança das mulheres, a eliminação da violência e do assédio no trabalho e a implementação de políticas de transparência nas remunerações são pré-condições para a igualdade de gênero. Medidas específicas também são necessárias para abordar a igualdade de gênero nos empregos viabilizados pela tecnologia do amanhã.
- *Oferecer proteção social universal desde o nascimento até a velhice.* O futuro do trabalho requer um sistema de proteção social forte e responsivo, baseado nos princípios da solidariedade e riscos compartilhados, que apoie as necessidades das pessoas ao longo do ciclo de vida. Isso exige um piso de proteção social que ofereça um nível básico de proteção a todos os necessitados, complementado por regimes de seguro social contributivo que proporcionam níveis mais altos de proteção.

## 2 AUMENTAR O INVESTIMENTO NAS INSTITUIÇÕES DO TRABALHO

Nossas recomendações buscam fortalecer e revitalizar as instituições do trabalho. De regulamentações e contratos de trabalho a acordos coletivos e sistemas de inspeção do trabalho, essas instituições são os alicerces das sociedades justas. Forjam caminhos para a formalização, reduzem a pobreza no trabalho e garantem um futuro de trabalho com dignidade, segurança econômica e igualdade.

- *Estabelecer uma garantia de trabalho universal.* Todos os trabalhadores, independentemente do seu acordo contratual ou estatuto empregatício, devem gozar dos direitos fundamentais dos trabalhadores, no mínimo, um salário vital (Constituição da OIT, 1919), limites máximos de horas de trabalho e proteção da segurança e saúde no trabalho. Os acordos coletivos ou leis e regulamentos podem elevar este piso de proteção. Esta proposta também permite que a segurança e a saúde no trabalho sejam reconhecidas como um princípio e direito fundamental no trabalho.
- *Ampliar a soberania do tempo.* Os trabalhadores precisam de maior autonomia sobre seu tempo de trabalho, atendendo às necessidades da empresa. O uso da tecnologia para aumentar a escolha e alcançar um equilíbrio entre trabalho e vida pessoal pode ajudá-los a realizar esse objetivo e lidar com as pressões decorrentes da indefinição de limites entre o horário de trabalho e o tempo pessoal. Serão necessários esforços contínuos para implementar os limites máximos de tempo de trabalho ao lado de medidas para melhorar a produtividade, bem como garantias mínimas de horas para criar opções reais de flexibilidade e controle sobre os horários de trabalho.
- *Assegurar a representação coletiva de trabalhadores e empregadores através do diálogo social como um bem público promovido ativamente através de políticas públicas.* Todos os trabalhadores devem gozar da liberdade de associação e do direito à negociação coletiva, com o Estado como garantidor desses direitos. As organizações de trabalhadores e empregadores devem fortalecer sua legitimidade representativa por meio de técnicas inovadoras de organização que alcancem aqueles que estão envolvidos em novos modelos de negócios, inclusive por meio do uso de tecnologia. Também devem usar seu poder de convocação para trazer diversos interesses à mesa de negociação.
- *Aproveitar e gerenciar a tecnologia para o trabalho decente.* Isso significa que os trabalhadores e gerentes negociam a concepção do trabalho. Significa também adotar uma abordagem “ser humano no comando” à inteligência artificial que garanta que as decisões finais que afetam o trabalho sejam tomadas por seres humanos. Um sistema de governança internacional para plataformas de trabalho digitais deve ser estabelecido para exigir que as plataformas (e seus clientes) respeitem certos direitos e proteções mínimos. Os avanços tecnológicos também exigem regulamentação do uso de dados e da responsabilização algorítmica no mundo do trabalho.

## 3 AUMENTAR O INVESTIMENTO NO TRABALHO DECENTE E SUSTENTÁVEL

Recomendamos investimentos transformadores, alinhados com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

- *Incentivos para promover investimentos em áreas-chave para trabalho decente e sustentável.* Esses investimentos também promoverão a igualdade de gênero e poderão criar milhões de empregos e novas oportunidades para micro, pequenas e médias empresas. O desenvolvimento da economia rural, onde está o futuro de muitos trabalhadores do

mundo, deve se tornar uma prioridade. Faz-se necessário direcionar o investimento para uma infraestrutura física e digital de alta qualidade para reduzir o fosso e sustentar serviços de alto valor.

- *Remodelar as estruturas de incentivos às empresas para abordagens de investimento de longo prazo e explorar indicadores suplementares de desenvolvimento e bem-estar humano.* Essas ações podem incluir políticas fiscais justas, padrões contábeis corporativos revisados, melhor representação dos atores e mudanças nas práticas de notificação. Novas medidas de progresso nacional também precisam ser desenvolvidas para considerar as dimensões distributivas do crescimento, o valor do trabalho não remunerado realizado a serviço de famílias e comunidades e as externalidades da atividade econômica, como a degradação ambiental.

### **Assumindo a responsabilidade**

Apelamos a todas as partes interessadas para que assumam a responsabilidade de construir um futuro de trabalho justo e equitativo. A ação urgente para fortalecer o contrato social em cada país requer aumentar o investimento na capacitação das pessoas e as instituições de trabalho e aproveitar oportunidades para o trabalho decente e sustentável. Os países precisam estabelecer estratégias nacionais sobre o futuro do trabalho por meio do diálogo social entre governos e organizações de trabalhadores e empregadores.

Recomendamos que todas as instituições multilaterais relevantes fortaleçam seu trabalho conjunto nessa agenda. Recomendamos, em particular, o estabelecimento de relações de trabalho mais sistêmicas e substantivas entre a Organização Mundial do Comércio (OMC), as instituições de Bretton Woods e a OIT. Existem ligações fortes, complexas e cruciais entre políticas comerciais, financeiras, econômicas e sociais. O sucesso da agenda de crescimento e desenvolvimento centrada no ser humano que propomos depende muito da coerência entre essas áreas políticas.

A OIT tem um papel único a desempenhar no apoio ao cumprimento desta agenda, orientada pelo seu mandato normativo baseado nos direitos e no pleno respeito pelo seu caráter tripartite. A OIT pode se tornar um ponto focal no sistema internacional de diálogo social, orientação e análise do futuro nacional das estratégias de trabalho, bem como para examinar como a aplicação da tecnologia pode afetar positivamente o desenho do trabalho e o bem-estar do trabalhador.

Além disso, recomendamos que seja dada atenção especial à universalidade do mandato da OIT. Isto implica a ampliação de suas atividades para incluir aqueles que historicamente permaneceram excluídos da justiça social e do trabalho decente, especialmente aqueles que trabalham na economia informal. Implica igualmente ações inovadoras para enfrentar a crescente diversidade de situações em que o trabalho é realizado, em particular o fenômeno emergente do trabalho digitalmente mediado na economia de plataformas. Consideramos uma garantia trabalhista universal como uma ferramenta apropriada para lidar com esses desafios e recomendamos que a OIT dê atenção urgente à sua implementação.

Consideramos este relatório como o começo de uma jornada. Uma vez que a OIT reúne os governos, empregadores e trabalhadores do mundo, é bem adequada para ser bússola e guia para a jornada pela frente.



# TECNOLOGIAS DIGITAIS, HABILIDADES OCUPACIONAIS E EMPREGO FORMAL NO BRASIL ENTRE 2003 E 2017<sup>1</sup>

---

Aguinaldo Nogueira Maciente<sup>2</sup>  
Cristiane Vianna Rauen<sup>3</sup>  
Luis Cláudio Kubota<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A introdução de novas tecnologias e suas consequências para o mundo do trabalho são inerentes à história econômica. As principais revoluções na capacidade de trabalho humano se iniciaram há cerca de 10 mil anos, com a chamada revolução agrícola, que combinou a domesticação animal e novas tecnologias de plantio para a expansão da produção, do transporte, das comunicações e, em escala crescente, da urbanização (Schwab, 2016).

Já nos primórdios do capitalismo, surgiu na Inglaterra, em fins do século XVIII, a primeira revolução industrial, que, baseada na energia a vapor e na mecânica, possibilitou a expansão sem precedentes da metalurgia, da produção têxtil e dos transportes. Esta revolução se fundamentou na complementaridade entre o capital fabril e a mão de obra de baixa qualificação, que, combinados, substituíram a produção artesanal, relativamente mais qualificada, mas limitada em sua capacidade de produção (Acemoglu, 2002).

A segunda revolução industrial surgiu cerca de um século depois, em fins do século XIX, baseada na energia elétrica e na linha de produção, que possibilitaram a produção em massa. Ela foi acompanhada também de grandes avanços nas comunicações, com o surgimento do telégrafo e, posteriormente, do telefone. A partir da segunda revolução industrial, o capital e o trabalho qualificado passaram a ser complementares, e o trabalho de mais baixa qualificação passou a ser gradualmente substituído na produção fabril (Frey e Osborne, 2017).

---

1. Versões anteriores deste texto serviram de base para o capítulo 12 do livro *Desafios da Nação*, volume 2 (Ipea, 2018), e como contribuição do Ipea ao Comitê de Estudos Avançados sobre o Futuro do Trabalho (Brasil, 2018). Os autores agradecem os comentários e as sugestões recebidas ao longo da elaboração desses dois textos; em especial, a colaboração de Carlos Henrique Leite Corseuil.

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

3. Tecnologista do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

A terceira revolução industrial, também chamada de revolução digital, surgiu a partir dos anos 1960, com o desenvolvimento do computador, acompanhada, nos anos 1990, da difusão da internet. A partir desta revolução, uma vez mais o capital físico passou a substituir o trabalho qualificado, ao reduzir de forma generalizada a demanda por trabalho rotineiro; por exemplo, as tarefas desempenhadas por trabalhadores de escritório e de chão de fábrica (Autor, Levy e Murnane, 2003).

A chamada quarta revolução industrial, em pleno curso na atualidade, baseia-se na difusão e integração das tecnologias já utilizadas desde os anos 1970, por meio das tecnologias de informação e comunicação (TICs), bem como em novos avanços tecnológicos nos campos da inteligência artificial, da nanotecnologia e da biologia. Schwab (2016) argumenta que a fusão dessas tecnologias nos domínios físico, digital e biológico tem o potencial de tornar a quarta revolução fundamentalmente diferente das anteriores. Tanto a velocidade das transformações quanto o escopo das atividades humanas que ela afetará serão muito maiores. Enquanto em décadas passadas os trabalhadores afetados se concentravam na linha de produção ou nas camadas gerenciais intermediárias, essa revolução traz em seu bojo a possibilidade de automação de atividades altamente especializadas e não rotineiras.

## 2 A PRODUÇÃO NA QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A transformação digital tem impactado os padrões de atividade, de interação humana e de produção em ritmo e escala sem precedentes. Novas tecnologias, como *big data analytics*,<sup>5</sup> inteligência artificial, *machine learning*,<sup>6</sup> *cloud computing*,<sup>7</sup> internet das coisas (IoT) e manufatura 4.0, são reflexo das possibilidades ensejadas pelas transformações do mundo digital.

De acordo com a OECD (2015), em contraste com os tradicionais insumos de produção, dados são dotados de retornos crescentes de escala, o que altera as bases concorrenciais do mercado e pode levar a níveis de produtividade entre 5% a 10% superiores em empresas que vierem a adotar uma produção intensiva em dados.

De fato, conforme apontado pela OECD (2013), essa tem se mostrado uma estratégia cada vez mais dominante no mundo desenvolvido, em que investimentos em ativos baseados em conhecimento têm crescido mais que proporcionalmente em relação aos investimentos em capital tangível, chegando a 15% do produto interno bruto (PIB) dos Estados Unidos em 2011. Além disso, de acordo com a OECD (2015), somente para a indústria de TICs, o mercado global de dados alcançou a marca de US\$ 17 bilhões em 2015, atingindo uma taxa de crescimento anual média superior a 40% desde 2010.

Viabilizada por esse ecossistema baseado em dados e inserida no que se convencionou definir como a *quarta revolução industrial*, a conectividade entre sistemas de tecnologia da informação (TI), subsistemas, processos, objetos e aplicativos, que se comunicam entre si e com humanos, está transformando os processos de produção e está se tornando

5. *Big data analytics* refere-se à análise de grandes quantidades de dados gerados por atividades realizadas eletronicamente e por meio de comunicação máquina a máquina.

6. *Machine learning* – ou a aprendizagem das máquinas – diz respeito ao desenvolvimento de algoritmos de computador que aprendem autonomamente com base em dados e informações disponíveis.

7. *Cloud computing* – ou computação em nuvem – refere-se aos serviços de TICs na internet para acessar servidores, armazenamento, componentes de rede e aplicativos de *software*.

um diferencial competitivo entre as empresas e os países. Estimativas levantadas por Smit *et al.* (2016) mostram que o mundo alcançará a marca de mais de 30 bilhões de dispositivos conectados à internet em 2020, e, de acordo com relatório publicado pelo McKinsey Global Institute (Manyika *et al.*, 2015), o impacto da IoT nos diversos setores econômicos pode chegar a US\$ 11,1 trilhões em 2025, o que corresponderia a 11% da economia global.

Smit *et al.* (2016) definem os padrões da manufatura 4.0 como aqueles baseados na completa digitalização dos processos produtivos, em que se associam componentes físicos e digitais em uma mesma planta produtiva. Entre os processos de digitalização da manufatura, estão incluídos: *i*) o embarcamento de sensores em praticamente todas as peças componentes e equipamentos fabris; *ii*) a utilização de sistemas ciberfísicos, de sistemas de segurança e de monitoramento de consumo energético; e *iii*) o emprego de sistemas analíticos e de monitoramento de dados relevantes para a produção. Trata-se de um modelo da fábrica inteligente, no qual sistemas controlados por computador monitoram processos, criam uma cópia virtual do mundo físico e tomam decisões descentralizadas com base em mecanismos de auto-organização.

É esperado que essas novas aplicações de IoT tragam melhorias consideráveis nos processos industriais, como: *i*) uso de sistemas autônomos, que permitirão que os insumos sejam processados com maior produtividade, além de garantir maior precisão nos processos produtivos; *ii*) uso de sensores, que, capturando dados em tempo real, poderão prevenir eventuais problemas e garantir a segurança, a eficiência energética e o bom funcionamento dos sistemas integrados; *iii*) aplicações em manutenção preditiva, que poderão antever a necessidade de reposição de peças e eventuais desgastes, entres outras. O impacto da IoT na produtividade dos processos fabris pode gerar economia de 10% a 20% no uso de recursos energéticos e de 10% a 25% na eficiência da mão de obra (Manyika *et al.*, 2015).

Nas chamadas cidades inteligentes (*smart cities*), aplicações de IoT em mobilidade urbana, no uso eficiente de sistemas de segurança, energético e de abastecimento, e demais soluções voltadas à sustentabilidade social e ambiental em centros urbanos densamente povoados têm sido cada vez mais utilizadas. Estimativas da Fundação Getulio Vargas (FGV) Projetos (Camargo *et al.*, 2014) mostram que o mercado global de soluções tecnológicas aplicadas a cidades inteligentes pode chegar a US\$ 408 bilhões até 2020; US\$ 800 bilhões por ano em aplicações em transporte; US\$ 700 bilhões ao ano em aplicações voltadas à qualidade do ar e da água; e US\$ 69 bilhões por ano em eficiência energética.

No segmento da saúde, dispositivos conectados e demais aplicações em IoT podem otimizar tratamentos médicos e a própria gestão de hospitais. Exemplos do uso de tecnologias de IoT nesse segmento incluem: as tecnologias vestíveis (*wearables*), que podem proporcionar o acompanhamento remoto das condições de pacientes em tempo real e auxiliar a realização de procedimentos médicos, inclusive a distância; o preenchimento automático e conectado de prontuários eletrônicos; e a otimização de estoques de medicamentos e equipamentos hospitalares, garantindo o uso eficiente de recursos. De acordo com Manyika *et al.* (2015), essas e outras aplicações de IoT na área de saúde podem alcançar impactos econômicos da ordem de US\$ 1,6 trilhão em todo o mundo até 2025.

O segmento de transportes também deve ser bastante beneficiado pelas aplicações de IoT. De fato, a interoperabilidade dos sistemas de IoT é a principal aposta para a cadeia logística da indústria do futuro, o que inclui aplicações em vias férreas, aéreas, fluviais e terrestres. Entre elas, é possível mencionar: o rastreamento remoto de contêineres navais, aviões, trens e automóveis; aplicações em navegação interconectada; o acompanhamento de rotas logísticas; veículos de carga autônomos etc.

Seja como insumo estratégico para os negócios, seja no segmento produtivo ou de serviços, o diferencial competitivo conferido por novos fatores de produção baseados em dados alterou o modo como agentes percebem a dinâmica econômica e as formas de apropriação da riqueza. As alterações nos padrões sociais e tecnológicos impostos pela atual revolução tecnológica impõem a necessidade de ajustes nas políticas públicas, em particular daquelas relacionadas ao mercado de trabalho, na medida em que grande parte dessas tecnologias se propõe a substituir atividades humanas, manuais e cognitivas, antes exclusivamente humanas, por soluções automatizadas.

### 3 O TRABALHO NA QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A literatura aponta prognósticos diferenciados sobre o impacto das novas tecnologias digitais sobre o emprego. Alguns autores têm estudado o conjunto de atividades que tenderiam, com o avanço tecnológico, a não ser mais desempenhadas por trabalhadores, enquanto outros dão uma ênfase maior para as tarefas que continuarão a ser desempenhadas pelos trabalhadores.

Nos estudos pioneiros sobre o tema (Autor e Dorn, 2013; Autor, Levy e Murnane, 2003), as atividades são classificadas em rotineiras e não rotineiras. As atividades rotineiras seriam aquelas mais negativamente afetadas pelas novas tecnologias, passando a ser realizadas por máquinas e/ou computadores; o que não ocorreria com as atividades não rotineiras. Uma tarefa rotineira é aquela passível de desmembramento em passos previsíveis e codificáveis numa sucessão de comandos lógicos. Ao longo dos anos 2000, e até meados da década atual, alguns trabalhos empíricos corroboraram as previsões dessa linha de estudos.

No entanto, estudos mais recentes (Frey e Osborne, 2017) têm alertado para o fato de que a distinção entre, de um lado, tarefas rotineiras e não rotineiras e, de outro, entre tarefas negativamente ou positivamente afetadas por novas tecnologias deve ser questionada nos dias de hoje. O grau de complexidade das novas tecnologias permite que as máquinas/ os computadores modernos sejam capazes de desempenhar um conjunto cada vez maior de atividades não rotineiras. As atividades de dirigir carro e de traduzir textos em diferentes idiomas, por exemplo, poderiam ser consideradas não rotineiras por não serem passíveis de se codificar via sucessão de comandos lógicos. No entanto, ambas já podem ser desempenhadas por máquinas ou computadores, tendo sido possibilitadas pela utilização de enormes bases de dados – mapas de rua e textos da Organização das Nações Unidas (ONU), para exemplificar –, combinadas a algoritmos sofisticados de busca de padrões.

Em suma, é como se a fronteira entre atividades impactadas negativamente e positivamente pelas novas tecnologias esteja sendo continuamente deslocada, no sentido de aumentar o leque de atividades que possam ser desempenhadas por máquinas ou computadores (McKinsey Global Institute, 2017).



A segunda dimensão apontada na literatura diz respeito à alocação do conjunto de tarefas que continuariam a ser desempenhadas pelos trabalhadores e seu efeito sobre o grau de especialização dos trabalhadores. Aí, entram duas dimensões. Primeiro, para determinar o número de tarefas a ser alocado para um trabalhador, é necessário ter em conta que um número menor de tarefas, decorrentes da presença cada vez maior da automação, permite uma maior especialização, que tende a ser associada a ganhos de produtividade. Por seu turno, um conjunto menor de atividades por trabalhador tende a aumentar o custo de coordenação entre os trabalhadores, para que o conjunto completo de tarefas seja realizado de forma satisfatória (Borghans e Ter Weel, 2006). As novas tecnologias, sobretudo as de comunicação, tendem a diminuir o custo de coordenação e favorecer um maior grau de especialização dos trabalhadores, com um possível aumento dos níveis hierárquicos (Bloom *et al.*, 2014).

No entanto, há que se considerar outro dilema na alocação das tarefas remanescentes entre os trabalhadores. No desempenho de uma tarefa, todo trabalhador está sujeito a se deparar com um problema novo. Quando isso ocorre, há duas opções: ou o próprio trabalhador procura a solução, sacrificando tempo de produção, ou o trabalhador aciona outro trabalhador mais especializado em resolver problemas (gerentes ou supervisores). As novas tecnologias, sobretudo as ditas tecnologias de informação, favorecem a busca de soluções pelo próprio trabalhador, levando a uma redução dos níveis hierárquicos das empresas.

Nesse sentido, ainda não está claro qual será o impacto líquido das novas tecnologias digitais sobre o grau de especialização e hierarquização dos trabalhadores, o que pode trazer diferentes impactos para a natureza dos empregos a serem gerados no futuro, sobretudo em termos das habilidades requeridas.

Independentemente, porém, das incertezas ainda existentes diante de um cenário de grandes e rápidas transformações, alguns aspectos do futuro do trabalho já parecem ser consensuais. O trabalho que envolve força física, classificação e separação de objetos, controle de estoques e operação de máquinas tende a perder importância, sobretudo nos países em que os salários sejam relativamente mais elevados.

Por sua vez, habilidades cognitivas, como as que envolvem o raciocínio e o domínio de linguagens, habilidades interpessoais, como o cuidado e o contato humano, habilidades gerenciais e habilidades ligadas às ciências, tanto as da natureza quanto as sociais ou aplicadas, terão maior importância no futuro.

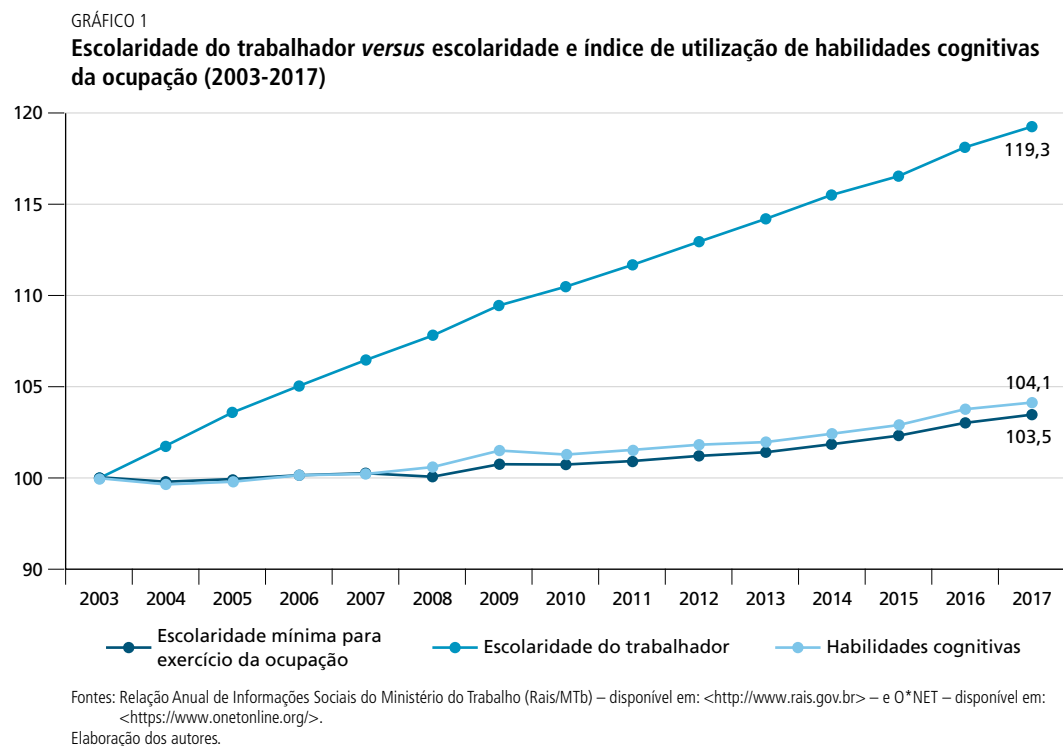
### **3.1 Tendências do emprego formal no Brasil à luz da quarta revolução industrial**

No Brasil, a introdução de tecnologias relacionadas à quarta revolução industrial é ainda incipiente, principalmente devido às deficiências na infraestrutura de comunicações, ao alto custo de importação de máquinas e equipamentos e ao reduzido grau de inovação tecnológica verificado para o conjunto da economia, como atestam os dados da Pesquisa de Inovação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pintec/IBGE) na última década.

Alguns setores mais produtivos da indústria e alguns serviços aplicados a tecnologias mais difundidas, como *smartphones*, por exemplo, já têm avançado na substituição de

formas tradicionais de produção e venda de bens e serviços. Isso, porém, não tem sido suficiente para alterar significativamente o perfil do emprego no Brasil.

Em termos educacionais, houve uma expansão de 19,3% nos anos de estudo dos trabalhadores formais civis no Brasil entre 2003 e 2017. A melhoria na qualidade das ocupações disponíveis no mercado de trabalho, no entanto, cresceu em níveis muito inferiores, como mostra o gráfico 1. A escolaridade mínima média exigida para o desempenho das ocupações civis no país cresceu apenas 3,5%, enquanto o nível médio de habilidades cognitivas exigidas para o exercício dessas ocupações cresceu somente 4,1% no mesmo período.



Grande parte do ganho de escolaridade se deveu ao ingresso de trabalhadores jovens no mercado, cuja escolaridade é muito superior à dos trabalhadores que se aposentaram no período, refletindo os ganhos educacionais do país ao longo das últimas décadas. O resultado indica que, apesar do crescimento da escolaridade de seus trabalhadores, o país não tem conseguido gerar empregos qualitativamente melhores de forma significativa, mesmo em um período em que o crescimento do emprego, da formalização e da renda dos trabalhadores foi muito favorável, relativamente às décadas anteriores.

O gráfico 2 ilustra a evolução de dezesseis tipos de habilidades ocupacionais.<sup>8</sup> O crescimento mais favorável, apesar de modesto, se deu no uso das habilidades cognitivas, interpessoais, gerenciais e de vendas. Quatro grupos de habilidades foram particularmente afetados pela desaceleração do emprego, já a partir de 2012, e pela posterior crise econômica, agravada após 2014: as habilidades visuais e operacionais; o

8. Para uma descrição da metodologia utilizada na construção das habilidades ocupacionais, ver Maciente (2016).

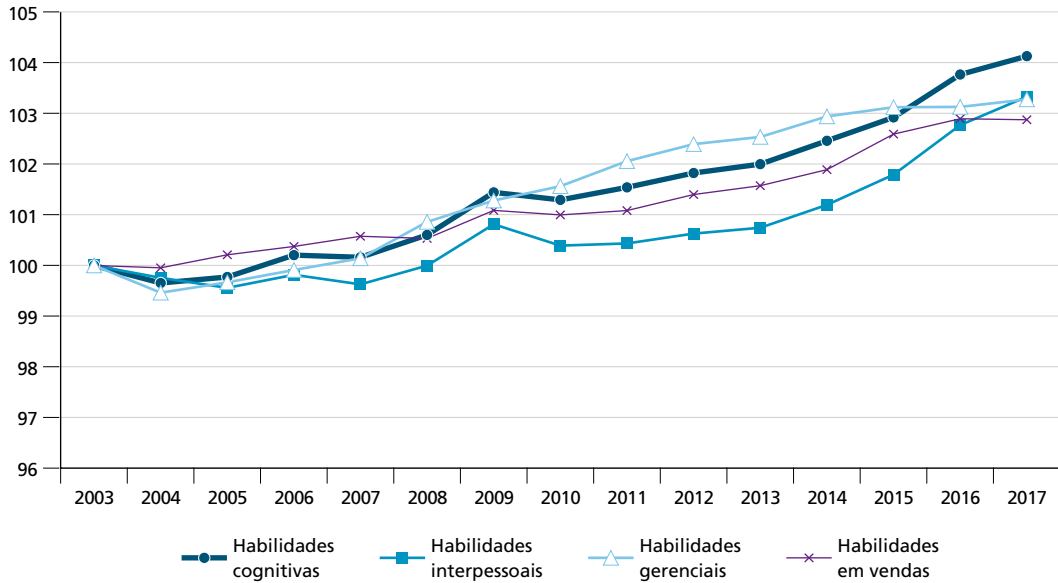
equilíbrio e a força corporais; as habilidades em saúde e medicina; e as habilidades em *design* e engenharia. A queda na utilização dessas habilidades ocorreu devido à retração do emprego nas indústrias de transformação, extrativa e de construção, bem como a uma retração, em menor escala, no emprego no setor de saúde. A utilização das demais habilidades mostra estabilidade no período.

GRÁFICO 2

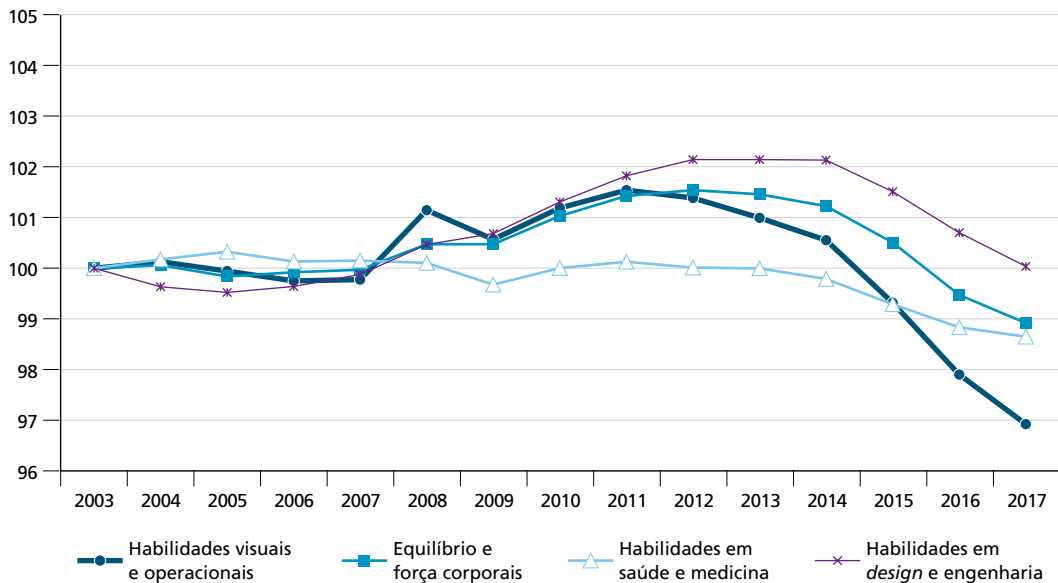
**Habilidades e competências que apresentaram maior crescimento nos empregos formais brasileiros (2003-2017)**

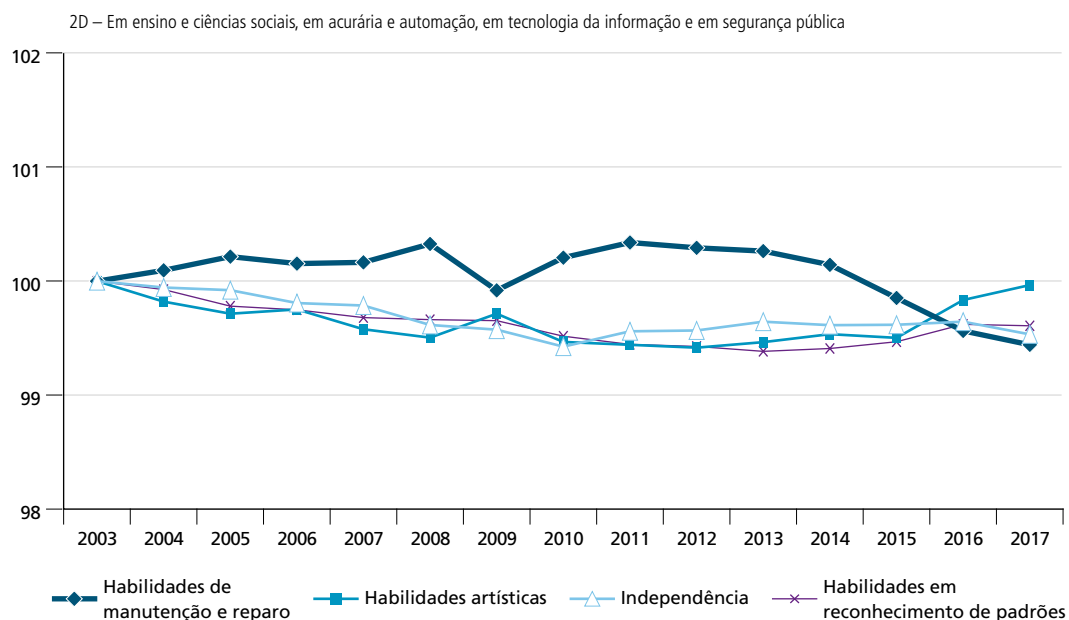
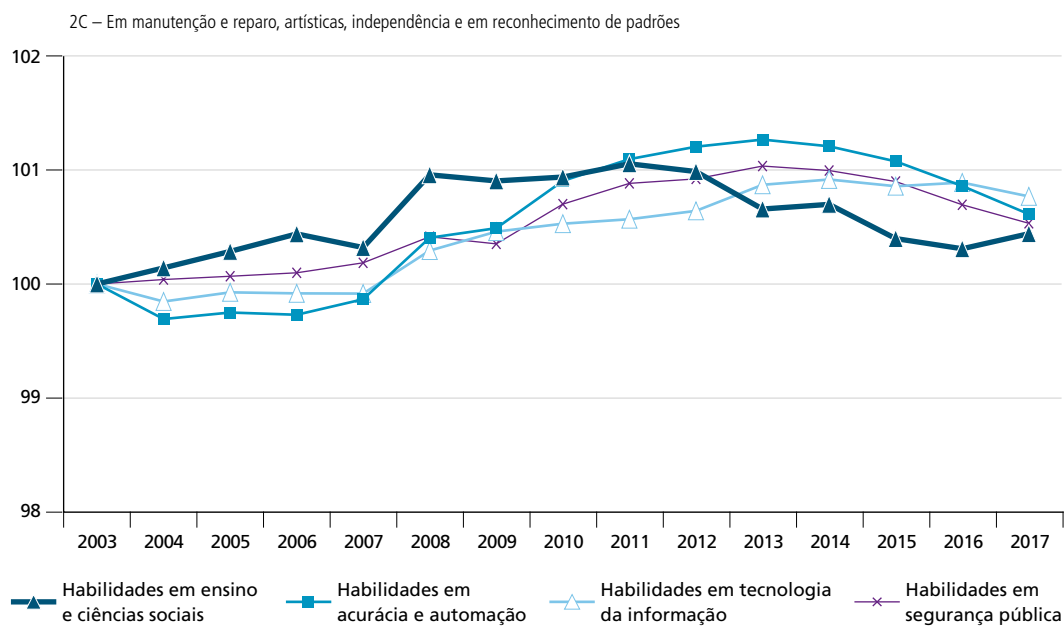
(Valores de 2003 = 100)

2A – Cognitivas, gerenciais, interpessoais e em vendas



2B – Visuais e operacionais, em saúde e medicina, equilíbrio e força corporais e em *design* e engenharia





Fontes: Rais/MTb – disponível em: <<http://www.rais.gov.br>> – e O\*NET – disponível em: <<https://www.onetonline.org/>>. Elaboração dos autores.

Algumas habilidades ocupacionais, como as artísticas, de saúde e medicina, de ensino e ciências sociais, bem como de segurança pública, são mais específicas da administração pública e dos setores de serviços sociais (educação, saúde, artes, cultura e lazer). No entanto, outras habilidades são de utilização mais geral e podem ser utilizadas como um indicador da evolução da qualidade ocupacional de todos os setores de atividade. Considerando-se as seções da classificação nacional de atividades, pode-se comparar a variação da porcentagem, entre 2006 e 2017, na utilização de algumas habilidades mais gerais selecionadas (habilidades cognitivas, habilidades interpessoais, habilidades gerenciais, independência e habilidades em tecnologia da informação) com a variação na escolaridade do trabalhador e na escolaridade mínima exigida pela ocupação desempenhada.

Apesar do avanço da escolaridade do trabalhador em todos os setores, alguns deles apresentaram queda no índice de utilização de habilidades cognitivas (serviços domésticos e dos setores de educação, água e esgoto, e alojamento e alimentação) e na escolaridade média requerida pelo conjunto de ocupações do setor (serviços domésticos, água e esgoto, e transporte, armazenagem e correio).

Houve uma evolução favorável na utilização de habilidades cognitivas, principalmente nos setores de: informação e comunicação; artes, cultura, esporte e recreação; saúde humana e serviços sociais; agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; atividades profissionais, científicas e técnicas; e indústrias de transformação.

Houve expansão da utilização de ocupações intensivas em: habilidades interpessoais e gerenciais, sobretudo nos setores de artes, cultura, esporte e recreação; saúde humana e serviços sociais; e administração pública, defesa e seguridade social. Ocupações com maior grau de independência – ou seja, menor grau de supervisão – também experimentaram crescimento no setor de artes, cultura, esporte e recreação e no segmento da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura. Habilidades em TI experimentaram um crescimento no setor próprio setor de informação e comunicação e, em menor medida, na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura e nos setores de água, esgoto e atividades relacionadas. De forma preocupante, à luz das tendências da quarta revolução industrial, não foi possível detectar uma maior utilização de habilidades de TI nos demais setores da economia nesse período.

Já a escolaridade média dos trabalhadores evoluiu positivamente em quase todos os setores, mas particularmente nos setores de: agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; serviços domésticos; construção; artes, cultura, esporte e recreação; água e esgoto; alojamento e alimentação; indústria de transformação; indústria extrativa; e transporte, armazenagem e correio, todos com incremento superior a 15% no período. A escolaridade média exigida pela ocupação do trabalhador, por sua vez, evoluiu mais favoravelmente na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; nas artes, cultura, esporte e recreação; no setor de informação e comunicação; na saúde humana; e nos serviços sociais.

Os resultados parecem indicar, também, que parte da estagnação verificada no uso de certas habilidades importantes para o futuro do trabalho no Brasil entre 2006 e 2017 se deveu à alteração na participação do emprego de determinados setores no emprego total do país. A queda na participação das indústrias de transformação e extrativa, sobretudo após 2014, reduziu a utilização, por exemplo, de habilidades voltadas ao *design* e à engenharia, além das habilidades visuais e operacionais. Por sua vez, os setores de alojamento e alimentação, educação, construção, transporte, armazenagem e correio, comércio e reparação de veículos, bem como as atividades administrativas e os serviços complementares, apesar de exibirem crescimento em sua participação no emprego, não apresentaram um comportamento favorável em termos da utilização de habilidades de alto nível cognitivo e tecnológico.

TABELA 1  
**Varição da qualificação média por setor de atividade em habilidades selecionadas (2006-2017)**  
 (Em %)

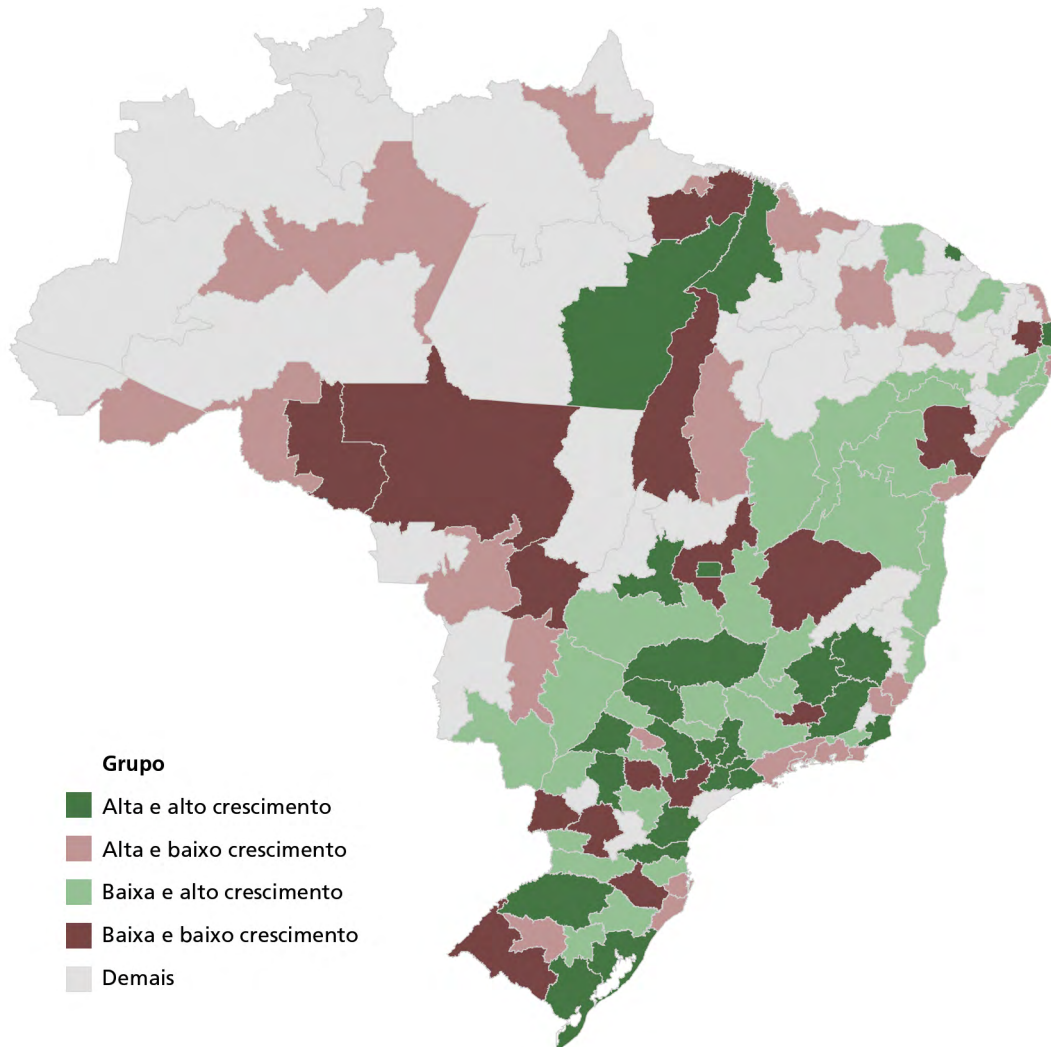
	Habilidades cognitivas	Habilidades interpessoais	Habilidades gerenciais	Independência	Habilidades em TI	Escolaridade do trabalhador	Escolaridade da ocupação
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	6,3	2,6	4,9	5,4	4,0	37,7	14,0
Artes, cultura, esporte e recreação	14,1	8,8	6,8	6,2	0,9	19,7	11,1
Informação e comunicação	15,7	0,9	8,0	3,1	8,1	11,0	8,5
Saúde humana e serviços sociais	9,6	5,2	8,3	-0,7	0,8	8,7	7,2
Outras atividades de serviços	2,7	1,7	4,1	0,3	0,4	11,4	4,7
Construção	4,9	2,3	0,3	2,5	-0,6	25,9	4,0
Atividades administrativas e serviços complementares	4,3	2,7	1,0	1,3	-0,8	14,4	3,6
Atividades profissionais, científicas e técnicas	5,8	0,1	3,9	2,5	0,7	8,9	3,3
Indústrias de transformação	5,8	3,6	2,4	0,2	0,9	15,7	3,2
Alojamento e alimentação	-0,9	-2,9	2,6	-3,0	0,4	17,1	2,6
Atividades imobiliárias	5,0	-0,5	7,3	2,7	-1,4	12,4	2,5
Comércio e reparação de veículos	0,5	0,3	1,9	-1,1	0,4	10,7	2,5
Administração pública, defesa e seguridade social	3,6	4,5	6,6	-1,9	-0,4	11,9	1,9
Atividades financeiras e de seguros e serviços relacionados	2,1	-2,0	0,9	1,6	-0,8	5,2	1,9
Indústrias extrativas	3,3	-0,2	1,9	0,6	2,2	15,4	0,9
Educação	-1,6	-0,8	1,4	-0,8	-0,3	4,4	0,2
Eletricidade e gás	1,7	-0,4	6,5	-2,8	0,5	4,9	0,1
Transporte, armazenagem e correio	3,7	-2,0	3,2	0,1	-0,2	15,1	-0,7
Água, esgoto e atividades de gestão de resíduos e descontaminação	-1,3	-2,0	-3,0	0,7	4,0	17,8	-1,4
Serviços domésticos	-20,3	-36,0	-8,8	-17,6	-6,3	32,3	-6,7

Fontes: Rais/MTb – disponível em: <<http://www.rais.gov.br>> – e O\*NET – disponível em: <<https://www.onetonline.org/>>.  
 Elaboração dos autores.

Do ponto de vista regional, a figura 1 classifica as mesorregiões do país segundo dois critérios. As mesorregiões que estavam em 2017 entre a metade com maior utilização de habilidades cognitivas foram classificadas como de alta utilização dessa habilidade, enquanto as que estavam na metade inferior foram classificadas como de baixa utilização. Aquelas que estão na metade que apresentou maior crescimento percentual na utilização dessas habilidades no período foram classificadas como de alto crescimento, enquanto as que ficaram na metade com menor crescimento – ou decréscimo – foram classificadas como de baixo crescimento. Foram classificadas como *demais* as regiões que estavam entre as 30% com menor emprego total em 2016, e foi desconsiderado o emprego da administração pública.

FIGURA 1

## Utilização de habilidades cognitivas no emprego privado por mesorregião (2006-2017)



Fontes: Rais/MTb – disponível em: <<http://www.rais.gov.br>> – e O\*NET – disponível em: <<https://www.onetonline.org/>>.  
Elaboração dos autores.

Há mesorregiões com utilização relativamente alta de habilidades cognitivas em todo o país. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas quais há maior grau de informalidade no emprego (Acre, Maranhão, Piauí, Pará e Acre, por exemplo), a informalidade atingiu entre 44% e 48% dos empregados no quarto trimestre de 2016, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) trimestral.<sup>9</sup> Há seguramente uma superestimação da utilização de trabalho qualificado, pois o trabalho sem carteira assinada, ausente dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), concentra grande parte do emprego com baixo conteúdo cognitivo.

9. Dados disponíveis em: <<https://goo.gl/BYpBNF>>.

A evolução favorável da utilização de habilidades cognitivas, denotada pela coloração verde na figura 1, diferencia as regiões com uma evolução favorável ao longo do período. Nota-se uma maior concentração de regiões com desempenho favorável no Sul e no Sudeste, nas mesorregiões da região Centro-Oeste que se encontram vizinhas da região Sudeste, além de mesorregiões na Bahia, no Ceará, no Rio Grande do Norte, no Maranhão, em Pernambuco e na Paraíba. Os estados do Amazonas, de Rondônia, de Roraima, do Mato Grosso, de Goiás e do Piauí apresentam a evolução menos favorável no conjunto de suas mesorregiões.

Padrões muito semelhantes são verificados em relação à distribuição de habilidades de engenharia e *design* e de TI, por exemplo. Chama atenção, entre as mesorregiões de alta utilização de habilidades, mais baixo dinamismo no período, nas mesorregiões do sudeste de São Paulo e do sul do Rio de Janeiro, que concentram uma importante parcela do emprego manufatureiro.

Os resultados mostram que a utilização de habilidades de maior consonância com o futuro do emprego cresceu de forma tímida no país durante o período 2006-2017. Os setores de atividade que mais haviam apresentado evolução favorável até 2011, como os de construção e extração mineral, foram muito afetados pela crise econômica a partir de 2014, revertendo os ganhos na utilização de habilidades de *design* e engenharia no país. Além disso, a evolução regional indica que algumas regiões do Brasil parecem não apresentar perspectivas de uma maior inclusão na produção e no trabalho do futuro, permanecendo com empregos de baixa qualidade e produtividade.

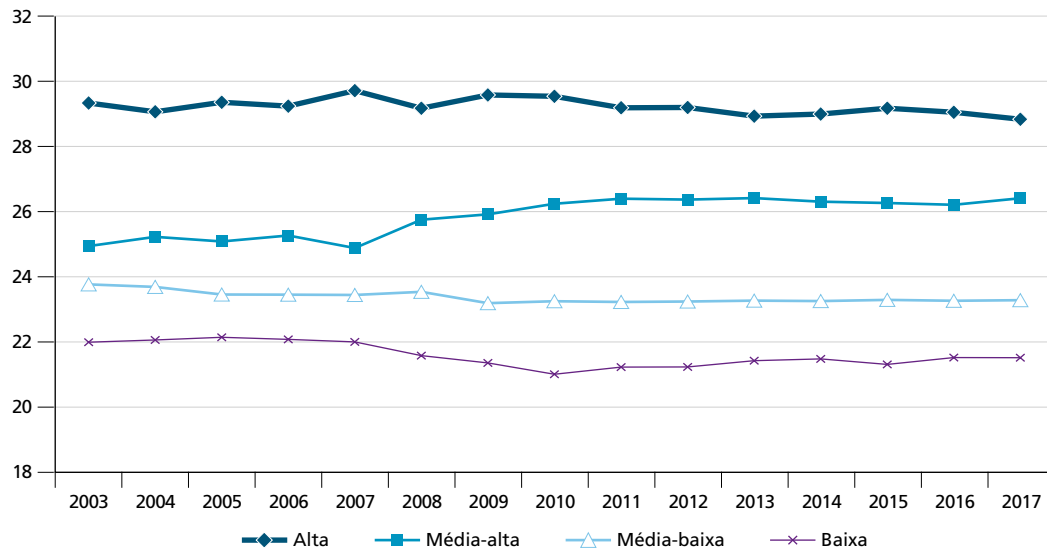
Estudos recentes de Albuquerque *et al.* (2018; 2019) calcularam a probabilidade de automação das ocupações brasileiras, com base nas atividades desempenhadas pelos trabalhadores no exercício da ocupação. Agrupando-se as ocupações em quartis, de acordo com a mediana da probabilidade de automação obtida pelos autores, é possível verificar não só a participação de cada quartil no emprego total, como também a evolução dessa participação ao longo do tempo. O gráfico 3 mostra que o emprego no país é concentrado em ocupações com maior probabilidade de automação de suas tarefas.



GRÁFICO 3

**Emprego segundo a probabilidade de automação da ocupação – Brasil (2003-2017)**

(Em %)



Fontes: Albuquerque *et al.* (2018; 2019).  
Elaboração dos autores.

Ocupações com probabilidades alta e média-alta de automação (primeiro e segundo quartis de probabilidade estimada) respondem por cerca de 29% e 26% do emprego, respectivamente. Apesar de a automação depender, na prática, de fatores econômicos, além dos fatores tecnológicos utilizados por Albuquerque *et al.* (2018; 2019), o estudo alerta para o fato de que o emprego de baixa qualificação, ainda predominante no país, pode estar sujeito, no futuro próximo, aos efeitos adversos das novas tecnologias.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tratou dos desafios para o futuro do trabalho no Brasil à luz das mudanças tecnológicas trazidas pela quarta revolução industrial. A literatura indica que as oportunidades de trabalho estarão crescentemente ligadas à capacidade do trabalhador de desempenhar tarefas não repetitivas, que envolvem conteúdo analítico, decisório ou interativo. Tarefas rotineiras de operação e controle ou que envolvam aptidões físicas tendem a perder importância, à medida que a mecanização e a automação se aprofundem nos mais diversos setores de atividade.

O panorama de baixa qualificação e baixa utilização de habilidades de alto nível nas ocupações brasileiras – particularmente, as cognitivas, em *design* e engenharia e em tecnologia da informação – indica uma alta vulnerabilidade do país às novas demandas tecnológicas. São particularmente preocupantes a persistente desigualdade regional e a estagnação intertemporal, que ocorre em três níveis: *i*) na utilização geral de habilidades no país; *ii*) na utilização de habilidades desagregadas por setores de atividade; e *iii*) na evolução de algumas regiões tradicionalmente importantes para a produção manufatureira, sobretudo no eixo Rio-São Paulo.

Dessa forma, o caminho para preparar o Brasil para o futuro do trabalho é longo e desafiador. São de particular importância a melhoria dos sistemas de educação, em todos os níveis, de modo a possibilitar a redução das desigualdades e da evasão entre os jovens e o ensino de competências e habilidades de maior valor cognitivo e analítico. São também importantes a criação e a manutenção de um sistema de informações ocupacionais e uma maior integração e coordenação das políticas de educação, recolocação profissional e treinamento profissional.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. Technical change, inequality, and the labor market. **Journal of Economic Literature**, v. 40, n. 1, p. 7-72, Mar. 2002.
- ALBUQUERQUE, P. *et al.* **Automação e eliminação de postos de trabalho na era da automação**. Brasília: Lamfo; UnB, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2W4xeA4>>. Acesso em: 4 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Na era das máquinas, o emprego é de quem?** Estimação da probabilidade de automação de ocupações no Brasil. Brasília: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2457).
- AUTOR, D. H.; DORN, D. The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. **The American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1553-1597, 2013.
- AUTOR, D. H.; LEVY, F.; MURNANE, R. J. The skill content of recent technological change: an empirical exploration. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 118, n. 4, p. 1279-1333, 1st Nov. 2003.
- BLOOM, N. *et al.* The distinct effects of information technology and communication technology on firm organization. **Management Science**, v. 60, n. 12, p. 2859-2885, 2014.
- BORGHANS, L.; TER WEEL, B. The division of labour, worker organisation, and technological change. **The Economic Journal**, v. 116, n. 509, p. F45-F72, 2006.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. Comitê de Estudos Avançados sobre o Futuro do Trabalho. **Relatório Final**. Brasília: MTb, dez. 2018.
- CAMARGO, A. *et al.* Cidades inteligentes e mobilidade urbana. **Cadernos FGV Projetos**, ano 9, n. 24, jun./jul. 2014.
- FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? **Technological Forecasting and Social Change**, v. 114, p. 254-280, 2017.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A economia digital e o futuro do trabalho no Brasil. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.
- MACIENTE, A. N. **A composição do emprego sob a ótica das competências e habilidades ocupacionais**. Brasília: Ipea, abr. 2016. p. 33-43. (Nota Técnica, n. 60).
- MANYIKA, J. *et al.* **Unlocking the potential of the internet of things**. New York: McKinsey Global Institute, 2015.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **A future that works: automation, employment, and productivity**. [s.l.]: McKinsey Global Institute, 2017.

OECD—THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Supporting investment in knowledge capital, growth and innovation.** Paris: OECD Publishing, 2013.

\_\_\_\_\_. **Data-driven innovation: big data for growth and well-being.** [s.l.]: OECD Publishing, 2015.

SCHWAB, K. **The fourth industrial revolution.** New York: Crown Business, 2016.

SMIT, J. *et al.* **Industry 4.0.** Brussels: Itre, fev. 2016. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/s/ljit>>.



# NA ERA DAS MÁQUINAS, O EMPREGO É DE QUEM? ESTIMAÇÃO DA PROBABILIDADE DE AUTOMAÇÃO DE OCUPAÇÕES NO BRASIL

Pedro Henrique Melo Albuquerque<sup>1</sup>  
Cayan Atreio Portela Bárcena Saavedra<sup>2</sup>  
Rafael Lima de Moraes<sup>3</sup>  
Patrick Franco Alves<sup>4</sup>  
Peng Yaohao<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O ambiente gerencial tem sofrido mudanças drásticas em sua estrutura funcional devido à inserção de novas tecnologias nas organizações; algoritmos e automação, por meio do aprendizado de máquina, tornaram-se cada vez mais comuns, principalmente devido à competição entre as firmas por aumentar a produção e reduzir custos (Crews, 2019). Nesse sentido, os gestores precisam estar cientes dessa tendência de automação e de como suas organizações podem se beneficiar da implementação desses sistemas. A automação acarretou um grande receio de desemprego em massa para os próximos anos, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos (Hernandez-Perdomo, Guney e Rocco, 2018).

Para monitorar essa recente mudança de paradigma no mercado de trabalho dos Estados Unidos, Dvorkin (2016) apresentou a evolução de quatro tipos de trabalhos: manual rotineiro; manual não rotineiro; cognitivo rotineiro; e cognitivo não rotineiro. Em seu artigo, Dvorkin (2016) mostra que o número de empregos rotineiros manuais e rotineiros cognitivos não está crescendo tão rápido quanto possível, e uma explicação para isso é o nível de automação que está aumentando nos últimos anos. Essa diferença entre os quatro tipos de empregos pode produzir, em um futuro próximo, mais desigualdade e desemprego no Brasil se nenhuma política pública for implementada.

---

1. Pesquisador na Assessoria Técnica da Presidência (Astec) do Ipea; e professor adjunto no Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB).

2. Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Pesquisador na Diset/Ipea.

4. Pesquisador na Diset/Ipea.

5. Pesquisador na Astec/Ipea.

O trabalho de Frey e Osborne (2017), entretanto, postulou que todas as ocupações, em vez de tarefas únicas, são automatizadas por avanços tecnológicos. Os autores estimaram que 47% de todos os empregos nos Estados Unidos podem estar em risco de ser automatizados em um futuro próximo. Os autores focaram nos avanços tecnológicos, no que eles chamam de aprendizado de máquina. Sua suposição é que essa era organizacional na qual vivemos é diferente de outras revoluções tecnológicas, isso porque agora as máquinas são capazes de realizar tanto tarefas rotineiras e repetitivas quanto as que envolvem habilidades cognitivas mais elaboradas.

Baseado nesse cenário, este estudo contribui para a literatura internacional sobre automação e emprego, estudando a evolução do número de postos de trabalho no Brasil ao longo do tempo e espaço relacionados com o grau de automação, utilizando para isso as classes construídas pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (DOL, 1998). Ademais, para a estimação da probabilidade de automação de cada ocupação, foram consultadas as opiniões de especialistas acadêmicos e profissionais atuantes em inteligência artificial e aprendizado de máquinas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O estudo sobre automação e digitalização e a maneira como esses cenários podem afetar os empregos em todo o mundo é continuamente atualizado ano a ano, consistente com os achados de Raj e Seamans (2018), que apontam que o atual corpo de literatura empírica em torno da robótica e a adoção de *machine learning* pelas organizações estão crescendo e, muitas vezes, tentando responder se a automação significará o fim do trabalho tradicional. Algumas discrepâncias, no entanto, foram encontradas em vários estudos, e essas discrepâncias evidenciam a necessidade de novas investigações, artigos de replicação e dados mais completos e detalhados. Além disso, esses novos avanços tecnológicos levaram tanto à motivação sobre a capacidade dos algoritmos de aprendizado de máquina quanto à automação para impulsionar o crescimento econômico e também à preocupação com o destino dos trabalhadores humanos em um mundo no qual os algoritmos de computador podem executar muitas das funções humanas (Furman, 2016).

Um dos principais artigos sobre este tema relatados pela literatura científica é o trabalho de Frey e Osborne (2017). Os autores estimaram a suscetibilidade do emprego à informatização. Em seu artigo, os autores classificam as ocupações nos Estados Unidos com relação ao risco de serem suscetíveis à automação, perguntando aos especialistas sobre o potencial tecnológico de automação em um futuro próximo e aplicando um classificador de processo gaussiano para 702 ocupações. Isso foi realizado por meio da classificação, *a priori*, de algumas ocupações rotuladas por especialistas e pela extrapolação da probabilidade para todos os dados. Como resultado, Frey e Osborne (2017) relataram que 47% de todas as pessoas empregadas nos Estados Unidos estão trabalhando em trabalhos que poderão ser executados por computadores nos próximos dez a vinte anos.

Arntz, Gregory e Zierahn (2016) levaram em conta a heterogeneidade das tarefas dos trabalhadores nas ocupações e descobriram que, em média, nos 21 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 9% dos empregos são automatizáveis. No entanto, os autores encontraram heterogeneidade entre os países

da OCDE e destacaram que, enquanto a parcela de empregos automatizáveis é de 6% na Coreia, a participação correspondente é de 12% na Áustria. Essa diferença, de acordo com os autores, pode ser um reflexo das diferenças gerais das organizações de trabalho, ou devido ao nível educacional desses trabalhadores em todos os países. Arntz, Gregory e Zierahn (2016), de fato, não estudaram o Brasil, o qual não é membro da OCDE. Dessa forma, há a possibilidade de atender a uma lacuna nesse campo de estudo usando dados nacionais.

Ramaswamy (2018) resume as descobertas recentes deste tema em dois pontos: *i*) o aumento da automação e adoção de robôs não parece causar perda de emprego no conjunto de textos sobre o tema; e *ii*) trabalhadores pouco qualificados em trabalhos de rotina são mais propensos a sofrer demissões devido à automação de suas tarefas, de modo que os trabalhadores pouco qualificados são aqueles que realizam tarefas orientadas por processos de entrada simples, com pouco pensamento abstrato. Haverá demanda por novos tipos de trabalhadores qualificados ou novas especializações dentro de ocupações, e trabalhadores de alta habilidade que sejam capazes de realizar tarefas complicadas que requerem experiência, especialização, pensamento abstrato e autonomia.

De acordo com Furman (2018), uma vez que a automatização pode reduzir o número de postos de trabalho para os empregos menos qualificados, isso também pode implicar um declínio da demanda por empregos mais qualificados. Entretanto, tarefas mais qualificadas que usam capacidades de resolução de problemas, criatividade e intuição (tarefas cognitivas não rotineiras), assim como tarefas de baixa qualificação que exigem adaptabilidade situacional e interações pessoais (cognitiva de rotina), são menos propensas a serem automatizadas.

Nenhum dos artigos citados estudou o Brasil e o impacto de uma crise econômica no número de postos de trabalho classificados pelo nível de complexidade ou probabilidade de automatização. Assim, propusemo-nos a estimar a probabilidade de automação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), associando essa probabilidade com a classificação de zonas de trabalho (*job zones*), do Occupational Information Network (O\*NET),<sup>6</sup> uma base de dados que contém as definições das ocupações desenvolvidas pelo departamento de trabalho dos Estados Unidos. Também é medido o efeito da crise econômica brasileira de 2015-2018 no número de postos de trabalho para as cinco *job zones* definidas pelo sistema de classificação O\*NET.

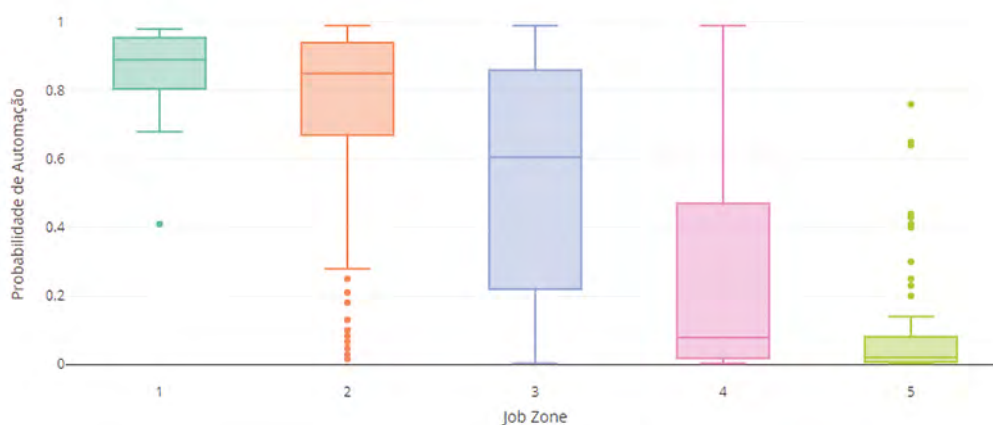
### 3 METODOLOGIA

A base de dados utilizada neste estudo foi a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), base de dados administrativa de periodicidade anual que cobre 97% dos trabalhadores formais no Brasil entre os anos de 1986 e 2016 e contém outros dados, como renda, nível educacional dos trabalhadores, idade, CBO, identificação da firma e Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) das firmas, além de muitas outras variáveis regionais.

6. Disponível em: <encurtador.com.br/giuGU>. Acesso em: set. 2018.

Com base nesses dados, o primeiro passo do estudo foi unificar a classificação O\*NET *job zone* com a Rais para cada CBO. O O\*NET é uma base de dados que apresenta 1.122 grupos ocupacionais e fornece definições e conceitos para descrever os trabalhadores quanto as suas habilidades e competências e ao nível educacional exigido, além de cinco níveis, denominados *job zones*, que classificam as ocupações quanto ao seu nível de preparo. A ideia foi, então, utilizar a classificação *job zones* como uma *proxy* do nível de automação das CBOs ao longo dos anos, utilizando para isso a Rais. De fato, existe uma relação negativa entre a classificação *job zones* e a probabilidade de automação apresentada na base O\*NET, como aponta o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Probabilidade de informatização por *job zone*



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O gráfico 1 apresenta a probabilidade de automação das ocupações segundo *job zones*. As probabilidades foram obtidas por meio do texto seminal Frey e Osborne (2017), que inspirou este trabalho, e a correspondência foi dada por meio da classificação padrão de 2010 americana (*2010 Standard Occupational Classification*), denominada SOC. Baseado no gráfico 1, podemos notar que quanto mais complexo é uma ocupação em termos de nível de preparo, menor é a probabilidade de automação dessas ocupações.

Uma vez que não há nenhuma tabela de conversão correspondente entre os CBOs nacionais e as *job zones* fornecidas pelo O\*NET, nós atribuímos as *job zones* às ocupações brasileiras por meio dos seguintes passos: usando a versão mais recente das CBOs, datada de 2002, cuja fonte é Brasil (2018), cruzamos esse dado com a *International Standard Classification of Occupations – ISCO (2018), version 88*. Esse cruzamento permitiu ligar os dados diretamente aos obtidos por Brasil (2018). Uma vez unificados esses dados, nós atualizamos a ISCO-88 para a ISCO-08, e, então, foi possível relacionar a *2008 International Standard Classification of Occupations* com a SOC (2018), de 2010. Finalmente, O\*NET (2018) fornece a correspondência entre as *job zones* e a SOC 2010.

Após esse processo, encontramos as *job zones* para 73% das CBOs, mas, enquanto a base O\*NET fornece 1.122 grupos ocupacionais, a Rais (utilizando CBO de 2002) fornece 2.602 grupos ocupacionais, assim, a correspondência entre essas duas fontes

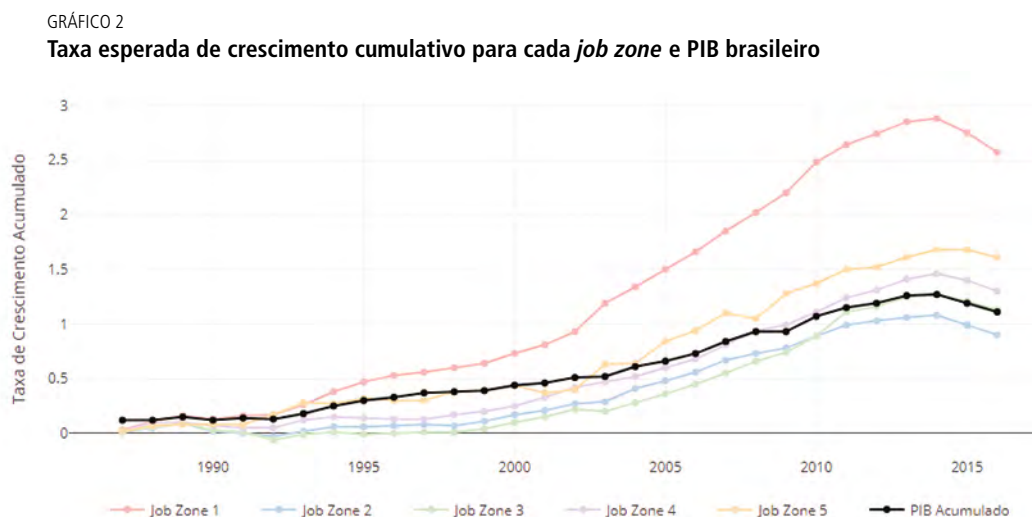


## Na Era das Máquinas, o Emprego É de Quem? Estimativa da probabilidade de automação de ocupações no Brasil

resulta em uma base de dados final para a qual algumas ocupações CBO apresentam mais de uma correspondência com as *job zones*.

Para as CBOs restantes, nós preenchemos 8% dos códigos ocupacionais usando a tradução direta do inglês para o português da descrição dessas ocupações e fizemos a unificação por meio da medida de similaridade entre esses dois textos. A medida de similaridade expressa entre e é dada por duas vezes a razão entre o número de elementos comuns entre os dois textos sobre o número total de palavras dos dois textos. Finalmente, os 19% restantes foram preenchidos por meio de inspeção manual realizada pelos autores deste trabalho, avaliando o nível de preparação exigido para cada código ocupacional, baseado na sua descrição de atividades.

Uma vez que o número de empregados por *job zone* é muito diferente em termos absolutos (pois há muito mais trabalhadores cujas ocupações necessitam de pouco preparo do que ocupações que necessitam de um alto nível de preparo), nós escolhemos trabalhar com a taxa acumulada de crescimento (TAC) para que pudesse ser possível comparar as magnitudes de crescimento (ou decréscimo) dessas ocupações ao longo do tempo. O gráfico 2 apresenta a TAC do número de empregados para cada *job zone*, bem como a do produto interno bruto (PIB) brasileiro.



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se nós acreditarmos que a automação de fato está eliminando postos de trabalho ao longo dos anos, especialmente para as primeiras *job zones*, deveremos observar que a curva da TAC acumulada da quinta *job zone* deveria superar as demais, porém o que se observou é que os postos de trabalho formais da primeira *job zone* superaram as *job zones* 5, 4, 3 e 2, nessa ordem. A primeira questão que surge é por que a taxa de trabalhadores da *job zone* 1 cresceu mais nos últimos anos do que a taxa de trabalhadores nas demais *job zones* se esta necessita de menor nível de preparo que as demais. Algumas possibilidades podem ser apresentadas: a primeira assume que a automação das ocupações não esteja acontecendo no Brasil, e isso explicaria o porquê das curvas do gráfico 2 não seguirem a ordem 5, 4, 3, 2 e 1 em suas taxas de crescimento acumulado, mas não explicaria o motivo de as *job zones*

5, 4, 3 e 2 se comportarem como previsto. A segunda, e mais plausível, é a possibilidade de os trabalhadores das *job zones* 2, 3, 4 e até mesmo 5 terem perdido seus empregos nos últimos anos devido à automação e às questões macroeconômicas, e, então, terem sido realocados no mercado de trabalho em *job zones* inferiores à sua *job zone* original.

Caso essa alternativa seja a correta, algo preocupante deve ser analisado mais profundamente: o que acontecerá com esses trabalhadores de *job zones* inferiores caso suas ocupações sejam automatizadas? E, de fato, quanto menor o nível da *job zone*, menos preparo o profissional precisa ter e maior a chance de suas tarefas serem automatizadas. Isso, alinhado com o baixo custo de automação, o fato de os robôs não necessitarem de direitos trabalhistas e poderem operar 24 horas por dia, deixa muito competitiva a alternativa de automação *versus* o trabalho humano manual, podendo, assim, eliminar potencialmente muitas vagas de trabalho em um futuro próximo.

Usando uma ideia similar à proposta por Frey e Osborne (2017), nós coletamos na plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) o nome de todos os pesquisadores cadastrados na plataforma e que tivessem atuado em projetos de automação relacionados ao aprendizado de máquina. Durante esse processo, encontramos 754 *e-mails* de profissionais que reportaram nessa plataforma sua atuação em projetos de automação. É de se esperar que esses profissionais, por sua atuação acadêmica em projetos de automação, possuam capacidade de classificar as ocupações brasileiras segundo a sua probabilidade de automação. Convidamos, então, todos esses pesquisadores para avaliar, de maneira aleatória, CBOs quanto a sua probabilidade de automação. Eram fornecidos, portanto, para os pesquisadores o nome da CBO e a descrição das atividades realizadas por essa ocupação, e o respondente atribuía uma probabilidade entre 0 e 1 do nível de automação dessas ocupações. A base de dados final com todas as respostas registrou 3.966 respostas de 69 pesquisadores e 2.046 CBOs em uma população de 2.602 CBOs existentes.

Em seguida, para se estimar a probabilidade final de automação das CBOs usando a amostra coletada, geramos a frequência de palavras (unigramas e bigramas) que descreviam cada CBO observada na amostra, utilizando para isso as descrições de atividades dessas ocupações. Esses unigramas e bigramas foram obtidos após a remoção de *stop-words*, números, abreviações e pontuação, totalizando mais de 19 mil variáveis. Por se tratar de uma quantidade extensa de características que descreviam as ocupações, procedeu-se com uma análise de componentes principais como forma de redução das características observadas. Mantendo-se pelo menos 70% de variabilidade explicada, selecionamos os primeiros 372 componentes principais. O último passo foi o cômputo da probabilidade de automação para todas as CBOs. Para isso, usamos a amostra coletada e as características sumarizadas pelos componentes principais para treinar e avaliar um modelo de processo gaussiano para obter as estimativas dos níveis de automação.

## 4 RESULTADOS

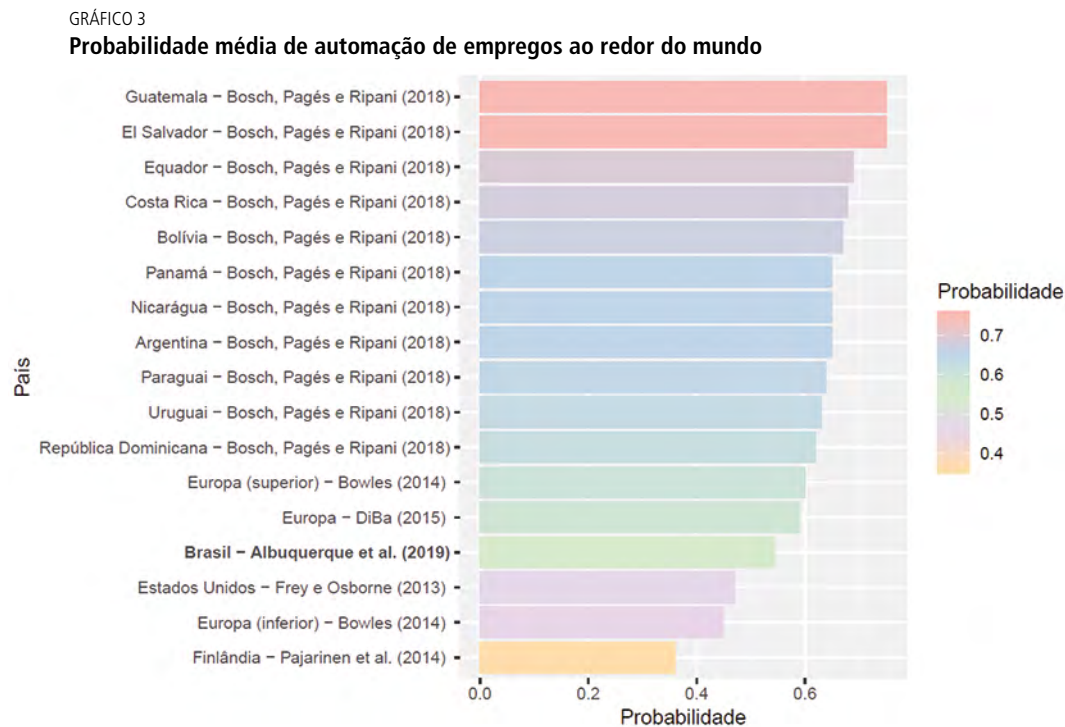
Simulando 5 mil observações da densidade, nós obtivemos a estimativa empírica da distribuição de probabilidade de automação para cada CBO. Ademais, quanto maior a variabilidade desse parâmetro (calculado usando-se as amostras geradas da distribuição *a posteriori* da probabilidade de automação), maior seria a heterogeneidade entre os

## Na Era das Máquinas, o Emprego É de Quem? Estimativa da probabilidade de automação de ocupações no Brasil

trabalhadores da referida CBO. Já uma baixa variabilidade nas amostras gerada pela distribuição *a posteriori* da probabilidade de automação representaria que esse grupo CBO é muito homogêneo internamente, de modo que a maioria dos profissionais alocados nessa CBO poderia ter suas atividades automatizadas (quando a mediana da probabilidade de automação for alta), ou que suas atividades não poderiam ser facilmente automatizadas (no caso de a mediana da probabilidade de automação ser baixa).

Nesse sentido, com base nas medianas da distribuição *a posteriori* da probabilidade de automação estimada por meio do processo gaussiano, as ocupações listadas na CBO foram distribuídas entre quatro classes, de acordo com os seus respectivos riscos de automação: automação muito baixa (1º quartil da mediana da probabilidade), automação baixa (2º quartil), automação alta (3º quartil) e automação muito alta (4º quartil).

Entre os 46.281.590 trabalhadores formalmente empregados em 31/12/2017, 61.672 estão com suas respectivas CBOs registradas como valores faltantes (NAs) na Rais de 2017. Em função disso, esses trabalhadores não entraram no cômputo do percentual reportado, devido à impossibilidade do pareamento na integração das bases de dados analisadas, resultando em 46.219.918 empregados. Desse número remanescente, outros 360.769 trabalhadores estão nas CBOs que não possuem perfil ocupacional (por exemplo, ocupações de militares), para as quais não foram atribuídas probabilidades de automação. Sendo assim, o total de empregados considerados para o cálculo do percentual foi de 45.859.149. Agregando os níveis de probabilidade de automação “alta” e “muito alta”, o número de funcionários que pertenciam a essas categorias em 2017 foi igual a 24.970.587, o que representou 54,45% em uma população de 45.859.149 empregados formais em CBOs com perfil ocupacional no referido ano.



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Apesar do percentual aparentemente alarmante de profissões em risco no futuro próximo, há diversos cenários de transformação a serem considerados na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro: por um lado, atividades tipicamente rotineiras e não cognitivas, como ascensoristas, devem de fato ser automatizadas. No entanto, outras profissões que integram subtarefas facilmente automatizáveis e subtarefas de difícil execução por robôs devem sofrer transformações em função do desenvolvimento da tecnologia e da inteligência artificial – a tendência é que essas ocupações fiquem cada vez mais centradas em tarefas intensivas em criatividade e análise crítica e gradualmente se afastem de atividades corriqueiras e repetitivas – profissões como secretárias e contadores se encaixam nessa categoria.

Em relação aos limites da automação de empregos, ocupações associadas a valores humanos como empatia (assistentes sociais), cuidado (babás) e interpretação subjetiva (crítico de artes) devem ser mantidas no curto/médio prazo, mesmo com a ascensão de tecnologias de ponta. Conforme se constatou nas análises deste trabalho, ocupações que possuem em suas descrições termos associados a essas virtudes resultaram, em geral, em baixos valores para a probabilidade estimada de automação. Por fim, o desenvolvimento de novas tecnologias, por si só, representa o advento de novas necessidades e, conseqüentemente, a criação de novas profissões associadas a supervisionar, manter e incrementar as tecnologias recém-introduzidas.

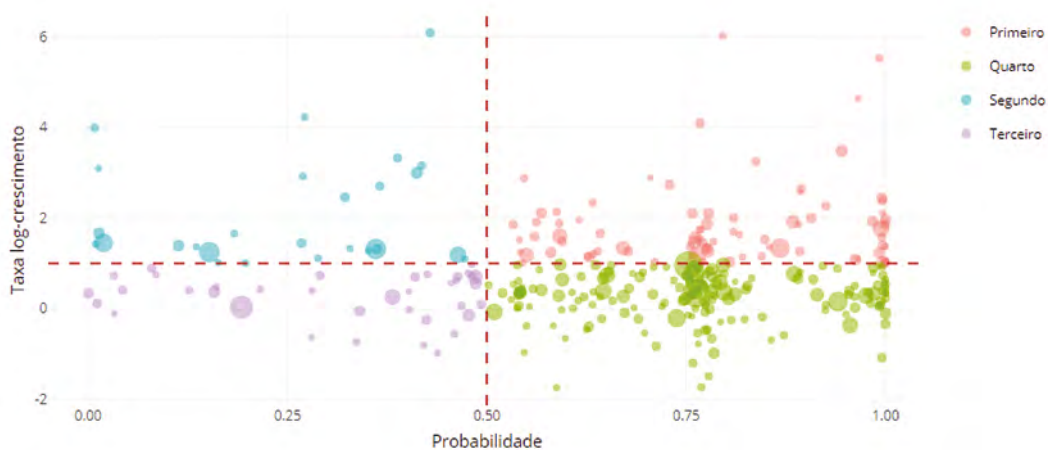
O gráfico 4 mostra as CBOs analisadas no estudo em relação às suas respectivas probabilidades de automação (eixo horizontal) e variação relativa da demanda por trabalhadores daquela ocupação (eixo vertical), a qual foi mensurada pelo logaritmo da razão do número de empregados, de modo que valores do eixo vertical maiores que zero representam ocupações cuja demanda por trabalhadores aumentou nos últimos anos, enquanto que valores menores que zero remetem a CBOs que apresentaram queda na demanda por empregados. O tamanho dos pontos na figura é proporcional ao número de trabalhadores formalmente empregados em 31/12/2017 na respectiva CBO.

As ocupações pertencentes ao quarto quadrante (inferior direito) possuem maiores probabilidades de automação e demanda decrescente, indicando que essas profissões estão ficando relativamente obsoletas nos últimos anos e, portanto, correm riscos maiores de ser substituídas de fato por autômatos. Por seu turno, o primeiro quadrante (superior direito) é composto por ocupações com maiores probabilidades de automação e demanda crescente, constituindo-se, assim, por atividades cujas tarefas podem ser realizadas por robôs, mas que o mercado de trabalho ainda tende a continuar absorvendo grande quantidade de mão de obra – sendo assim, essas ocupações possuem maior potencial de se transformar nos próximos anos do que de fato desaparecer, tornando-se gradativamente mais intensivas em cognição e criatividade e substituindo aos poucos tarefas mais rotineiras conforme o grau de adoção tecnológica nesses setores. Em contraste, o segundo e o terceiro quadrantes (superior esquerdo e inferior esquerdo, respectivamente) representam ocupações com menor potencial de automação. Em especial, ocupações pertencentes ao segundo quadrante representam oportunidades de crescimento futuro para empregos com grande exigência de qualificação, constituindo, assim, em possíveis prioridades para políticas públicas de capacitação técnica.

## Na Era das Máquinas, o Emprego É de Quem? Estimação da probabilidade de automação de ocupações no Brasil

GRÁFICO 4

### Quadrantes por probabilidade de automação e taxa de crescimento



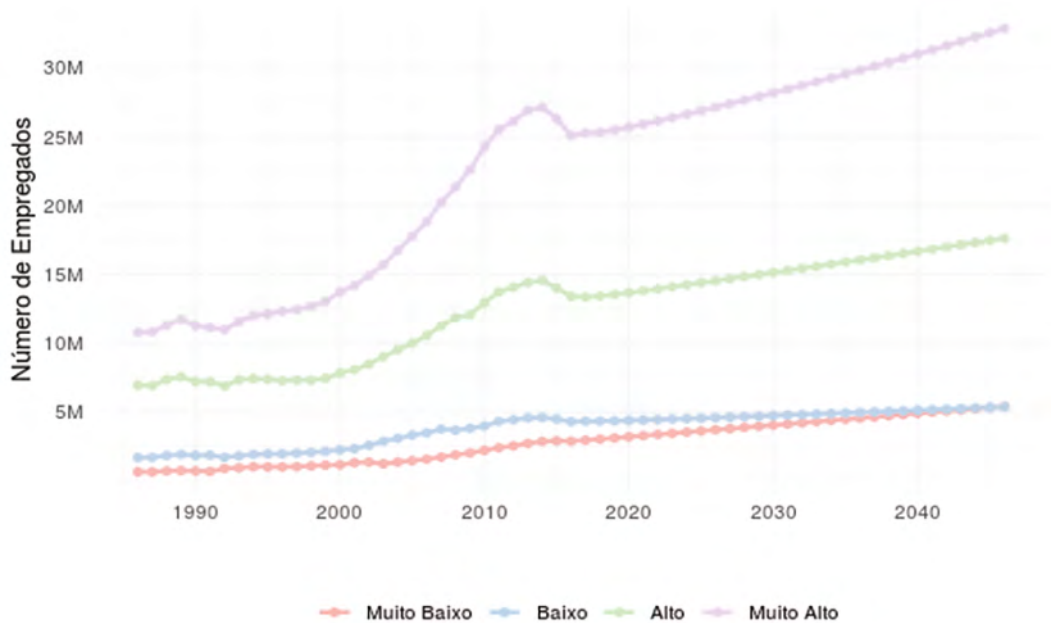
Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para estimar o total de empregos em risco nos próximos trinta anos, procedeu-se com a estimação de um modelo *autoregressive integrated moving average* (Arima) para as séries temporais de cada CBO entre 1986 e 2016, interpolando linearmente qualquer ponto faltante nesses anos. O gráfico 5 apresenta o número total de empregados observados e preditos pelo modelo Arima entre 1986 e 2046.

GRÁFICO 5

### Série temporal da ocupação por nível de automação



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Após 2016, os dados apresentados no gráfico 5 são estimativas de previsão baseadas nas tendências observadas das séries temporais do número total de empregados para cada CBO. Podemos notar que o número de empregados para as CBOs caracterizadas como possuindo alto nível de automação aumenta ao longo dos anos, assumindo para isso que as tendências observadas no passado se mantenham.

Assim, dois cenários surgem: no primeiro, as firmas no Brasil mantêm o seu mesmo padrão de contratação, independentemente do nível de automação, isto é, as empresas, em sua maioria, prefeririam manter trabalhadores humanos à automação de tarefas, e, devido a essa demanda de empregados, a previsão para o número total de pessoas empregadas nesses grupos aumentaria. Já o segundo cenário é mais preocupante: caso as empresas decidam automatizar essas profissões com alta chance de automação, então aproximadamente 30 milhões de empregos estariam em risco até 2026. Esse cenário é o mais fidedigno, uma vez que a automação de tarefas para as firmas produziria aumento na eficiência de seus processos, redução de custos, além da possibilidade de certas atividades serem executadas 24 horas, sete dias por semana. Nesse sentido, o desafio enfrentado pelo governo brasileiro em um futuro próximo está em lidar com esse cenário, garantindo treinamento suficiente para os trabalhadores (em especial aos trabalhadores pouco qualificados) para atuarem em outros ramos de atividades cujo nível de automação seja menor.

## 5 CONCLUSÃO

O estudo analisou a dinâmica das taxas de emprego por zonas nos últimos anos e as tendências futuras de automação, replicando a metodologia de Frey e Osborne (2017) com dados brasileiros. Os resultados desta pesquisa são consistentes com os encontrados na literatura especializada recente e podem fornecer subsídios para gestores corporativos e formuladores de políticas públicas orientadas para antecipar potenciais elevações na taxa de desemprego para profissões com alto risco de automação, bem como identificar ocupações que possuem baixo risco de automação e dimensionar de forma mais precisa os prospectos de transformação da configuração futura do mercado de trabalho. Ademais, o estudo identificou a existência de subtarefas que podem influenciar o valor estimado para a probabilidade de automação de uma determinada ocupação.

A respeito das tendências futuras de ocupações específicas conforme estimadas pelo método proposto, o estudo identificou dois fatores relevantes: a probabilidade de automação do referido emprego e a projeção futura de crescimento da demanda por trabalhadores da respectiva ocupação para os próximos anos: uma ocupação pode apresentar baixa ou alta probabilidade de automação, assim como uma tendência futura de aumento ou diminuição de número de empregados em âmbito nacional. Como recomendação de política pública, uma prioridade de investimento poderia ser as atividades da segunda categoria, que representam profissões com demanda em potencial que necessitam ser preenchidas por trabalhadores com habilidades de difícil automação, ao passo que atividades com tendência de expansão e alta probabilidade de substituição de um trabalhador humano por máquinas ou robôs podem ser potenciais nichos de desemprego para os próximos anos, constatação que pode potencializar a eficácia de ações governamentais de intervenção ativa.

A constatação de subtarefas mais ou menos automatizáveis e sua importância relativa no exercício da ocupação em questão podem auxiliar na identificação dos limites da automação de tarefas, assim como na compreensão do papel do homem perante o desenvolvimento da “inteligência artificial”. De fato, trabalhos científicos, como o de Arntz, Gregory e Zierahn (2016), argumentam que os níveis previstos de automação geral de trabalho podem estar, na verdade, superestimando a parcela de empregos automatizáveis ao negligenciarem a heterogeneidade potencialmente substancial de subtarefas dentro de uma única ocupação, bem como a adaptabilidade dos empregos à transformação digital e aos desenvolvimentos tecnológicos e sua massificação.

Como desenvolvimento futuro, sugere-se investigação mais aprofundada acerca dos resultados dispostos no gráfico 2, relativo à taxa de crescimento acentuada da *job zone* 1, a qual exige níveis menores de qualificação. Outra limitação consistiu em ter limitado o rol de profissionais e acadêmicos consultados a especialistas em *machine learning*. Em aplicações futuras, profissionais atuantes em outras áreas – tais como administradores, psicólogos, gestores de pessoas, engenheiros, cientistas da computação etc. – constituiriam um grupo mais representativo, que poderia refinar as estimações realizadas, potencialmente revelando padrões e tendências não evidenciadas nas configurações escolhidas para a execução deste estudo.

#### REFERÊNCIAS

- ARNTZ, M.; GREGORY, T.; ZIERAHN, U. **The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis**. Paris: OECD, 2016. (Working Papers, n. 189).
- BRASIL. Ministério do Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações, Consultas Conversão**. Brasília: MTE, 2018. Acesso em: <encurtador.com.br/wY045>.
- CREWS, C. What machine learning can learn from foresight: a human-centered approach. **Research-Technology Management**, v. 62, n. 1, p. 30-33, 2019.
- DOL. **O\*NET98 Data Dictionary Release 1.0**. Washington: US Department of Labor Employment and Training Administration, 1998.
- DVORKIN, M. **Jobs involving routine tasks aren't growing**. Saint Louis: On the Economy Blog, 2016.
- FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? **Technological Forecasting and Social Change**, v. 114, p. 254-280, 2017.
- FURMAN, J. **Is this time different?** The opportunities and challenges of artificial intelligence. Nova Iorque: New York University, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Should we be reassured if automation in the future looks like automation in the past?** Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- HERNANDEZ-PERDOMO, E.; GUNEY, Y.; ROCCO, C. M. A reliability model for assessing corporate governance using machine learning techniques. **Reliability Engineering and System Safety**, n. 185, p. 220-231, 2018.

ISCO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. ISCO-08 **Structure, index correspondence with ISCO-88**. Geneva: ISCO, 2018. Disponível em: <encurtador.com.br/hrS48>.

O\*NET. **Browse by job zone**. Washington: US Department of Labor Employment and Training Administration, 2018. Disponível em: <encurtador.com.br/GKOV6>.

RAJ, M.; SEAMANS, R. **AI, labor, productivity, and the need for Firm-Level Data**. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

RAMASWAMY, K. **Technological change, automation and employment**: a short review of theory and evidence. Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research, 2018.

SOC. U.S. **Standard Occupational Classification**. Washington: Bureau of Labor Statistics Latest Numbers, 2018. Disponível em: <encurtador.com.br/dtBV7>.





## POLÍTICA EM FOCO

### **REMÉDIO OU VENENO? AS POLÍTICAS DE FORMALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO EM UM CONTEXTO DE CRISE**

Mauro Oddo Nogueira  
Sandro Sacchet de Carvalho  
Larissa de Souza Pereira

### **EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR NO DECÊNIO 2008-2017**

Sandro Pereira Silva

### **APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL: PANORAMA E ANÁLISE DA TRAJETÓRIA LABORAL DOS EGRESSOS**

Mariana Eugenio Almeida  
Tatiane Padilha da Silva  
Daniel Rodrigues Nunes  
Kamila Araújo Bezerra  
Augusto Veras Soares M. Albuquerque

### **QUALIFICAÇÃO POR DEMANDA E ROTATIVIDADE: OS EFEITOS DO PRONATEC/MDIC EM NÍVEL DA FIRMA E DO TRABALHADOR**

Rodrigo Quintana  
Túlio Cravo



# REMÉDIO OU VENENO? AS POLÍTICAS DE FORMALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO EM UM CONTEXTO DE CRISE<sup>1</sup>

Mauro Oddo Nogueira<sup>2</sup>  
Sandro Sacchet de Carvalho<sup>3</sup>  
Larissa de Souza Pereira<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Durante a primeira década do século XXI, diversos programas, com o fim de incentivar o desenvolvimento das empresas de pequeno porte, foram implementados no Brasil (Nogueira e Zucoloto, 2017). Um dos mais importantes destes foi introduzido por meio da Lei Complementar (LC) nº 128/2008, o Microempreendedor Individual (MEI), que tem como objetivo formalizar trabalhadores autônomos. Contudo, esse programa – associado à flexibilização da legislação trabalhista ocorrida no pós-crise – pode gerar efeitos muito diversos daqueles inicialmente propostos, servindo como instrumento para a precarização das relações trabalhistas.

O objetivo deste trabalho é trazer uma observação inicial dos efeitos da crise e da flexibilização da legislação trabalhista nas relações de trabalho, com foco em como esses instrumentos direcionados ao desenvolvimento das empresas de pequeno porte podem favorecer a precarização das relações de trabalho. O texto inicia-se apresentando uma contextualização geral sobre o país, analisando as características sociais e econômicas, a fim de entender como as empresas de pequeno porte formais e informais se encaixam nessa realidade. Depois, são observados a legislação trabalhista e os programas voltados para as pequenas empresas, com vistas a tentar entender como estes se articulam com o fenômeno que vem sendo chamado de *uberização* ou de *gig economy*.

1. Os autores agradecem a Edivan do Socorro Fonseca de Miranda, do Ministério da Economia (ME), atuante no setor de Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Giovanni Beviláqua, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e Silas Santiago, do ME, atuante no setor da Fazenda, pela inestimável contribuição na obtenção de parte dos dados que são utilizados neste trabalho.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <mauro.oddo@ipea.gov.br>.

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

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. *E-mail*: <larissa.pereira@ipea.gov.br>.

## 2 O CONTEXTO BRASILEIRO

O primeiro passo a ser dado para que se possa entender o universo das empresas de pequeno porte no Brasil é na direção de compreensão prévia das características básicas do país, de sua complexidade e de sua conjuntura econômica recente. Em outras palavras, para que se tenha uma ideia da realidade nas micro e pequenas empresas (MPEs) brasileiras, é preciso observá-las no contexto nacional.

Do ponto de vista da organização política, o Brasil é uma República federativa, composta por 27 unidades: 26 estados e o Distrito Federal (DF). Além disso, há uma peculiaridade nessa organização que impõe alguns obstáculos à construção de políticas públicas, que é o fato de o Brasil ser a única Federação do mundo na qual os municípios são entes federativos. Em outras palavras, os 5.570 municípios brasileiros detêm considerável grau de autonomia legislativa, especialmente no que diz respeito à tributação (impostos sobre serviços) e à regulação das atividades econômicas. Ainda para efeito de contextualização do país, alguns aspectos econômicos devem ser destacados. O primeiro destes é que a economia brasileira se caracteriza por uma persistente heterogeneidade estrutural. Isto é, há um profundo hiato de produtividade separando as empresas do país; hiato este que se perpetua no tempo desde o início do processo de industrialização do país. A título de ilustração, podemos citar o fato de que, em 2009, por exemplo, havia uma divisão baseada na produtividade do trabalho (PT)<sup>5</sup> das empresas brasileiras em quartis; a produtividade do quartil mais produtivo corresponde a vinte vezes a produtividade do quartil menos produtivo (Nogueira e Zucoloto, 2017).

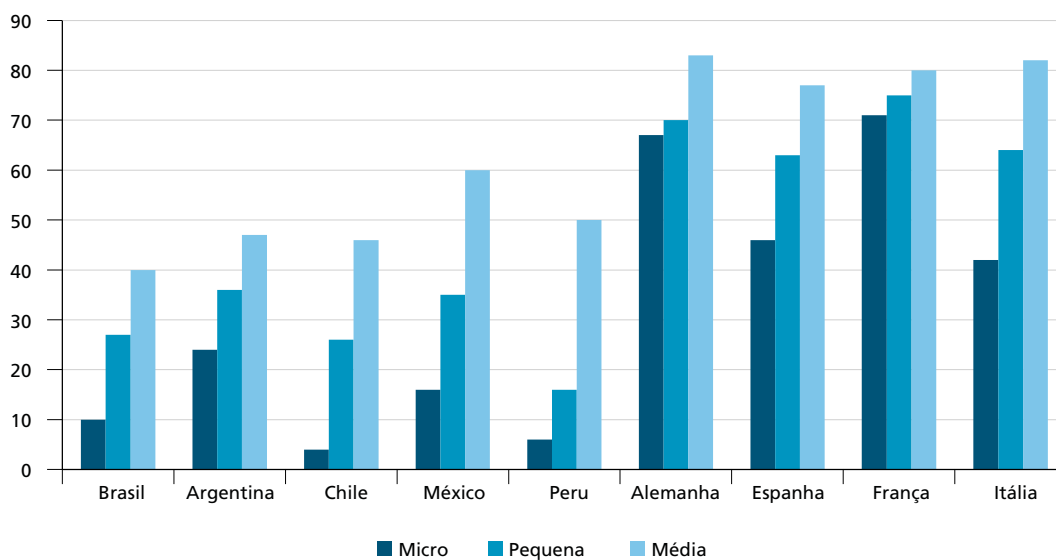
Em outras palavras, um trabalhador ocupado em uma empresa de alta produtividade produz vinte vezes mais riquezas que aquele empregado em uma firma de baixa produtividade. Para que se tenha parâmetro de comparação, em Portugal, um dos países menos dinâmicos da Europa, esse hiato é de apenas quatro vezes (Infante, Mussi e Nogueira, 2015). E são exatamente as empresas de pequeno porte que, majoritariamente, compõem o estrato de mais baixa produtividade. Mais uma vez, a fim de oferecer um parâmetro, apresentamos, no gráfico 1, uma comparação internacional da produtividade por porte de empresas entre alguns países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesta, podemos ver nitidamente o quanto as firmas de menor porte contribuem para a conformação da heterogeneidade estrutural, não somente no Brasil, mas também nos demais países da América Latina.

5. A PT é definida como a razão entre o valor adicionado (VA) – isto é, a diferença entre o valor bruto da produção (VBP) e o consumo intermediário (CI) – e o pessoal ocupado (PO), expressa na equação:  $PT = VA/PO$ , em que  $VA = VBP - CI$ .

GRÁFICO 1

**Produtividade relativa em países selecionados da América Latina e OCDE**

(Em %)



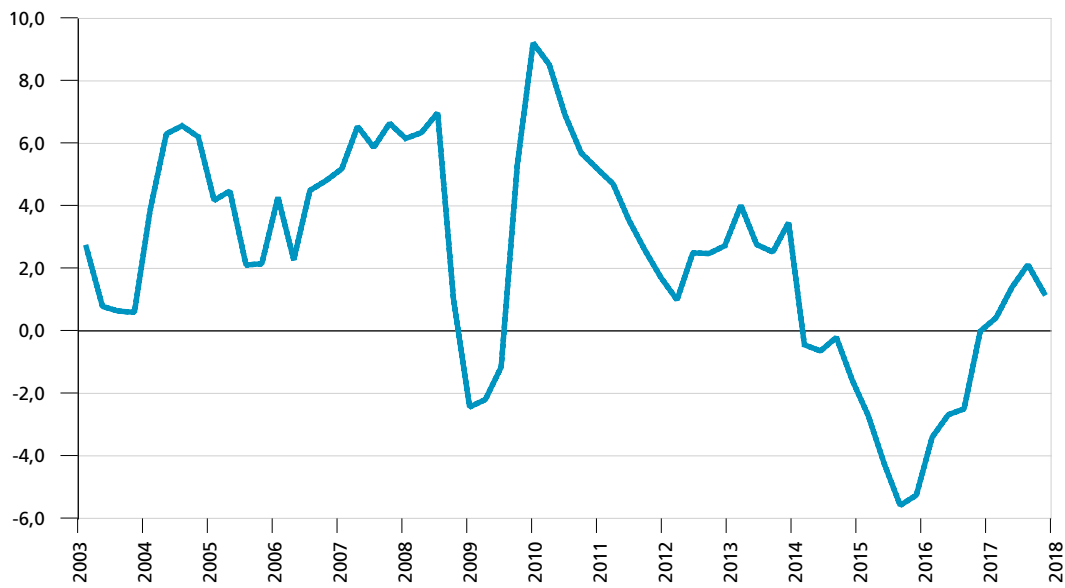
Fonte: OCDE e Cepal (2012).

Obs.: Produtividade das grandes empresas = 100%.

### 3 CONJUNTURA ECONÔMICA RECENTE E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E A INFORMALIDADE NO BRASIL

A economia brasileira, a partir de 2003, vivenciou um dos ciclos mais auspiciosos de sua história. Durante aproximadamente uma década, o Brasil não apenas registrou consistente taxa de crescimento econômico, como também foi capaz de reduzir drasticamente seus índices de pobreza e, conseqüentemente, da profunda desigualdade socioeconômica que o caracteriza. Entre 2003 e 2013, a parcela da população considerada abaixo da linha de pobreza extrema (renda individual menor do que US\$ 1,90 por dia) caiu de 11,1% para 3,8%; a taxa de analfabetismo, de 13,7% para 9,7%; e a expectativa de vida ao nascer subiu de 71,3 anos para 74,8 (PNUD, 2018). Todavia, a partir de 2014, esse quadro passou a dar sinais de reversão. O gráfico 2 apresenta a série histórica do produto interno bruto (PIB) desde 2003.

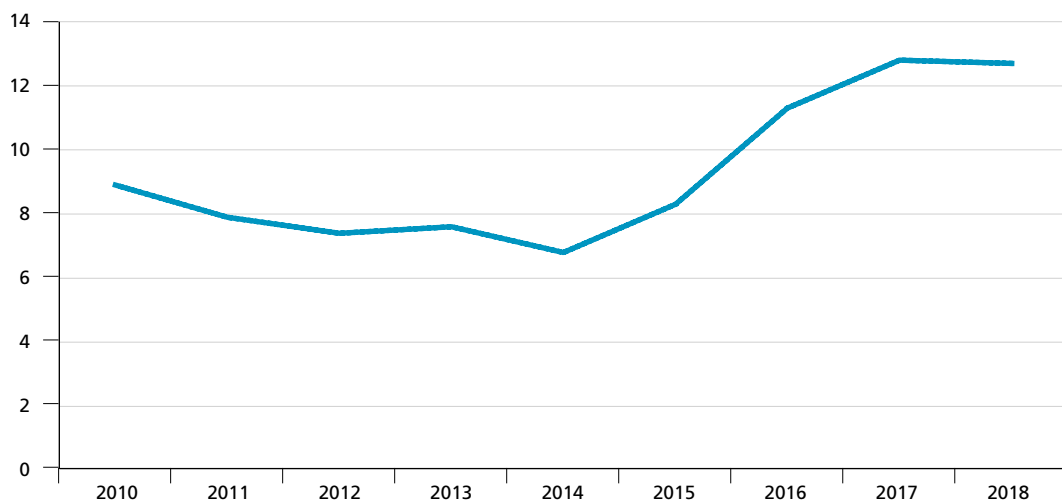
GRÁFICO 2  
Taxa de crescimento do PIB trimestral (2003-2018)  
(Em %)



Fonte: Ipea (2018).

Como se pode ver, durante o ciclo virtuoso da economia, até mesmo a crise econômica mundial que se conflagrou em 2008 teve impacto pouco expressivo e pouco duradouro no Brasil. Observa-se na figura também a reversão do ciclo a partir de 2014, quando o país também passa a atravessar uma grave crise política. Em 2017, houve ligeira retomada do crescimento, mas, aparentemente, esta não se mostra sustentável. O elemento mais crítico, do ponto de vista social, dessa crise é seu impacto no trabalho, a começar pelos níveis de emprego (gráfico 3).

GRÁFICO 3  
Taxa média de desemprego (2010-2018)  
(Em %)

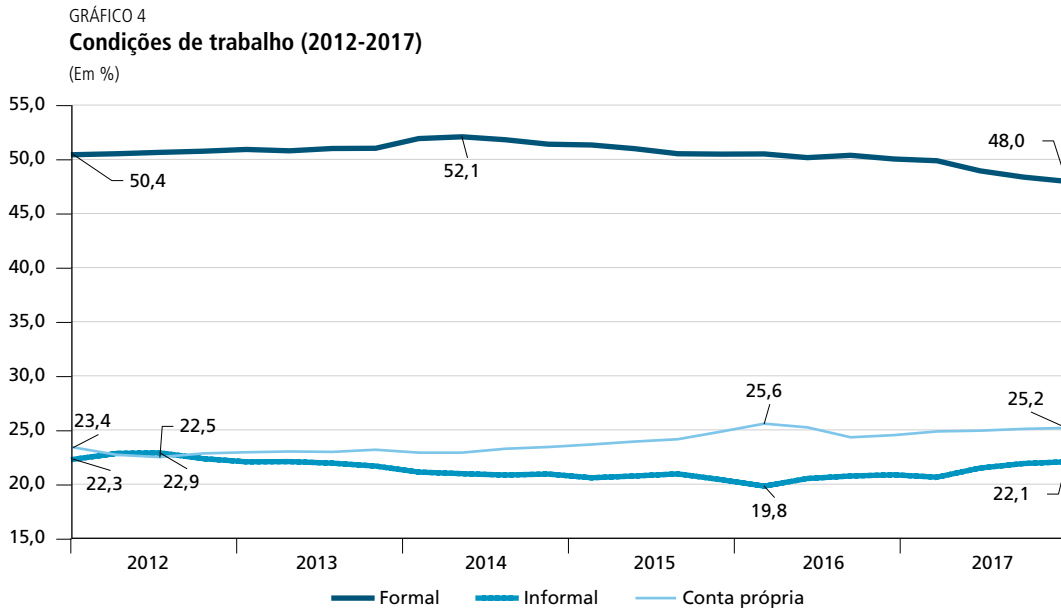


Fonte: IBGE (2018).

Nota: <sup>1</sup> Os dados de 2018 são referentes aos dois primeiros trimestres.

Obs.: Essa série de desemprego é construída conforme Carvalho (2016), em que se compatibiliza o desemprego obtido pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua (PNADC), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao final de 2014, a taxa de desemprego, que vinha em consistente trajetória de queda, atingiu o valor de apenas 6,8%; em 2003, essa taxa era de 12,4%. Contudo, após essa data, o índice de desemprego entrou em forte trajetória de alta, atingindo o patamar de 13,1% no primeiro trimestre de 2018; alta de 93% em apenas três anos. Os desdobramentos desse processo na qualidade das ocupações foram bastante significativos (gráfico 4).



O trabalho formal<sup>6</sup> vinha crescendo no país, com consonante redução do trabalho formal e informal. A partir de 2014, começa a ser observado declínio no trabalho informal, com aumento correspondente no trabalho por conta própria. Isso parece retratar um quadro em que o trabalhador, ao perder seu emprego, busca obter seus meios de subsistência em atividades que designamos como *empreendedorismo por necessidade*. A partir de 2016, o quadro agrava-se ainda mais, com aceleração no processo de redução do trabalho formal, agora com a transferência desses trabalhadores para o emprego informal (gráfico 4).

Há, ainda, uma expectativa de agravamento desse quadro, uma vez que, em novembro de 2017, entrou em vigor a Lei nº 13.467 (Brasil, 2017b), chamada de *reforma trabalhista*, que flexibilizou diversas restrições que existiam na legislação trabalhista, modificou as regras de acesso e operacionalização da Justiça do Trabalho e passou a permitir a terceirização das atividades finalísticas das empresas.<sup>7</sup> A argumentação fundamentadora da iniciativa da reforma é que essa flexibilização seria condição indispensável para o aumento da competitividade, da dinâmica e, principalmente, da oferta de empregos no país. Entretanto, Silva (2018) contrapõe essa linha de argumentação com dados internacionais, que apontam para a não existência de correlações entre competitividade

6. Inclui trabalhadores com carteira assinada – condição que será descrita na seção 3 deste trabalho – e servidores públicos.

7. A permissão para a terceirização foi corroborada, em 30 de agosto de 2018, por uma decisão do Supremo Tribunal Federal – STF (Brasil, 2018b).

e crescimento da economia e o grau de regulação das relações de trabalho. Porém, o mais relevante para o que aqui se discute é a referência do autor a um estudo conduzido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (Adascalitei e Morano, 2015<sup>8</sup> *apud* Silva, 2018) que, em relação aos níveis de emprego, indica um efeito, ao menos no curto prazo, exatamente adverso ao que se defende. No caso brasileiro, até mesmo antes de essas medidas ganharem maior amplitude em seu alcance, já podemos observar seus primeiros sinais – associados aos efeitos da crise – no mercado de trabalho (tabelas 1 e 2).

Nessas tabelas, os valores destacados em rosa correspondem àqueles que apresentaram redução maior ou igual a 5% no período considerado, enquanto os assinalados em azul são aqueles que revelaram crescimento na mesma ordem de grandeza. A coluna MEI representa os trabalhadores registrados como microempreendedores individuais. Trata-se de forma de registro empresarial no sistema de monotributo<sup>9</sup> voltado especificamente para a formalização de trabalhadores autônomos. Vale observar que esses trabalhadores estão contidos no conjunto daqueles classificados na tabela como *conta própria*.

Quando se observa a primeira tabela, o que chama atenção é a significativa formalização do trabalho em praticamente todas as atividades. Há, via de regra, aumento do trabalho formal ao mesmo tempo que o informal se reduz. Quando o formal decaiu, o decaimento no informal foi ainda maior. Ou seja, houve redução generalizada de emprego nesse setor, sendo essa redução mais marcante na informalidade. Nos casos em que houve aumento do trabalho informal (seis atividades), somente em dois destes esse aumento superou o do trabalho formal. Concomitantemente, é possível observar crescimento representativo do trabalho por conta própria, com tendência de que este seja também formal, uma vez que o crescimento do MEI é significativamente maior que o crescimento geral das atividades exercidas desse modo.

Merece destaque, apesar de pouco significativa, a redução do trabalho doméstico, seja formal ou informal, sendo maior esta última. Em outras palavras, é indicativo de possível trajetória de superação de um tipo de ocupação característico do subdesenvolvimento econômico.

TABELA 1

**Evolução da quantidade de pessoas ocupadas no pré-crise, por tipo de ocupação e atividade econômica (2012-2014)**

(Em %)

Clas.	Atividade	Formal	Informal	Conta própria	MEI
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	- 6,14	- 7,53	- 10,61	55,07
B	Indústrias extrativas	- 1,10	- 31,00	- 16,51	68,75
C	Indústrias de transformação	6,87	- 4,41	3,14	69,52
D	Eletricidade e gás	- 12,71	- 44,77	61,91	-
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	12,04	0,57	- 4,92	86,21

(Continua)

8. Adascalitei, D.; Morano, C. P. *Labour market reforms since the crisis: drives and consequences*. Geneve: ILO, 2015. (Working Paper, n. 5).

9. Sistema em que a empresa paga todos os seus tributos em contribuição única, com percentual predeterminado.



## Remédio ou Veneno? As políticas de formalização de negócios e a precarização do trabalho em um contexto de crise

(Continuação)

Clas.	Atividade	Formal	Informal	Conta própria	MEI
F	Construção	5,09	6,82	14,17	93,42
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	8,28	- 4,09	9,42	69,57
H	Transporte, armazenagem e correio	9,40	- 9,71	5,01	95,25
I	Alojamento e alimentação	17,88	9,50	5,75	75,07
J	Informação e comunicação	5,29	- 26,27	53,19	106,22
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	13,18	- 5,45	6,70	-
L	Atividades imobiliárias	32,25	- 19,92	35,72	-
M	Atividades profissionais, científicas e técnicas	5,74	- 1,83	25,05	81,79
N	Atividades administrativas e serviços complementares	11,51	- 2,48	18,29	69,15
O	Administração pública, defesa e seguridade social	- 4,26	- 5,03	- 13,70	-
P	Educação	17,75	33,07	11,67	93,14
Q	Saúde humana e serviços sociais	13,53	8,55	28,60	169,74
R	Artes, cultura, esporte e recreação	20,02	0,41	2,35	96,78
S	Outras atividades de serviços	19,76	5,90	12,52	69,65
T	Serviços domésticos	- 1,21	- 1,89		-

Fontes: IBGE (2018) e Brasil (2018a).

Porém, ao observarmos do mesmo modo o quadro que se estabeleceu a partir da crise, o que constatamos é uma completa inversão do processo: expressivas reduções na formalidade, associadas a também expressivos crescimentos do trabalho informal. Nos poucos casos em que houve variação positiva do emprego formal, o crescimento do informal foi ainda maior. Com algumas exceções, ocorreu também explosão do trabalho autônomo, corroborando o que se observou no gráfico 4.

TABELA 2

### Evolução da quantidade de pessoas ocupadas no pós-crise, por tipo de ocupação e atividade econômica (2014-2017)

(Em %)

Clas.	Atividade	Formal	Informal	Conta própria	MEI
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	- 0,66	- 13,80	- 16,54	62,58
B	Indústrias extrativas	- 14,87	- 14,23	- 9,31	- 3,70
C	Indústrias de transformação	- 16,41	- 2,07	19,87	62,28
D	Eletricidade e gás	1,19	- 1,25	159,86	-
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	- 25,80	- 12,56	27,33	77,22
F	Construção	- 38,00	0,96	- 3,14	80,87
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	- 5,04	4,24	9,74	57,63
H	Transporte, armazenagem e correio	- 4,69	21,65	30,43	94,32
I	Alojamento e alimentação	- 1,34	24,08	61,56	73,23
J	Informação e comunicação	- 14,97	19,15	31,25	91,04
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	- 8,14	- 0,12	38,45	-
L	Atividades imobiliárias	- 9,04	11,86	26,55	-

(Continua)

(Continuação)

Clas.	Atividade	Formal	Informal	Conta própria	MEI
M	Atividades profissionais, científicas e técnicas	- 11,07	1,69	49,24	107,85
N	Atividades administrativas e serviços complementares	0,90	9,56	28,67	80,92
O	Administração pública, defesa e seguridade social	- 14,73	- 2,82	- 86,35	-
P	Educação	13,91	41,21	41,74	96,67
Q	Saúde humana e serviços sociais	16,05	30,73	22,15	262,98
R	Artes, cultura, esporte e recreação	- 8,39	7,94	8,42	152,80
S	Outras atividades de serviços	- 2,24	7,55	29,58	62,71
T	Serviços domésticos	0,58	11,72		248,57

Fontes: IBGE (2018) e Brasil (2018a).

Por fim, constata-se que o trabalho doméstico, que vinha se reduzindo, voltou a crescer, e com mais força na informalidade. O expressivo crescimento verificado no MEI dessa ocupação se deve ao fato de que, anteriormente, esta não podia ser registrada nessa modalidade. No momento em que isso passou a ser permitido, houve efeito do que se poderia chamar de *demanda reprimida*.

Vale chamar atenção para as atividades de *i*) indústria de transformação, *ii*) construção, *iii*) comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas e *iv*) atividades profissionais, científicas e técnicas. O expressivo aumento da informalidade associado a um também expressivo crescimento do registro como MEI podem ser o resultado de processo de precarização do trabalho por meio de trabalho temporário – também chamado de *gig economy* ou de *uberização* – e/ou de terceirização.

Assim, o PIB *per capita* brasileiro, que havia subido de US\$ 8.911,00, em 2003, para US\$ 11.915,00, em 2013 – um crescimento de 33,7% em uma década –, em 2015, já havia se reduzido para US\$ 11.351,00 (World Bank, 2018).<sup>10</sup> Os reflexos dessa crise na configuração do quadro social do país já começam a aparecer. O primeiro indicador a dar esses sinais é o coeficiente de Gini dos rendimentos do trabalho. Ao longo de uma década, esse índice caiu de 0,555, em 2004, para 0,491, em 2015. A partir do acirramento da crise, este voltou a subir e já ultrapassou a marca de 0,500 em 2018 (no terceiro trimestre). Esse indicador oferece uma dimensão da magnitude da crise, retratando a rápida e expressiva reconcentração da renda no país (IBGE, vários anos).

Por fim, outro indicador das condições sociais do país é o índice de desenvolvimento humano (IDH). Entre 2004 e 2015, o IDH nacional saltou de 0,698 para 0,757; crescimento de 8,45%, o que corresponde a uma taxa média de 0,74% de crescimento ao ano. Todavia, mais uma vez, observa-se a deterioração do quadro a partir da crise econômica e política que o país atravessa. Nos dois anos subsequentes, 2016 e 2017, há inflexão da curva, com o crescimento arrefecendo de forma expressiva, decaindo para uma taxa de 0,13% em ambos os anos. Em 2016, o índice medido foi de 0,758; em 2017, foi de 0,759, crescimento de apenas 0,001 em cada um desses anos (PNUD, 2018).

10. Valores expressos em moeda constante de 2010.

Neste trabalho, um olhar sobre os impactos na evolução socioeconômica do país é algo extremamente relevante, posto que instrumentos de políticas públicas podem ter efeitos absolutamente distintos quando aplicados em conjunturas diversas. Assim, o sistema monotributo tem consigo um histórico que se refere ao período de bonança econômica. Como impactará a economia, a proteção social, a informalidade e o mercado de trabalho em contexto de crise ainda é uma incógnita, uma vez que ainda não se dispõe de séries de indicadores suficientes para essas análises.

É nessa realidade socioeconômica que apresentamos, a seguir, uma breve descrição do contexto das firmas de pequeno porte no Brasil e de alguns efeitos das recentes políticas públicas destinadas ao desenvolvimento desse segmento no país. E é também nessa realidade que deixamos aqui a indagação – que precisará ser verificada conforme começarem a ser produzidos dados que incorporem os efeitos da crise –: em que medida “remédios” aplicados em dada conjuntura de um país podem se transformar em “venenos” quando essa conjuntura se modifica de maneira drástica?

## 4 PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Conforme evidenciado nas tabelas 1 e 2, após a crise econômica, observou-se aumento tanto na informalidade como no registro como MEI; a possível causa desse aumento seria uma transformação de trabalhadores antes celetistas<sup>11</sup> em MEIs, prestadores de serviços às empresas que os empregavam. Para analisar tal cenário, é preciso observar não apenas como ocorreu a evolução da legislação trabalhista e sua flexibilização ao longo dos anos – o que propiciou a precarização das relações de trabalho –, mas também como esse processo de precarização se vale dos mecanismos para o desenvolvimento das empresas de pequeno porte no país.

### 4.1 A evolução da legislação trabalhista no Brasil

O sistema de proteção social e trabalhista começa a ser instituído na década de 1930, com a consolidação da sociedade industrial e urbana, mas apenas em 1941 foi criada a Justiça do Trabalho e, dois anos depois, a CLT. Desde então, esse sistema passou por diversas ondas de flexibilização. A primeira destas ocorreu em meados da década de 1960, durante o período de ditadura civil-militar (1964-1985). Uma das principais evidências dessa flexibilização foi a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que retirou o direito à estabilidade do trabalhador que tivesse trabalhado mais de dez anos em uma mesma empresa. Tal medida propiciou maior rotatividade de funcionários e a possibilidade de demissão de trabalhadores com altos salários, com o objetivo de contratar outros para exercerem a mesma função com salários menores.

Após essa, ocorreram outras ondas de flexibilização ao longo dos tempos, tendo acontecido a mais recente na segunda metade da década de 2010, marcada pela lei da terceirização ou da terceirização e do trabalho temporário (Lei nº 13.429/2017 – Brasil, 2017a) e pela reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017 – Brasil, 2017b). Entre as mais relevantes mudanças nas relações trabalhistas promovidas por essas leis, cabe destacar a possibilidade de terceirização da atividade-fim das empresas e a criação do trabalho intermitente.

11. Contratado formalmente segundo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A despeito das ondas de flexibilização da legislação trabalhista, o que se observa é que a legislação é alterada de acordo com as demandas da classe empresarial e as mudanças da relação de trabalho presentes na sociedade. Krein *et al.* (2018) observam que a reforma trabalhista tende a aumentar a alta rotatividade da mão de obra brasileira, ao difundir formas de contratação atípicas, institucionalizar modos precários de contratação e baratear os custos da dispensa com acordos diretos e sem a homologação nos sindicatos. Sendo assim, as mudanças na legislação institucionalizam e intensificam as relações precárias já existentes.

Entre as diversas modalidades de trabalho precário, há no Brasil um crescente número de atividades que são chamadas de “uberizadas”, nas quais a contratação é feita por intermédio de aplicativos. Quanto maior o número de trabalhadores que utilizam o aplicativo, maior tende a ser o tempo de trabalho; em contrapartida, seus ganhos tendem a ser menores. Essas formas de trabalho se valem de mecanismos sem oneração do empregador para garantir a rentabilidade do negócio, uma vez que não há a necessidade de supervisor para fiscalizar as atividades desempenhadas, pois a competição entre os trabalhadores e a atuação dos consumidores como fiscais de serviços e produtos oferecidos suprem a necessidade de fiscalização formal.

Em seu artigo, Krein *et al.* (2018) evidenciam as relações entre terceirização e precarização, afirmando inclusive que parte significativa dos trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão possuíam vínculo empregatício com empresas terceirizadas, entre terceirização e *home office*, no qual os limites do trabalho ultrapassam os limites da empresa e se dispersam por toda a vida do trabalhador. Os autores salientam ainda que os argumentos apresentados para justificar a reforma trabalhista não se sustentam, uma vez que – comparativamente a outros países – os salários no Brasil são baixos e os problemas de competitividade e da baixa produtividade não são resolvidos com a redução dos custos do trabalho.

É nesse contexto que a figura do microempreendedor surge na *gig economy* como uma ferramenta que pode ser usada como facilitadora da terceirização e da redução dos custos dos empresários.

#### 4.2 MEI: formalização de autônomos ou precarização de celetistas

A LC nº 123/2006 (Brasil, 2006), conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Lei do Supersimples ou, simplesmente, Lei Geral, é o marco da legislação voltada para as empresas de pequeno porte, promovendo a unificação da tributação paga por essas empresas, além da simplificação e da unificação de licenças e de processos para abertura, manutenção e encerramento dessas firmas. Contudo, é a LC nº 128/2008 (Brasil, 2008) que institui o programa MEI, que tem como um de seus principais objetivos a superação da informalidade.

De acordo com Nogueira e Zucoloto (2017), em fevereiro de 2016, o número de cadastros no MEI já era da ordem de 5.856.791. Contudo, apesar de os impactos positivos da legislação mostrarem-se evidentes, os autores salientam que os estudos sobre os impactos do programa ainda estão sendo desenvolvidos e seus resultados são ambíguos. Tal observação se mostra pertinente, uma vez que, ao se observar os dados do pós-crise, pode-se notar indicativo de que aumentos expressivos do número de MEIs no período poderiam ser resultantes de processo de precarização do trabalho.

O estudo da precarização do trabalho está associado às perdas sofridas pelo trabalhador em termos de direitos, segurança, operacionalização de novos postos e mercado de trabalho, bem como desvalorização da força de trabalho, no que tange à remuneração de seu tempo, *know-how* e capital humano (Martins e Miranda, 2017). No momento em que trabalhadores celetistas, que antes possuíam um conjunto de direitos atrelados ao desempenho de suas atividades, passam a, por meio do MEI, serem prestadores de serviços em uma empresa, negociando diretamente seus direitos, tempo de trabalho e remunerações, esses trabalhadores – que são o elo mais vulnerável dessa negociação – acabam tendo de acatar as condições impostas pelas empresas, além de arcar com os riscos e os custos do seu trabalho.

Desse modo, o MEI encaixa-se na precarização como elemento determinante para sustentar essa lógica de relação que está sendo estabelecida entre empresas e trabalhadores:

a transformação do trabalhador em pessoa jurídica atende a uns dos elementos centrais da flexibilização do trabalho para as empresas e ao mesmo tempo significa uma eliminação de direitos, proteções e garantias ao trabalhador. Por um lado, a pejotização<sup>12</sup> promove a perda de direitos como horas extras remuneradas, intervalos e descanso remunerados, décimo terceiro salário, direitos e benefícios previdenciários. Por outro, o não reconhecimento do vínculo empregatício e a transfiguração do trabalhador em uma empresa introduz a possibilidade de sua sobrevivência ser inteiramente atrelada às demandas do capital, em uma espécie de remuneração baseada no “salário por peça” (nos termos contemporâneos, “por metas” ou “por produto”), tornando, assim, a força de trabalho utilizável de acordo com as exatas necessidades do contratante no setor privado e também público. Em outras palavras, o trabalhador é obrigado a gerir a vida como um negócio, em que todas as energias estarão voltadas para tornar-se comerciável (Krein *et al.*, 2018, p. 49).

Nessa lógica, o salário passa a ser um custo variável, que somente existe se houver realização de determinado trabalho (Pochmann, 2016), o que tem impacto direto sobre as fontes de financiamento da seguridade social e de políticas sociais vinculadas à folha de pagamento. Desse modo, a precarização – além de afetar negativamente os trabalhadores – implica custos para a sociedade como um todo, tendo reflexo em indicadores como o IDH e o índice de Gini, conforme aqui observado.

Sendo assim, apesar do papel fundamental do MEI para os microempreendedores e a formalização de trabalhadores autônomos, a lógica de trabalho institucionalizada com a reforma trabalhista permite que o programa possa ser uma ferramenta de produção de “informalidade legal”, que retira do trabalhador o vínculo empregatício com a empresa e todos os direitos atrelados a esse vínculo. É nesse contexto que o “remédio” implementado com vistas a promover o desenvolvimento das empresas de pequeno porte pode transformar-se em um “veneno” promotor da precarização e da perda de direitos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, procurou-se evidenciar como as empresas de pequeno porte se encaixam na lógica de precarização do trabalho, institucionalizada pelas leis nºs 13.429/2017 e 13.467/2017, no cenário pós-crise. Para tanto, observaram-se as características geográficas,

12. Contratação do trabalhador como *empresa* – ou seja, como *pessoa jurídica*.

sociais e econômicas, associadas às legislações trabalhista e das empresas de pequeno porte nos diferentes cenários da conjuntura econômica recente do país. O que se nota é que, dada a ainda limitada disponibilidade de dados e estudos acerca dos impactos da reforma trabalhista no pós-crise atrelados às políticas de desenvolvimento para as MPes implementadas durante o círculo virtuoso da economia, ainda não é possível estabelecer conclusões sobre essa relação.<sup>13</sup> Por isso, este trabalho apresenta uma proposição de como tal relação poderia dar-se. Espera-se com este texto estimular o debate sobre o tema e que, no futuro, com maior disponibilidade de dados, seja possível fazer análise mais consistente dos impactos desses programas na economia, no mercado de trabalho, na informalidade e na proteção social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/1bapT6L>>. Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/UL7yG1>>. Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/cSgkQh>>. Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/bCK8Qn>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do Simples Nacional – Sinac**. Brasília: MF, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/XNhzsu>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Julgado mérito de tema com repercussão geral relativo ao Recurso Extraordinário 958.252**. Brasília: STF, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/EvbmS2>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

13. Por exemplo, a partir do segundo semestre de 2018, a PNADC disponibilizou informações sobre a existência do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de trabalhadores conta própria e empregadores, com dados retroagindo desde o quarto trimestre de 2015. Essas informações serão extremamente úteis no aprofundamento do estudo das hipóteses levantadas aqui, mas infelizmente não englobam o período pré-crise.

CARVALHO, S. **Construção de séries longas de alta frequência de indicadores do mercado de trabalho com a PME e a PNADC**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 32)

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais – SIS: 2004-2017**. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos. Disponível em: <<https://goo.gl/nSF2aX>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNADC/T): 2º trimestre de 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. **Por um desenvolvimento inclusivo: o caso do Brasil**. Santiago de Chile; Genebra; Brasília: Cepal; OIT; Ipea, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/jXYnK>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

KREIN, J. D. *et al.* Flexibilização das relações de trabalho: insegurança para os trabalhadores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 52, p. 41-65, jan./jun. 2018.

MARTINS, A. C. T.; MIRANDA, M. G. Capital social, precarização e uberização do trabalho. **Lex Cult** – revista do CCJE, v. 1, n. 1, p. 93-108, 2017.

NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das empresas e da informalidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO; CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano**. Brasília: PNUD, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/NKSbjz>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

POCHMANN, M. A uberização leva à intensificação do trabalho e da competição entre trabalhadores. **Diário Liberdade**, 9 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/RTWdwT>>. Acesso em: 17 out. 2018.

SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Boletim Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 64, p. 99-110, abr. 2018.

WORLD BANK. **World development indicators**. Washington: World Bank, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/9ppTNX>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. Disponível em: <<https://goo.gl/3SKHpV>>. Acesso em: 6 fev. 2019.





# EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR NO DECÊNIO 2008-2017<sup>1</sup>

Sandro Pereira Silva<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de um arranjo institucional complexo que envolve a temática do trabalho. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu a criação de novos direitos, bem como uma série de políticas públicas para garanti-los à classe trabalhadora.

Para suprir a necessidade de financiamento desse campo específico de políticas públicas, foi constituído, em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes próprias de ingressos para a execução de programas de apoio e garantia de direitos aos trabalhadores, incluídos no chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde sua fundação, dada a relevância em termos políticos e econômicos que ele adquiriu, o FAT se consolidou como o principal instrumento de estruturação das políticas de trabalho no país. No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto – um dos maiores da América Latina – não está isenta de uma série de interesses que dificultam ainda mais sua coordenação e, por conseguinte, sua sustentabilidade.

Nessa perspectiva, este texto tem como objetivo analisar a trajetória orçamentária recente do FAT, buscando contrastar seus indicadores contábeis com os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram seu balanço contábil. O recorte temporal escolhido foi o decênio 2008-2017, por se tratar de um período imediatamente após a deflagração de uma grave crise global do capitalismo, com diferentes impactos entre os países nos anos subsequentes.

## 2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO FAT

Após sua previsão no art. 239 da CF/1988, o FAT foi criado e regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para ser o instrumento de financiamento de um conjunto de políticas que se enquadram no SPETR, que tem como eixo estruturante o Programa Seguro-desemprego. Sua principal fonte de recursos advém do Programa

1. Uma versão mais completa e mais abrangente temporalmente pode ser conferida em Silva (2018a).

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

de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária calculadas sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas. Ficou definido, ainda, que 40% das entradas anuais de receita do PIS/Pasep devem ser repassadas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de projetos de investimento e desenvolvimento econômico. Esse montante passa a ser contabilizado como patrimônio financeiro do FAT, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.<sup>3</sup>

Pela Lei nº 7.998/1990, foi estabelecida também a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto de forma tripartite, com a representação paritária de organizações ligadas a trabalhadores, empregadores e órgãos da estrutura estatal. O Codefat ficou incumbido de tomar as decisões estratégicas sobre os programas componentes do SPETR, acompanhar suas operações e responder pelas obrigações e pelos recursos que lhes são atribuídos.<sup>4</sup>

Logo no ano seguinte à regulamentação do FAT, outra lei (Lei nº 8.352/1991) estipulou novas regras para aplicações de seus recursos, na qual ficou expressa a necessidade de se manter parte das disponibilidades financeiras para a formação de uma reserva mínima de liquidez (RML), como um mecanismo financeiro a ser utilizado para “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e ao Abono” (Brasil, 1991, art. 1º). Os seus recursos devem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional (fundo extramercado) e, à medida que houvesse disponibilidade excedente, estes poderiam ser aplicados na forma de Depósitos Especiais, em instituições financeiras públicas nacionais (Silva, 2019b). Trata-se da concessão de linhas especiais de crédito a setores com acesso limitado ao sistema financeiro convencional, mas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda. A remuneração referente a essas transações seria incluída como receita corrente do FAT.

Com isso, estava formada toda a engenharia institucional para financiar e coordenar o conjunto de políticas de mercado de trabalho no Brasil. O FAT passou a ser o pilar mais importante do SPETR, pois seu arranjo normativo proporcionou as capacidades estatais necessárias para a implementação de um sistema complexo de programas voltados à proteção e à promoção do emprego, englobando ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. Além do PIS/Pasep, mantido como principal item de arrecadação primária do fundo, sua estrutura de financiamento é complementada por fontes menores, como a cota-parte da contribuição sindical, e por fontes secundárias (que tiveram importância crescente ao longo dos anos), referentes às remunerações de seus ativos financeiros compostos pelos repasses constitucionais ao BNDES para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, a remuneração sobre a RML e os Depósitos Especiais em instituições financeiras públicas.<sup>5</sup>

3. Para mais detalhes sobre a relação institucional do FAT com o BNDES, ver Silva (2019b).

4. Ver Silva (2019a).

5. Havia ainda no § 4º do art. 239 a previsão de uma *contribuição adicional* a ser cobrada de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor. No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.

O FAT apresentou um considerável crescimento patrimonial em seus primeiros anos de funcionamento, em virtude de uma relativa *folga financeira*. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais serviços de apoio ao trabalhador, mesmo somadas às transferências direcionadas ao BNDES, mantiveram-se inferiores à arrecadação líquida do PIS/Pasep e demais fontes de receita (Azeredo, 1998).

Em 1994, no contexto da complexa estratégia que envolveu o Plano Real, o governo federal implementou um novo artifício de política fiscal que impactou diretamente o fluxo de receitas do FAT, o chamado Fundo Social de Emergência (FSE). Este fundo previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais para a livre disponibilização orçamentária por parte do governo federal. Apesar do FSE ter vigência programada até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada desde então pelos diferentes presidentes que sucederam, primeiramente com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, com a Emenda Constitucional (EC) nº 27/2000, passou-se a utilizar o nome de Desvinculação de Recursos da União (DRU), mais condizente com o que seu objeto realmente aborda.

O primeiro grande impacto das desvinculações na dinâmica financeira do FAT foi a ocorrência de *deficit* primário (receita primária líquida menos despesas correntes), em 1995, algo inédito até então. Entre 1995 a 2007, período anterior ao recorte temporal escolhido para este texto, o *deficit* primário somou R\$ 88,4 bilhões.<sup>6</sup> Porém, o montante desvinculado de suas receitas no mesmo período foi de R\$ 122,3 bilhões, ou seja, a soma de todo o *deficit* foi bem inferior à receita apropriada pelo governo federal para atender outras despesas orçamentárias. Ainda assim, o *deficit* primário foi mais que compensado nesse período pelas receitas secundárias do fundo, provenientes de suas aplicações financeiras via bancos públicos, o que permitiu que seu patrimônio permanecesse em crescimento, atingindo R\$ 270,9 bilhões, em 2007.

Segue então uma análise mais detalhada do desempenho orçamentário do FAT para o decênio 2008-2017.

### 3 A DINÂMICA FINANCEIRA DO FAT (2008-2017)

A sequência analítica engloba o fluxo de entrada de recursos, o fluxo de saídas, e, por fim, a variação patrimonial do FAT, buscando contrastar com as decisões de política fiscal e mudanças no ambiente econômico que impactaram em sua dinâmica. Para subsidiar o debate, a tabela 1 apresenta um amplo conjunto de informações com a discriminação de todos os itens de receita (primária e secundária), despesas e demais componentes do resultado nominal anual do FAT.

6. Todos os valores utilizados neste texto foram atualizados para dezembro de 2017.

TABELA 1  
**Fluxo financeiro do FAT (2008-2017)**  
 (Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)

Exercícios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Receitas correntes	43,16	40,30	46,84	53,62	59,638	57,88	68,91	55,47	53,53	54,86
A.1. Arrecadação PIS/Pasep (- DRU)	42,27	39,37	43,87	52,29	51,256	50,75	51,74	45,68	39,25	40,56
A.2. Aportes Tesouro Nacional	0,0	0,0	1,66	0,13	7,17	6,17	16,61	8,02	13,49	13,79
A.3. Outras receitas	0,95	0,93	1,30	1,21	1,22	0,95	0,56	1,76	0,80	0,51
B. Receitas financeiras	15,84	16,29	15,58	16,31	19,57	10,59	15,24	15,24	19,63	17,58
C. Despesas	36,09	44,82	45,37	49,75	54,78	60,11	62,83	52,82	57,41	54,79
C.1. Seguro-desemprego – benefício	24,81	31,62	31,18	34,08	37,37	40,75	43,15	41,29	38,55	38,01
C.2. Abono salarial – benefício <sup>4</sup>	10,07	12,22	13,56	14,86	16,69	18,72	19,06	10,99	18,30	16,23
C.3. Qualificação profissional	0,23	0,25	0,22	0,11	0,08	0,01	0,0	0,0	0,0	0,06
C.4. Intermediação de emprego	0,17	0,15	0,10	0,14	0,19	0,15	0,17	0,07	0,05	0,03
C.5. Outras despesas	0,81	0,58	0,50	0,56	0,45	0,48	0,46	0,48	0,51	0,46
D. Repasses BNDES	16,4	15,55	17,67	19,37	20,38	21,59	20,29	18,50	16,32	16,54
Receita Desvinculada (DRU)	10,39	10,03	12,32	11,91	12,92	13,05	12,43	11,48	16,39	17,88
Resultado primário (A - C - D)	-8,9	-20,0	-16,2	-15,5	-15,5	-23,8	-14,2	-15,9	-20,2	-16,5
Resultado nominal (A + B - C - D)	6,87	-3,78	-0,62	0,82	4,03	-13,24	1,02	-0,62	-0,57	1,13

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT (CGFAT). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

### 3.1 O fluxo das entradas

O fluxo anual de receita do FAT no decênio 2008-2017 apresentou uma variação real positiva de 22,8% (2017 em relação a 2008). Os recursos advindos das contribuições para o PIS/Pasep representaram 65,7% de toda a receita líquida, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira. Houve um crescimento frequente até 2014, com exceção de 2009, em decorrência dos impactos diretos da crise econômica global no ano anterior. Em 2015, já sob o início da crise política e econômica no Brasil, a trajetória de arrecadação do PIS/Pasep se reverteu. Essa queda aprofundou-se ainda mais após a aprovação no Congresso e sanção presidencial da EC nº 476/2016, que ampliou de 20% para 30% a porcentagem da DRU sobre as contribuições sociais, incluindo o PIS/Pasep, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Em 2017, ocorreu uma ligeira recuperação das receitas do PIS/Pasep, mas seu valor atualizado ficou bem próximo ao obtido nos anos iniciais da série.

Já as receitas financeiras, que apresentaram variação positiva no período, apesar de certa instabilidade, foram responsáveis por 23,2% do total. No entanto, a participação crescente dessa fonte de receitas implica uma situação paradoxal para o fundo e para o próprio funcionamento do SPETR. Por um lado, ela depende de uma taxa de juros mais alta, que implique maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro. Por outro lado, uma taxa de juros elevada encarece o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico que resulte em aumento do nível de emprego e também crescimento da própria arrecadação primária do FAT.

Destaca-se, ainda, como novidade a partir de 2010, o aporte de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas primárias do fundo, que no período representou 9,6% do total das receitas. No entanto, vale ressaltar que a soma desses aportes foi bem inferior ao valor desvinculado no mesmo período pelo governo federal, representando apenas 52,1% desse total.

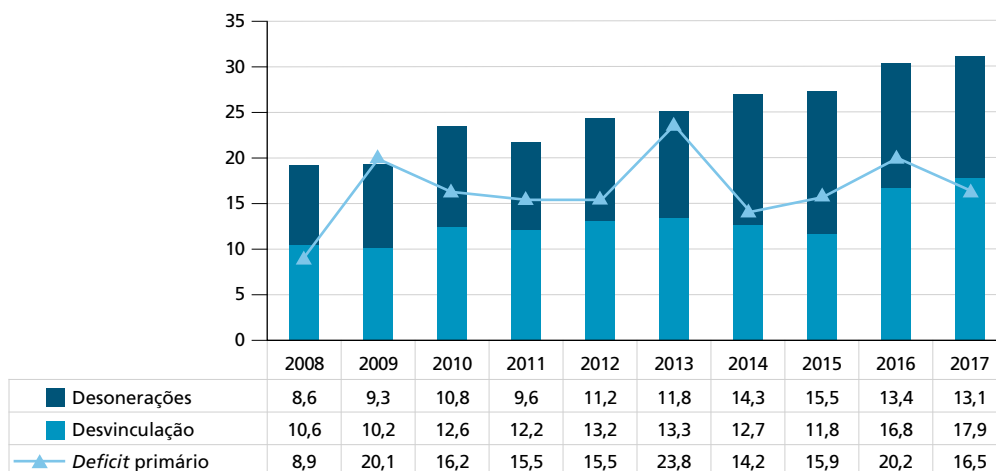
Outra decisão de política fiscal que influenciou negativamente no crescimento dos recursos via PIS/Pasep refere-se às novas medidas de desoneração tributária tomadas pelo governo federal, com a intenção declarada de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global iniciada em 2008. De acordo com estimativas apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), as desonerações sobre a contribuição do PIS/Pasep foram em torno de R\$ 13,1 bilhões, em 2017, valor por sua vez muito próximo ao aporte orçamentário do Tesouro Nacional para o FAT no mesmo ano (R\$ 13,8 bilhões). Ao considerar todo o período, este valor seguiu uma trajetória crescente, saltando de R\$ 2,6 bilhões, em 2005, para R\$ 15,2 bilhões, em 2015, quando se alcançou o maior valor da série.

O gráfico 1 permite acompanhar a trajetória desses “vazamentos” de receita em função das decisões de política econômica do governo federal, bem como verificar sua relação com o *deficit* primário (receitas líquidas menos despesas) do FAT. Por meio do gráfico 1, nota-se que, durante toda a série analisada, apenas em 2009 o valor do *deficit* primário foi superior, ainda que ligeiramente. No acumulado do período, foram R\$ 249,0 bilhões de perdas de receitas via esses instrumentos contra R\$ 166,8 bilhões de *deficit* primário.

GRÁFICO 1

**Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS/Pasep em relação ao *deficit* primário do FAT (2008-2017)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

No caso das receitas financeiras, há de se observar mudanças importantes nas trajetórias da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>7</sup> e da Taxa Selic ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas na rede bancária. A instabilidade na trajetória desses dois indicadores (sobretudo da Selic) ajuda a entender o comportamento das receitas financeiras, expressas anteriormente na tabela 1, que caíram em 2013, se recuperaram somente em 2016 e apresentaram nova queda em 2017. Outro fator explicativo é a queda das próprias aplicações do FAT em Depósitos Especiais a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial.

Portanto, foi possível perceber nesta subseção que decisões de política econômica nos últimos anos afetaram consideravelmente a capacidade de financiamento do FAT, causando vazamentos significativos em sua fonte primária de receita. Destacam-se, nesse sentido: *i*) a elevação das desonerações tributárias do PIS/Pasep, estratégia reforçada para alavancar a atividade produtiva nacional após a crise do capitalismo global em 2008, mas que se manteve nos anos seguintes; e *ii*) a sanção da EC nº 476/2016, que resultou na elevação da DRU de 20% para 30% sobre contribuições sociais, além de garantir sua vigência até 2021. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de assistência de renda (seguro-desemprego e abono salarial), têm enfraquecido bastante as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como mostrado a seguir.

### 3.2 O fluxo das obrigações

Os números referentes ao decênio 2008-2017 mostram que a despesa corrente total do FAT aumentou 51,8%. Ao observar o comportamento dos componentes da despesa, nota-se que o custeio dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial cresceu bem acima do total de receitas primárias líquidas. Em 2017, a soma desses dois itens de despesa foi 33,5% superior ao total da receita primária líquida do fundo, já descontado o repasse constitucional ao BNDES e à DRU. Por serem gastos obrigatórios previstos na CF/1988, ambos não estão sujeitos a contingenciamentos.

Porém, o crescimento da participação desses dois itens no total das despesas do FAT faz com que o espaço financeiro para os demais programas do SPETR se torne mais exíguo. As ações de qualificação profissional e intermediação de emprego, que juntas chegaram a representar 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000,<sup>8</sup> passaram a ter sua participação cada vez mais reduzida ao longo dos anos, estabilizando-se abaixo de 1% no período mais recente (item *outras despesas* do gráfico 2). Por possuírem natureza discricionária, os gastos com esses serviços são frequentemente alvos de contingenciamento para fins de ajuste fiscal. Dessa forma, não apenas os programas de ativação do mercado de trabalho ficaram praticamente sem recursos para sua execução, mas também o próprio sistema como um todo passou a ser pressionado por mudanças de adequação fiscal ao novo arcabouço normativo que rege a dinâmica financeira do fundo.

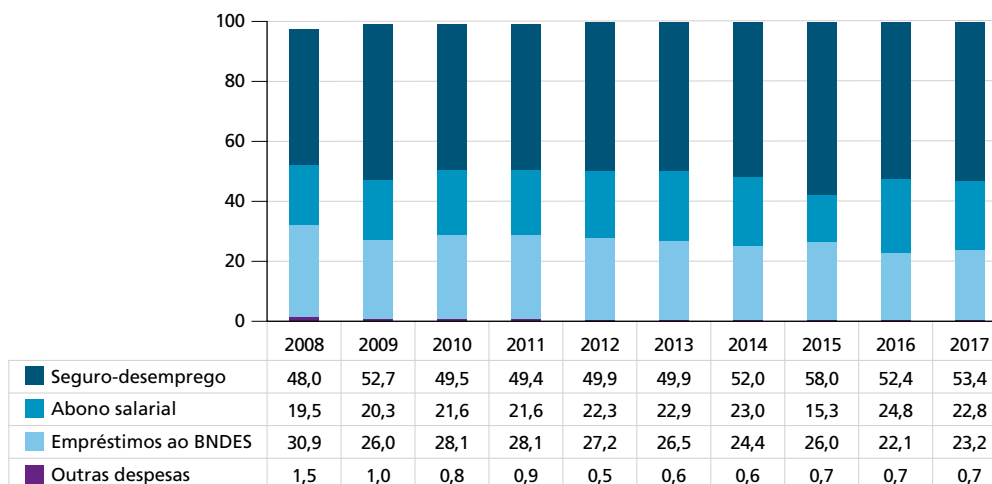
7. A Lei nº 13.483/2017, decorrente da Medida Provisória (MP) nº 777, alterou a sistemática da TJLP, ao criar uma nova Taxa de Longo Prazo (TLP).

8. Ver Silva (2018a).

GRÁFICO 2

**Evolução da composição das obrigações totais do FAT (2008-2017)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.  
Elaboração do autor.

Nesse sentido, torna-se relevante um aprofundamento sobre os determinantes principais para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última década, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas. Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso destacar alguns pontos relevantes para o debate.

No caso do seguro-desemprego, a despesa varia fundamentalmente em função de três aspectos: *i*) o valor do benefício; *ii*) o número de beneficiários; e *iii*) sua duração. Estudos recentes apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item *iii*), tem mantido certa estabilidade em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Pires e Lima Júnior, 2014; Ipea, 2015). Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, e a combinação entre esses dois movimentos é a principal responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro, destaca-se o aumento real do salário mínimo (SM) ao longo desse período, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal.<sup>9</sup> E como a CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a ele, o que eleva o valor médio de cada parcela em virtude de sua valorização real.

9. A MP nº 474/2009 manteve a política de valorização do SM acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007, sendo convertida na Lei nº 12.255. Pela regra, o valor do salário mínimo passa a ser calculado com base na variação do produto interno bruto (PIB) com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) verificado no período de referência (Ipea, 2015).

Já no tocante ao número de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais, que apresentou crescimento constante no início deste século até 2014, chegando a 49,6 milhões de trabalhadores formalizados, pico histórico no país. Nos anos 2015 e 2016, houve uma queda acentuada nesse contingente, com a eliminação de 3,5 milhões de postos de trabalho na economia brasileira (Oliveira e Silva, 2018), acompanhada por uma relativa estabilidade em 2017, encerrando a série analisada com 46,3 milhões de postos formais de trabalho. Ainda assim, ao se comparar a variação no período todo (2008-2017), houve um crescimento na ordem de 17,5%. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à ampliação da quantidade de trabalhadores com emprego formal no período, pois estão sujeitos a serem demitidos involuntariamente e, assim, cumprirem as condições de acesso ao benefício, aumentando a cobertura de atendimento do programa.

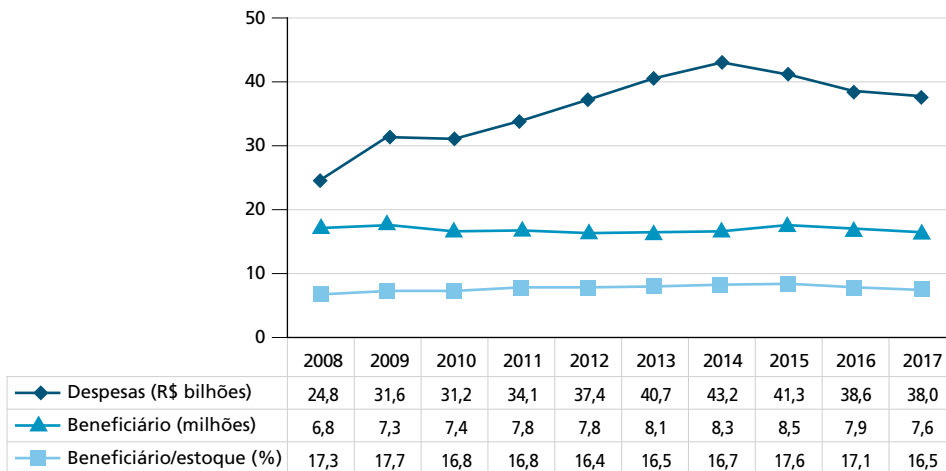
Um dos fatores que potencializam essa relação entre aumento do estoque de trabalhadores formalizados e aumento dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Corseuil e Ribeiro, 2012; Dieese, 2014; Gonzaga e Pinto, 2014). Ou seja, a complementaridade entre aumento da formalização do emprego e manutenção de altas taxas de rotatividade ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo durante um momento de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu entre 2008 e 2014. Na prática, a porcentagem de beneficiários do seguro-desemprego subiu em um patamar muito próximo à elevação do estoque de trabalhadores formais no Brasil, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho.

Para uma melhor comparação visual, o gráfico 3 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e à porcentagem de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento anual do valor monetário despendido no período foi bem superior à taxa referente ao número de trabalhadores atendidos, sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo. Porém, tanto o volume global de despesas com o programa quanto o número de beneficiários vêm diminuindo desde 2015, o que provavelmente deriva de dois fatores: a queda do estoque de trabalhadores formais e a entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício. Já a porcentagem de beneficiários em relação ao estoque total de trabalhadores formalizados apresentou relativa estabilidade.



GRÁFICO 3

Gasto, número de beneficiários e porcentagem de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais – valores de dez. 2017 (2008-2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

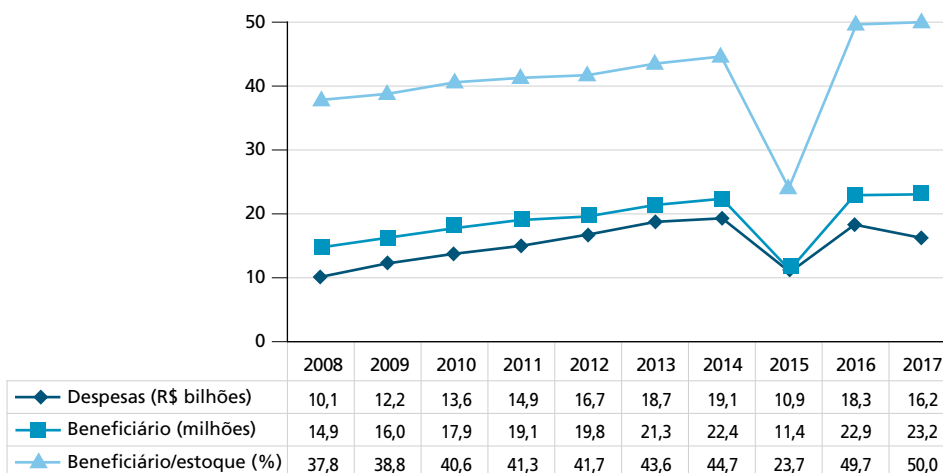
Apesar da trajetória de crescimento nos gastos com seguro-desemprego, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa relativamente alta em proporção ao PIB com esse programa para os padrões internacionais. Se comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa de 0,61% do PIB, abaixo de países como Estados Unidos, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB. Em contraste, como constataram Pires e Lima Júnior (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total de trabalhadores, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), enquanto países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura do programa.

Com relação ao abono salarial, os gastos são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do SM e pela elevação da formalização do mercado de trabalho. O reajuste do salário mínimo atuou tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo, pois, à medida que seus aumentos têm comprimido a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo abono tende a crescer (Ipea, 2012; Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015). Dados do Ministério do Trabalho (MTb) mostram que a proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até 2 SMs cresceu de 44,6% para 51,2% entre 2005 e 2014 (Brasil, 2017). Isso resultou, juntamente com a já citada evolução no número de trabalhadores formalizados, no principal fator responsável pelo crescimento do número de beneficiários do abono salarial, que saltou de 14,9 milhões para 23,2 durante o decênio analisado.

O gráfico 4 traz as trajetórias de gasto anual, o número de beneficiários e sua porcentagem em relação ao estoque de trabalhadores formais, para fins do abono salarial. As curvas de evolução do gasto, assim como no seguro-desemprego, apresentam uma variação superior ao crescimento do número de beneficiários, também sob influência do aumento real do SM. Mas, diferentemente do seguro-desemprego, a porcentagem de beneficiários do abono apresentou uma elevação contínua ao longo do período, saltando de 37,8%, em 2005, para 50%, em 2017. Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até 2 SMs em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país.

GRÁFICO 4

**Gasto, número de beneficiários e porcentagem de beneficiários do abono sobre o estoque de trabalhadores formais – valores de dez. 2017 (2008-2017)**



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

Vale destacar ainda alguns pontos referentes aos gastos com o abono salarial, visando uma compreensão para além do que os números mostram. Primeiro, a forte variação da quantidade de beneficiários no final da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido a uma alteração do cronograma de pagamento do período de julho de 2015 a junho 2016. Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito em 2015 só pôde receber o abono no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. O segundo fator é que entraram em vigor em 2015 as novas regras de pagamento (Lei nº 13.134/2015), estabelecendo que o valor do benefício seria “calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente” (Brasil, 2015, art. 9º). Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento de 1 SM. Essa nova regra impediu que o gasto com abono salarial nesses dois últimos anos da série fosse ainda maior, pois como se pode verificar no gráfico 4, mesmo com elevação do número de beneficiários em 2017, o total de despesa com o programa foi inferior ao ano anterior.

Portanto, a evolução das despesas correntes do FAT, no período avaliado, está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional e salarial brasileira. Na subseção 3.3, são abordados os impactos dos movimentos de entradas e despesas discutidos até aqui sobre a evolução patrimonial do FAT.

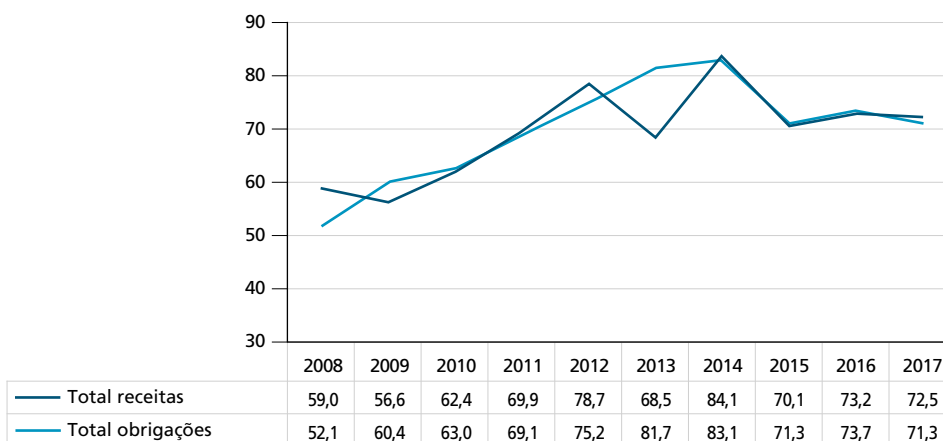
### 3.3 Resultado nominal e evolução patrimonial

Para analisar o comportamento recente do patrimônio do FAT, torna-se necessário verificar a evolução do seu *resultado nominal*, determinado pela diferença entre os totais de receitas e despesas em seus balanços anuais (tabela 1). Ele indica se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como manter as transferências obrigatórias ao BNDES, além de outras despesas correntes que lhes forem atribuídas, como os demais programas que compõem o SPETR.

O gráfico 5 apresenta essas trajetórias para o período em análise. Nesta, nota-se que, em cinco anos, o resultado nominal auferido foi negativo: 2009, 2010, 2013, 2015 e 2016.

GRÁFICO 5  
Receitas e obrigações totais do FAT (2008-2017)

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.  
Elaboração do autor.

O crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações,<sup>10</sup> sobretudo em função do aumento já discutido dos vazamentos na arrecadação do PIS/Pasep devido às desvinculações orçamentárias e às isenções tributárias, além dos impactos da crise mundial na arrecadação de suas fontes primárias a partir de 2008. Pelo lado das despesas, o impacto maior é marcado pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, em virtude de alterações nos indicadores de mercado de trabalho, conforme observado na subseção 3.2. O pior resultado nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$ 13,2 bilhões, explicado em parte por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras.

10. Em 2017, houve queda nas receitas e nas obrigações, mas a queda nas receitas foi inferior (0,9% contra 3,2%).

Na realidade, a arrecadação do PIS/Pasep, isoladamente, já não cobria o conjunto de obrigações do FAT desde 1995, quando passou a vigorar a desvinculação de 20% de suas receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal. Mas esse desequilíbrio era coberto até com certa folga pelas demais receitas do fundo, com destaque para as financeiras. Porém, isso deixou de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado seu primeiro *deficit* operacional. Em 2012 e 2014, o resultado positivo só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro Nacional (tabela 1).

Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional atualmente vigente, agravado com a elevação da DRU para 30% em 2016. E essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida clássica de corte de despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial tem muito a ver com tendências positivas para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo. A ocorrência de *deficit* nominais em exercício obriga que o Cofecap tome a decisão de se desfazer de ativos de seu patrimônio financeiro, formado pelo montante repassado anualmente ao BNDES e demais aplicações que o fundo realiza.

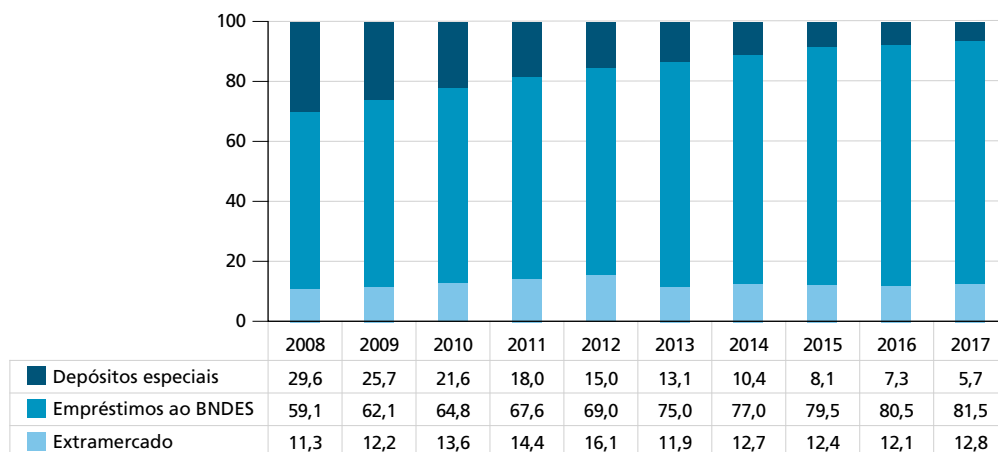
Contudo, mesmo com a ocorrência desses desequilíbrios contábeis, o que se observa pelos dados é que o arranjo institucional do FAT lhe permitiu um crescimento patrimonial de 10,6% em termos reais entre 2008 e 2017. Esse crescimento deve-se especialmente ao rendimento de aplicações financeiras. As taxas Selic e TJLP, referências básicas para a remuneração das aplicações do FAT, foram bem superiores à taxa de inflação e à variação real do PIB durante o período em análise.

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado a partir da análise da participação relativa de cada um dos componentes do patrimônio nesses últimos anos, conforme ilustrado no gráfico 6. A modalidade Depósitos Especiais, que chegou a representar quase 30% do total no início da série, apresentou uma queda contínua em sua participação, representando apenas 5,7%, em 2017. Já o componente do FAT Constitucional, referente aos repasses anuais ao BNDES, cresceu de 59,1% para 81,5% no mesmo período. Por fim, a parcela extramercado permaneceu relativamente estável. Para complementar, a tabela 2 apresenta a evolução dos valores anuais de cada item do patrimônio financeiro do FAT para o período 2008-2017.

GRÁFICO 6

## Evolução da participação relativa por item patrimonial do FAT (2008-2017)

(Em %)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.  
Elaboração do autor.

TABELA 2

## Patrimônio do FAT – saldos anuais (2008-2017)

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)

	Fundo extramercado (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos especiais (c)	Total (a+b+c)	Variação patrimonial (ano - %)
2008	29,9	156,7	78,4	<b>265,0</b>	-4,0
2009	33,4	169,8	70,2	<b>273,4</b>	3,2
2010	35,3	168,8	56,2	<b>260,3</b>	-4,8
2011	38,1	179,3	47,8	<b>265,2</b>	1,9
2012	44,5	191,1	41,5	<b>277,1</b>	4,5
2013	32,3	203,6	35,6	<b>271,4</b>	-2,0
2014	35,3	214,5	28,8	<b>278,6</b>	2,6
2015	34,8	223,4	22,9	<b>281,1</b>	0,9
2016	33,8	224,3	20,4	<b>278,4</b>	-1,0
2017	37,5	238,9	16,7	<b>293,1</b>	5,3
Variação (%) 2008-2017	25,4	52,5	-78,6	<b>10,6</b>	

Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.  
Elaboração do autor.

Portanto, as contradições já apontadas anteriormente não apenas se exacerbaram como também surgiram outras complicações à manutenção do sistema de financiamento do SPETR no Brasil, tornando mais complexa a economia política em torno do tema. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, o que resultou no enfraquecimento de seu potencial de fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de sua função precípua de proteção social aos trabalhadores.

Ademais, à medida que essas contradições vão se aprofundando, abre-se espaço para a atuação de grupos de interesse que buscam realizar mudanças nas regras vigentes a partir de suas capacidades e recursos específicos. Esse tipo de atuação visa explorar as

ambiguidades existentes, com o acúmulo de pequenas alterações nas regras originais que estruturam o comportamento dos atores, evitando-se o confronto com outros grupos que possuem forte poder de veto contra mudanças mais substanciais.

Nesse contexto, as mudanças identificadas ao longo das análises foram caracterizadas como “mudanças por camadas” ou “por sedimentação”, de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Ou seja, nessa perspectiva as mudanças ocorrem de maneira processual, com a inserção de novas *camadas* normativas na arquitetura institucional vigente, sem desmantelá-la. Dessa forma, embora tais inserções sejam apresentadas inicialmente como refinamentos, ajustes ou complementos marginais, no intuito de evitar movimentos de resistência, com o tempo elas podem resultar em impactos bastante significativos, abrindo inclusive espaço para novas pressões e alimentando discursos em favor de outros “ajustes”. Dependendo da sequência das mudanças, pode-se chegar ao ponto em que pouco de sua estrutura original se mantenha viável.

O processo institucional de operacionalização do SPETR brasileiro se enquadra bem a esse encadeamento analítico. Desde sua efetivação, após a regulamentação do FAT, as alterações normativas em sua estrutura foram pontuais e de natureza paramétrica. Apenas alguns ajustes foram aprovados no sentido de alterar regras para a concessão de benefício ou diretrizes para a utilização de recursos emprestáveis às entidades financeiras públicas, mantendo-se sua base mais geral. No entanto, as mudanças geradoras de maiores impactos no funcionamento do sistema vieram de outras instâncias de intervenção, como no caso das novas regras de gestão fiscal do governo federal. Conforme foi mostrado até aqui, os vazamentos identificados (advindos das desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias) foram determinantes para o esgarçamento da capacidade do FAT honrar com as obrigações constitucionais que lhes foram delegadas, pois drenou, para outros fins, parte das receitas de tributos definidos especificamente para custear suas operações.

Essas decisões, embora implicassem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem passar pela esfera do MTb. Tampouco exigiram qualquer negociação ou consentimento junto ao Codefat, o que demonstra uma “hierarquia de poder decisório” que interfere diretamente na capacidade de coordenação das políticas sociais (Silva, 2019a).

No entanto, isso não implica dizer que o sistema não necessite de ajustes. O arranjo operacional do FAT tem, sim, questões que precisam ser enfrentadas e aperfeiçoadas, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de um fundo de proteção e promoção de políticas voltadas ao bem-estar do conjunto de trabalhadores brasileiros.<sup>11</sup> Quaisquer propostas precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, em especial o Codefat. Porém, como afirmado anteriormente, as principais decisões que impactaram os mecanismos operacionais do fundo não estão em conformidade com essas prerrogativas.

---

11. Ver Silva (2018b).

#### 4 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo ficou constatado que, com o aumento dos gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), o arranjo de financiamento do SPETR brasileiro começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias, como no caso dos programas de qualificação profissional e intermediação de emprego. À medida que o financiamento desses programas fica comprometido, a ideia originária de um sistema público de emprego integrado mais abrangente se enfraquece, uma vez que seu sucesso está diretamente relacionado ao potencial de complementaridade entre as diferentes ações que o compõem. Com isso, uma análise preliminar e parcial apontaria que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhes foram direcionadas desde a CF/1988.

No entanto, os fatos apresentados demonstram que esse processo de esgotamento da capacidade de financiamento via FAT das políticas de emprego no Brasil possui distintos determinantes. Embora não se negue a necessidade de ajustes no próprio desenho institucional,<sup>12</sup> o principal vetor de esgotamento orçamentário do FAT é oriundo de decisões de política fiscal que drenaram receitas importantes para o funcionamento do sistema, com destaque para as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias.

Essas decisões foram cruciais na dinâmica operacional do FAT, resultando em uma forte queda anual da relação receitas sobre despesas. Por isso, uma análise de sua trajetória contábil e institucional será sempre incompleta caso não se leve em conta decisões de política fiscal mais abrangentes que interferem em seu resultado nominal.

#### REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2W2puCC>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o 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. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2EtTxbK>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de gestão do FAT**: exercício de 2016. Brasília: MTE/CGFAT, 2017.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, São Paulo, v. 1, 2015.

12. Para conferir algumas propostas de ajuste do arranjo atual de financiamento do FAT, ver Silva (2018b).

CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P. **Rotatividade de trabalhadores e realocação de postos de trabalho no setor formal do Brasil: 1996-2010**. Brasília: Ipea, 2012. p. 49-54. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 50).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.

GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim de Políticas Sociais, n. 23).

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira: notas de um obituário precoce (1988/2018)**. Brasília: Plataforma Política Social, 2018.

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. **Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT**. Brasília: Ipea, 2014. p. 51-66. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 56).

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)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

\_\_\_\_\_. **Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018b. p. 99-112. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 65).

\_\_\_\_\_. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019a. No prelo.

\_\_\_\_\_. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES**. Brasília: Ipea, 2019b. No prelo.



# APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL: PANORAMA E ANÁLISE DA TRAJETÓRIA LABORAL DOS EGRESSOS

Mariana Eugenio Almeida<sup>1</sup>  
Tatiane Padilha da Silva<sup>2</sup>  
Daniel Rodrigues Nunes<sup>3</sup>  
Kamila Araújo Bezerra<sup>4</sup>  
Augusto Veras Soares M. Albuquerque<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A aprendizagem profissional, enquanto política ativa de mercado de trabalho, visa auxiliar o processo de transição de jovens da escola para o mundo do trabalho. Trata-se de uma política que pode criar oportunidades tanto para os jovens, especialmente no que se refere à inserção no mercado de trabalho, quanto para as empresas, que têm a possibilidade de formar mão de obra qualificada.

A experiência internacional mostra que programas de aprendizagem profissional podem contribuir para aumentar a empregabilidade de jovens, especialmente em países em desenvolvimento, onde há escassez de habilidades produtivas (Betcherman *et al.*, 2007; Urzúa e Puentes, 2010). No Brasil, há evidências de que o programa de aprendizagem gera resultados diversos para jovens trabalhadores. Por um lado, o programa contribui para ampliar a empregabilidade, reduzir a rotatividade e aumentar os salários. Por outro lado, o programa é limitado em contribuir para o acúmulo de experiência geral ou específica no mercado de trabalho (Corseuil, Foguel e Gonzaga, 2016).

Conforme a legislação estabelecida no Brasil, a formação técnico-profissional no âmbito da aprendizagem deve abarcar atividades teóricas e práticas, em linha com as atividades desenvolvidas na empresa que contrata o aprendiz. Tal formação é desenvolvida sob orientação e responsabilidade de instituições formadoras qualificadas. Podem participar dos programas de aprendizagem profissional adolescentes e jovens de

---

1. Analista de políticas sociais na Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (STRAB/ME).

2. Técnica na STRAB/ME.

3. Técnico na STRAB/ME.

4. Técnica na STRAB/ME.

5. Consultor pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

14 a 24 anos, ou pessoas com deficiência sem limite de idade. O aprendiz matriculado em um curso de aprendizagem profissional é admitido por estabelecimentos de qualquer natureza regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e cabe à STRAB/ME fiscalizar o cumprimento da legislação no que diz respeito aos contratos de aprendizagem.

À luz do arcabouço legal, este texto visa apresentar um panorama da aprendizagem profissional no Brasil, trazendo evidências empíricas sobre a implementação desses modelos de programas, bem como sobre a trajetória laboral dos jovens que participam destes. A seção 2 traz um histórico, abordando a legislação que sustenta o contrato de aprendizagem e os mecanismos de implementação criados desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Na seção 3, apresentamos dados sobre a evolução do número de aprendizes no Brasil, o perfil das pessoas que participam destes programas, assim como das empresas que contratam aprendizes. Na seção 4, realizamos uma análise dos egressos dos programas de aprendizagem, destacando a trajetória dos aprendizes no mercado de trabalho até dois anos após terminarem o contrato. Não se trata de uma avaliação de impacto, mas sim de uma análise longitudinal de curto prazo. Por fim, na seção 5, traçamos algumas considerações finais.

As fontes de dados utilizadas foram a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), ambos registros administrativos geridos pela STRAB/ME.

## 2 HISTÓRICO DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL

A aprendizagem profissional no Brasil, enquanto contrato de trabalho formal, remete à CLT, que em seu art. 428 estabelece que:

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 (Brasil, 2005).

A CF/1988 incluiu a aprendizagem profissional no rol de direitos sociais do art. 7º, com o objetivo de garantir o acesso à profissionalização e combater as dificuldades comuns ao ingresso no mercado de trabalho, bem como os índices de desemprego e rotatividade. Desde então, o instituto passou por diversas reformas legais e institucionais para assegurar sua viabilidade prática e aplicação no mercado de trabalho.

Uma das providências legais para concretizar a aprendizagem foi a inclusão do tema no capítulo V do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, que estabeleceu ao aprendiz a garantia a direitos trabalhistas e previdenciários e regime de trabalho compatível com a jornada de estudos e fase de desenvolvimento.

Anos mais tarde, a edição da Lei nº 10.097/2000 – chamada de Lei da Aprendizagem Profissional – alterou dispositivos da CLT para conferir maior regulamentação e elucidar questões então pendentes para maior aplicação do instituto – como o estabelecimento da duração de até dois anos para o contrato de aprendizagem, com o intuito de fortalecer

seu caráter profissionalizante e temporário; e a criação de cotas de aprendizagem para os estabelecimentos de qualquer natureza, em número de 5% a 15% de trabalhadores cujas funções demandem formação profissional.

A legislação de 2000 tornou mais evidente o que se convém chamar de triângulo do contrato de aprendizagem – o próprio aprendiz, que possui carteira assinada e direitos trabalhistas assegurados; a empresa contratante, em que ele exerce suas atividades como colaborador durante parte do contrato; e a instituição formadora<sup>6</sup> – que participa instruindo o aprendiz sobre as atividades desenvolvidas na empresa, bem como ministrando conteúdos de formação humana e científica relevantes para o crescimento profissional do trabalhador, também em tempo contado como jornada no contrato de aprendizagem.

A regulamentação teve continuidade com o Decreto nº 5.598/2005, que detalhou as particularidades do contrato de aprendizagem, tais como: garantia de salário mínimo hora como remuneração; jornada de trabalho até seis horas diárias, salvo exceções; concomitância das atividades teóricas e práticas; garantia de contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço no valor de 2% da remuneração do aprendiz; direito a férias e vale-transporte; como também estipulou as hipóteses de extinção ou rescisão do contrato de aprendizagem.

Complementando o arcabouço regulamentador da aprendizagem profissional, a Portaria nº 723/2012, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criou o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAP), destinado ao cadastramento das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica definidas no art. 8º do Decreto nº 5.598/2005.

O CNAP é um banco de dados nacional com informações sobre as entidades de formação técnico-profissional e dos cursos de aprendizagem profissional. As entidades que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional e entidades de prática desportiva das diversas modalidades filiadas ao Sistema Nacional do Desporto e aos sistemas de desporto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios devem se inscrever no referido cadastro, incluindo seus cursos para análise e validação do Ministério do Trabalho, na forma prevista na Portaria do MTE nº 723/2012. A consulta ao cadastro é de acesso livre, via internet,<sup>7</sup> devendo a empresa observar se o curso no qual irá matricular o aprendiz está devidamente validado.

Além disso, a Portaria nº 723/2012 criou o Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional (Conap). Trata-se de uma publicação quadrimestral que possui como principal objetivo orientar as entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, definidas no art. 8º do Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de

6. A legislação de 2000 ampliou o rol de entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, incluindo no art. 430 que a demanda por cursos poderia ser suprida por outras instituições em hipótese de os serviços nacionais de aprendizagem não oferecessem vagas suficientes – a saber: as escolas técnicas de educação e as entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em 2017, a Lei nº 13.420 acrescentou, ainda, a possibilidade de as entidades de prática desportiva das diversas modalidades filiadas ao Sistema Nacional do Desporto e aos sistemas de desporto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios também atuarem como entidades formadoras de aprendizes.

7. Disponível em: <<http://www.juventudeweb.mte.gov.br>>.

2005, e direcionar a elaboração dos programas de aprendizagem profissional. Organizado por famílias ocupacionais, conforme agregação utilizada na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), o Conap enumera as atividades realizadas pelo profissional, especifica requisitos especiais de idade e indica a carga horária mínima e máxima do programa, considerando o nível de complexidade técnica da ocupação.

## 2.1 O Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional (FNAP)

Objetivando aperfeiçoar e promover outras ações em prol da aprendizagem profissional e tendo como diretriz o diálogo social, uma vez que a execução da aprendizagem depende da ação de diversos atores, o Ministério do Trabalho criou, em 2008, o FNAP – por meio da Portaria nº 983, sendo esse normativo atualizado pela Portaria nº 1.339/2012. Este fórum, que é coordenado por tal ministério, objetiva promover o contínuo diálogo entre governos, instituições formadoras, sociedade civil, empregadores, trabalhadores, órgãos de fiscalização, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Ministério Público do Trabalho (MPT), Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e demais atores envolvidos com a aplicação da Lei nº 10.097/2000.

Um dos trabalhos realizados pelo FNAP foi a elaboração do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP), documento que visa identificar e nortear ações importantes para a aprendizagem, definindo atores responsáveis e indicadores como linhas de ação, metas e o devido prazo para seu cumprimento. A primeira versão do documento teve vigência entre 2013 e 2015 e contava com ações que objetivavam: articulação para promover o financiamento da aprendizagem profissional; democratização do acesso; expansão e interiorização da aprendizagem; regulamentação da aprendizagem na administração pública; articulação da CBO e da aprendizagem profissional com a educação profissional e tecnológica; desenvolvimento de plano de comunicação para expansão e divulgação da aprendizagem; instalação de fóruns estaduais de aprendizagem; e articulação das ações da aprendizagem com a Agenda Nacional de Trabalho Decente.

Em 2018, o Ministério do Trabalho, com o apoio do FNAP, publicou a segunda versão do PNAP – por meio da Portaria nº 335, do Ministério do Trabalho (MTb), de 15 de maio de 2018. Tal plano terá vigência até o ano 2022 e é composto por ações, divididas em linhas de ação, metas, estratégias, responsáveis, indicadores, prazos e objetivos. As ações previstas na segunda versão do PNAP são:

- inserir aprendizes no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional;
- inserir adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social no mercado do trabalho por meio da aprendizagem profissional;
- atualizar legislações que tratam sobre a aprendizagem visando criar mecanismos para fortalecer o cumprimento da Lei da Aprendizagem;
- aumentar o número de contratos de aprendizes em âmbito nacional por meio de estratégias de comunicação, divulgação e sensibilização do empresariado;
- ampliar as fontes de financiamento;
- ampliar as vagas de aprendizagem no interior e expandir a oferta de programas de aprendizagem em municípios ainda não atendidos;

- divulgar as boas práticas da aprendizagem profissional e envolver todos os atores interessados com o tema;
- monitorar e divulgar os dados da aprendizagem profissional, realizando uma avaliação quantitativa e qualitativa; e
- atualizar o CNAP.

As ações listadas anteriormente visam contribuir para o alcance da meta global do P NAP, qual seja o aumento de 10% do número de aprendizes contratados, em relação ao ano anterior. Nesse contexto, além das normas e dos institutos criados já citados, o desenvolvimento da aprendizagem profissional no Brasil envolveu diversas atualizações normativas, entre revogações, adequações de texto ou ampliações de dispositivos. Assim, deve-se destacar três importantes atualizações.

A primeira atualização ocorreu em 2012 pela Lei nº 12.594, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), prevendo que as unidades dos serviços nacionais de aprendizagem devem ofertar vagas de aprendizagem para adolescentes integrantes do Sinase, objetivando, assim, a inserção de tais adolescentes no mundo do trabalho e sua possível ressocialização.

A segunda foi no âmbito do Decreto nº 5.598/2005, com a inclusão do art. 23-A, o qual prevê a possibilidade de cumprimento alternativo da cota de aprendizagem profissional para os estabelecimentos contratante cujas peculiaridades da atividade ou dos locais de trabalho constituam embaraço à realização das aulas práticas, permitindo, desse modo, que a atividade prática do aprendiz seja executada em órgãos públicos, organizações da sociedade civil e unidades do Sinase. A medida teve como intuito possibilitar que a cota de aprendizagem profissional fosse cumprida por todos os setores da economia, inclusive aqueles que possuem atividades que são impróprias aos menores de 18 anos. A referida inclusão ocorreu pelo Decreto nº 8.740/2016.

Já a terceira atualização legislativa recente foi a edição do Decreto nº 9.579/2018, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente. O decreto editado em 2018 trouxe para si o disposto no Decreto nº 5.598/2005, revogando-o, mas sem provocar alterações em seu texto que impactassem na aplicação da aprendizagem profissional.

### 3 PANORAMA DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL

#### 3.1 O perfil do aprendiz

A tabela 1 expõe a evolução do estoque de aprendizes de 2005 a 2017, de acordo com a Rais. Observa-se um aumento contínuo do número de aprendizes desde 2005, com exceção para o ano de 2016, em que se notou pequena redução. Importante destacar que, no período de 2014 a 2016, o estoque de aprendizes permaneceu relativamente estável, contrariando a tendência de queda, no estoque total de empregos formais, impulsionada pela crise econômica.

Percebe-se uma predominância de aprendizes na faixa etária de 14 a 17 anos, com exceção do ano de 2017. Os contratos de aprendizes com mais de 24 anos resultam do disposto no art. 428, inciso V da CLT, que não aplica o limite de idade para os casos de aprendizes com deficiência.

TABELA 1  
Evolução do estoque de aprendizes por faixa etária (2005-2017)

Faixa etária	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
14 a 17	57.441	73.120	84.849	96.373	102.843	125.241	159.516	183.178	200.352	221.875	216.239	194.194	180.843
18 a 24	1.933	12.405	26.790	37.502	52.006	67.331	90.933	110.082	125.596	137.817	159.216	172.933	204.150
25 a 29	0	0	1	40	122	158	193	371	447	536	686	625	518
30 a 39	0	0	3	39	139	170	183	392	442	671	783	658	540
40 a 49	0	0	1	16	48	51	67	152	168	289	336	286	214
50 ou mais	0	0	0	3	5	8	12	46	49	102	154	122	73
<b>Total</b>	<b>59.374</b>	<b>85.525</b>	<b>111.644</b>	<b>133.973</b>	<b>155.163</b>	<b>192.959</b>	<b>250.904</b>	<b>294.221</b>	<b>327.054</b>	<b>361.290</b>	<b>377.414</b>	<b>368.818</b>	<b>386.338</b>

Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

Na tabela 2, nota-se um aumento progressivo da participação feminina na aprendizagem profissional desde 2005, chegando em 2017 com 48,5% aprendizes mulheres e 51,5% aprendizes homens.

TABELA 2  
Evolução do estoque de aprendizes por sexo (2005-2017)

Sexo		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Homem	Frequência	36.611	52.348	65.298	75.905	86.055	104.045	133.869	154.125	169.769	187.231	195.352	190.717	198.923
	Proporção (%)	61,7	61,2	58,5	56,7	55,5	53,9	53,4	52,4	51,9	51,8	51,8	51,7	51,5
Mulher	Frequência	22.763	33.177	46.346	58.068	69.108	88.914	117.035	140.096	157.285	174.059	182.062	178.101	187.415
	Proporção (%)	38,3	38,8	41,5	43,3	44,5	46,1	46,6	47,6	48,1	48,2	48,2	48,3	48,5
<b>Total</b>		<b>59.374</b>	<b>85.525</b>	<b>111.644</b>	<b>133.973</b>	<b>155.163</b>	<b>192.959</b>	<b>250.904</b>	<b>294.221</b>	<b>327.054</b>	<b>361.290</b>	<b>377.414</b>	<b>368.818</b>	<b>386.338</b>

Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

Em relação aos contratos de aprendizes com deficiência, a tabela 3 mostra uma movimentação inicial em 2006, que está relacionada com a entrada em vigor da Lei nº 11.180, de setembro de 2005, que determinou que o limite de idade da aprendizagem não se aplica ao aprendiz com deficiência. No período recente, a proporção de aprendizes com deficiência foi em torno de 1%.

TABELA 3

**Evolução do estoque de aprendizes por tipo de deficiência e da proporção de aprendizes com deficiência (2005-2017)**

Tipo de deficiência	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Não deficiente	59.374	84.613	111.414	133.566	154.298	191.817	249.319	291.597	323.834	356.984	372.318	364.225	382.385
Física	-	312	126	202	427	588	772	1.258	1.171	1.476	1.804	1.379	1.245
Auditiva	-	561	63	152	150	245	355	595	634	816	823	804	668
Visual	-	4	6	15	59	52	76	187	313	423	480	460	388
Intelectual (mental)	-	9	18	23	124	205	321	485	978	1.430	1.798	1.790	1.502
Múltipla	-	5	5	6	20	20	19	43	62	104	125	101	76
Reabilitado	-	21	12	9	85	32	42	56	62	57	66	59	74
<b>Total</b>	<b>59.374</b>	<b>85.525</b>	<b>111.644</b>	<b>133.973</b>	<b>155.163</b>	<b>192.959</b>	<b>250.904</b>	<b>294.221</b>	<b>327.054</b>	<b>361.290</b>	<b>377.414</b>	<b>368.818</b>	<b>386.338</b>
<b>PcD (%)</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>

Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: PcD – pessoa com deficiência.

Na tabela 4, apresenta-se o estoque de aprendizes por ocupação em 2017. Observa-se que cerca de 65% do total de aprendizes estão concentrados nas ocupações de auxiliar de escritório e assistente administrativo. Outras ocupações relevantes estão relacionadas a atividades no setor de comércio e indústria.

TABELA 4

**Estoque de aprendizes por ocupação (2017)**

Ocupação (CBO)	Frequência	Proporção (%)
Auxiliar de escritório	169.614	43,9
Assistente administrativo	68.462	17,7
Vendedor de comércio varejista	21.611	5,6
Repositor de mercadorias	20.922	5,4
Mecânico de manutenção de máquinas	11.736	3,0
Alimentador de linha de produção	9.264	2,4
Escriturário de banco	7.285	1,9
Embalador a mão	6.459	1,7
Contínuo	4.747	1,2
Ajustador mecânico	3.448	0,9
Outras	62.790	16,3
<b>Total</b>	<b>386.338</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

### 3.2 O perfil da contratante

A tabela 5 mostra a proporção de aprendizes por tamanho do estabelecimento contratante. Percebe-se que os estabelecimentos que possuem cem ou mais empregados são os que mais contratam aprendizes, uma vez que são também responsáveis por cotas legais mais expressivas. Contudo, verifica-se um aumento na proporção de aprendizes nos estabelecimentos menores, especialmente naqueles de 10 a 19 empregados e de 20 a 49 empregados.

TABELA 5  
Evolução da proporção de aprendizes por tamanho do estabelecimento (2005-2017)  
(Em %)

Número de empregados	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
De 1 a 4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
De 5 a 9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
De 10 a 19	2,7	2,4	2,5	2,6	2,7	2,9	3,3	3,3	3,4	4,0	4,2	4,5	4,6
De 20 a 49	7,8	7,7	7,7	7,8	7,8	7,7	8,5	8,7	8,8	9,7	10,5	10,7	10,9
De 50 a 99	11,4	10,9	11,5	11,4	11,8	10,9	11,2	11,4	11,7	12,0	12,2	12,3	12,7
De 100 a 249	21,6	20,0	18,6	19,1	20,5	21,3	21,2	21,5	22,0	22,3	21,7	21,6	21,8
De 250 a 499	21,9	18,9	19,5	19,8	19,6	18,9	17,9	18,2	16,5	16,2	16,4	17,0	16,4
De 500 a 999	12,0	16,0	16,5	17,2	15,7	15,1	13,8	13,9	15,0	14,3	14,6	14,1	14,3
1.000 ou mais	20,9	22,7	22,4	20,8	20,7	22,1	22,9	21,8	21,6	20,4	19,1	18,6	18,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

Na tabela 6, é possível observar a evolução do cumprimento da cota mínima (5%) pelas empresas de médio e grande porte, conforme determina a Lei nº 10.097/2000. Destaca-se o aumento da taxa de cumprimento das cotas ao longo dos anos, que passou de 6,88% em 2005 para 36,55% em 2017. No entanto, constata-se que o número está muito aquém do determinado pela legislação.

TABELA 6  
Evolução do cumprimento da cota mínima de aprendizagem (2005-2017)

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aprendizes	51.733	75.282	96.572	117.289	136.422	171.369	224.683	255.570	288.415	320.460	336.670	331.346	354.883
Cota mínima (5%)	751.543	790.234	848.066	885.126	908.680	978.139	1.016.680	1.046.589	1.071.842	1.070.009	1.018.092	968.710	971.021
Cumprimento (%)	6,88	9,53	11,39	13,25	15,01	17,52	22,10	24,42	26,91	29,95	33,07	34,20	36,55

Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

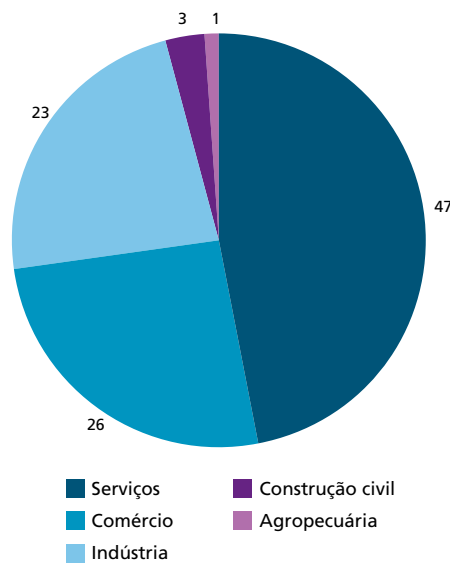


No que se refere aos setores de atividade dos estabelecimentos contratantes, nota-se, no gráfico 1, uma concentração de aprendizes nos setores de serviços (47%), comércio (26%) e indústria (23%).

GRÁFICO 1

### Estoque de aprendizes por setor de atividade do estabelecimento (2017)

(Em %)



Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

## 4 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DOS EGRESSOS DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL

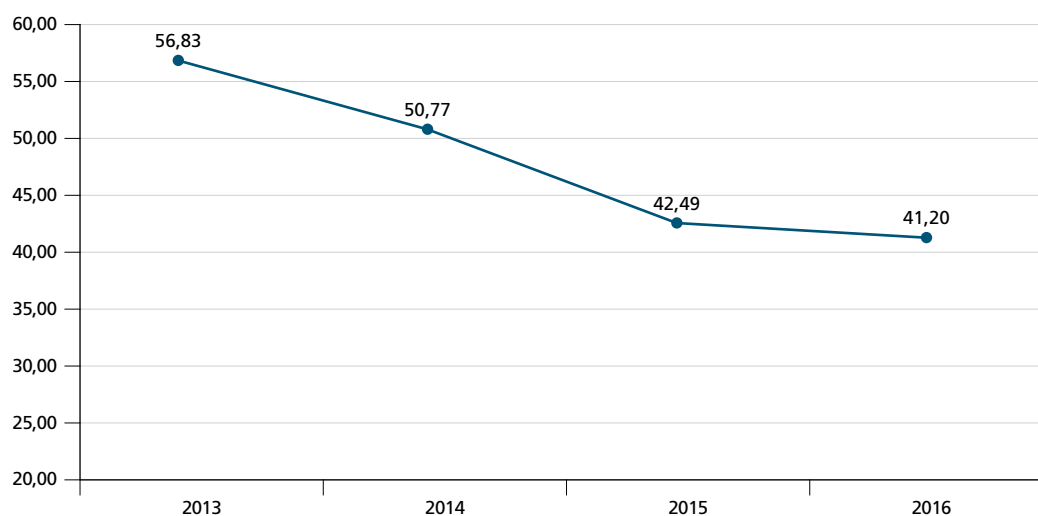
Esta seção visa analisar a trajetória dos egressos dos programas de aprendizagem no mercado de trabalho. Os dados utilizados são provenientes do Caged, que fornece informações sobre a movimentação mensal no mercado de trabalho formal. A metodologia utilizada foi verificar se os aprendizes que terminaram o programa de aprendizagem em determinado ano foram readmitidos no mercado de trabalho formal, em um período de até 23 meses após o término do contrato. A taxa de aproveitamento representa o percentual de admitidos em relação ao total de desligados como aprendizes no período em análise.

O gráfico 2 apresenta a evolução da taxa de aproveitamento, de acordo com o ano correspondente à conclusão do programa de aprendizagem. Percebe-se uma redução contínua da taxa, sendo mais intensificada nos anos de 2014 e 2015, quando também se observou o agravamento da crise econômica no país que resultou na redução da oferta de postos de trabalho.

GRÁFICO 2

**Evolução da taxa de aproveitamento de acordo com o ano de desligamento do aprendiz (2013-2016)**

(Em %)



Fonte: Rais/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

A seguir, apresentam-se dados detalhados a respeito da trajetória dos aprendizes que terminaram o programa em 2016. Observa-se, na tabela 7, que nesse ano registrou-se o desligamento de 297.425 aprendizes. Entre estes, 144.345 foram recontratados após o término de contrato de aprendizagem no período de 2016 a 2017, o que representa uma taxa de aproveitamento de 48,5%. No entanto, importante destacar que cerca de 15% destas pessoas foram recontratadas novamente como aprendizes. Dessa forma, para esta análise, consideraremos apenas aqueles que foram recontratados como não aprendizes, sendo 122.400 pessoas, o que representa uma taxa de aproveitamento de 41,2%. Nesse contexto, entre aqueles que foram admitidos no período, 23,5% foram readmitidos no mesmo estabelecimento em que realizaram o programa de aprendizagem profissional. Já quando analisamos a empresa, esse percentual passa para 26,1%.

TABELA 7

**Trajetoira dos aprendizes desligados em 2016**

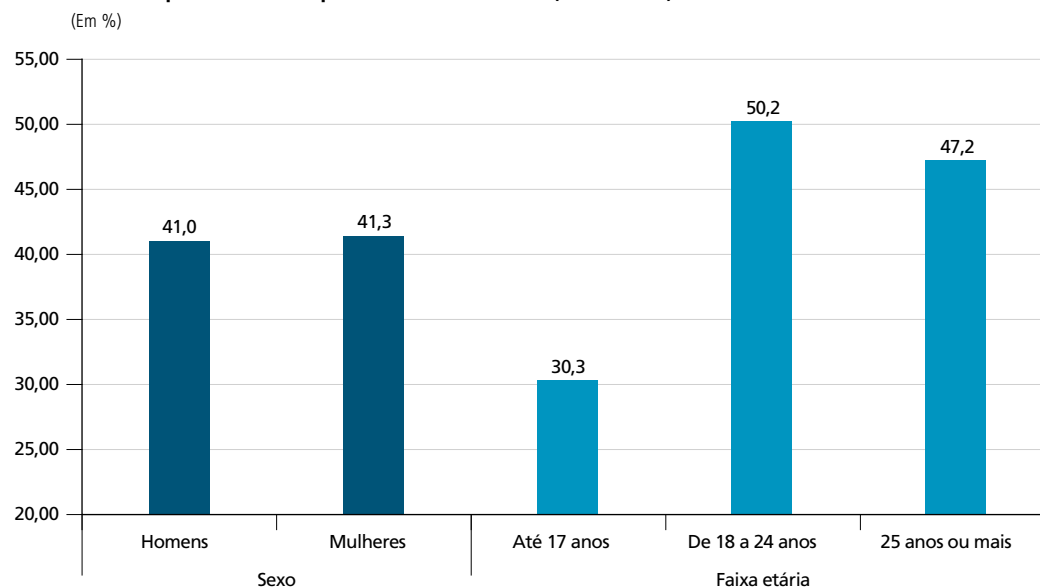
	Frequência	Taxa de aproveitamento (%)
Aprendizes desligados em 2016	297.425	-
Admitidos em 2016 e 2017	122.400	41,2
No mesmo estabelecimento	28.726	23,5
Na mesma empresa	31.973	26,1

Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

O gráfico 3 mostra que não há diferença significativa na taxa de aproveitamento entre homens e mulheres. Já no que se refere à faixa etária, constata-se que os mais jovens (até 17 anos) apresentam um percentual mais baixo de aproveitamento (30,3%), o que pode ser explicado pelo fato de que estes jovens ainda se encontram na escola e,

portanto, buscam menos empregos. No entanto, a faixa etária de 18 a 24 anos é a que apresentou a maior taxa de aproveitamento (50,2%), e a de 25 anos ou mais – que no âmbito do contrato de aprendizagem são as pessoas com deficiência – demonstrou taxa de aproveitamento acima da média (47,2%).

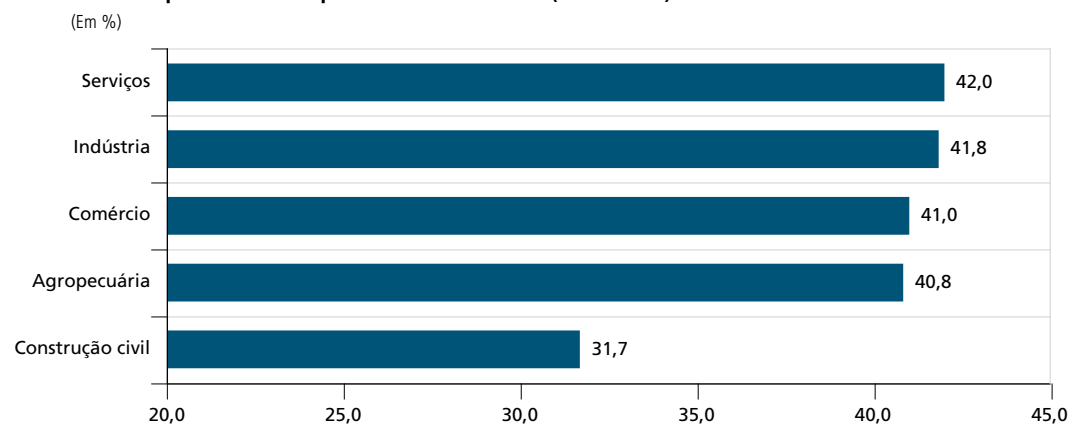
GRÁFICO 3  
Taxa de aproveitamento por sexo e faixa etária (2016-2017)



Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

No que se refere aos setores de atividade das empresas nas quais os aprendizes estavam inseridos, observa-se, no gráfico 4, que aquele em que houve menor taxa de aproveitamento foi o setor da construção civil. Já serviços, indústria, comércio e agropecuária apresentaram taxas em torno da média, sendo o setor de serviços o que teve maior aproveitamento.

GRÁFICO 4  
Taxa de aproveitamento por setor de atividade (2016-2017)



Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

Entre aqueles que foram recontratados após o término do programa de aprendizagem, nota-se que a maioria retornou ao mercado formal em um período de até seis meses (56,5%), havendo uma concentração no primeiro mês (tabela 8).

TABELA 8  
Admissões por faixa de tempo (2016-2017)

	Frequência	Proporção (%)	Proporção acumulada (%)
Até 3 meses	48.456	39,6	39,6
De 4 a 6 meses	20.660	16,9	56,5
De 7 a 12 meses	32.565	26,6	83,1
De 13 a 23 meses	20.719	16,9	100,0
<b>Total</b>	<b>122.400</b>	<b>100,0</b>	-

Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

Em relação à faixa etária na competência do desligamento, verifica-se que os mais jovens (14 a 17 anos) demoram mais para retornar ao mercado de trabalho, o que é esperado, tendo em vista que a maioria ainda se encontra em período escolar (tabela 9). Já para a faixa etária acima de 25 anos, apesar de apresentarem uma taxa de aproveitamento mais baixa, conseguem uma inserção mais rápida, com concentração nos três primeiros meses após o desligamento.

Do total que retornou para o mercado de trabalho, 52% eram homens e não se observa diferença significativa no tempo que homens e mulheres levam para se inserir (tabela 9).

TABELA 9  
Admissões por faixa de empregabilidade, sexo e faixa etária (2016-2017)

Faixas de empregabilidade	Sexo				Faixa etária					
	Homens		Mulheres		14 a 17 anos		18 a 24 anos		25 anos ou mais	
	Frequência	Proporção (%)	Frequência	Proporção (%)	Frequência	Proporção (%)	Frequência	Proporção (%)	Frequência	Proporção (%)
Até 3 meses	24.957	39,2	23.499	40,0	11.640	28,5	36.464	45,0	352	60,5
De 4 a 6 meses	10.570	16,6	10.090	17,2	5.882	14,4	14.677	18,1	101	17,4
De 7 a 12 meses	17.157	26,9	15.408	26,3	12.930	31,7	19.541	24,1	94	16,2
De 13 a 23 meses	11.019	17,3	9.700	16,5	10.356	25,4	10.328	12,7	35	6,0
<b>Total</b>	<b>63.703</b>	<b>100,0</b>	<b>58.697</b>	<b>100,0</b>	<b>40.808</b>	<b>100,0</b>	<b>81.010</b>	<b>100,0</b>	<b>582</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

Por fim, apresenta-se uma análise ocupacional da trajetória dos aprendizes. Verifica-se, na tabela 10, que, entre aqueles que foram admitidos em 2016 e 2017, apenas 15,1% foram recontratados na mesma ocupação que o contrato anterior de aprendizagem. Todavia, quando analisamos a família ocupacional,<sup>8</sup> este percentual sobe para 23%.

8. De acordo com a CBO do Ministério do Trabalho, uma família ocupacional é composta por ocupações que apresentam estreito parentesco tanto em relação à natureza de trabalho quanto aos níveis de qualificação exigidos.

TABELA 10  
Trajetória dos aprendizes desligados em 2016: análise ocupacional

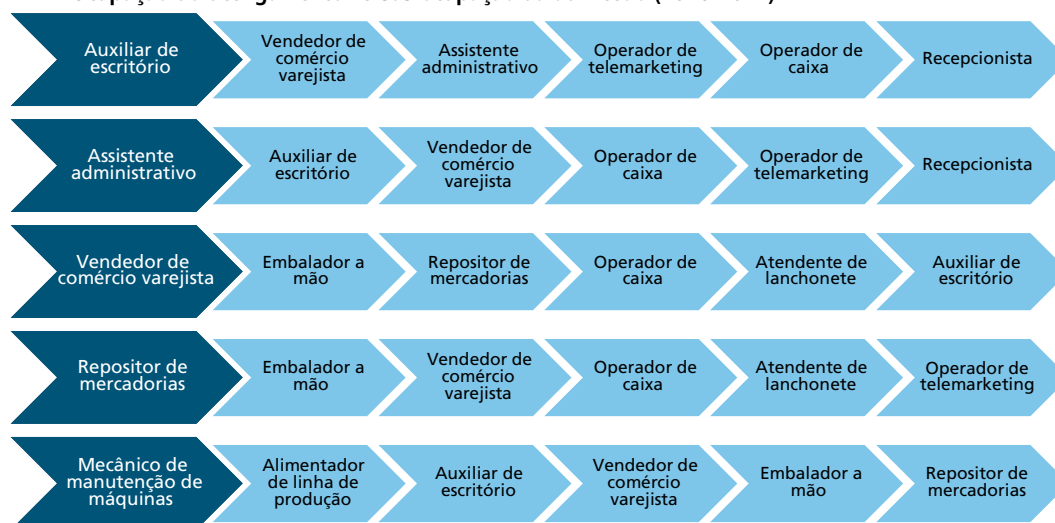
	Frequência	Taxa de aproveitamento (%)
Aprendizes desligados em 2016	297.425	-
Admitidos em 2016 e 2017	122.400	41,2
Na mesma ocupação	18.537	15,1
Na mesma família ocupacional	28.210	23,0

Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

A figura 1 mostra as principais migrações entre ocupações observadas entre aqueles que foram admitidos em uma ocupação distinta da ocupação do contrato de aprendizagem. A primeira coluna representa as ocupações mais representativas dos aprendizes que foram desligados em 2016 e as demais colunas são as principais ocupações das admissões observadas em 2016 e 2017.

De maneira geral, percebe-se que os trabalhadores admitidos se mantêm no mesmo arco ocupacional do programa de aprendizagem realizado ou em ocupações que apresentam habilidades e conhecimentos similares. No caso da ocupação de mecânico de manutenção de máquinas, verifica-se a migração para ocupações distintas, por exemplo, para a área de comércio.

FIGURA 1  
Ocupação do desligamento versus ocupação da admissão (2016-2017)



Fonte: Caged/STRAB-ME.  
Elaboração dos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprendizagem profissional é uma ação que pode beneficiar tanto trabalhadores como empregadores. Do ponto de vista do jovem, a aprendizagem se apresenta como uma primeira oportunidade de trabalho, oportunidade esta que conjuga o respeito por sua condição de pessoa em desenvolvimento, garante seus direitos trabalhistas e previdenciários e ainda estimula o adolescente a continuar seus estudos e o seu desenvolvimento profissional.

Em contrapartida, da perspectiva da empresa, a aprendizagem profissional representa uma possibilidade de aperfeiçoamento de seu capital humano e, conseqüentemente, aumento da produtividade.

Os dados expostos neste artigo demonstram o amadurecimento do instituto da aprendizagem no Brasil do ponto de vista legal, além dos termos quantitativos e qualitativos. Contudo, qualitativamente, observam-se alguns desafios enfrentados na implementação da política.

Verificou-se que cerca de 60% do total de aprendizes estão concentrados em ocupações administrativas. Por um lado, uma formação nesta área permite o aprendizado de habilidades e conhecimentos que podem ser aproveitados em diferentes setores, favorecendo a inserção desse jovem no mercado de trabalho. Por outro lado, os contratos de aprendizagem concentram-se em atividades pouco produtivas e que possibilitam uma perspectiva de crescimento profissional limitada. Observou-se, ainda, que apenas 23% dos aprendizes permanecem na mesma família ocupacional após o término do contrato de aprendizagem.

Outro resultado de destaque diz respeito à baixa permanência do aprendiz na empresa em que realizou o programa. A explicação para tal fato pode residir em desafios impostos pelo próprio trabalhador ou pela empresa. Diante das limitações dos dados quantitativos, faz-se necessário realizar uma análise qualitativa juntos aos atores envolvidos na aprendizagem profissional – trabalhadores, empregadores e entidades formadoras – de modo a compreender melhor tais motivos.

Nesse contexto, o aperfeiçoamento do diálogo social por meio do FNAP torna-se fundamental. O desenvolvimento da segunda versão do PNAP representa um passo importante no sentido de uma construção coletiva que reduza o peso da obrigação legal. Espera-se que a implementação das ações previstas influencie positivamente a qualidade dos cursos ofertados e o alinhamento entre a oferta e a demanda, contribuindo, assim, para a inserção e a permanência dos egressos da aprendizagem no mercado de trabalho.

Diante do cenário apresentado, percebe-se que a aprendizagem evoluiu ao longo dos anos – evoluções legislativas e quantitativas –, tornando-se uma importante ferramenta de inserção protegida no mercado de trabalho, aliada à qualificação profissional para adolescente, jovens e pessoas com deficiência. Porém, em face do potencial ainda não atingido, verifica-se a necessidade de intensificar o fomento da aprendizagem profissional como uma política ativa de emprego, que deve ser construída e aperfeiçoada por meio do diálogo social.

## REFERÊNCIAS

BETCHERMAN, G. *et al.* **A review of interventions to support young workers: findings of the youth employment inventory.** Washington: World Bank, Oct. 2007. (SP Discussion Paper, n. 0715). Disponível em: <<https://bit.ly/2J8hMie>>.

BRASIL. 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), e dá outras providências. Brasília, 23 set. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rk7E8G>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CORSEUIL, C.; FOGUEL, M.; GONZAGA, G. **A aprendizagem e a inserção de jovens no mercado de trabalho**: uma análise com base na Rais. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2016.

URZÚA, S.; PUENTES, E. **La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. (IADB Publications 38038). Disponível em: <<https://goo.gl/6oSoiW>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, maio 1943. Disponível em: <<https://bit.ly/1KAUQ6Y>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, jul. 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/1NqzW6>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, dez. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2NKbJAx>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. Brasília, dez. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2m07HZc>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 983, de 26 de novembro de 2008. Institui o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, com o objetivo de promover o debate sobre a contratação de aprendizes. Brasília, nov. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2XQel4F>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as leis nºs 8.069, 7.560, 7.998, 5.537, 8.315, 8.706, os decretos-leis nºs 4.048, 8.621, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília, jan. 2012a. Disponível em: <<https://bit.ly/1MDuv96>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 723, de 23 de abril de 2012. Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem e dá outras providências. Brasília, abr. 2012b.

\_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 1.339, de 15 de agosto de 2012. Institui o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional. Brasília, ago. 2012c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.740, de 4 de maio de 2016. Altera o Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, para dispor sobre a experiência prática do aprendiz. Brasília, maio 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2WUuVEt>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.420, de 13 de março de 2017. Altera dispositivos da CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para incentivar a formação técnico-profissional de adolescentes e jovens em áreas relacionadas à gestão e prática de atividades desportivas e à prestação de serviços relacionados à infraestrutura, à organização e à promoção de eventos esportivos e dá outras providências. Brasília, mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2FgsroM>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria MTb nº 335, de 15 de maio de 2018. Aprova o Plano Nacional de Aprendizagem. **Diário Oficial**, Brasília, ed. 93, p. 123, 16 maio 2018a. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZwAaa1>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília, 22 nov. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2KVQRb2>>. Acesso em: 21 fev. 2019.



# QUALIFICAÇÃO POR DEMANDA E ROTATIVIDADE: OS EFEITOS DO PRONATEC/MDIC EM NÍVEL DA FIRMA E DO TRABALHADOR

Rodrigo Quintana<sup>1</sup>  
Túlio Cravo<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Existe uma discussão sobre se o aprimoramento de habilidades técnicas em uma empresa pode contribuir para minimizar a rotatividade e aumentar a produtividade. Contudo, evidências empíricas sobre a relação entre aprendizagem e rotatividade ainda são escassas (Chiang, 2004; Corseuil, Pero e Rocha, 2018). O lançamento da versão do Programa Nacional de Ensino Técnico (Pronatec) orientada pela demanda do mercado em 2014, que é a versão do programa que permite às empresas indicar os cursos que alguns de seus funcionários cursam, aumentou as expectativas sobre o impacto de um programa massivo de educação técnica.

Conforme observado na tabela 1, 28,52% das 6.006 empresas que submetem uma demanda de curso obtêm aprovação e 21,38% das vagas demandadas são aceitas. Para os cursos com turmas abertas, 23.619 alunos se inscrevem pelo menos uma vez no programa, mas apenas 55,97% recebem a confirmação da matrícula. Daqueles que recebem uma confirmação de matrícula, 64% completam e 31,62% não completam o curso (tabela 2).

TABELA 1  
Demandas e aprovações de cursos requeridos pelas firmas (2014-2016)

	Demandas	Aprovações	Aprovados (%)
Firmas	6,006	1,713	28,52
Cursos	43,714	6,994	15,99
Vagas	1.087,924	232,605	21,38

Fonte: Pronatec, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).  
Elaboração dos autores.

TABELA 2  
Estudantes que se registraram pelo menos uma vez em cursos requeridos pelas firmas (2015-2016)

Classificação	Percentual	Observações
Registro		23,619
Matrícula	0,5597	13,221
Completo	0,3582	8,463
Incompleto	0,1770	4,181
Sem status	0,2447	577

Fonte: Pronatec/MDIC.  
Elaboração dos autores.

1. Consultor no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *E-mail*: <rodrigoq@iadb.org>.
2. Especialista em mercado de trabalho no BID. *E-mail*: <tcravo@iadb.org>.

As avaliações quase experimentais existentes sobre qualificação profissional orientada pela demanda focam em variáveis padrão de mercado de trabalho: emprego e salários (Corseuil, Foguel e Gonzaga, 2018;<sup>3</sup> O’Connell *et al.*, 2017). No entanto, os autores não analisam o impacto no nível da empresa, nem indicam os identificadores de turmas abertas criadas a partir das demandas da empresa. Nosso capítulo tenta preencher essa lacuna e contribuir para a literatura, uma vez que avalia como o aprimoramento de habilidades técnicas está associado à rotatividade tanto no nível da empresa quanto no nível do trabalhador.

Fazemos essa contribuição a partir do reconhecimento dos identificadores das turmas abertas, de empresas e alunos para 2015 e 2016 para rastrear o histórico de contratação de alunos antes e depois do registro, matrícula e conclusão do programa, incluindo seu tempo no emprego e rotatividade. Dessa forma, procuramos entender se qualificação profissional orientada pela demanda de mercado pode impactar o ciclo de alta rotatividade para empresas e trabalhadores.

## 2 AVALIAÇÕES DO ENSINO TÉCNICO NA REGIÃO E NO BRASIL

A principal conclusão que surge da literatura é que os programas de qualificação orientados à oferta geram resultados heterogêneos (Card, Kluve e Webwe, 2010). A primeira e a maior avaliação aleatória de um programa de qualificação orientado pela oferta nos Estados Unidos indica que ter acesso ao treinamento aumentou a porcentagem de mulheres empregadas em 2,1 pontos percentuais (p.p.) e a de homens, em 2,8 p.p. dezoito meses após o término do programa (Bloom *et al.*, 1993).

Na América Latina, avaliações aleatórias de programas híbridos foram realizadas na Colômbia (Attanasio, Kugler e Meghir, 2011; Attanasio *et al.*, 2015), na República Dominicana (Card *et al.*, 2011; Ibarrarán *et al.*, 2015), no Uruguai (Araya e Rivero, 2016) e na Argentina (Alzúa, Cruces e Lopez, 2015). Em resumo, os estudos indicam que programas de treinamento orientados pela oferta combinados com estágios e aprendizagem geram efeitos positivos, porém heterogêneos, no emprego. Os efeitos variam por gênero no curto prazo, mas mostram algum impacto no longo prazo. Os impactos variados no curto prazo podem ser os resultados do desenho do programa. Alguns programas usam *vouchers* de treinamento, o que dificulta que os alunos encontrem provedores de programas de qualificação. Outros complementam o treinamento com o trabalho, dificultando aos estudantes encontrar uma empresa disposta a oferecer um contrato ou equilibrar a carga de trabalho (J-PAL, 2017).

No Brasil, uma avaliação inicial da versão do Pronatec, orientada pela oferta, que não considera a demanda do mercado, indica que o programa pode ser ineficaz na inserção de trabalhadores desempregados no mercado de trabalho (Barbosa, Porto e Liberato, 2016). O lançamento da versão orientada pela demanda do Pronatec em 2014 pelo MDIC amplia o debate. O’Connell *et al.* (2017) encontram evidências de que permitir

3. Corseuil, Foguel e Gonzaga (2018) avaliam o impacto da qualificação na rotatividade de mão de obra limitada ao contexto da lei de aprendizagem e restrita a jovens trabalhadores sem experiência anterior. Lançada em 2000, a lei concede uma redução de impostos de 6 p.p. na folha de pagamento para empresas que oferecem contratos de até dois anos a jovens de 14 a 24 anos, enquanto promovem qualificação numa sala de aula e local de trabalho.

que os empregadores sinalizem demandas do curso de qualificação profissional aumenta a probabilidade de emprego, mas não induz ganhos salariais consideráveis.

A literatura sobre o impacto do treinamento na rotatividade total é limitada a poucos estudos ao nível do trabalhador (Corseuil, Foguel e Gonzaga, 2018). A análise desses autores é limitada à Lei de Aprendizagem,<sup>4</sup> os quais constatam que um contrato de aprendizagem de dois anos em lugar de subsídios de salários para empresas diminui a rotatividade no nível do trabalhador a curto e médio prazo.<sup>5</sup> Nosso estudo explora ainda mais esse tópico para toda a força de trabalho e estuda pela primeira vez o impacto de um programa de treinamento orientado pela demanda sobre a rotatividade de mão de obra tanto no âmbito da empresa quanto no do trabalhador.

### 3 DADOS E METODOLOGIA

#### 3.1 Dados

A primeira parte do conjunto de dados é dos registros do curso Pronatec/MDIC para o período 2014-2016. A versão MDIC do Pronatec foi lançada em 2014 para alinhar a oferta de cursos à demanda de empresas nos setores de manufatura, comércio e serviços industriais. O protocolo do programa envolve várias etapas, desde o momento em que as empresas e os alunos se candidatam ao programa separadamente até o momento em que os alunos concluem os cursos.

O conjunto de dados do Pronatec/MDIC é complementado pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério de Trabalho (MT), para os anos entre 2011 e 2017, que inclui informações detalhadas sobre o empregador formal e o funcionário (incluindo o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ e o Cadastro de Pessoa Física – CPF), respectivamente) e dados sobre a relação de trabalho (salário, mandato, tipo de emprego, data de contratação e demissão e motivo da demissão). Os dados correspondentes resultam em um banco de dados que nos permite rastrear o emprego e a dinâmica da empresa antes e depois da participação no programa.

#### 3.2 Criação do grupo de controle

Este estudo usa *propensity score matching* (PSM) para criar grupos controle e analisar o que teria acontecido com firmas e trabalhadores que demandam e participam do programa caso não fossem tratados.

##### 3.2.1 Nível da firma

Com o intuito de avaliar o impacto do Pronatec/MDIC nas empresas, fizemos um pareamento a partir da probabilidade de aprovação das firmas, tratadas e não tratadas, de demandar os cursos. O pareamento é realizado a partir de um modelo *logit* que estima

4. A lei estabelece que as empresas podem contratar jovens trabalhadores sob um contrato de aprendizado de até dois anos e indicar quais cursos intensivos em sala de aula eles deveriam tomar em troca de um subsídio salarial. De 2000 a 2005, somente indivíduos de 14 a 17 anos de idade eram elegíveis ao programa. A partir de 2005, indivíduos de 14 a 24 anos se tornaram elegíveis.

5. Após controlar os determinantes da participação no programa, o número de demissões diminui em 37,9% 2-3 anos depois e em 20,9% 3-5 anos depois. Da mesma forma, as admissões foram 16,7% menores do que contratos temporários de 2-3 anos depois e 20,6% menores 4-5 anos depois.

a probabilidade de que a empresa receba tratamento com base em suas características observáveis pré-tratamento, tais como localização, atividade econômica, tamanho da empresa, sexo, raça, ocupação, nível educacional, duração de emprego e salário de seus trabalhadores.<sup>6</sup> Para maximizar a qualidade do pareamento, identificamos grupos de tratamento e controle de firmas com características e densidades de Kernel parecidas (gráfico A.1).

Em seguida, acompanhamos a rotatividade de mão de obra das firmas de 2011 a 2017, para as quais calculamos duas taxas diferentes por estabelecimento  $i$  no final do ano  $t$ .

$$R_{1it} = \left( \frac{H_{it} + S_{it}}{AE_{it}} \right)$$

$$R_{2it} = \left( \frac{H_{it} + S_{it}}{AE_{it}} \right) - abs \left| \left( \frac{H_{it} - S_{it}}{AE_{it}} \right) \right|$$

Em que:

$H_{it}$  = admissões no estabelecimento  $i$  no tempo  $t$ ;

$S_{it}$  = separações no estabelecimento  $i$  no tempo  $t$ ;

$AE_{it} = \frac{(E_{iet} + E_{iet-1})}{2}$  é o número médio de trabalhadores entre dois anos consecutivos no estabelecimento  $i$ , no tempo  $t$ ;

$R_{1it}$  é o fluxo de trabalho ou a taxa na qual os trabalhadores entram e saem de um estabelecimento  $i$  no final do tempo  $t$  (Corseuil *et al.*, 2013); e

$R_{2it}$  é a taxa em que os trabalhadores entram e saem de um estabelecimento  $i$  no final do tempo  $t$ , não por causa de criação ou destruição de vagas (Corseuil *et al.*, 2013).

Em outras palavras, enquanto as duas taxas de rotatividade consideram o fluxo de admissões e separações sobre o estoque médio de trabalhadores entre dois anos consecutivos,  $R_1$  concentra-se no fluxo geral de trabalhadores entrando e saindo das empresas, enquanto  $R_2$  desconta o fluxo causado pela criação líquida de empregos.

### 3.2.2 Nível do trabalhador

Utilizamos uma estratégia semelhante para captar o impacto no nível das firmas e fizemos um pareamento a partir da probabilidade de matrícula no programa de trabalhadores empregados por empresas demandantes matriculados em cursos entre 2015 e 2016, com a probabilidade de trabalhadores empregados por empresas demandantes com características semelhantes que se inscreveram, mas que não se matricularam no programa. O correspondente pareamento é construído com base em um modelo *logit* que captura a probabilidade de um trabalhador ser designado para tratamento, de acordo com suas características de pré-tratamento, como idade, sexo, raça, localização, nível

6. A localização está dividida em regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), e o tamanho da empresa é o número total de trabalhadores por empresa. O nível educacional é dividido por educação primária, secundária e terciária, enquanto a ocupação e a atividade econômica são listadas em um dígito. O salário toma a forma do *log* médio do salário médio mensal entre o ano em que o trabalhador foi admitido e o ano em que foi separado, deflacionado em dezembro de 2016.

educacional, ocupação, atividade econômica e duração no emprego antes do início do curso, salário, número de inscrições e tentativas de matrícula em cursos. O paramento produz grupos de tratamento e controle que têm características e densidades de Kernel semelhantes. O gráfico A.2 mostra que o procedimento de correspondência gerou grupos de controle similares.

Em seguida, seguimos a duração do emprego até 2017. Para estimá-la, calculamos a duração do emprego a partir do momento em que o curso termina até o momento da demissão ou último dia de 2017.<sup>7</sup>

### 3.3 Metodologia diferenças em diferenças

#### 3.3.1 Nível da firma

Para estimar a diferença na rotatividade das firmas que experimentam o tratamento e daquelas que não estão expostas a este, usamos a seguinte especificação:

$$y_{it} = \alpha + \beta \cdot \text{pronatec}_{it} + \gamma \cdot \text{post}_{it} + \delta \cdot \text{pronatec}_{it} * \text{post}_{it} + \varphi_{it} + u_{it}$$

Em que:

$y_{it}$  é a rotatividade depois de aplicar ao programa;

$\text{Pronatec}_{it}$  indica se a firma obtém aprovação de treinamento; e

$\text{Post}_{it}$  considera o período de acompanhamento.

Cada unidade de controle e tratamento tem uma observação antes e uma após o curso. Finalmente, agrupamos o erro em nível do estado  $\varphi_{ij}$  e acrescentamos uma *dummy* de ano para controlar os efeitos na rotatividade derivados de choques econômicos e outros fatores exógenos. Estamos interessados no coeficiente  $\delta$ , que indica o impacto na rotatividade de ter um curso aprovado, usando diferentes subgrupos de trabalhadores com base no *status* da matrícula e na conclusão do curso.

#### 3.3.2 Nível do trabalhador

De maneira semelhante à estratégia utilizada para estimar o impacto no nível das firmas, estimamos a diferença entre a rotatividade dos trabalhadores matriculados ou graduados e aqueles que não foram matriculados ou graduados, e usamos a seguinte especificação:

$$y_{it} = \alpha + \beta \cdot \text{pronatec}_{it} + \gamma \cdot \text{post}_{it} + \delta \cdot \text{pronatec}_{it} * \text{post}_{it} + \varphi_{it} + \theta_{it} + u_{it}$$

Em que:

$y_{it}$  é a duração de emprego após o começo do curso;

$\text{Pronatec}_{it}$  indica se o trabalhador se matricula, ou gradua no curso; e

$\text{Post}_{it}$  considera o período de acompanhamento.

Cada unidade de controle e tratamento tem uma observação antes e uma após o curso. Nossa hipótese é que, enquanto a matrícula possa ter um efeito de acumulação de capital na duração do emprego, a graduação pode ter um efeito adicional de sinalização. Finalmente, agrupamos o erro em nível do estado  $\varphi_{ij}$  e agregamos uma *dummy* mês-ano

7. A rotatividade é alta no Brasil e dados censurados podem não mudar os resultados. Usar dados até 2017 nos permite aplicar uma linha de tempo mais longa para essa análise.

usando a data de formação. Estamos interessados no coeficiente  $\delta$ , que indica o impacto na duração de emprego de ter participado no Pronatec.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Efeitos de ter um curso aprovado em nível de firma

No nível da firma, resultados mostram que ter um curso aprovado não está associado a uma mudança na rotatividade de mão de obra das firmas ao considerar todos os trabalhadores ou não candidatos. Contudo, diferenças surgem quando analisamos subgrupos de trabalhadores que se inscrevem, se matriculam ou completam os cursos, assim como quando consideramos diferentes horizontes de tempo.

Mais especificamente, ter um curso aprovado está correlacionado com um aumento no fluxo de trabalho (R1) e na rotatividade de trabalho (R2) de 0,27 e 0,25, respectivamente, ao considerar trabalhadores que se inscrevem no Pronatec (tabela 3). Ou seja, para cada 100 trabalhadores empregados em dois períodos consecutivos após a intervenção, 27 e 25 trabalhadores são contratados ou demitidos, respectivamente, quando uma firma tem uma demanda de curso aprovada.

$$\text{Taxa de rotatividade 1: } R_{1it} = \left( \frac{H_{it} + S_{it}}{AE_{it}} \right)$$

$$\text{Taxa de rotatividade 2: } R_{2it} = \left( \frac{H_{it} + S_{it}}{AE_{it}} \right) - \text{abs} \left| \left( \frac{H_{it} - S_{it}}{AE_{it}} \right) \right|$$

TABELA 3

#### Resultados de rotatividade (R1 e R2) antes e depois da demanda do curso

Variável	R1	R2
Todos os trabalhadores (emprego médio anual 275.47)		
did_post	-0,022	-0,029
Observações: 4,672	(0,60)	(0,50)
Trabalhadores não inscritos (emprego médio anual 263.68)		
did_post	-0,03	-0,03
Observações: 4,656	(0,50)	(0,41)
Trabalhadores inscritos (emprego médio anual 23.43)		
did_post	0,27***	0,25***
Observações: 2,432	(0,00)	(0,00)
Matriculados (emprego médio anual 20.23)		
did_post	0,18***	0,16***
Observações: 2,161	(0,001)	(0,001)
Formados (emprego médio anual 15.93)		
did_post	0,12***	0,13***
Observações: 1,860	(0,02)	(0,009)

Fonte: Pronatec/MDIC.

Elaboração dos autores.

Obs.: \*\*\* significativo em 1%; \*\* significativo em 5%; \* significativo em 10%.

A rotatividade média, no entanto, pode esconder o processo de ajuste em uma firma. Um olhar mais próximo mostra que o ajuste na rotatividade não é imediato e diminui com o tempo. No primeiro ano após a demanda do curso, o diferencial de rotatividade de mão de obra entre firmas cuja demanda foi aprovada e aquelas que não o foram não muda consideravelmente para trabalhadores matriculados e formados. No segundo ano, as diferenças na rotatividade aumentam consideravelmente para os trabalhadores matriculados e formados nas firmas cujo curso é aprovado, para depois diminuir na mesma magnitude durante o terceiro ano (tabela 4).

Esses resultados sugerem que ter um curso aprovado tem efeitos colaterais sobre os trabalhadores que participam do programa. Dois anos depois de ter um curso aprovado, alguns trabalhadores podem se mudar para firmas mais produtivas, forçando as empresas aprovadas a ajustar sua força de trabalho no terceiro ano. Alternativamente, o incremento de rotatividade pode estar associado com firmas demitindo trabalhadores menos produtivos e retendo trabalhadores mais produtivos treinados pelo Pronatec. Se o incremento no segundo ano de fato melhorar a produtividade das firmas cuja demanda é aprovada requerirá de mais pesquisa.

TABELA 4  
Resultados da rotatividade (R1 e R2) antes e depois da demanda do curso

Matriculados		
R1		
T1-T0	T2-T1	T3-T2
0,07	0,10***	-0,22*
R2		
T1-T0	T2-T1	T3-T2
0,06	0,14*	-0,21*
Formados		
R1		
T1-T0	T2-T1	T3-T2
0,09	0,08***	-0,12
R2		
T1-T0	T2-T1	T3-T2
0,08	0,15**	-0,16**

Fonte: Pronatec/MDIC.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: \*\*\* significativo em 1%; \*\* significativo em 5%; \* significativo em 10%.

## 4.2 Efeitos da matrícula e graduação do curso em nível do trabalhador

Encontramos evidência de que os trabalhadores que se matriculam em um curso cujo empregador exige e obtém aprovação permanecem em média 8,89 meses mais do que os trabalhadores da mesma firma que não se matricularam (tabela 5). Um trabalhador, porém, que conclui o curso permanece em média 3,36 meses menos do que os trabalhadores da mesma firma que não concluem o curso.

TABELA 5  
Resultados do tempo de emprego antes e depois do curso

Se matriculado						
Tempo de emprego depois	Coefficiente	Erro-padrão	<i>t</i>	<i>P</i> > <i>t</i>	[95% intervalo de confiança]	
matrícula	-2,90	1,39	-2,08	0,051	-5,81	0,015
post	-23,19	1,91	-12,15	0,000	-27,18	-19,19
Pronatec*post ( $\delta$ )	8,89***	1,83	4,85	0,000	5,06	12,72
_cons	47,55	1,27	37,53	0,000	44,90	50,20
Observações	5,741					
Se graduado						
Tempo de emprego depois	Coefficiente	Erro-padrão	<i>t</i>	<i>P</i> > <i>t</i>	[95% intervalo de confiança]	
formação	5,22	1,35	3,88	0,001	2,38	8,06
post	-11,93	1,93	-6,18	0,000	-16,00	-7,86
Pronatec*post ( $\delta$ )	-3,36**	1,65	-2,04	0,057	-6,84	0,12
_cons	23,96	0,97	24,82	0,000	21,93	26,00
Observações	3,420					

Fonte: Pronatec/MDIC.

Elaboração dos autores.

Obs.: \*\*\* significativo em 1%; \*\* significativo em 5%; \* significativo em 10%.

Os efeitos gerais em nível da firma e do trabalhador são semelhantes aos de Rasul *et al.* (2017). Os autores descobriram que a duração média de emprego dos beneficiários de um programa de subsídio salarial de seis meses em troca de qualificação no trabalho é de 8,9 meses. E que os trabalhadores que obtêm certificados de treinamento recebem mais ofertas de emprego, sugerindo que os trabalhadores formados acabam saindo porque recebem melhores oportunidades por causa dos certificados. Da mesma forma, eles também mostram que as firmas passam por um ajuste de estoque da força de trabalho que se estabiliza no longo prazo, uma vez que o tamanho da firma em Uganda não muda 3,5 anos após o término do subsídio.

Confirmar que os trabalhadores que completam o curso de fato recebem ofertas de emprego requerirá de mais pesquisa. Nós fornecemos análise inicial sobre como os trabalhadores se comportam depois de completar o curso. Isso pode dar uma dica de por que os trabalhadores formados permanecem no emprego por menos meses. Na próxima seção, replicamos o PSM e as diferenças em diferenças usadas até em nível de trabalhador graduado para entender os efeitos depois de terminar o curso e sair do emprego.

### 4.3 Efeitos da conclusão do curso depois da demissão

A partir da demissão, os trabalhadores que concluem o curso ficam, em média, 1,03 mês menos desempregados em relação aos que não concluem o curso (tabela 5). O fato de terem passado menos tempo desempregados após a demissão pode indicar que os trabalhadores que concluem o curso procuram outras oportunidades de emprego ou recebem mais ofertas de emprego, como no caso de Resul *et al.* (2017). Esse resultado pode sugerir que a conclusão do curso pode sinalizar maior acúmulo de habilidades no mercado do que apenas ter sido matriculado.



TABELA 6  
Resultados do tempo de desemprego depois do curso até 2017

	Se graduado				
	Coefficiente	Erro-padrão	z	P>t	[95% intervalo de confiança]
Tempo desempregado (meses)	-1,03***	0,16	-6,28	0,000	-1,35 -0,71
Observações	3,422				

Fonte: Pronatec/MDIC.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: \*\*\* significativo em 1%; \*\* significativo em 5%; \*significativo em 10%.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No nível da firma, ter cursos aprovados está associado a um aumento na rotatividade para os trabalhadores participantes. A cada 100 trabalhadores contratados em dois períodos consecutivos, 27 e 25 trabalhadores matriculados são admitidos ou separados após a demanda do curso. Esse ajuste não é imediato. A diferença na rotatividade é apenas maior no segundo ano após a demanda do curso e diminui no terceiro ano. Esses resultados sugerem que são necessários dois anos para que as firmas substituam trabalhadores improdutivos por trabalhadores produtivos após a aprovação da demanda.

No nível do trabalhador, a duração no emprego dos trabalhadores que se matriculam em cursos demandados por seus empregadores aumenta em 8,89 meses. No entanto, a conclusão do curso pode induzir os trabalhadores a permanecerem 3,36 meses a menos. A partir do momento em que o trabalhador é separado do emprego, os que terminam tendem a permanecer desempregados, em média, 1,03 mês menos.

Os resultados combinados sugerem que a rotatividade, tanto no nível da firma quanto no nível do trabalhador, é induzida em diferentes graus pelo treinamento orientado pela demanda. Os trabalhadores que se matriculam ficam mais tempo e os que concluem o curso saem mais cedo, fazendo que as firmas ajustem seu estoque de mão de obra. No entanto, não está claro se os graduados saem porque sinalizam o acúmulo de habilidades e, portanto, recebem melhores ofertas de emprego, conforme Rasul *et al.* (2017) sugerem que acontece em Uganda, ou porque buscam melhores oportunidades de emprego para obter seu ganho de produtividade.

Finalmente, o fato de apenas um ministério usar a demanda das empresas para orientar a qualificação dos seus beneficiários de 21 ministérios elegíveis oferece uma oportunidade. Os modelos orientados pela demanda podem ser mais custo-eficientes em melhorar a rotatividade de mão de obra no longo prazo,<sup>8</sup> um fenômeno que pode estar em detrimento ao potencial de produtividade do trabalho nas firmas do país.

8. É fundamental entender que alguns programas orientados pela oferta têm objetivos sociais em que esta afirmação pode não se aplicar, tais como a reinserção de pessoas que foram privadas de liberdade, segurados, entre outros.

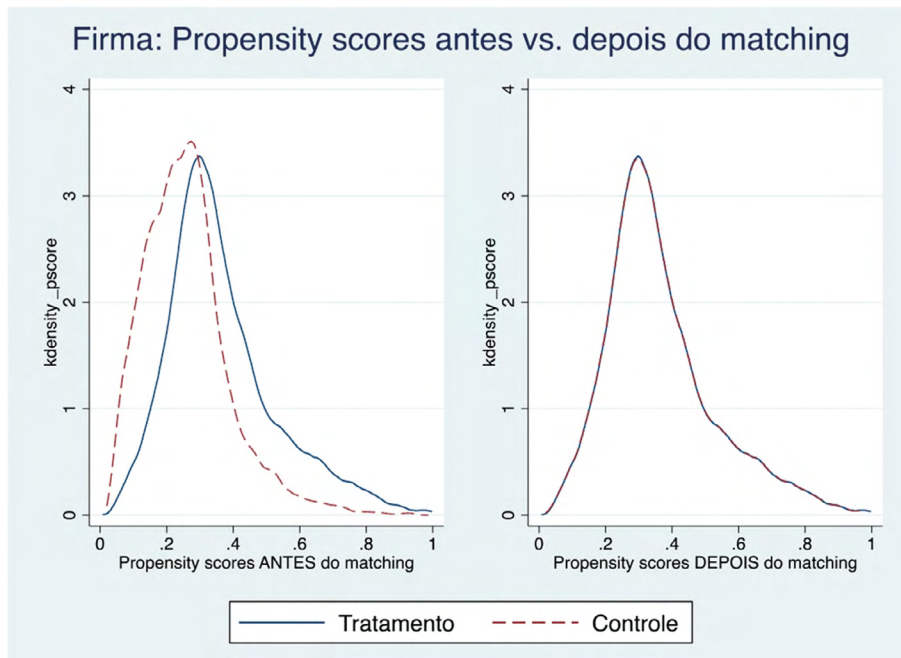
## REFERÊNCIAS

- ALZÚA, M. L.; CRUCES, G.; LOPEZ, C. **Youth training programs beyond employment: experimental evidence from Argentina**. Argentina: Cedlas, 2015. (Working Paper, n. 177).
- ARAYA, F.; RIVERO, J. I. **Impact of a work-study programme for teenagers: evidence from a randomized controlled trial**. 2016.
- ATTANASIO, O. *et al.* **Long term impacts of vouchers for vocational training: experimental evidence for Colombia**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2015. (NBER Working Paper, n. 21390).
- ATTANASIO, O.; KUGLER, A.; MEGHIR, C. Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 3, n. 3, p. 188-220, 2011.
- BARBOSA, F.; PORTO, R.; LIBERATO, D. **Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.
- BLOOM, H. *et al.* **The national JTPA study: title II-A impacts on earnings and employment at 18 months**. Abt Associates Inc. Research and Evaluation Report Series 93-C. Washington: U.S. Department of Labor, 1993.
- CARD, D. *et al.* The labor market impacts of youth training in the Dominican Republic. **Journal of Labor Economics**, v. 29, n. 2, p. 267-300, 2011.
- CARD, D.; KLUVE, J.; WEBER, A. Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. **The Economic Journal**, v. 120, p. F452-F477, 2010.
- CHIANG, H. Learning by doing, worker turnover, and productivity dynamics. **Econometric Society 2004 Far Eastern Meetings**, n. 593, 2004.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; GONZAGA, G. **Apprenticeship as a stepping stone to better jobs: evidence from Brazilian matched employer-employee data**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2018.
- CORSEUIL, C. H.; PERO, V. L.; ROCHA, L. P. **Turnover, learning by doing, and the dynamics of productivity in Brazil**. Brasília: Ipea, 2018. (Discussion Paper, n. 231).
- CORSEUIL, C. H. *et al.* **Youth labor market in Brazil through the lens of the flow approach**. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2013. (Proceedings of the 41st Brazilian Economics Meeting from the Brazilian Association of Graduate Programs in Economics).
- IBARRARÁN, P. *et al.* **Experimental evidence on the long-term impacts of a youth training program**. Bonn: IZA, 2015. (Discussion Paper, n. 9136).
- J-PAL – JAMEEL POVERTY ACTION LAB. **Skills for youth program**. Cambridge: 2017. (Review Paper).
- O'CONNEL, S. *et al.* **Can business input improve the effectiveness of worker training? Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC**. Washington: World Bank, 2017. (Policy Research Working Paper, n. 8155).
- RASUL, I. *et al.* Tackling youth unemployment: evidence from a labor market experiment in Uganda. Londres: LSE, 2017. (Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, n. 64).

## ANEXO A

GRÁFICO A.1

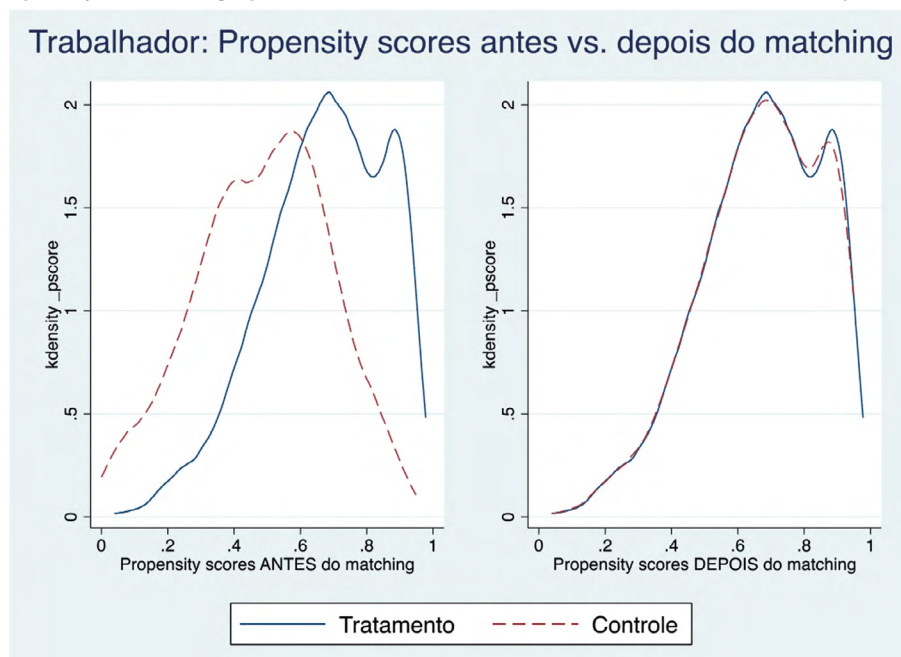
**Propensity scores dos grupos de tratamento e controle das firmas antes e depois do PSM**



Fonte: Pronatec/MDIC.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.2

**Propensity scores dos grupos de tratamento e controle dos trabalhadores antes e depois do PSM**



Fonte: Pronatec/MDIC.  
Elaboração dos autores.





# ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

## **O COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS**

Diogo de Carvalho Antunes

Bruna Ranção Conti

## **PANORAMA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Sibelle Cornélio Diniz

Victoria Maria Rocha



# O COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

Diogo de Carvalho Antunes<sup>1</sup>  
Bruna Ranção Conti<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2003, foi resultado da pressão da sociedade civil organizada em torno do tema, somada à disposição do governo recém-empossado em atender a essa demanda (Silva, 2018a; Silva, Cunha e Silva, 2018). O nascimento da Senaes é, portanto, participativo. Desde então, essa mesma lógica foi adotada no planejamento e na implementação das políticas públicas de economia solidária em nível federal, com a criação de um Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) atuante e a realização de três conferências nacionais sobre o tema (2006, 2010 e 2014), além de uma constante interlocução entre representantes governamentais e sociedade civil (Silva, Cunha e Silva, 2018; Silva, 2018b; Alencar e Silva, 2013). É nesse cenário que o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) começou a ser gestado.

Tema que já vem sendo debatido desde meados do século XX em diversos países (Stelzer, Todescat e Gonçalves, 2016), o comércio justo é um movimento que propõe priorizar o bem-estar de produtores e consumidores nas relações comerciais, por meio de mecanismos que asseguram o preço justo, a sustentabilidade social, econômica e ambiental, o acesso ao mercado por parte de pequenos produtores, o desenvolvimento local, a transparência e o respeito à diversidade, entre outras questões. Este movimento, pela semelhança entre os princípios, confluiu com o movimento de economia solidária no Brasil, atuando na busca por uma política pública que conjugasse o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários e a promoção dos mecanismos do comércio justo (Gomes e Mendonça, 2016). Essa atuação resultou na inclusão na agenda de políticas públicas federais do tema do comércio justo e solidário (CJS), ao qual a Senaes dedicou esforços que serão abordados neste texto.

1. Analista técnico de políticas sociais do Ministério do Trabalho, atualmente lotado na seção de economia solidária da Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro (SRTE/RJ). *E-mail*: <diogocantunes@gmail.com>.

2. Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). *E-mail*: <bruna.conti@unirio.br>.

Este trabalho tem por objetivo traçar um histórico do desenvolvimento da política de comércio justo e solidário no governo federal desde 2003, data da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. O método utilizado, além da revisão bibliográfica, foi a pesquisa a partir de documentos oficiais produzidos sobre a política, seja diretamente pela Senaes, seja por organizações da sociedade civil ligadas ao tema no país.

Trata-se de um exercício inicial de pesquisa e reflexão sobre uma política pública inovadora e recente, motivado pela constatação de que não há um exercício acadêmico de sistematização e análise sobre o assunto. Também foi uma motivação a participação de um dos seus autores na Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário,<sup>3</sup> instituída em 2014, por meio da Portaria nº 1.780, do ministro do Trabalho e Emprego. A proposta foi compartilhar essa reflexão e trazer algumas provocações para a discussão com a comunidade acadêmica e com os atores interessados na política de comércio justo e solidário no Brasil.

## 2 A ENTRADA DO COMÉRCIO JUSTO NA AGENDA FEDERAL

O início da década de 2000 marca um período importante para a entrada da economia solidária na agenda de políticas públicas do governo federal (Nagem e Silva, 2013). Organizando-se desde a década de 1990, o movimento de economia solidária brasileiro tem no primeiro Fórum Social Mundial, em 2001, um marco para a sua consolidação. Neste momento, é criado o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, composto por doze organizações nacionais relacionadas ao tema. Este grupo passa a realizar reuniões plenárias do movimento social, que resultam na criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, em 2003 (Brasil, 2012c; Silva, 2018a).

É também em 2001 que se inicia a construção do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (Faces) do Brasil, plataforma que reúne organizações da sociedade civil, associações de produtores e representantes governamentais com a missão de “fomentar a construção do comércio justo e solidário, como instrumento de uma economia inclusiva, solidária e sustentável” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 56). O Faces do Brasil viria a se formalizar como uma organização não governamental em 2004. A organização se destacou na reconceituação do comércio justo no país, atuando “de forma articulada com as propostas dos movimentos sociais brasileiros que procuravam respostas para seus problemas de sustentabilidade econômica, principalmente as da Economia Solidária e da Agricultura Familiar” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 57). Essa aproximação gerou o conceito de comércio justo e solidário, que enfatizou a importância da autogestão na forma de organização dos atores envolvidos.

Esses movimentos começam a buscar uma interlocução com os órgãos governamentais, encontrando eco no governo federal a partir de 2003, ano de início do primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa articulação resultou na criação da Senaes e do CNES, em 2003. O Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, que dispunha sobre a estrutura regimental do MTE, criou a Coordenação Geral de Comércio Justo e Crédito

3. Diogo de Carvalho Antunes Silva atuou na Secretaria Nacional de Economia Solidária entre 2013 e 2016 e foi nomeado, em 2018, como representante titular da Subsecretaria de Economia Solidária na Comissão Nacional de Cadastro, Informação e Comércio Justo e Solidário.



entre as unidades organizacionais da Senaes. Também incluiu entre as competências da secretaria a de “promover a expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético” (Brasil, 2003).

Nesse momento, o comércio justo entra oficialmente na agenda de políticas públicas do governo federal. Esse movimento é reforçado com a inclusão do tema no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com a ação *promoção do consumo ético e comércio justo*, que contava com uma previsão orçamentária da ordem de R\$ 9.011.204, em valores da época, para execução no período de 2004 a 2007 (Brasil, 2004, p. 434).

A inclusão do tema na agenda é consolidada na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2006, cujo documento final destaca que entre as prioridades da política deve estar:

a criação de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, que terá, entre outras, as seguintes ações articuladas: I. promoção da qualificação; II. Sistema de garantia (com o reconhecimento da certificação pública e gratuita, selo, marca e outros mecanismos criados pelas redes e fóruns de Economia Solidária) dos produtos e serviços (a exemplo da certificação participativa de produtos agroecológicos, semente crioula e outros produtos agroextrativistas); III. Garantia de logística para o armazenamento e distribuição, com especial atenção para as localidades de difícil acesso; IV. Multiplicação dos espaços de comercialização, reduzindo a ação de intermediários; V. promoção e apoio a ações educativas de comunicação permanente e estímulo ao consumo responsável e solidário, inclusive a criação de mecanismos participativos para discutir e definir preços justos; VI. desburocratização do acesso à formalização dos empreendimentos, incluindo a emissão de documentos fiscais, adequação às regras da vigilância sanitária e redução da carga tributária (nas esferas de governo) que incide sobre a produção e prestação de serviços na Economia Solidária (Brasil, 2006, p. 67-68).

Com o comércio justo e solidário sendo incluído como prioridade estratégica para a Política de Economia Solidária, contando com ação no plano plurianual e uma posição no organograma da Senaes, estava preparado o terreno para a implementação de uma política pública de apoio e fomento ao tema. A próxima seção busca identificar o que foi realizado nesse sentido.

## 2.1 Desenvolvimento da política pública nacional de comércio justo e solidário

Após um momento de euforia, com o reconhecimento por parte da sociedade civil e do governo da necessidade de uma política de comércio justo e solidário, ambos se viram na tarefa desafiadora de planejar e implementar de forma conjunta uma política complexa, que misturava aspectos privados (comercialização, consumo, organização dos produtores etc.) e públicos (regulação, assessoramento técnico, fomento). Diante desses desafios, o processo de elaboração e implementação se mostrou mais demorado e irregular do que o previsto. O componente de fomento à comercialização, de execução mais simples, avançou mais rapidamente. Por sua vez, o componente da regulação do sistema de comércio justo e solidário, de maior complexidade, andou a passos mais lentos. Além disso, contradições na estrutura de governo e também no movimento social influenciaram a dinâmica das atividades.

## 2.2 Os anos de 2003 a 2007: aprendizado, experimentação e diálogo

Embora tenha sido instituída em meados de 2003, a Senaes só passou a ter orçamento próprio em 2004, vendo-se diante de uma ampla gama de demandas por políticas públicas de economia solidária (Silva, 2018b). Destarte, um dos primeiros passos da secretaria foi realizar, no âmbito do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), o primeiro mapeamento nacional de empreendimentos e entidades de apoio da economia solidária, iniciado em 2004 e concluído em 2005. Tal iniciativa permitiu ter um diagnóstico sobre o público-alvo da política, os empreendimentos, sua produção e suas necessidades. Vale ressaltar que, após o mapeamento, a Senaes identificou a comercialização como “o desafio maior a ser superado para garantir a viabilidade econômica dos empreendimentos solidários” (Mendonça, 2011, p. 60). Isso porque 72% dos empreendimentos mapeados declararam a comercialização entre as principais dificuldades enfrentadas. Essa constatação reforçou a importância do tema do comércio justo e solidário nas políticas públicas de economia solidária.

A Senaes também enfrentou desafios nos anos iniciais relacionados ao fato de abordar uma política inédita no ambiente institucional do então MTE. A estrutura administrativa do ministério levou algum tempo para incorporar a secretaria no seu funcionamento, o que se traduziu em dificuldades no quadro de pessoal, na infraestrutura física e na adaptação aos mecanismos de planejamento do governo federal. Soma-se a isso o fato de os anos iniciais do primeiro mandato de Lula serem marcados por um rigoroso ajuste fiscal, que limitou a capacidade de ação da política. Diante disso, os anos de 2003 a 2006 formam um período sobretudo de aprendizado e adaptação para a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Brasil, 2012; 2008).

Dentro dessas limitações, as primeiras ações da Senaes na área do CJS se concentraram em dois eixos: fomento, incluindo ações de apoio à comercialização direta, principalmente por meio de feiras de economia solidária; e regulação, com a instituição de mecanismos participativos para definição de diretrizes e orientação da política.

O apoio a feiras de economia solidária foi uma das principais atividades da secretaria na ação de Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo do PPA 2004-2007. Em parceria com a Fundação Banco do Brasil e com o Instituto Marista de Solidariedade, entre outras organizações, a Senaes apoiou mais de 3 mil empreendimentos, por meio de eventos e espaços de comercialização dos produtos da economia solidária, entre 2004 e 2007 (Brasil, 2008). De acordo com o Estudo do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (FACES do Brasil e Ecosol Base, 2016, p. 20), as feiras foram o destaque entre as ações de promoção e fomento ao CJS no primeiro PPA. O Caderno da Conferência Temática de Comercialização Justa e Solidária, realizada em 2010, afirma que, além de estimular o desenvolvimento local, “este processo tem contribuído na geração de ferramentas metodológicas no controle e na garantia da produção agroecológica como os sistemas participativos de garantia (SPG), tendo os EES do setor de artesanato uma importante estratégia no processo” (CNES, 2010, p. 40).

O apoio às feiras evoluiu na direção de um programa de fomento, que contou com um termo de referência para orientar a organização de feiras de economia solidária, um modelo único de plano de trabalho e cronograma para envio de propostas, a organização de um calendário nacional de feiras de economia solidária, a criação de uma identidade visual nacional para divulgação das feiras, a Campanha Nacional de Mobilização – economia solidária: outra economia acontece, entre outros instrumentos (Brasil 2012c, p. 195).

No que diz respeito aos mecanismos de definição da política, em 2005, a Senaes colaborou para a criação do Grupo de Trabalho de Produção, Comercialização e Consumo Solidário (GT-PCCS), um espaço de interlocução entre governo, organizações e empreendimentos solidários, visando promover uma política nacional para o CJS (Mascarenhas, 2007). Em 2006, a secretaria organizou a primeira audiência pública para tratar do tema, na qual se decidiu que o GT-PCCS seria oficializado como um grupo de trabalho interministerial, “com a missão de formular, de maneira articulada com as bases dos movimentos sociais, uma normativa pública de regulamentação do Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 59). Tais espaços foram também resultado da demanda de um coletivo de organizações que já vinham se reunindo para o debate sobre uma norma pública para o CJS. O colegiado interministerial foi denominado GT-Sistema e contou com a participação do Faces do Brasil, com a organização da Ecojus Brasil, com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e com representantes governamentais.<sup>4</sup>

Construir coletivamente um sistema nacional de comércio justo e solidário, algo pioneiro no mundo, demonstrou-se uma tarefa bastante complexa. Embora já houvesse um entendimento básico sobre a necessidade da política e sobre o conceito de CJS, os posicionamentos sobre como seria implementada tal política, muitas vezes, não foram convergentes. Na parte da regulação, por exemplo, foram propostos três possíveis arranjos institucionais para o sistema, com diferenças sobre quem seriam os atores responsáveis pela normatização e pela acreditação e como seria o sistema de garantia (Mascarenhas, 2007, p. 199). No que tange à ênfase da política,

os participantes do Grupo de Trabalho do SCJS, ficaram por um bom período aprofundando sobre qual ênfase focaria melhor – uma concepção de Comércio Justo como forte componente de política de fomento ou um Sistema com forte apelo aos critérios, parâmetros e indicadores de práticas (Faces do Brasil e Ecosol Base, 2016, p. 25).

Havia ainda o desafio de reunir os atores interessados em âmbito nacional e debater as propostas apresentadas. Tal preocupação levou à realização de diversos encontros dos grupos de trabalho, seminários, conferências e audiências públicas. Em 2006 também foi realizada a I Conferência Nacional de Economia Solidária, que, como visto na seção anterior, trouxe em seu documento final alguns elementos consensuais sobre o SCJS. Um documento de consenso mínimo foi apresentado pelo GT-Sistema no mesmo ano, intitulado *Documento base sobre Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário*.<sup>5</sup> Nele, se definia o conceito de comércio justo e solidário, seus sete princípios, a motivação do SCJS, seus possíveis benefícios e os componentes do sistema (normas, monitoramento, controle e marca). Esse documento foi discutido em diversas bases, o que gerou uma proposta de instrução normativa para o sistema, que passou por um período de consulta

4. De acordo com Gomes e Mendonça (2016, p. 59), os representantes governamentais foram a Senaes, a Secretaria de Agricultura Familiar e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, além do Sebrae Nacional. Uma das organizações da sociedade civil, a Ecojus Brasil, se chamava anteriormente Organização dos Produtores Familiares do Comércio Justo e Solidário. Em alguns documentos, aparece o nome antigo.

5. Disponível em: <<http://twixar.me/7RNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

pública em 2007.<sup>6</sup> Tal proposta também teve de passar pelos órgãos governamentais envolvidos, e foi discutida no Conselho Nacional de Economia Solidária.

Entre 2007 e 2008, a Senaes apoiou um projeto realizado pelo Faces do Brasil para teste de adesão de 25 empreendimentos econômicos solidários aos critérios e princípios definidos para o sistema. O resultado levou a uma revisão no funcionamento proposto, demonstrando a necessidade de que o sistema tivesse mais ênfase no fomento aos empreendimentos, visto que vários não atingiram os critérios propostos.<sup>7</sup>

A partir de 2007, a Senaes tem um incremento significativo no seu orçamento, que permite à secretaria expandir suas políticas (Silva, 2018b). Após quatro anos de existência, há também uma evolução institucional, com a consolidação do órgão na estrutura do Ministério do Trabalho, a efetivação do Conselho Nacional de Economia Solidária e a realização de parcerias com diversos órgãos públicos (Brasil, 2012c). O Plano Plurianual 2008-2011 manteve o programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com uma ação de “Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários”.

### 2.3 Os anos de 2008 a 2015: avanços irregulares na implementação da política de CJS

Após um período de experimentação no fomento à comercialização justa e solidária e de um intenso processo participativo na regulação do SCJS, a política pública de economia solidária avançou na sua implementação, expandindo os instrumentos na área do fomento e desenvolvendo, ainda que de modo errante, as ferramentas de regulação do sistema.

No campo do fomento à comercialização, em 2008, a Senaes lançou a Chamada Pública 001/2008, para *organização nacional de comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários*. O resultado da chamada foi um convênio celebrado com o Instituto Marista de Solidariedade, no valor de aproximadamente R\$ 6 milhões, cujas metas podem ser visualizadas no quadro 1.

QUADRO 1

#### Metas do projeto nacional de comercialização solidária no Brasil (Convênio Senaes 702019/2008)

1	Apoiar a estruturação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCSJ) no Brasil.
2	Promover a divulgação e comercialização dos produtos e serviços dos EES em feiras de economia solidária nas modalidades: microrregionais, estaduais, nacionais, internacionais, temáticas (setoriais) e/ou permanentes.
3	Viabilizar a formação de 1.250 agentes sobre comercialização solidária em 35 eventos nacionais, regionais e estaduais.
4	Realizar diagnósticos e levantamento de informações sobre comercialização solidária no Brasil.
5	Estruturar e funcionar o projeto de comercialização solidária no Brasil.
6	Organizar a produção, o comércio justo e solidário e o consumo responsável.

Fonte: Sistema de convênios do governo federal.  
Elaboração dos autores.

6. As fontes que descrevem esse processo são dispersas e de difícil localização, pelo fato de a maioria dos documentos se relacionarem a organizações hoje extintas ou cujos *websites* encontram-se inoperantes, a exemplo da Faces do Brasil. O relato aqui apresentado se baseou principalmente em Gomes (2007), Amorim ([s.d]) e Mascarenhas (2007).

7. Relato realizado por integrantes da Comissão Nacional de Cadastro, Informação e Comércio Justo e Solidário, em sua II Reunião, nos dias 13 e 14 de dezembro de 2017.

Como se observa, o projeto contemplou elementos de fomento à comercialização (meta 2), de assessoramento aos empreendimentos (metas 5 e 6), de apoio à regulação do SCJS (metas 1 e 4) e de divulgação do comércio justo e solidário em âmbito nacional (meta 3). Para ilustração, entre os resultados do projeto, estão um manual sobre o SCJS, mais de cem feiras de economia solidária, diversos seminários sobre comercialização solidária, além do Seminário Nacional do SCJS, em maio de 2010, uma série de materiais de divulgação sobre o CJS e o assessoramento a mais de setenta empreendimentos econômicos solidários para acesso a mercados institucionais. O último relatório de execução do projeto relata um contingente de 29.892 pessoas e 17.497 empreendimentos econômicos solidários alcançados nas atividades promovidas (IMS, 2013).

Em 2011, a Senaes foi inserida no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o que proporcionou a expansão de seu orçamento e de suas ações. A participação da economia solidária no plano foi estruturada em quatro eixos, sendo o quarto a *organização da comercialização solidária* (Brasil, 2012a). No campo do fomento à comercialização, a secretaria lançou, em 2012, a primeira chamada pública de apoio a redes de empreendimentos econômicos solidários para a produção, a comercialização e o consumo solidários. O termo de referência da Chamada Pública 004/2012 destaca que essa iniciativa foi estruturada para atender a diversas reivindicações apresentadas na II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010. Entre essas reivindicações, diversas traziam a necessidade de instrumentos de apoio à comercialização justa e solidária por meio da organização dos empreendimentos em rede (Brasil, 2012b). O edital de redes, de acordo com os então dirigentes da Senaes, mobilizou onze projetos, com um total de R\$ 29.148.184 em recursos, beneficiando “180 empreendimentos organizados em 46 redes de cooperação, com 43.628 participantes diretos” (Silva e Schiochet, 2013, p. 76).

No aspecto da regulação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário houve avanços, mas não com a mesma velocidade. Somente em 2008 foi definido um termo de referência que daria a base para elaboração da legislação sobre o SCJS. Este termo ainda seria discutido no Conselho Nacional de Economia Solidária, para encaminhamento em 2009 à Casa Civil com proposta de apresentação de projeto de lei (CNES, 2010). Foi apenas em novembro de 2010 que esta proposta se converteu em legislação, com o Decreto nº 7.358, que “Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências” (Brasil, 2010). Passaram-se, portanto, mais de quatro anos entre a criação do GT-Sistema (abril de 2006) e a efetivação da legislação sobre o comércio justo e solidário (novembro de 2010).

O Decreto nº 7.358/2010 foi uma das maiores conquistas da política de comércio justo e solidário. O documento definiu oficialmente os conceitos de CJS e empreendimento econômico solidário, algo inédito na legislação brasileira. Também estabeleceu o SCJS no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, definiu os objetivos do sistema, agregando fomento, certificação e divulgação, estabeleceu sua Comissão Gestora Nacional com presença majoritária de representantes da sociedade civil, entre outras questões.

O decreto, contudo, ainda precisaria ser regulamentado em outras legislações, como demonstra o relatório de avaliação do Faces do Brasil:

foi apontado que o decreto é um ordenamento geral, que trata da instituição do Sistema, seu papel na coordenação das políticas de reconhecimento e fomento ao CJS, e da criação da Comissão Gestora Nacional – CGN. O decreto não inclui os princípios e critérios do CJS (o que foi questionado por alguns membros, e avaliado como positivo por outros), os quais ainda necessitam ser garantidos no processo de implementação, que deverá ser regulamentado por futuras resoluções (FACES do Brasil, 2010).

Como será tratado mais adiante, essa regulamentação só viria a se efetivar em 2014. Antes disso, em agosto de 2012, a Senaes lançou a Chamada Pública 002/2012, com os objetivos de fortalecer a identidade nacional de comércio justo e solidário, apoiar a gestão da comissão gestora nacional do SCJS, estruturar o serviço de certificação solidária, organizar o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), apoiar a organização da rede nacional de certificadoras em CJS, entre outros (Brasil, 2012a). Esta chamada apoiaria quatro propostas, divididas em duas modalidades, expressas no quadro 2.

QUADRO 2

**Propostas previstas na Chamada 002/2012**

Modalidade A – Desenvolvimento e aplicação de metodologias que assegurem aferir e reconhecer práticas de comércio justo e solidário nos empreendimentos econômicos solidários, nas seguintes metodologias.	
Declaração de conformidade de fornecedor ou atestação de primeira parte ou reconhecimento por esse edital de declaração de conformidade coletiva (DCC).	Proposta selecionada: Xique-Xique – Associação de Comercialização Solidária – proposta 042060/2012.
Declaração de conformidade por avaliação de pares ou atestação de segunda parte ou conhecida por sistema participativo da garantia (SPG).	Proposta selecionada: não houve proposta selecionada.
Declaração de conformidade por avaliação de pares ou atestação de segunda parte ou conhecida por sistema participativo da garantia (SPG).	Proposta selecionada: Instituto Morro da Cutia de Agroecologia (IMCA) – proposta 042511/2012.
Modalidade B	
Ações de suporte e integração nacional: apoio operacional e logístico às atividades da Comissão Gestora Nacional do SCJS; mobilização para adesão ao SCJS por parte de governos e sociedade civil; apoio à organização da rede Certsol, constituída por entidades parceiras que desenvolvem as referidas metodologias; suporte à estruturação do cadastro dos participantes e práticas do SCJS (Cadsol); divulgação do CJS e organização de um seminário internacional.	Proposta selecionada: Faces – proposta 041090/2012.

Fonte: Brasil (2012a).  
Elaboração dos autores.

A partir do resultado dessa chamada, houve uma aceleração na implementação do SNCJS. Um dos exemplos pode ser visto nas reuniões da comissão gestora nacional do sistema, que tinha sido implementada em 2010, mas só a partir de 2013 conseguiu realizar suas reuniões regularmente, com o apoio do projeto aprovado na modalidade B (FACES do Brasil, 2016). O projeto desenvolveu ainda um termo de referência para contrato comercial de base justa e solidária, uma identidade visual, com o selo do comércio justo e solidário lançado em 2015, além de diversos eventos de promoção e mobilização de atores para adesão ao SCJS.

O projeto do Instituto Morro da Cutia permitiu o desenvolvimento, o teste e a aplicação da metodologia de certificação de terceira parte, desenvolvida de forma

participativa com EES previamente selecionados em conjunto com consultores contratados, responsáveis pela facilitação do processo, compilação e análise dos dados existentes e levantados em relação à certificação, gerando documentos, instrumentos e procedimentos validados permanentemente pelos EES.

O projeto da Associação Xique-Xique permitiu o desenvolvimento do que é considerado o primeiro passo do sistema de certificação, a Declaração de Conformidade de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL), uma espécie de avaliação coletiva na qual o empreendimento declara suas informações, indica se quer participar do SCJS e é avaliado por uma comissão estadual ou municipal, que decide sobre a sua aprovação para integrar o Cadsol. A Associação Xique-Xique também forneceu treinamento e mobilizou em diversos estados as comissões responsáveis pela avaliação dos empreendimentos inscritos no Cadsol.<sup>8</sup>

O Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários, por sua vez, foi o aspecto que mais se desenvolveu na implementação da política de CJS. A necessidade do desenvolvimento desse cadastro foi identificada pela Comissão Gestora Nacional do Sistema, que constatou que o sujeito da política pública, o empreendimento econômico solidário, precisava de um instrumento de reconhecimento público desta condição, o que o habilitaria a pleitear a certificação de comércio justo e solidário. Tendo em vista as constatações dos projetos de desenvolvimento das metodologias de certificação, muitos empreendimentos não conseguiriam, em um momento inicial, cumprir com os critérios definidos pelo CJS. A certificação DCSOL seria uma forma de reconhecimento mais básico de que o empreendimento atende aos princípios da economia solidária.

Em março de 2014, após incidência da CGN-SCJS, o Ministério do Trabalho lançou uma portaria instituindo o Cadsol. Este normativo foi atualizado em 19 novembro do mesmo ano, com a Portaria MTE nº 1.780, para detalhar o funcionamento do sistema, diante das constatações da metodologia que estava sendo aplicada pela Xique-Xique em parceria com o Faces do Brasil. Enquanto isso, o MTE desenvolveu o sistema do cadastro, pelo qual o empreendimento acessa uma plataforma *on-line* e se autocadastra, tendo suas informações enviadas para análise por uma comissão estadual ou municipal de cadastro, informação e comércio justo e solidário, referente ao seu território. Essa comissão é composta por representantes de empreendimentos, entidades de apoio e fomento e órgãos governamentais locais responsáveis pela área de economia solidária. Destaca-se que o Cadsol mobilizou também a área de informações da Senaes, pois este utilizou como base inicial os empreendimentos identificados no Mapeamento 2009-2013 do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).<sup>9</sup> Após isso, o Cadsol passou a ser a principal fonte de informações sobre a existência e as características dos EES no Brasil. O sistema se tornou operante em 2015.

Em dezembro de 2014, após um hiato de quatro anos do decreto de instituição do SCJS, é lançada a Portaria MTE nº 2.060, que “institui os princípios, critérios,

8. Informações sobre os resultados do convênio entre Senaes/MTE e Associação Xique-Xique podem ser encontradas no Portal de Convênios do governo federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), na seção acesso livre, inserindo-se o número 774491/2012. O projeto do IMCA tem o número 774489/2012 e o projeto do Faces do Brasil, o número 774488/2012.

9. Para mais informações sobre os resultados do Sies, ver Silva (2017).

sistema de avaliação de conformidade e os mecanismos de gestão do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário – SCJS” (Brasil, 2014). Esta portaria organiza o processo de certificação em comércio justo e solidário, reconhecendo as três metodologias de avaliação da conformidade: a realizada por organismos participativos de avaliação da conformidade (Opac), a realizada por organismos de avaliação da conformidade por terceira parte (OAC 3ª Parte) e a realizada por organismos coletivos autogestionários de controle social da conformidade (OCACS). Essas organizações poderiam avaliar os empreendimentos e emitir o Certificado de Conformidade do Comércio Justo e Solidário (Certsol). A portaria também institui o Cadastro Nacional do Comércio Justo e Solidário com a função de identificar, registrar e oferecer uma base de dados e informações sobre as categorias de participantes do SCJS. Pela portaria, caberia à Senaes planejar e executar as ações necessárias à estruturação e ao aperfeiçoamento do sistema, celebrar parcerias para promoção deste, desenvolver o sistema informatizado do SCJS, dar suporte logístico e de secretaria executiva à CGN do sistema, entre outras questões.

O ano de 2015 foi de maturação dos convênios celebrados pelos editais de redes e do SJCS, com a apresentação de resultados por parte das organizações apoiadas e a renovação de algumas parcerias. Paralelamente, a Senaes realizou três reuniões da CGN-SCJS, apoiou a criação das comissões estaduais de cadastro, informação e comércio justo e solidário e continuou desenvolvendo o sistema informatizado do Cadsol, que passou por uma série de problemas técnicos durante a sua implementação. Tal processo de estabilização do sistema tornou visíveis as dificuldades de atendimento dos requisitos estabelecidos pela Senaes por parte da empresa contratada pela coordenação geral de informática do MTE para o seu desenvolvimento. Essas dificuldades, somadas à limitação na disponibilidade de técnicos na Senaes e na área de informática do ministério, impediram que fosse desenvolvido o outro sistema informatizado, previsto na Portaria MTE nº 2.060/2014, que daria sustentação ao funcionamento do SCJS.

As ações efetivadas no período de 2008 a 2015 deixam evidente que a Política de Economia Solidária e, especificamente, a Política Nacional de Comércio Justo e Solidário passaram por um amadurecimento à época, com a expansão dos instrumentos de fomento e a definição dos instrumentos de regulação do CJS. Mantida essa trajetória, provavelmente nos anos seguintes seriam colhidos os frutos de uma notável evolução na comercialização dos empreendimentos econômicos solidários e da esperada implementação de um sistema de certificação e promoção do comércio justo e solidário. Entretanto, o ano de 2015 já trazia o prenúncio de uma desaceleração dessas políticas. O fim do Plano Brasil sem Miséria, somado ao ajuste fiscal promovido no primeiro ano do segundo governo Dilma e às crises política e econômica do período, afetou diretamente as políticas nacionais de economia solidária.



### 3 OS ANOS DE 2016 A 2018: ESTAGNAÇÃO E MANUTENÇÃO EM NÍVEIS MÍNIMOS DA POLÍTICA DE COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO

O ano de 2016 marca um período de grande instabilidade e de ruptura política no Brasil, o que afeta sobremaneira a atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. A redução de seu orçamento, já iniciada em 2015, se aprofunda, desencadeando um período classificado por Silva (2018b) de “crise de paradigma” para a temática da economia solidária no governo federal. Paralelamente, com a derrubada do governo eleito de Dilma Rousseff, toda a equipe de direção da Senaes foi trocada. Isso levou a uma paralisação das agendas em andamento, até que a nova equipe pudesse se familiarizar com o tema. O Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, trouxe uma nova estrutura regimental para o Ministério do Trabalho, na qual a Senaes teve uma diminuição no seu *status*, passando a ser uma subsecretaria. Os departamentos de fomento à economia solidária e de estudos e divulgação são extintos como estrutura, permanecendo as coordenações-gerais que se encontravam abaixo no organograma. A coordenação-geral de comércio justo e crédito perde o termo comércio justo, passando a se chamar coordenação-geral de crédito e finanças solidárias. Contudo, a promoção do comércio justo e solidário permanece entre as competências da Senaes.

Após uma mobilização do Conselho Nacional de Economia Solidária e a colaboração da nova diretoria, a Senaes ainda consegue lançar em 2017 um novo edital de fomento e fortalecimento de redes de cooperação, constituídas por empreendimentos econômicos solidários, dando continuidade mínima à política de fomento à comercialização solidária, tendo em vista a redução significativa dos recursos em relação ao edital anterior.<sup>10</sup> No fim de 2017, são celebradas as primeiras parcerias relativas ao edital. Destaca-se que este é o único edital lançado diretamente pela Senaes no período.

É no campo da regulação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário que a estagnação é mais significativa. A Portaria MTE nº 2060/2014 seria posteriormente acompanhada de um novo edital para acreditação dos organismos de avaliação da conformidade nas três metodologias, dando início aos processos de certificação de empreendimentos (Faces do Brasil, 2016). Este edital, inicialmente, foi postergado devido às limitações de pessoal na Senaes disponível para a sua organização e também à iminência de uma nova legislação que tratasse das parcerias entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, que entraria em vigor em janeiro de 2016.<sup>11</sup> Posteriormente, com as mudanças na Senaes, a paralisação nas reuniões da Comissão Gestora Nacional e a priorização de outras temáticas na pauta de demandas do Conselho Nacional de Economia Solidária, o edital sai da agenda de curto prazo da subsecretaria.

Com o encerramento do prazo do convênio entre Senaes e Faces do Brasil, a Comissão Gestora Nacional do SCJS não realiza novas reuniões desde janeiro de 2016. O efeito dessa paralisação foi minorado pela realização, em 2017 e 2018, de três reuniões da Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário (criada pela Portaria MTE nº 1.780/2014), que conta em parte com membros da CGN-SCJS.

10. O edital pode ser encontrado em: <<http://twixar.me/DYNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

11. Mais informações sobre o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil podem ser obtidas em: <<http://twixar.me/ZYNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

Entretanto, a ausência de uma pessoa de referência no tema do CJS na subsecretaria e de servidores dedicados à política, somada ao encerramento dos convênios da Chamada 002/2012, deixa o tema da certificação no SCJS paralisado no governo federal.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar um esforço de resgate do histórico da Política Nacional de Comércio Justo e Solidário. A pesquisa realizada revelou que, embora esta política tenha um caráter inovador no Estado brasileiro, ainda não há uma produção acadêmica que busque a sistematização de uma série de documentos, evidências e resultados produzidos no âmbito de sua execução. Este trabalho se propõe a subsidiar e provocar o debate em torno do tema, além de promover o resgate histórico de um grande esforço coletivo, que envolveu governo e movimentos sociais na coprodução de uma política pública durante cerca de quinze anos.

A constatação principal é que, no período abordado, houve avanços significativos na estruturação de uma Política Nacional de Comércio Justo e Solidário, principalmente no fomento à comercialização solidária e na construção participativa dos mecanismos de regulação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Contudo, não se pode dizer que o Brasil possui hoje um sistema operante de CJS, nos termos do que a construção coletiva definiu: “sistema ordenado de parâmetros que visa promover as práticas de relações comerciais mais justas e solidárias, articulando e integrando os empreendimentos econômicos solidários e seus parceiros colaboradores em todo o território brasileiro” (Brasil, 2014). O principal gargalo observado foi a dificuldade de implementar os mecanismos de certificação previstos na política.

Seria imprudente apontar as causas diretas dessa incompletude. Porém, após uma análise do processo de construção da política e levando-se em conta também a participação de um dos autores em um pequeno período de sua execução, podem-se trazer algumas provocações ao debate. Um dos elementos que podem ter dificultado a implementação completa do SCJS foi o excesso de planejamento e discussão dos elementos de regulação do sistema. Passaram-se quase dez anos desde a criação do grupo de trabalho encarregado de apresentar uma proposta e a efetivação do decreto e da portaria que efetivaram esta regulamentação. É evidente que, diante da complexidade e do caráter inovador dessa parte da política e dos efeitos que poderia causar uma regulamentação com lacunas, governo e sociedade civil buscaram o diálogo intenso para desenvolver em detalhes, testar e aprimorar as ferramentas construídas. Entretanto, há que se avaliar o custo de não colocar esses instrumentos em prática e o risco de que a agenda perdesse fôlego diante da instabilidade política, o que de fato aconteceu.

Outro elemento que pode ter contribuído para a dificuldade de implementação da política foi a ausência de servidores públicos que pudessem acumular o conhecimento construído e desenvolver o trabalho técnico cotidiano necessário para o desenvolvimento desses instrumentos. Enquanto o fomento à comercialização, parte da política que mais avançou, tinha na Secretaria Nacional de Economia Solidária toda a equipe do Departamento de Fomento à Economia Solidária para a sua execução, a parte de regulação da política ficou predominantemente concentrada no titular da Coordenação-Geral de Comércio Justo e Crédito e nos membros da sociedade civil dos colegiados criados.

A Política Nacional de Comércio Justo e Solidário hoje se encontra em uma situação contraditória. Em parte, colhe resultados do que foi desenvolvido nos últimos quinze anos, em parte, encontra-se paralisada diante da instabilidade política dos últimos anos. Contudo, ainda é possível dar continuidade e implementar de forma completa o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, dependendo do cenário dos próximos anos.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.

AMORIM, R. **O processo de construção do comércio justo e solidário – CJS**. Brasília: Instituto Marista de Solidariedade; Secretaria Nacional de Economia Solidária; Ministério do Trabalho e Emprego, [s.d]. Disponível em: <<http://twixar.me/dPNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do ministério do trabalho e emprego, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <<http://twixar.me/CVNn>>. Acesso em: 12 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://twixar.me/NVNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007: Anexo II – Programas de Governo**. Brasília: MP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008: ano-base 2007**. Brasília: MP, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2006.

\_\_\_\_\_. **Chamada pública 002/2012 – Senaes/MTE: apoio ao sistema nacional de comércio justo e solidário por meio do reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário**. Brasília: MTE; Senaes, 2012a. Disponível em: <<http://twixar.me/JNNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública 004/2012 – Senaes/MTE – Anexo I: termo de referência para o edital de apoio e fortalecimento às redes de cooperação constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários**. Brasília: MTE; Senaes, 2012b. Disponível em: <<http://twixar.me/JNNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: MTE; Senaes, 2012c.

\_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 2.060, de 30 de dezembro de 2014. Brasília: MTE, 2014. Disponível em: <<http://twixar.me/4NNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

CNES – CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., Brasília, Distrito Federal, **Anais...** Brasília: CNES, 2010. (Caderno Temático).

FACES DO BRASIL – FÓRUM DE ARTICULAÇÃO DO COMÉRCIO ÉTICO E SOLIDÁRIO DO BRASIL. **Relatório assembleia ordinária e extraordinária Faces do Brasil – 24 a 26 de novembro de 2010**. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de execução do convênio 774488/2012 (2016)**. Disponível nos anexos da prestação de contas do convênio 774488/2012. Disponível em: <<http://twixar.me/rCNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FACES DO BRASIL – FÓRUM DE ARTICULAÇÃO DO COMÉRCIO ÉTICO E SOLIDÁRIO DO BRASIL; ECOSOL BASE – COOPERATIVA CENTRAL BASE DE APOIO DO SISTEMA ECOSOL NO DF. **Estudo do sistema nacional de comércio justo e solidário**: com foco no desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária de promoção do comércio justo e solidário no âmbito do governo federal. Faces do Brasil, 2016.

GOMES, R. **Proposta de instrução normativa do sistema de comércio justo e solidário**. Relato publicado em *website*, 15 maio 2007. Disponível em: <<http://twixar.me/gcNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

GOMES, R.; MENDONÇA, H. Modelo jaboticaba: sistema brasileiro de comércio justo e solidário (SCJS). *In*: STELZER, J.; GOMES, R. (Orgs.). **Comércio justo e solidário no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: UFSC, 2016.

IMS – INSTITUTO MARISTA DE SOLIDARIEDADE. **Projeto nacional de comercialização solidária**: 20º relatório de atividades – IV trimestre de 2013 (convênio 702019). Brasília: IMS, [s.d.]. Disponível em: <<http://twixar.me/gcNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MASCARENHAS, G. C. C. **O movimento do comércio justo e solidário no Brasil**: entre a solidariedade e o mercado. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MENDONÇA, H. Comércio justo e economia solidária no Brasil e o papel da política pública na sua promoção. **Boletim Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 49, 2011.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no plano Brasil sem miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 54, 2013.

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

\_\_\_\_\_. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2367).

\_\_\_\_\_. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

STELZER, J.; TODESCAT, M.; GONÇALVES, E. N. O projeto ilha rendada e o comércio justo: princípios normativos, práticas e desafios. *In*: STELZER, J.; GOMES, R. (Orgs.). **Comércio justo e solidário no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: UFSC, 2016.

# PANORAMA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Sibelle Cornélio Diniz<sup>1</sup>  
Victoria Maria Rocha<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas décadas recentes, as práticas da economia solidária ganharam visibilidade no Brasil, em termos das políticas públicas. No âmbito do estado de Minas Gerais, foram percebidos importantes avanços, como a Lei nº 15.028, de 19 de janeiro de 2004, regulamentada em 2008 (Decreto estadual nº 44.898), que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária (Pefeps) no estado de Minas Gerais. Em 2015, foi elaborado o Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária em Minas Gerais pelo Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária (FMEPS), envolvendo os empreendimentos, as entidades de apoio e os gestores públicos. Diversas prefeituras desenvolvem programas específicos voltados à economia solidária, embora o alcance e a perenidade dessas ações ainda não tenham sido totalmente documentados.

Este texto busca discutir a trajetória da economia solidária no estado de Minas Gerais nos últimos quinze anos, considerando o papel desempenhado pelos diversos atores envolvidos e visando estabelecer um comparativo com o panorama nacional. A segunda seção traz uma caracterização dos empreendimentos econômicos solidários (EES), enquanto a terceira apresenta um histórico das ações de apoio e fomento no âmbito estadual. Por fim, é apresentada, na quarta seção, uma breve conclusão e discussão dos resultados.

---

1. Professora adjunta no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG).

2. Graduanda em ciências econômicas na Face/UFMG.

## 2 CARACTERIZAÇÃO DOS EES EM MINAS GERAIS

Esta seção busca caracterizar a economia solidária em Minas Gerais a partir de informações do Segundo Mapeamento Nacional de EES,<sup>3</sup> realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) entre 2009 e 2013 e que constitui o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies). É importante destacar, contudo, que o Sies apresenta lacunas e deve ser analisado tendo em consideração o desafio de se mapear a economia solidária.<sup>4</sup> A base de dados do Sies é composta por 171 questões que abrangem aspectos diversos dos empreendimentos (Brasil, 2011).

Em Minas Gerais, o segundo mapeamento foi realizado entre 2010 e 2012 e abarcou 1.188 empreendimentos no estado. Desses, 607 (51,1%) se organizavam em grupos informais (gráfico 1). No cenário nacional, dos 19.708 empreendimentos mapeados, 6.018 eram grupos informais (30,5%), percentual inferior ao encontrado no estado.

A maior parte dos empreendimentos do estado se localizava em área urbana (599), enquanto 375 atuavam apenas no meio rural e 214 exerciam atividades em áreas rurais e urbanas. O percentual de EES em áreas urbanas em Minas Gerais, 50,4%, era bastante superior ao encontrado para o país, 34,8%, o que se relaciona às atividades principais desenvolvidas pelos empreendimentos. Como é possível verificar nos gráficos 2A e 2B, o percentual de sócios de empreendimentos ligados à agricultura familiar e assentados da reforma agrária no estado era inferior ao encontrado para o Brasil. Por sua vez, os grupos de artesãos e artistas representavam maior parcela do total de Minas Gerais em relação ao país.

3. Os EES são organizações "a) coletivas – organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes etc.; b) cujos participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; c) permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas; d) que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real; e e) que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário" (Brasil, 2012, p. 121).

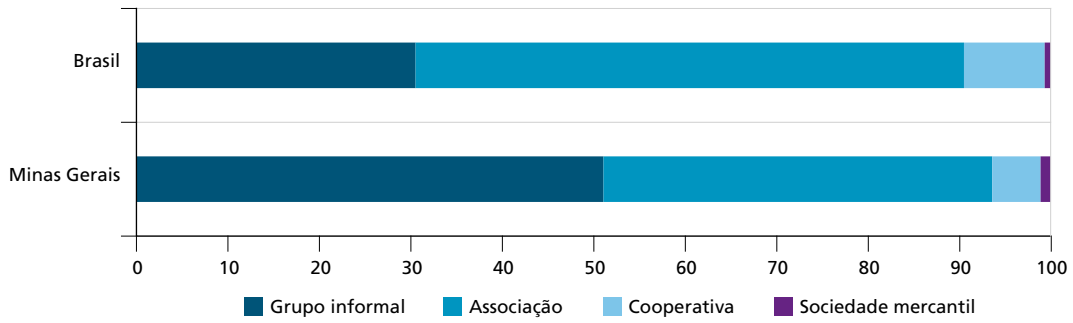
4. O Sies é o resultado de mapeamento de abrangência nacional baseado em metodologia participativa, com o envolvimento das entidades de apoio e fomento, da representação dos empreendimentos e dos governos subnacionais. No entanto, o processo passou por dificuldades diversas, como morosidade nos processos de contratação e problemas administrativos com as entidades parceiras que realizaram o trabalho nos municípios (Silva e Carneiro, 2014). Além disso, o Sies não apresenta validade amostral do ponto de vista estatístico, uma vez que os EES foram identificados por meio de indicações das entidades de pesquisa e dos próprios empreendimentos (Ogando, 2012). O primeiro mapeamento, ocorrido entre 2005 e 2007, levantou 21.859 empreendimentos no país. O segundo mapeamento, por sua vez, foi conduzido entre 2009 e 2013, e coletou informações de 19.708 empreendimentos no Brasil.

## Panorama da Economia Solidária no Estado de Minas Gerais

GRÁFICO 1

### EES segundo forma de organização – Minas Gerais e Brasil (2009-2013)

(Em %)



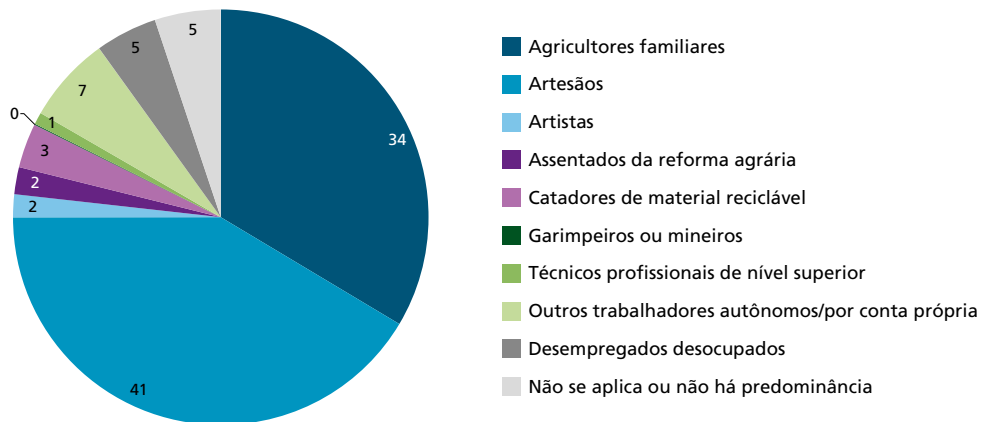
Fonte: Sies.  
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 2

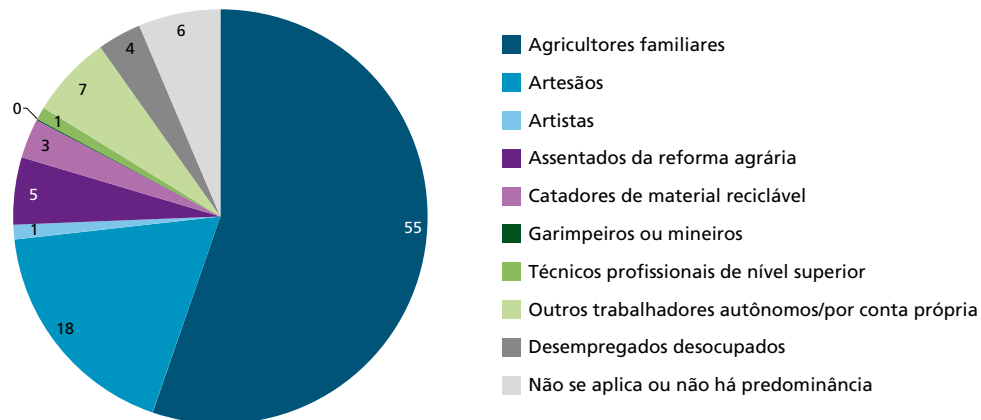
### Categoria social dos sócios e das sócias (2009-2013)

(Em %)

2A – Minas Gerais



2B – Brasil



Fonte: Sies.  
Elaboração das autoras.

Em relação à distribuição dos empreendimentos no estado, merece destaque a mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, que reunia 277 empreendimentos (tabela 1). Destaque também para o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e para a região de Campo das Vertentes, com 183 e 136 empreendimentos, respectivamente. Entre as principais atividades econômicas realizadas pelos empreendimentos na mesorregião metropolitana estão a produção ou a produção e comercialização, que também são as principais atividades no estado como um todo. A troca de produtos ou serviços e as atividades de poupança, crédito ou finanças solidárias tinham relativamente pouca representação no estado, estando presentes em treze e onze empreendimentos, respectivamente.

TABELA 1  
Atividade econômica principal dos EES, segundo mesorregião – Minas Gerais (2009-2013)

Mesorregião	Troca de produtos ou serviços	Produção ou produção e comercialização	Comercialização ou organização da comercialização	Prestação de serviço ou trabalho a terceiros	Poupança, crédito ou finanças solidárias	Consumo, uso coletivo de bens e serviços pelos sócios	Total de EES
Campo das Vertentes	0	122	12	2	0	0	136
Central Mineira	0	2	0	0	0	0	2
Jequitinhonha	2	25	9	0	0	11	47
Metropolitana de Belo Horizonte	1	251	15	9	1	0	277
Noroeste de Minas	0	44	7	2	0	0	53
Norte de Minas	3	55	12	9	6	13	98
Oeste de Minas	0	32	0	0	0	0	32
Sul/sudoeste de Minas	1	35	12	11	0	0	59
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	6	85	39	18	0	35	183
Vale do Mucuri	0	40	12	4	0	39	95
Vale do Rio Doce	0	52	21	1	0	25	99
Zona da Mata	0	53	27	20	4	3	107
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>796</b>	<b>166</b>	<b>76</b>	<b>11</b>	<b>126</b>	<b>1.188</b>

Fonte: Sies.  
Elaboração das autoras.

A tabela 2 apresenta características dos EES localizados em Minas Gerais e no Brasil, em relação à sua integração e articulação. Para os empreendimentos mineiros, notam-se uma maior articulação a movimentos sociais e uma melhor infraestrutura de comunicação. Essas características apontam para um maior potencial de construção de redes de empreendimentos solidários e de acesso a políticas públicas. Contudo, as dificuldades de acesso a crédito parecem maiores no estado em relação ao país como um todo.



TABELA 2  
**Potencial de articulação dos EES – Minas Gerais e Brasil (2009-2013)**  
 (Em %)

	Minas Gerais	Brasil
EES que têm alguma relação ou que participam de movimentos sociais, populares ou sindicais	73,5	57,6
EES que participam ou desenvolvem alguma ação social ou comunitária	51,3	46,1
EES com acesso a computador	58,0	45,9
EES com acesso à internet	56,3	42,0
EES que realizaram investimento no último ano	26,8	32,3
EES que buscaram e obtiveram crédito ou financiamento no último ano	5,6	11,1

Fonte: Sies.  
 Elaboração das autoras.

A tabela 3 apresenta as principais conquistas e os principais desafios declarados pelos empreendimentos. Note-se que os ganhos monetários aparecem junto a conquistas ligadas aos processos de autogestão e de integração do grupo. Para um número menor de empreendimentos, aparecem como conquistas a conscientização social e o compromisso político dos sócios. Por sua vez, os principais desafios declarados estão relacionados à viabilidade econômica do empreendimento e à geração de renda em níveis adequados. Esta questão aponta para as dificuldades diversas enfrentadas na estruturação dos empreendimentos solidários no Brasil. Além disso, foram mencionados os desafios de manutenção dos processos autogestionários no tempo.

TABELA 3  
**Principais conquistas e desafios dos EES – Minas Gerais e Brasil (2009-2013)**  
 (Em % de EES)

	Minas Gerais	Brasil
Principais conquistas dos EES <sup>1</sup>		
A geração de renda ou obtenção de maiores ganhos para os(as) sócios(as)	67,5	59,0
A autogestão e o exercício da democracia	53,9	49,0
A integração do grupo/coletivo	73,9	66,1
O comprometimento social dos(as) sócios(as)	34,1	37,4
Conquistas para a comunidade local: moradia, escola, infraestrutura etc.	23,3	37,6
A conscientização e compromisso político com emancipação dos trabalhadores(as) ou outras lutas mais gerais	12,9	17,8
Outra	8,2	12,3
Principais desafios dos EES <sup>1</sup>		
Viabilizar economicamente o empreendimento	72,8	66,5
Gerar renda adequada aos(as) sócios(as)	77,4	73,6
Garantir proteção social, previdência, assistência e saúde para os(as) sócios(as)	36,5	39,3
Efetivar a participação e a autogestão	48,9	43,7
Alcançar a conscientização e a politização dos(as) sócios(as)	30,7	34,1
Alcançar maior conscientização ambiental dos(as) sócios(as)	33,0	37,0
Promover a articulação com outros empreendimentos e com o movimento de economia solidária	61,1	42,9
Manter a união do grupo/coletivo	58,5	56,1
Outro	14,6	15,8

Fonte: Sies.  
 Elaboração das autoras.  
 Nota: <sup>1</sup> Múltiplas respostas por empreendimento.

As informações do Sies apontam ainda para a existência de redes entre empreendimentos solidários (tabela 4). Em Minas Gerais, 27,6% dos empreendimentos declararam vender ou trocar seus produtos para/com outros EES, enquanto 18,3% adquiriam matérias primas ou insumos de outros EES. Este percentual é bastante superior ao encontrado para o Brasil, equivalente a 7,1% e 5,2% dos EES, respectivamente.

TABELA 4

**Formas de comercialização e origem das matérias-primas ou dos insumos dos EES – Minas Gerais e Brasil (2009-2013)**

(Em % de EES)

	Minas Gerais	Brasil
Formas de comercialização dos produtos do empreendimento <sup>1</sup>		
Venda direta ao consumidor final	62,0	46,6
Venda a revendedores/atacadistas	22,3	21,1
Venda a órgão governamental	6,9	8,1
Venda para empresas privadas de produção	4,7	4,9
Venda a outros EES	19,4	5,0
Troca com outros EES	8,2	2,1
Outros	1,8	2,4
Origem da matéria-prima ou do insumo do empreendimento <sup>1</sup>		
Empreendimentos de economia solidária	18,3	5,2
Empresa privada	54,1	39,0
Próprios associados(as)	19,1	23,9
Produtores(as) não sócios(as)	8,1	9,0
Instituições filantrópicas ou instituições não mercantis	9,5	2,3
Órgãos públicos	2,1	5,0
Empreendimentos de economia solidária	18,3	5,2
Empresa privada	54,1	39,0

Fonte: Sies.

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Múltiplas respostas por empreendimento.

Em suma, a análise dos dados do Sies aponta para uma forte presença da economia solidária no estado, com destaque para algumas mesorregiões. Além disso, percebe-se um predomínio de atividades realizadas no meio urbano e ligadas à produção e à comercialização nas áreas da agricultura familiar e do artesanato. Outra característica desses empreendimentos no estado é o elevado número de grupos informais. As dificuldades de estruturação dos empreendimentos e da construção de redes de empreendimentos solidários também surgem a partir dos dados, apontando para a relevância das ações de apoio e fomento a essas redes. No entanto, relações de compra e troca entre EES são mais notadas em Minas Gerais que no Brasil como um todo.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA EM MINAS GERAIS

Esta seção teve como base a pesquisa e investigação bibliográfica, a análise documental, a observação participante em seminários e reuniões conduzidas pelo governo estadual e pelo FMEPS, e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave da economia popular solidária (EPS) no estado. Os documentos consultados dizem respeito à legislação estadual pertinente, ao Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária em Minas Gerais, e a decretos e portarias ligados à política estadual no tema. A definição da amostra de entrevistados foi realizada pelas pesquisadoras a partir da participação em eventos promovidos pelo governo estadual, bem como nas reuniões do FMEPS.

A realização de entrevistas semiestruturadas, neste caso, permitiu uma análise da evolução das políticas públicas de fomento à economia solidária no estado, sem deixar de lado a percepção dos atores diretamente afetados e envolvidos com tais políticas. No quadro 1, são apresentados os entrevistados, preservando o anonimato.

QUADRO 1  
Atores-chave entrevistados

Entrevistado	Instituição/órgão
E1	Gestor(a) ligado(a) ao governo estadual
E2	Gestor(a) ligado(a) ao governo federal
E3	Líder do FMEPS e membro de EES
E4	Docente universitário(a), pesquisador(a) no tema

Elaboração das autoras.

Assim como no restante do país, a EPS em Minas Gerais tem sua origem na crise dos anos 1980 e 1990, bem como no desemprego a ela atrelado. As ações de incentivo à EPS no estado tiveram início nos anos 1990, partidas, principalmente, de entidades ligadas à Igreja Católica e dos movimentos sindicais, com destaque para o Grupo de Trabalho em Alternativas de Geração de Renda da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Belo Horizonte. Uma das primeiras ações no estado foi o Banco do Povo em 1999, que, segundo Oliveira (2015), fornecia microcrédito para os empreendimentos recém-criados e atuava na constituição de fundos para a EPS.

Em 2001, é criado o FMEPS a partir da mobilização de EES, entidades de apoio e fomento, e gestores públicos. A partir da constituição do fórum, é realizada a I Feira Estadual de Economia Popular Solidária e o I Ciclo de Debates da Economia Popular Solidária, onde surge a proposta de criação de uma lei voltada à EPS no estado. Em 2003, é proposto o Projeto de Lei nº 830, que previa a criação de um selo de identificação da EPS. O FMEPS solicita alterações na lei por meio da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa e requer considerações sobre três pontos: “*i*) que o PL levasse em conta as discussões já realizadas no FMEPS; *ii*) que temas além da certificação fossem também assistidos pela lei; e *iii*) que a participação envolvesse os participantes do fórum mineiro” (FMEPS, 2015).

Após audiência pública e revisão do projeto, é aprovada, no dia 19 de janeiro de 2004, a Lei nº 15.028, que instituiu a Pefeps, a qual, segundo o art. 1º da lei:

tem por diretriz a promoção da economia popular solidária e o desenvolvimento de grupos organizados autogestionários de atividades econômicas, de forma a integrá-los no mercado e a tornar suas atividades autossustentáveis, por meio de programas, projetos, parcerias com a iniciativa privada, convênios e outras formas admitidas em lei (Minas Gerais, 2004).

Os objetivos da lei são a geração de trabalho e renda, o fomento à EPS via promoção de conhecimento e formação técnica para os agentes envolvidos, além da articulação entre ações dos governos federal, estaduais e municipais. A lei também determina a constituição e atualização do Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários de Minas Gerais, além de prever apoio financeiro e apoio à comercialização e ao suporte técnico e jurídico dos empreendimentos. Uma das principais conquistas da lei foi a posse, em 2007, do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária (Ceeps), principal instância de participação e fiscalização do órgão gestor da política estadual de EPS, a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese).

Apesar da aprovação da lei em 2004, o decreto de regulamentação data de setembro de 2008. Nesse mesmo ano, com a implantação da lei e do orçamento estadual específico para o fomento da EPS, vários projetos são financiados. Nesse período, o FMEPS e o Ceeps participam de projetos nacionais de formação em EPS. Nos anos seguintes, acontecem plenárias e conferências nacionais e estaduais, e constata-se o fortalecimento da EPS em todo o território nacional.

Em 2014, é realizada a III Conferência Estadual de Economia Popular Solidária, que serviu como base para a criação do Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária em Minas Gerais, documento este que visa direcionar as políticas de EPS no estado no período 2015-2019. O plano estadual tem como objetivo geral:

estabelecer, participativa e democraticamente, um conjunto de diretrizes para a consolidação e o desenvolvimento da política de economia popular solidária no estado de Minas Gerais, constituindo-se em uma agenda de execução de propostas articuladas e um instrumento de controle social (FMEPS, 2015).

O plano está estruturado em quatro eixos principais: *i*) conhecimento, educação, formação e assessoramento; *ii*) produção, comercialização e consumo sustentáveis; *iii*) financiamento, crédito e finanças solidárias; e *iv*) ambiente institucional, legislação e integração de políticas públicas. O primeiro eixo propõe atividades de educação e formação técnica para os empreendimentos por meio de assessoria, realização de cursos e seminários, e incubação de EES; a formação dos gestores públicos envolvidos com a EPS; a formação permanente para educadores; além da inserção da temática da EPS no ensino formal.

O segundo eixo do plano prevê a garantia de recursos públicos para o Ceeps; a implantação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CadSol) no estado; a garantia de recursos do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) para a EPS; a implementação de feiras fixas e pontos fixos de comercialização; a promoção da comercialização em eventos; e a garantia do mínimo de 30% das compras públicas da EPS.

O terceiro eixo propõe o fomento das finanças solidárias (bancos comunitários, clubes de trocas); a constituição e o fortalecimento do Comitê de Finanças Solidárias no Ceeps; e a aprovação e implantação do Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Popular Solidária do Estado de Minas Gerais (Funsol/MG), previsto na Lei nº 15.028/2004. O quarto eixo do plano propõe a reestruturação do Ceeps; o fortalecimento dos espaços de participação e desenvolvimento da EPS; e a implementação de uma rede de gestores vinculada à rede nacional.

A criação do plano estadual é de extrema relevância, uma vez que sua instituição por vias legais orienta a promoção e o fomento à EPS no estado, principalmente com a criação de um fundo específico, além de significar uma diretriz e orientação para as políticas, firmando o compromisso dos órgãos públicos com a sociedade civil e os empreendimentos. Todos os entrevistados citam o plano como principal documento para a compreensão do contexto atual da EPS no estado, bem como seu papel fundamental para a constituição de ações futuras de apoio e fomento. O plano ainda orientou a reestruturação da Sedese, que conta hoje com quatro diretorias ligadas aos eixos do plano estadual, dentro da Superintendência de Políticas de Empreendedorismo e Economia Popular Solidária.<sup>5</sup>

Portanto, a EPS em Minas Gerais pode ser compreendida como fruto da ação conjunta entre agentes públicos e sociedade civil, que possibilitou a institucionalização das práticas de fomento à EPS, com destaque para a Lei nº 15.028/2004 e para o Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária no estado. Deve ser ressaltado o papel decisivo do FMEPS, do Ceeps e da Sedese nessa trajetória.

Essa relação próxima entre empreendedores solidários, agentes públicos e entidades de apoio e fomento ficou bastante explícita durante a realização das entrevistas, que permitiram a construção de um panorama da economia solidária no estado do ponto de vista dos atores diretamente relacionados com a EPS. Um dos principais pontos observados na fala dos entrevistados foi o que tange aos papéis desempenhados pelas esferas estadual e federal do governo. Em todas as entrevistas, foi citado o papel fundamental desempenhado pelo governo federal no incentivo e no fomento à economia solidária. A criação da Senaes, bem como a construção do Sies foram passos institucionais cruciais para a atuação também no nível estadual.

Na esfera federal já começou, desde 2006, a gente fazendo uma pesquisa nacional do mapeamento da economia solidária com recurso do governo federal, do Ministério do Trabalho, da Senaes. Esse mapeamento para nós foi um ganho porque não sabíamos o quanto de economia solidária existia no Brasil (...), quanto os empreendimentos faturavam, o que representa os empreendimentos solidários no Brasil todo (...). Então, a partir do mapeamento, tivemos um diagnóstico nacional dos empreendimentos, como e onde estavam, e quanto geram na economia (...). Disso surgiu o Sies que traz toda informação da economia solidária (...) e, a partir da existência desse mapeamento, começou a se pensar editais para apoiar projetos produtivos nas pequenas comunidades, em lugares que nada ia chegar, chegou recursos para fomentar os empreendimentos que ali existiam e isso fortaleceu a produção e a comercialização. Também em 2008, teve o Programa Nacional de Feiras da Economia Solidária com recurso da Senaes também e isso ajudou muito a gente a se organizar e comercializar os produtos (entrevistado/a E3).

5. A Superintendência de Políticas de Empreendedorismo e Economia Popular Solidária foi criada em outubro de 2016. É diretamente ligada à Subsecretaria de Trabalho e Emprego, e suas quatro diretorias são: Diretoria de Desenvolvimento e Estruturação da Produção, Diretoria de Educação e Apoio à Autogestão dos Empreendimentos, Diretoria de Comercialização e Diretoria de Apoio à Participação Social.

O apoio à comercialização, considerada um dos principais gargalos da EPS, é uma das diretrizes estabelecidas no plano estadual e uma das ações mais bem-sucedidas conduzidas pela Sedese desde a implementação da Pefeps. A realização de feiras de economia solidária e a implementação de pontos fixos de comercialização são o ponto-chave da política desempenhada pelo governo do estado de Minas Gerais.

Nos últimos anos tem sido feito um investimento muito grande na comercialização por meio da realização de feiras estaduais e regionais pra apoiar esses empreendimentos e os pontos fixos, que é um eixo também da política nacional que Minas absorveu que é criar espaços de comercialização e a gente vem buscando ampliar nesse sentido. Tanto do ponto de vista de parcerias quanto do ponto de visto de construir espaços onde os empreendimentos possam participar (entrevistado/a E1).

As ações desenvolvidas no âmbito estadual apresentam como diretrizes a consideração das particularidades regionais e também a priorização de públicos específicos. De fato, a construção da política aparece em estreita relação com os doze fóruns regionais existentes no estado e com a realidade das populações tradicionais, como indígenas e quilombolas, da população rural, da juventude e das mulheres.

Cabe ressaltar, no entanto, os diversos desafios enfrentados pela EPS no estado de Minas Gerais. Um ponto citado por todos os entrevistados é a dificuldade de se implementar ações cruciais estabelecidas no plano estadual, como a criação do Funsol/MG. A destinação de um fundo específico para a economia solidária é de extrema importância para a manutenção dos projetos iniciados e a redução da dependência da conjuntura política e econômica.

Quando a gente fala de economia solidária, a gente está falando de empreendimentos econômicos que têm uma vida econômica em diferentes mercados (...). Eu não vejo que a economia solidária tenha um forte incentivo financeiro estatal, até porque as próprias empresas têm isso, (...) então acho que essa é uma questão. As políticas públicas têm que provocar mudança, serem estratégicas nesse sentido. A gente está falando de infraestrutura (...), um outro processo é o fator tecnológico (...) que os empreendimentos demandam isso, mas a gente não tem uma estrutura adequada pra isso. (...) Para a economia solidária se constituir em um modo mais sustentável, precisa de investimento e recursos (entrevistado/a E4).

Além da criação do Funsol/MG, outras ações de alta prioridade citadas pelos entrevistados são:

- o fortalecimento do Ceeps e de sua integração aos fóruns mineiro, regionais, metropolitano e municipais;
- o fortalecimento da rede de gestores e da rede de educadores em EPS;
- a ampliação das ações de formação e apoio nos municípios e do número de leis e fóruns municipais de EPS;<sup>6</sup> e
- o estabelecimento da lei federal de apoio e fomento, bem como a instituição de marco legal específico para a EPS.

6. Segundo o(a) entrevistado(a) E2, existem atualmente onze leis municipais de apoio e fomento à EPS em Minas Gerais, e não há informação exata sobre o número de fóruns municipais em funcionamento.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto discutiu a trajetória da EPS no estado de Minas Gerais nos últimos quinze anos, considerando o papel desempenhado pelos diversos atores envolvidos. Como se demonstrou, essa trajetória é determinada, em grande medida, pela elaboração e condução de políticas públicas de apoio e fomento a essas práticas econômicas. A análise dos dados do Sies ilustrou as dificuldades de estruturação dos empreendimentos e de constituição de redes de empreendimentos solidários, apontando para a relevância das políticas com esse fim.

A criação da Senaes em 2003, a instituição da Lei Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária em 2004 e a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária em 2014 são marcos para a EPS no estado. Entretanto, a falta de um fundo específico para a economia solidária ainda permanece como um importante gargalo a ser superado, uma vez que possibilitaria a elaboração de políticas mais sólidas e menos suscetíveis a mudanças políticas e econômicas.

Outra questão de destaque é o papel desempenhado pelos movimentos sociais e agentes da economia solidária representados principalmente nos fóruns e no Ceeps. Esses espaços constituíram meios fundamentais de discussão e de tomada de decisões referentes à EPS no estado e tiveram papel fundamental na elaboração do plano estadual. A trajetória da economia solidária no estado marca, assim, uma característica forte do movimento no Brasil: a participação ativa dos movimentos de economia solidária e da sociedade civil, sob a figura dos fóruns, nos debates e na formulação das ações estatais (Singer, 2012; Schiochet, 2012; Gaiger, 2012). Sobre isso, França Filho *et al.* (2006) e França Filho (2012) salientam que o campo da economia solidária no Brasil é bastante complexo e de caráter inovador ao redefinir as relações entre Estado e sociedade civil.

O cenário atual da EPS no Brasil e em Minas Gerais é de desafios e possibilidades. Se, por um lado, tem-se um movimento engajado e sólido, e uma maior abertura e envolvimento com a EPS no governo estadual, por outro, o cenário político e econômico se mostra cada vez mais incerto. Os avanços dos últimos anos, apesar de contribuírem para o desenvolvimento da economia solidária em Minas Gerais, não foram suficientes para conferir ao movimento a autonomia necessária em relação ao apoio e ao investimento governamental.

Desse modo, este texto aponta para a necessidade de implementação, no curto prazo, de parte das diretrizes colocadas no Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária em Minas Gerais, sob o risco de descontinuidade do apoio e do fomento no nível estadual, tendo em vista a conjuntura de grande incerteza.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Acontece Senaes. **Boletim Informativo**, Brasília, n. 23, ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal – 2003/2010**. Brasília: Senaes, 2012.

- FMEPS – FÓRUM MINEIRO DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. **Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária**. Belo Horizonte: FMEPS, 2015.
- FRANÇA FILHO, G. A política pública da Economia Solidária no Brasil. *In*: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C. (Orgs.). **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Pró Reitoria de Extensão UFRJ, 2012. p. 63-69.
- FRANÇA FILHO, G. *et al.* (Orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Salvador: EDUFBA; Editora da UFRGS, 2006. (Série Sociedade e Solidariedade).
- GAIGER, L. I. Avances y límites en la producción de conocimientos sobre la economía solidaria en Brasil. *In*: CORAGGIO, J. L. (Ed.). **Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria: problemas y propuestas**. Quito, Ecuador: Editorial IAEN, 2012. p. 55-84.
- MINAS GERAIS. Lei nº 15.028, de 19 de janeiro de 2004. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no estado de Minas Gerais – PEFEPS. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2004.
- OGANDO, C. As fronteiras da Economia Solidária: uma análise a partir do mapeamento nacional. **Cadernos de Extensão**, São Leopoldo, n. 7, 2012.
- OLIVEIRA, J. M. **Os limites da institucionalidade das políticas de economia solidária no governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em Minas Gerais – 2008 a 2013**. 2015. 320 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.
- SCHIOCHET, V. A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária: um breve relato. *In*: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C. (Orgs.). **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Pró Reitoria de Extensão UFRJ, 2012. p. 55-62.
- SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: apontamentos iniciais para o debate. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, n. 57, p. 69-82, ago. 2014.
- SINGER, P. I. Os oito primeiros anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária. *In*: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C. (Orgs.). **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Pró-Reitoria de Extensão/UFRJ, 2012. p. 49-54.





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

##### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

##### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

##### **Revisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

##### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

##### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

##### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

##### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **Missão do Ipea**

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



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA

