

# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 25 | Outubro de 2019

67



# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 25 | Outubro de 2019



67

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**

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**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

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Isabella Helter Claudino

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 da Economia.

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



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>11</b>
<b>NOTAS TÉCNICAS</b>	
<b>CRISE ECONÔMICA E A TRANSIÇÃO DO EMPREGO DOMÉSTICO NO BRASIL</b>	<b>47</b>
Joana Costa Felipe Mendonça Russo Guilherme Hirata Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	
<b>ESTAGNAÇÃO DESIGUAL: DESEMPREGO, DESALENTO, INFORMALIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO TRABALHO NO PERÍODO RECENTE (2012-2019)</b>	<b>59</b>
Rogério Jerônimo Barbosa	
<b>MAIS SOBRE AS DIFERENÇAS NA EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA PNAD CONTÍNUA E NO CAGED</b>	<b>71</b>
Carlos Henrique Leite Corseuil Lauro Ramos Bruna de Souza Azevedo Felipe Mendonça Russo	
<b>PESOS LONGITUDINAIS PARA A PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)</b>	<b>79</b>
Antônio Etevaldo Teixeira Júnior Eduardo Santiago Rosseti Paula Alves de Almeida Denise Britz do Nascimento Silva	
<b>POLÍTICA EM FOCO</b>	
<b>O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR E SEU POTENCIAL DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL</b>	<b>93</b>
Sandro Pereira Silva	
<b>APRENDIZAGEM PROFISSIONAL INCLUSIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL E PROMOÇÃO DO EMPREGO JUVENIL</b>	<b>105</b>
Maria Claudia Falcão Laura Abramo Díaz	
<b>COMPREENDENDO OS DESAFIOS DO MUNDO DO TRABALHO NOS PAÍSES BRICS: PANORAMA INSTITUCIONAL DA REDE DE INSTITUTOS DE PESQUISA SOBRE TRABALHO</b>	<b>115</b>
Mariana Eugenio Almeida Daniel Rodrigues Nunes Sabrina Raquel da Silva Vale	

## **ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **A VIABILIDADE DO TRABALHO ASSOCIATIVO E AUTOGESTIONÁRIO EM UMA PERSPECTIVA PLURAL 125**

Mario Saul Schujman  
Daniel Francisco Nagao Menezes

### **DIGITALIZAÇÕES DE MOEDAS SOCIAIS BRASILEIRAS E DESAFIOS DE GOVERNANÇAS COMUNITÁRIAS: OS REQUISITOS, OS CÓDIGOS E OS DADOS 141**

Luiz Arthur S. Faria  
Fernando G. Severo  
Henrique L. Cukierman  
Eduardo H. Diniz

### **A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL 155**

Anelize Barbosa dos Santos  
Dayvid Souza Santos  
Karla Uckonn  
Milton Barbosa de Almeida Filho  
Leandro Pereira Moraes

O boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* nº 67 apresenta a conjuntura do mercado de trabalho brasileiro no primeiro semestre de 2019 e reúne textos temáticos, de forma a alimentar o debate sobre esse importante componente na economia do país. A análise conjuntural utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério da Economia (ME), e constatou uma dinâmica mais favorável para o mercado de trabalho. A população ocupada (PO) já se encontra em patamar superior ao período pré-crise, e a taxa de desemprego continua a cair tanto na comparação com o mesmo período, como na série dessazonalizada. Ao mesmo tempo, a transição de trabalhadores para a inatividade também apresentou queda no período. Os resultados positivos nos indicadores de ocupação não são correspondidos na análise dos rendimentos do trabalho, que apresentaram leve queda no último período e aumento na desigualdade, com diminuição das médias dos rendimentos dos trabalhadores mais pobres.

Além do texto de análise conjuntural, integram também este número as seções de *Notas técnicas, Política em foco e Economia solidária e políticas públicas*.

A seção *Notas técnicas* possui quatro textos. Joana Costa, Felipe Russo, Guilherme Hirata e Ana Luiza Barbosa, no texto *Crise econômica e a transição do emprego doméstico no Brasil*, utilizaram os microdados da PNAD Contínua para criar uma série histórica das transições entre situações no mercado de trabalho das mulheres, com foco nas trabalhadoras domésticas. Além de apontar as diferenças entre este setor de ocupadas em relação a outras empregadas, o estudo busca identificar se a recessão de 2014 afetou de forma heterogênea esses grupos.

A nota técnica *Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019)*, de Rogério Jerônimo Barbosa, analisa o comportamento da desigualdade da renda do trabalho nos últimos anos, utilizando os microdados da PNAD Contínua. O estudo explica as diferenças entre os conceitos de renda empregados na PNAD Contínua e a implicação dessa diferença no cálculo da desigualdade. Além disso, busca inserir a série de desigualdade no contexto dos outros indicadores do mercado de trabalho, de forma a melhor entender sua evolução. Finalmente, o autor apresenta a decomposição das contribuições para a variação da desigualdade no período analisado, permitindo uma análise mais sutil do crescimento recente.

No texto *Mais sobre as diferenças na evolução do emprego formal na PNAD Contínua e no Caged*, os autores Carlos Henrique Corseuil, Lauro Ramos, Bruna de Souza e Felipe Russo apresentam novas informações sobre as diferenças no comportamento das séries de

emprego formal do Caged e da PNAD Contínua. Com dados diários sobre o desligamento de trabalhadores, os autores diagnosticam e recomendam como tratar a discordância que ocorre na transição anual entre as duas séries.

O último texto da seção *Notas técnicas, Pesos longitudinais para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*, de autoria de Antônio Etevaldo Teixeira, Eduardo Santiago, Paula Alves e Denise Britz, explica a importância de um tratamento diferenciado para os pesos amostrais dos dados do IBGE, ao se realizar uma análise longitudinal. O estudo mostra como estimar o peso longitudinal a partir do peso amostral dado pelo IBGE e apresenta estatísticas da base utilizando ambos os pesos. Os autores encerram o texto com uma análise dos fluxos do mercado de trabalho, utilizando os pesos longitudinais estimados.

A seção *Política em foco* contém três artigos. O primeiro, *O Fundo de Amparo ao Trabalhador e seu potencial de financiamento do investimento de longo prazo no Brasil*, de Sandro Silva, busca analisar a trajetória do FAT, especificamente sua função como fonte de financiamento para investimentos em infraestrutura e expansão das bases produtivas nacionais. Para isso, foi elaborado um índice, o índice de capacidade e investimento (ICI), que permitiu avaliar o incremento de recursos líquidos efetivamente disponíveis para as aplicações nos setores e nas atividades de interesse, considerando o período 2005-2017.

As autoras Maria Falcão e Laura Díaz, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no estudo *Aprendizagem profissional inclusiva como estratégia de combate ao trabalho infantil e promoção do emprego juvenil*, apresentam o contexto institucional e o estado atual do combate ao trabalho infantil e da qualificação do emprego juvenil no Brasil. O texto também avalia a Lei de Aprendizagem no Brasil e como o novo conceito de aprendizagem profissional inclusiva (API) pode ser utilizado para melhorá-lo.

O terceiro texto da seção, *Compreendendo os desafios do mundo do trabalho nos países BRICS: panorama institucional da rede de institutos de pesquisa sobre trabalho*, é de autoria de Mariana Almeida, Daniel Nunes e Sabrina da Silva Vale. O texto trata do grupo de trabalho criado pelos países BRICS que foca o mercado de trabalho e busca assessorar políticas nesse tema. Os autores apresentam a história e a institucionalidade da rede, assim como suas pesquisas recentes e áreas de interesse.

Por fim, a seção *Economia solidária e políticas públicas* possui três textos. *A viabilidade do trabalho associativo e autogestionário em uma perspectiva plural*, de Mario Saul Schujman e Daniel Francisco Nagao, traz uma série de reflexões e contribuições sobre a problemática da sustentabilidade de empresas associativas de trabalhadores autogeridos. O texto, de cunho reflexivo, exploratório e conceitual, também busca sistematizar o debate acadêmico latino-americano sobre como melhorar as condições de sustentabilidade/viabilidade desses empreendimentos.

Luiz Arthur Faria, Fernando Severo, Henrique Cukierman e Eduardo Diniz, no artigo *Digitalizações de moedas sociais brasileiras e desafios de governanças comunitárias: os requisitos, os códigos e os dados*, apresentam a experiência da moeda social digital mumbuca, da cidade de Maricá, no Rio de Janeiro. Os autores tratam das implicações de



## Apresentação

sua adoção, de seu desenvolvimento e código-fonte, e da discussão sobre a privacidade dos dados que ali circulam.

O último texto da seção, *A economia solidária como estratégia de combate ao racismo institucional e desenvolvimento territorial*, de autoria de Anelize Santos, Dayvid Santos, Karla Uckonn, Milton Filho e Leandro Moraes, é uma síntese dos resultados apresentados nas três etapas da execução do projeto de combate ao racismo institucional A Contribuição da Economia Solidária para Sensibilização de Gestores Públicos, desenvolvido pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), do governo do estado da Bahia.



# ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO





## SINOPSE

A despeito da retomada ainda lenta da economia brasileira, o mercado de trabalho no país vem mostrando uma dinâmica mais favorável, principalmente no que se refere ao crescimento do pessoal ocupado. Apesar da piora de composição e do rendimento médio – em parte devido ao crescimento da informalidade, no período recente –, a população ocupada (PO) já se encontra em patamar superior ao registrado no período pré-crise. Essa melhora do mercado de trabalho proporcionou, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma nova queda da taxa de desemprego, no segundo trimestre do ano, especialmente para a população mais jovem, cuja desocupação recuou 0,8 ponto percentual (p.p.), resultado de uma alta de 1,7% da ocupação dos trabalhadores com idade entre 18 e 24 anos. Deve-ressaltar, ainda, que os efeitos da melhora da ocupação sobre o recuo da taxa de desemprego só não são mais significativos por conta do crescimento mais elevado da força de trabalho. Por certo, de janeiro a julho de 2019, a população economicamente ativa (PEA) aponta uma variação interanual de 1,8%, bem acima da observada no mesmo período do ano anterior (0,8%). Logo, se a força de trabalho apresentasse, em 2019, uma dinâmica similar à observada em 2018, a taxa de desocupação, no último trimestre móvel, encerrado em julho, seria de 10,9%, ou seja, quase 1,0 p.p. abaixo da registrada.

Este ambiente um pouco mais benigno no mercado de trabalho também ajuda a explicar uma melhora nos indicadores de desalento e inatividade. No primeiro caso, os microdados de transição da PNAD Contínua revelam o recuo da proporção de trabalhadores que migram da ocupação para a inatividade por conta do desalento. Se no primeiro trimestre do ano esta parcela respondia por 18,3%, no segundo trimestre passou para 17,4%. No caso da inatividade, observa-se que, no segundo trimestre de 2019, houve um crescimento, na margem, de mais de 1,0 p.p. do fluxo de trabalhadores que deixaram a condição de inativos e se tornaram ocupados, além de uma queda de 0,5 p.p. na transição de indivíduos que saíram da ocupação em direção à inatividade.

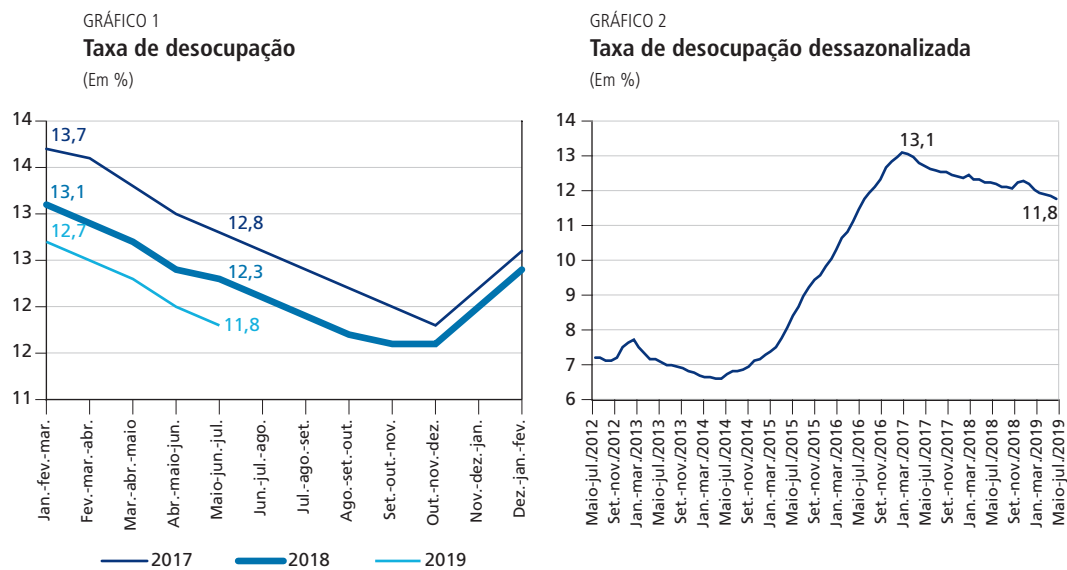
Se, por um lado, a ocupação vem reagindo de forma mais intensa, por outro lado, os rendimentos médios mostram um comportamento menos favorável, marcado por uma leve retração de 0,2%, na comparação interanual, no segundo trimestre de 2019. Nota-se que, mesmo no segmento privado sem carteira, em que se verifica a maior alta (5,1%), houve uma piora da desigualdade de renda – o índice de Gini desse segmento saltou de 0,47, no início de 2018, para 0,51, no segundo trimestre de 2019.

Na abertura dos rendimentos por faixa de renda, observa-se que, no segundo trimestre de 2019, as duas faixas de renda mais baixa foram as únicas a apresentar queda

na comparação com o mesmo período de 2018. Por certo, enquanto as famílias de renda muito baixa registram um recuo de 1,4% nos seus rendimentos médios reais, o segmento mais rico da população aponta uma alta salarial de 1,5%, explicada, sobretudo, por um aumento mais forte da inflação nas classes de renda mais baixa, conforme o Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda, impactadas pelos reajustes da energia elétrica, das tarifas de ônibus e dos medicamentos, no período em questão.

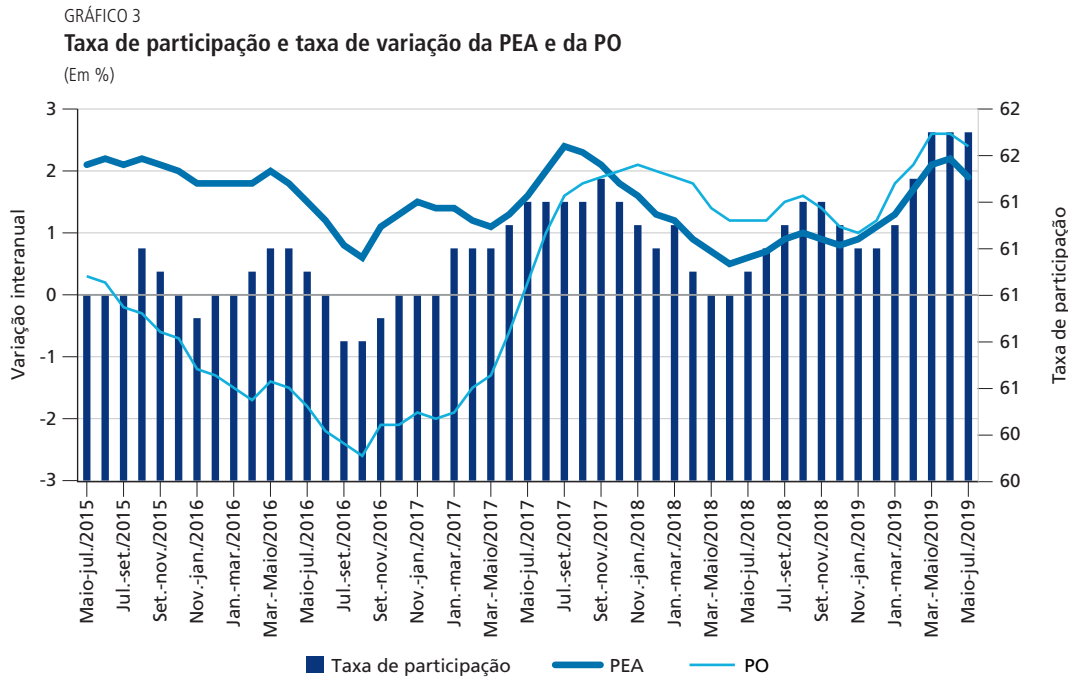
## 1 ASPECTOS GERAIS

Os dados relativos ao mercado de trabalho brasileiro vêm apresentando uma melhora de desempenho nos últimos meses, seja pela queda da desocupação, seja, sobretudo, pela expansão da PO. De acordo com os dados da PNAD Contínua, após iniciar o ano com uma taxa de 12,7%, o desemprego vem recuando continuamente e, no último trimestre móvel, encerrado em julho, já estava em 11,8% (gráfico 1). Em termos dessazonalizados, os dados mostram que a taxa de desocupação observada no período maio-julho de 2019 é a mais baixa registrada desde o terceiro trimestre de 2016, situando-se 1,3 p.p. abaixo do pico de 13,1% atingido no primeiro trimestre de 2017 (gráfico 2).

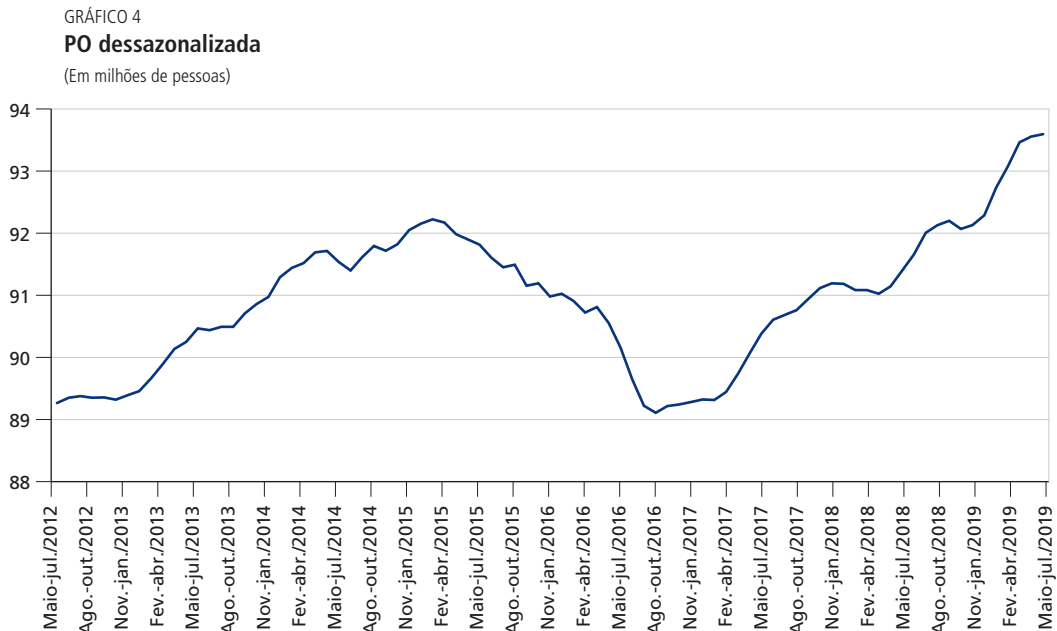


Deve-se ressaltar, entretanto, que a queda da desocupação poderia ter sido ainda mais significativa, tendo em vista que o aumento no ritmo de crescimento da força de trabalho vem anulando parte dos efeitos da forte expansão da PO. Neste ano, até o trimestre móvel de maio a julho, a força de trabalho apresenta uma taxa de crescimento interanual da ordem de 1,8%, bem acima da registrada em 2018 (0,8%), considerando o mesmo período. Em contrapartida, na mesma base de comparação, a PO acelerou a sua velocidade de expansão, passando de 1,5%, em 2018, para 2,3%, em 2019 (gráfico 3). Dessa forma, observa-se que, se a força de trabalho em 2019 apresentasse dinâmica similar à apontada no ano passado, a taxa de desocupação no último trimestre móvel, encerrado em julho, seria de 10,9%, ou seja, quase 1,0 p.p. abaixo da registrada. De

fato, de acordo com o gráfico 4, nota-se que, em termos dessazonalizados, a ocupação vem crescendo de forma significativa nos últimos meses, e não só já ultrapassou o nível pré-crise (2015) como também registrou, em julho, o maior valor para a série desde o início da pesquisa em 2012.



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



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

Em contrapartida, é preciso pontuar que, embora em nível mais alto, a composição atual da PO é relativamente pior que a observada no passado, não apenas porque vem reduzindo o número de pessoas com nível superior em postos de trabalho que exigem tal qualificação, mas especialmente porque vem recuando a participação do emprego formal no total da ocupação. Enquanto, no primeiro trimestre de 2015, 51,4% dos ocupados possuíam vínculos formais de trabalho nos setores público e privado,<sup>1</sup> no último trimestre móvel, em julho, este percentual recuou para 47,1%, atingindo o menor patamar para a série da PNAD Contínua. As parcelas de empregados sem carteira e por conta própria, por seu turno, aceleraram de 17,6% e 23,6%, respectivamente, para 20,0% e 25,9%, na mesma base de comparação.

No caso dos empregados com carteira no setor privado, os dados da PNAD Contínua revelam que, apesar de ainda apresentarem uma queda na sua participação relativa, esse contingente de trabalhadores vem registrando, desde o primeiro trimestre do ano, taxas de crescimento interanuais positivas – algo que não ocorria desde o fim de 2014. Essa melhora do emprego com carteira mostrada pelo IBGE já havia sido sinalizada pelos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (ME), que já apontavam uma recuperação no ritmo de criação de vagas formais desde o início do segundo semestre de 2018. De fato, nos sete primeiros meses do ano, a economia gerou 461,4 mil novos empregos com carteira assinada, de acordo com esses dados do Caged.

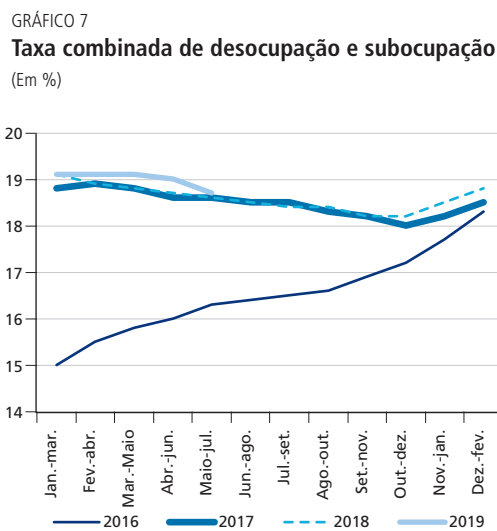
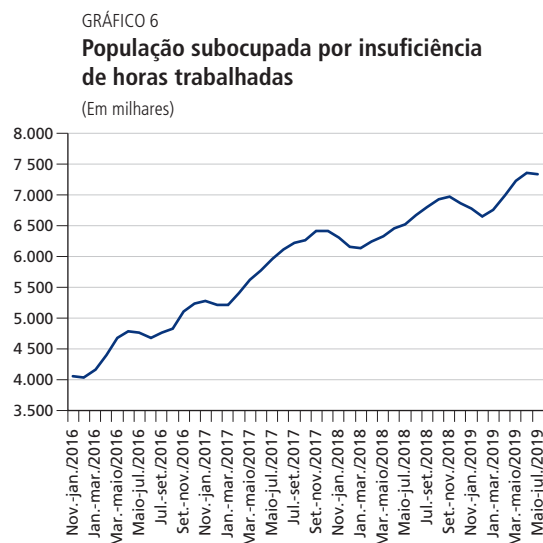
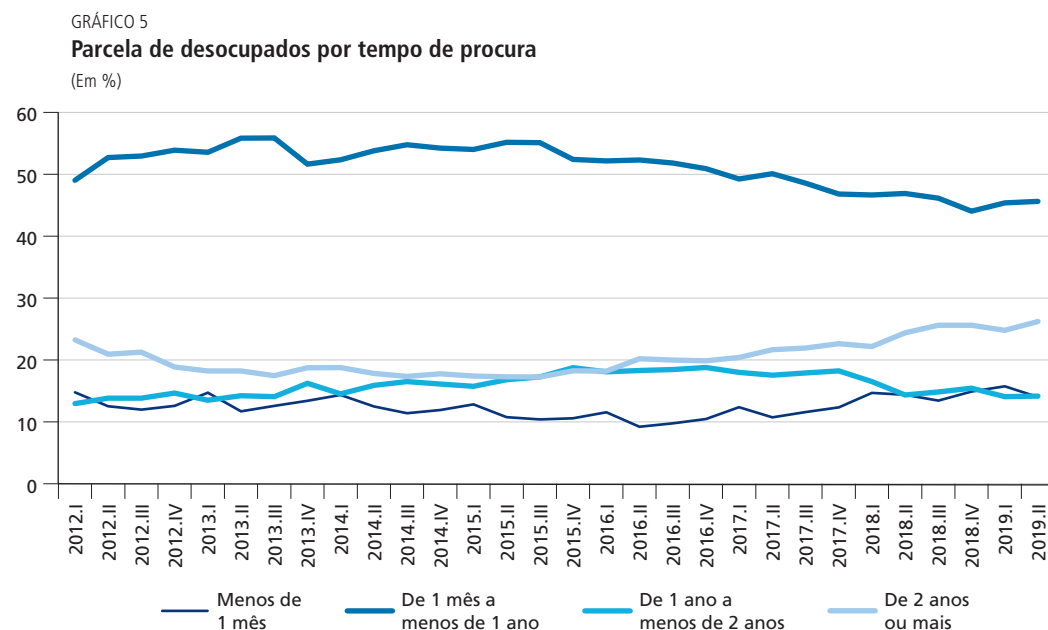
O aumento da ocupação em ritmo superior ao da força de trabalho neste ano vem possibilitando, de forma gradual, o recuo da população desocupada. No trimestre móvel encerrado em julho, o país possuía 12,6 milhões de desempregados, contingente este que, embora alto, possui 600 mil pessoas a menos que o observado no trimestre imediatamente anterior, encerrado em abril. Em que pese essa queda do número de desocupados, os microdados da PNAD Contínua revelam que vem crescendo o desemprego de longo prazo no país, refletindo a longa duração da crise econômica. Conforme a pesquisa do IBGE, no segundo trimestre de 2019, 26,2% dos trabalhadores desempregados já estavam nesta situação há pelo menos dois anos, o que significa um incremento de 1,8 p.p. em relação ao observado no mesmo trimestre do ano anterior (gráfico 5).

Adicionalmente, deve-se ressaltar que, mesmo diante de uma melhora no cenário de emprego no país, as condições do mercado de trabalho ainda se mostram adversas, não apenas por conta do elevado contingente de desempregados como também pelo aumento do número de subocupados e desalentados. Em relação à subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, os dados da PNAD Contínua indicam que, ao longo dos últimos quatro anos, a parcela de ocupados que trabalham menos de quarenta horas semanais, mas que estão disponíveis e/ou gostariam de trabalhar mais, vem crescendo sistematicamente, de tal modo que saltou de 4,5%, no último trimestre de 2015, para 7,8%, no trimestre móvel, encerrado em julho de 2019. Em termos absolutos, percebe-se que, embora se verifique uma leve desaceleração na margem, há atualmente 7,3 milhões de trabalhadores nesta situação, o que significa uma alta de 12,4% quando se compara ao mesmo período de 2018 (gráfico 6). A taxa combinada de desocupação e subocupação,

1. Inclui militares, estatutários e trabalhadores domésticos.



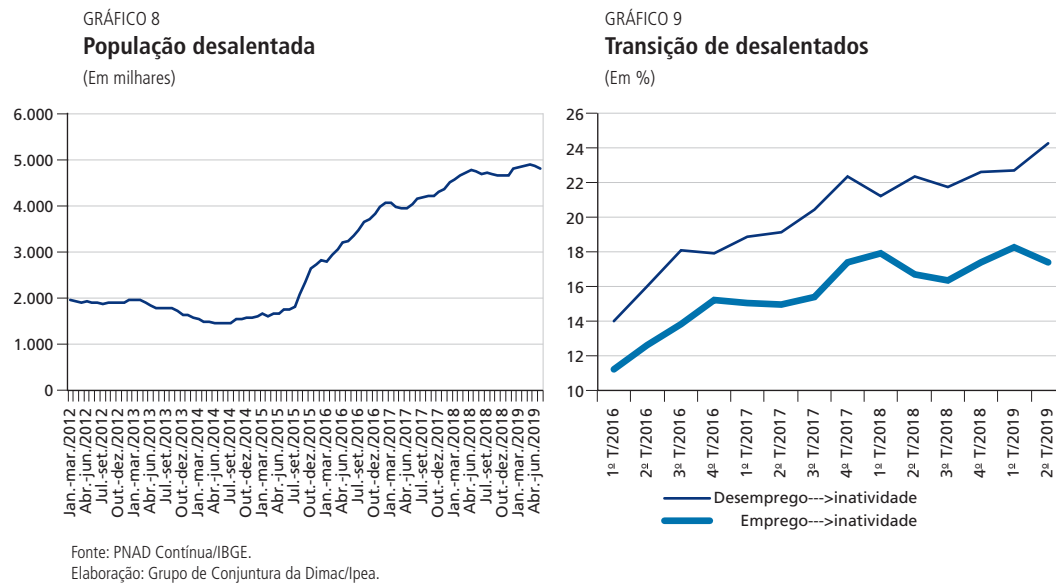
por conseguinte, foi de 18,7% em julho, permanecendo estável no que se refere às taxas apontadas nos mesmos trimestres de 2017 e 2018 (gráfico 7).



De forma similar, embora o número de pessoas fora da força de trabalho por motivos associados ao desalento<sup>2</sup> tenha recuado levemente no último trimestre móvel, encerrado em julho, o país ainda registra um contingente de 4,83 milhões de pessoas desalentadas,

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

o que implica um crescimento de 1,2% em relação ao registrado no ano anterior. No que diz respeito ao total da população em idade ativa (PIA), a parcela de desalentados mantém-se estável, em torno de 2,8% (gráfico 8). Já a análise dos microdados de transição da PNAD Contínua revela que, no segundo trimestre de 2019, manteve-se a trajetória de crescimento da parcela dos trabalhadores desempregados que foi para a inatividade por conta do desalento. Se, no primeiro trimestre de 2016, esta era de 14%, no segundo trimestre de 2019 já alcançava um patamar superior a 24%, refletindo, provavelmente, o aumento do desemprego de longo prazo. No entanto, no caso dos trabalhadores que saíram do emprego e migraram para a inatividade, o percentual dos que o fizeram por conta do desalento recuou, passando de 18,3% para 17,4% entre o primeiro e o segundo trimestre de 2019 (gráfico 9).



## 2 ANÁLISE DOS DADOS DESAGREGADOS E DE TRANSIÇÃO

De acordo com os dados desagregados da PNAD Contínua trimestral, observa-se que, na comparação interanual, o desemprego continuou recuando em praticamente todos os segmentos descritos na tabela 1.

A desagregação por gênero evidencia que, assim como verificado no trimestre anterior, a taxa de desocupação dos homens recuou de forma mais intensa que a das mulheres. Enquanto o desemprego masculino passou de 11,0%, no segundo trimestre de 2018, para 10,3%, em 2019, o feminino manteve-se praticamente inalterado (14,1%). De maneira semelhante, entre 2018 e 2019, a queda da desocupação entre os não chefes de família (0,8 p.p.) foi maior que à registrada pelos dos chefes de família (-0,1 p.p.), assim como a das regiões metropolitanas (0,6 p.p.) foi mais intensa que a das não metropolitanas (0,3 p.p.).

TABELA 1  
Taxa de desemprego  
(Em %)

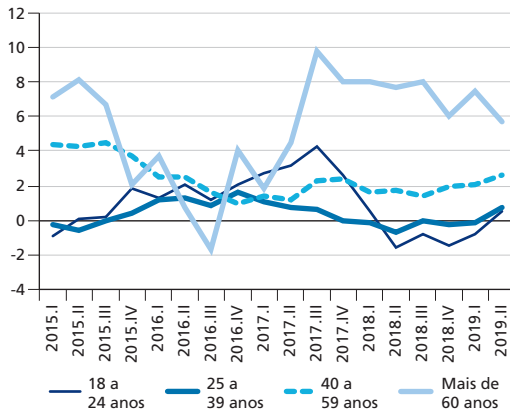
	2017			2018				2019	
	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Brasil	13,0	12,4	11,8	13,1	12,4	11,9	11,6	12,7	12,0
Centro-Oeste	10,6	9,7	9,4	10,5	9,5	8,9	8,5	10,8	10,3
Nordeste	15,9	14,8	13,8	15,9	14,8	14,4	14,4	15,3	14,6
Norte	12,5	12,2	11,3	12,7	12,1	11,5	11,7	13,1	11,8
Sudeste	13,6	13,2	12,6	13,8	13,2	12,5	12,1	13,2	12,4
Sul	8,4	7,9	7,7	8,4	8,2	7,9	7,3	8,1	8,0
Masculino	11,5	11,0	10,5	11,6	11,0	10,5	10,1	10,9	10,3
Feminino	14,9	14,2	13,4	15,0	14,2	13,6	13,5	14,9	14,1
18 a 24 anos	27,3	26,5	25,3	28,1	26,6	25,8	25,2	27,3	25,8
25 a 39 anos	12,0	11,3	10,8	11,9	11,5	11,0	10,7	11,9	11,1
40 a 59 anos	7,6	7,4	7,0	7,8	7,5	6,9	6,9	7,5	7,2
Mais de 60 anos	4,5	4,3	4,2	4,6	4,4	4,5	4,0	4,5	4,8
Não de chefe família	17,1	16,4	15,3	17,2	16,3	15,6	15,3	16,6	15,5
Chefe de família	7,9	7,6	7,4	8,1	7,8	7,3	7,1	7,9	7,7
Fundamental incompleto	12,0	11,4	10,9	12,0	11,4	11,0	11,0	11,3	10,9
Fundamental completo	15,0	14,8	13,6	14,8	13,8	13,5	13,5	13,9	13,9
Médio incompleto	21,8	21,0	20,4	22,0	21,1	20,9	19,7	22,1	20,5
Médio completo	14,6	14,0	13,0	14,9	14,0	13,2	12,8	14,6	13,6
Superior	8,3	7,9	7,8	8,7	8,4	7,8	7,5	8,6	8,1
Região metropolitana	14,7	14,1	13,7	14,7	14,4	13,8	13,3	14,3	13,8
Não região metropolitana	11,7	11,2	10,3	11,9	10,9	10,4	10,3	11,5	10,6

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

Os dados abertos por faixa etária apontam que, no segundo trimestre de 2019, apenas o segmento dos trabalhadores com mais de 60 anos não apresentou recuo na taxa de desocupação, quando comparado ao mesmo período do ano anterior. Entre os trabalhadores mais jovens, nota-se que, embora ainda se mantenha em patamar elevado, o desemprego deste grupo foi o que apontou maior retração em termos absolutos, passando de 26,6% para 25,8%, entre 2018 e 2019. Deve-se ressaltar que, ao contrário dos trimestres anteriores, em que a queda da desocupação entre os jovens era decorrente, sobretudo, da contração da força de trabalho (gráfico 10), no segundo trimestre de 2019, a expansão de 1,7% da ocupação (gráfico 11) foi o principal responsável por esta melhora de desempenho. Em sentido contrário, observa-se que, mesmo diante de uma alta de 5,3% da PO com mais de 60 anos, a taxa de desemprego deste segmento avançou 0,4 p.p., passando de 4,4% para 4,8%, repercutindo a alta de 5,7% da força de trabalho mais idosa. Nas duas faixas intermediárias, constatam-se movimentos semelhantes que combinam um aumento de ocupação em ritmo superior ao da PEA, gerando um recuo

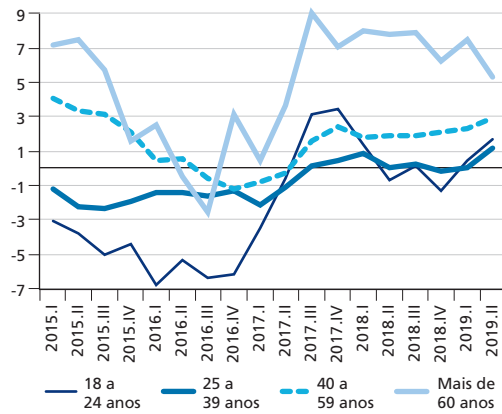
no desemprego. Na comparação interanual, a desocupação dos trabalhadores com idade entre 25 e 39 anos e entre 40 e 59 anos passou de 11,5% e 7,5%, respectivamente, em 2018, para 11,1% e 7,2%, em 2019.

**GRÁFICO 10**  
Taxa de crescimento interanual da PEA, por faixa etária  
(Em %)



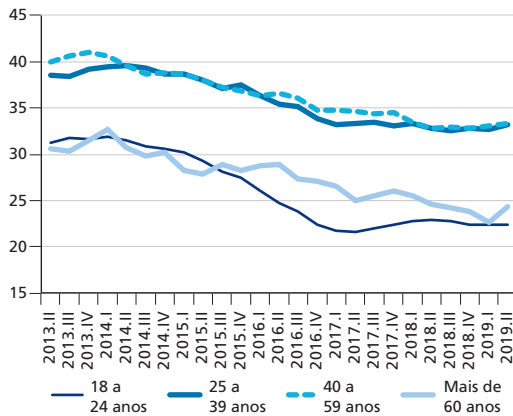
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

**GRÁFICO 11**  
Taxa de crescimento interanual da PO, por faixa etária  
(Em %)



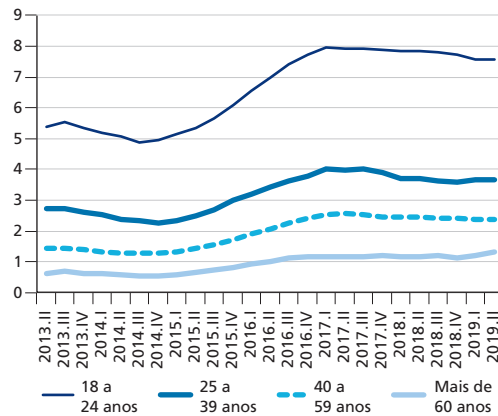
Apesar da melhora no comportamento do desemprego entre os mais jovens, os microdados de transição, mais uma vez, ratificam um ambiente menos favorável para esse grupo da população no mercado de trabalho, dado que esse segmento ainda é o que possui a menor probabilidade de ser contratado (gráfico 12), além de ter a maior chance de ser demitido (gráfico 13).

**GRÁFICO 12**  
Proporção de desocupados que transitaram para a ocupação, por faixa etária  
(Em %)



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

**GRÁFICO 13**  
Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego, por faixa etária  
(Em %)



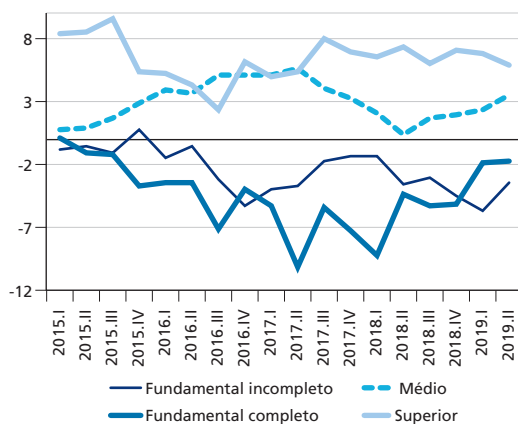
Já o recorte por grau de escolaridade sinaliza que, excetuando-se o grupo de trabalhadores com o ensino fundamental completo, todos os demais subgrupos registraram

redução da desocupação no segundo trimestre de 2019. Nota-se ainda que, embora a maior retração absoluta tenha ocorrido entre os trabalhadores com ensino médio incompleto (0,6 p.p.), em termos relativos, os recuos mais expressivos ocorreram nos segmentos extremos, ou seja, com instrução fundamental incompleta e superior.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a queda de 4% na desocupação de ambos os grupos foi gerada por movimentos distintos. Enquanto o recuo do desemprego entre os mesmos escolarizados veio de uma retração de 3,4% da força de trabalho diante de uma queda de 2,9% na ocupação, entre os mais educados a melhora da desocupação veio pela expansão da PO (6,3%) e pelo ritmo superior à expansão da PEA (5,9%). De fato, os dados da PNAD Contínua evidenciam que vem ocorrendo um movimento de recomposição da força de trabalho no país, em que o aumento da escolaridade vem desencadeando uma contração do número de trabalhadores com menos anos de estudo e, por conseguinte, uma elevação do contingente de indivíduos com formação mais alta (gráfico 14).

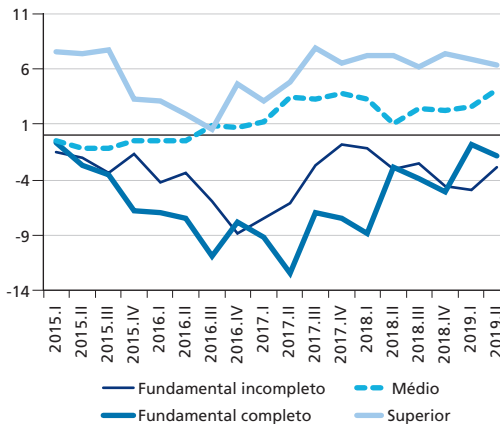
De modo semelhante, a PO no mercado de trabalho também vem se tornando cada vez mais instruída. No segundo trimestre de 2019, na comparação interanual, enquanto os grupos de trabalhadores ocupados com ensino fundamental incompleto e completo recuaram 2,9% e 1,8%, respectivamente, os com ensino médio e superior avançaram 4,1% e 6,3% (gráfico 15).

GRÁFICO 14  
Taxa de crescimento interanual da PEA, por grau de instrução  
(Em %)



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

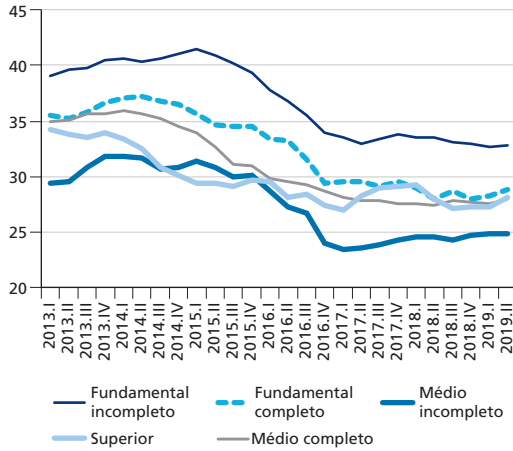
GRÁFICO 15  
Taxa de crescimento interanual da PO, por grau de instrução  
(Em %)



Por fim, os microdados de transição sinalizam que os efeitos da crise sobre o mercado de trabalho brasileiro acarretaram, em todos os segmentos educacionais, tanto uma queda na proporção de desempregados que conseguem obter um emprego quanto um aumento da parcela de ocupados que foram demitidos. No entanto, percebe-se que, em ambos os casos, os trabalhadores com ensino médio incompleto formam o grupo que não apenas possui mais dificuldade de obter uma nova colocação (gráfico 16) como também o que mais chance tem de ser dispensado da sua ocupação (gráfico 17). Já no segmento com ensino superior, observa-se que, apesar de não ser o grupo com maior

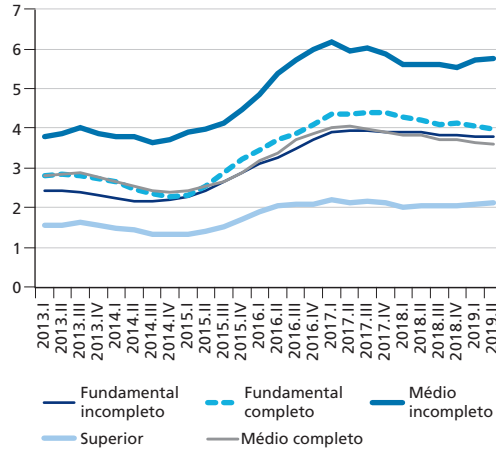
facilidade de voltar para a ocupação, esse conjunto de trabalhadores é o que possui a menor propensão ao desemprego.

**GRÁFICO 16**  
**Proporção de desocupados que transitaram para a ocupação, por grau de instrução**  
 (Em %)



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

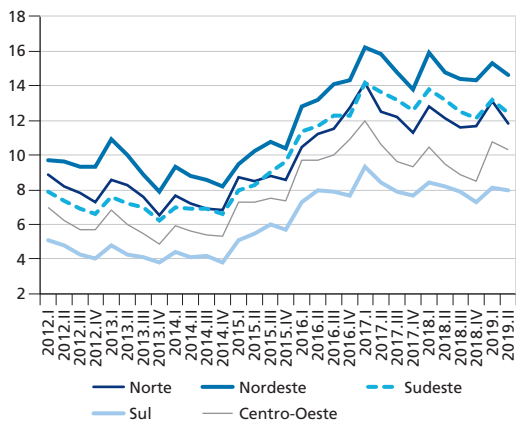
**GRÁFICO 17**  
**Proporção de ocupados que transitaram para o desemprego, por grau de instrução**  
 (Em %)



**BOX 1**  
**Desemprego por Unidade da Federação (UF)**

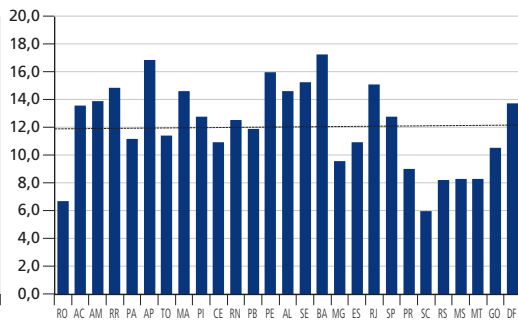
A análise dos dados trimestrais da PNAD Contínua, abertos por UFs, indica que, embora a trajetória do desemprego seja similar em todas as regiões do país, o nível da taxa de desocupação difere – não apenas entre elas, mas também entre os estados que as compõem. De acordo com o gráfico 18, constata-se que, apesar do fato de que a partir de 2015 todas as regiões apresentam um aumento da desocupação, a taxa de desemprego no Nordeste mantém-se bem acima das demais. Na desagregação das regiões pelas UFs, avalia-se que, no segundo trimestre de 2019, estados como Amapá, Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro apontam uma taxa de desemprego significativamente acima da média do país. Em contrapartida, Rondônia e Santa Catarina registram taxas de desocupação próximas a 6%, cerca de metade da média nacional (gráfico 19).

**GRÁFICO 18**  
**Taxa de desocupação**  
 (Em %)



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

**GRÁFICO 19**  
**Taxa de desocupação por UF – 2º trimestre de 2019**  
 (Em %)

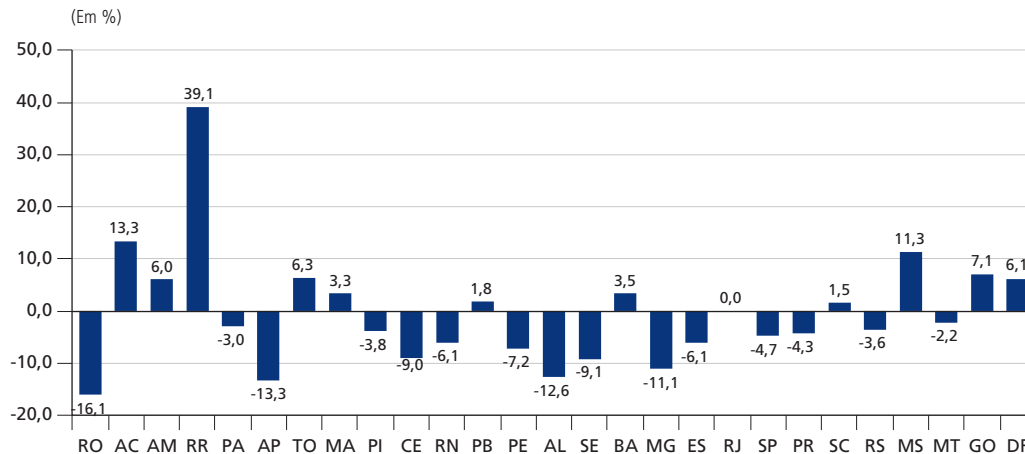


(Continua)

(Continuação)

A dinâmica recente do desemprego entre os estados também registra diferenças importantes de trajetória. Segundo o gráfico 20, na média dos dois primeiros trimestres de 2019, o desemprego avançou 39% em Roraima, 11% no Mato Grosso do Sul e 7% em Goiás, na comparação com o mesmo período de 2018. Em contrapartida, Rondônia, Amapá, Alagoas e Minas Gerais foram os estados com as maiores quedas relativas.

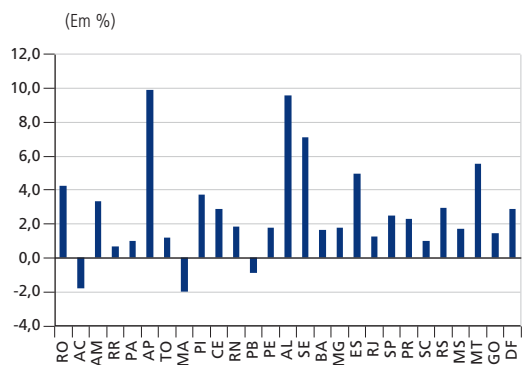
GRÁFICO 20  
Taxa de crescimento da desocupação por UF



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

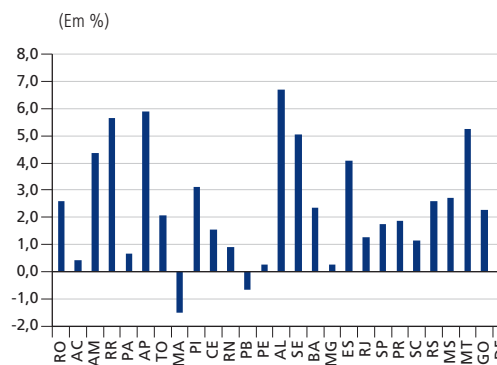
Nota-se, no entanto, que, na grande maioria dos estados onde houve alta do desemprego em 2019, esta não foi decorrente de uma retração da ocupação, mas sim de uma expansão mais significativa da força de trabalho. Por certo, o gráfico 21 mostra que apenas Acre, Maranhão e Paraíba registram uma contração da PO em 2019. Já os dados da PEA revelam que também houve um forte incremento da força de trabalho, em 2019, em praticamente todos os estados (gráfico 22).

GRÁFICO 21  
Taxa de crescimento: PO



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

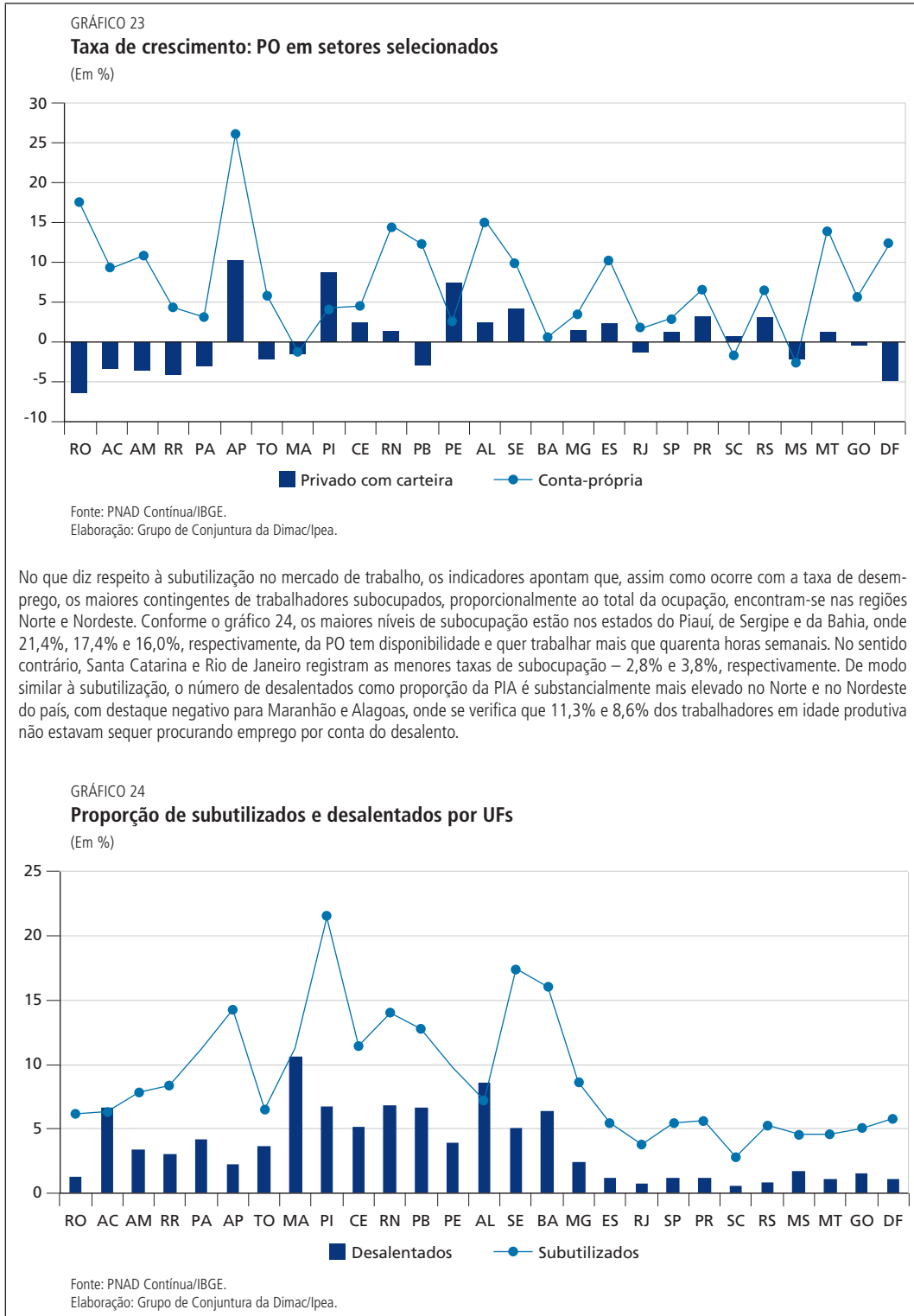
GRÁFICO 22  
Taxa de crescimento: PEA



Deve-se salientar, porém, que, na grande maioria dos estados, esse aumento da ocupação ocorreu pela expansão dos trabalhadores por conta própria, tendo em vista que a PO com carteira no setor privado recuou em dez estados, além do Distrito Federal, na comparação interanual (gráfico 23).

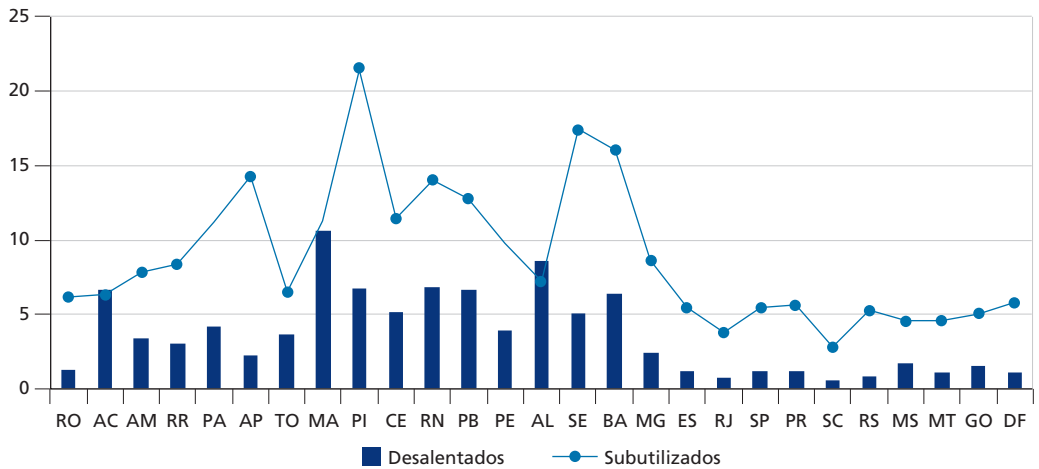
(Continua)

(Continuação)



No que diz respeito à subutilização no mercado de trabalho, os indicadores apontam que, assim como ocorre com a taxa de desemprego, os maiores contingentes de trabalhadores subocupados, proporcionalmente ao total da ocupação, encontram-se nas regiões Norte e Nordeste. Conforme o gráfico 24, os maiores níveis de subocupação estão nos estados do Piauí, de Sergipe e da Bahia, onde 21,4%, 17,4% e 16,0%, respectivamente, da PO tem disponibilidade e quer trabalhar mais que quarenta horas semanais. No sentido contrário, Santa Catarina e Rio de Janeiro registram as menores taxas de subocupação – 2,8% e 3,8%, respectivamente. De modo similar à subutilização, o número de desalentados como proporção da PIA é substancialmente mais elevado no Norte e no Nordeste do país, com destaque negativo para Maranhão e Alagoas, onde se verifica que 11,3% e 8,6% dos trabalhadores em idade produtiva não estavam sequer procurando emprego por conta do desalento.

**GRÁFICO 24**  
**Proporção de subutilizados e desalentados por UFs**  
 (Em %)



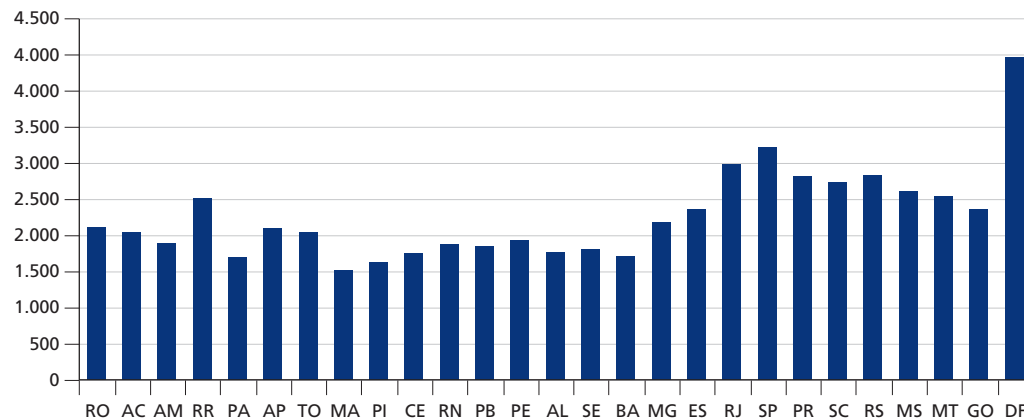
(Continua)



(Continuação)

Por fim, os dados de renda mostram que, na média de 2019, os trabalhadores do Distrito Federal são os que apresentam maior nível salarial, com rendimentos médios reais superiores a R\$ 4.000,00 (gráfico 25). Em sentido contrário, os menores salários são observados no Maranhão (R\$ 1.385,00), no Piauí (R\$ 1.502,00) e no Ceará (R\$ 1.598,00).

GRÁFICO 25  
Rendimentos médios reais habitualmente recebidos  
(Em R\$)



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

BOX 2

**Dinâmica recente da inatividade**

Conforme os microdados da PNAD Contínua, o crescimento da taxa de atividade, no segundo trimestre de 2019, destoou da evolução recente desse indicador. Este box tem como objetivo analisar alguns dos determinantes desse movimento – ou, na verdade, do seu dual, que vem a ser uma queda brusca na inatividade. Esse último indicador, definido a partir da razão entre indivíduos fora da força de trabalho e a PIA, caiu 0,73% no segundo trimestre de 2019, em comparação com o mesmo período de 2018.

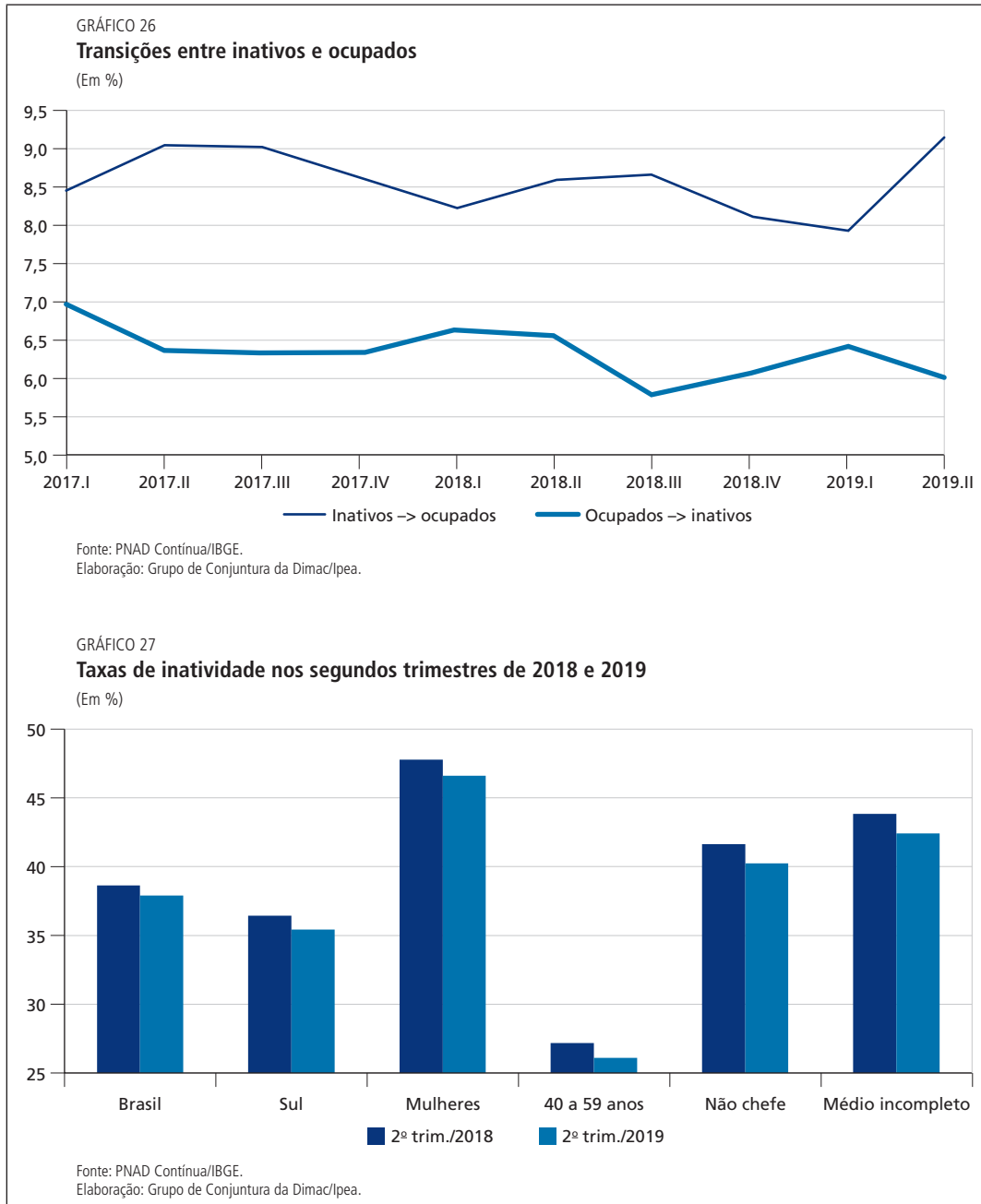
Uma análise dos fluxos tanto de entrada como de saída da inatividade mostra que os movimentos mais relevantes no segundo trimestre de 2019 estão relacionados aos fluxos de trabalhadores entre inatividade e ocupação. O gráfico 26 indica um crescimento significativo (de mais de 1 p.p.) do fluxo de saída de trabalhadores do estado de inatividade que se tornaram ocupados no segundo trimestre de 2019. Esse movimento ainda é reforçado por uma queda no fluxo inverso de entrada de trabalhadores na inatividade proveniente da ocupação.

O gráfico 27 mostra os grupos populacionais em que a taxa de inatividade apresentou uma queda de magnitude superior a 1 p.p. O destaque nesse quesito vai para o grupo de trabalhadores com nível de instrução médio incompleto, cuja redução foi de 1,43 p.p. Também é digna de nota a queda de magnitude semelhante registrada para os indivíduos que não são chefes de domicílio (1,40 p.p.). Dada a prevalência de mulheres nessa categoria, não é de surpreender que também seja registrada uma queda expressiva na taxa de inatividade para mulheres (1,17 p.p.).

Por fim, a única faixa etária a registrar uma queda superior a 1 p.p. na taxa de inatividade, no segundo trimestre de 2019, foi a de 40 a 59 anos de idade (1,07 p.p.); na dimensão regional, apenas no Sul registrou-se uma queda de magnitude semelhante (1,02 p.p.) na taxa de inatividade no segundo trimestre de 2019.

(Continua)

(Continuação)



### 3 GRAU DE FORMALIDADE

O gráfico 28 expõe que, segundo a PNAD Contínua, a partir do trimestre móvel que terminou em março de 2019, o emprego com carteira assinada (formal) voltou a crescer, depois de mostrar resultados negativos por quatro anos. A quantidade de trabalhadores com carteira cresceu 1,12% no trimestre móvel terminado em junho, em comparação com o mesmo período de 2018.

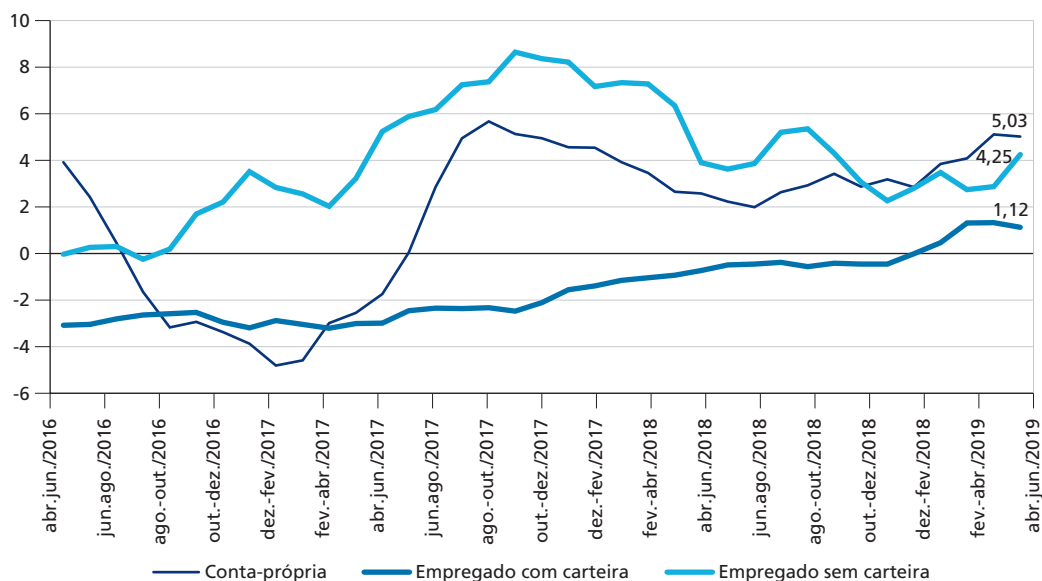
Apesar desse resultado positivo, a intensidade do crescimento do emprego formal em 2019 foi menor que o aumento de trabalhadores sem carteira (emprego informal) e

dos que trabalham por conta própria. O primeiro apresentou certa estabilidade em 2019 após a queda observada em 2018 – ainda assim, há um aumento pontual no último trimestre observado para 4,25%. Já a taxa interanual de crescimento de trabalhadores por conta própria aumentou ao longo de 2019 depois de ter se estabilizado em 2018, fechando o trimestre móvel terminado em junho em 5,03%.

GRÁFICO 28

Taxa de variação interanual: ocupação por tipo de vínculo

(Em %)



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

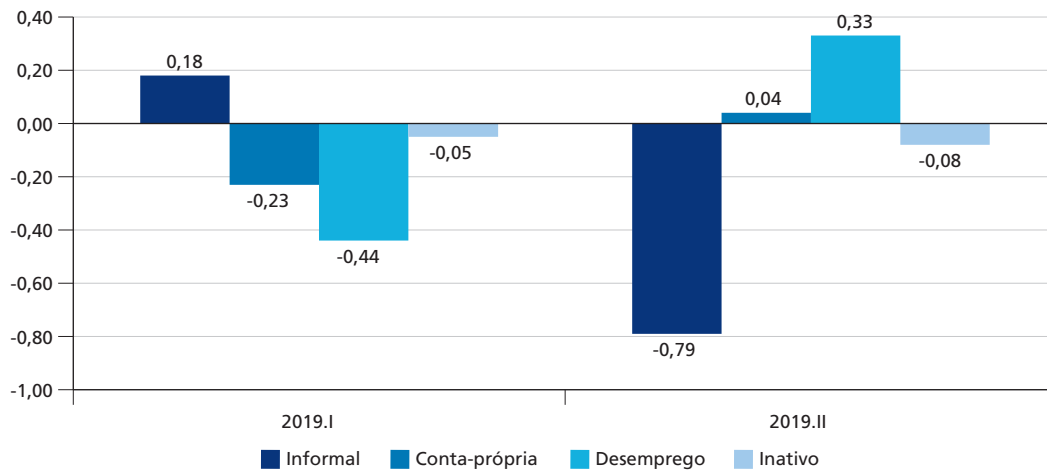
No gráfico 29, podemos observar o crescimento anual das transições de trabalhadores que chegam ao emprego formal provenientes de outros tipos de ocupação. Essa análise está centrada nos dois trimestres de 2019, visto ser esse o período de recuperação do emprego formal. É possível notar uma heterogeneidade entre os dois trimestres. Na comparação do primeiro trimestre de 2019 com o mesmo trimestre de 2018, a entrada no emprego formal cresce apenas para os trabalhadores provenientes do emprego informal. Já na comparação dos segundos trimestres de 2018 e 2019, o crescimento no fluxo de entrada no emprego formal passa a ser puxado por trabalhadores provenientes do desemprego.

O gráfico 30 mostra o crescimento anual do movimento inverso, de trabalhadores que saem da formalidade de um trimestre para o outro. No primeiro trimestre de 2019, a maior contribuição para o crescimento interanual do emprego formal veio de uma redução do fluxo de saída do emprego formal para o desemprego. Na comparação com o mesmo trimestre de 2018, esse fluxo registrou um decréscimo de 0,18 p.p. Há também uma contribuição no mesmo sentido do fluxo de trabalhadores do emprego formal para o informal, com uma diferença de 0,08 p.p. no mesmo período. Já na comparação entre os segundos trimestres de 2019 e 2018, a inatividade é o único destino a puxar uma queda no fluxo de saída do emprego formal.

GRÁFICO 29

**Diferenças anuais na transição trimestral para o emprego formal**

(Em p.p.)



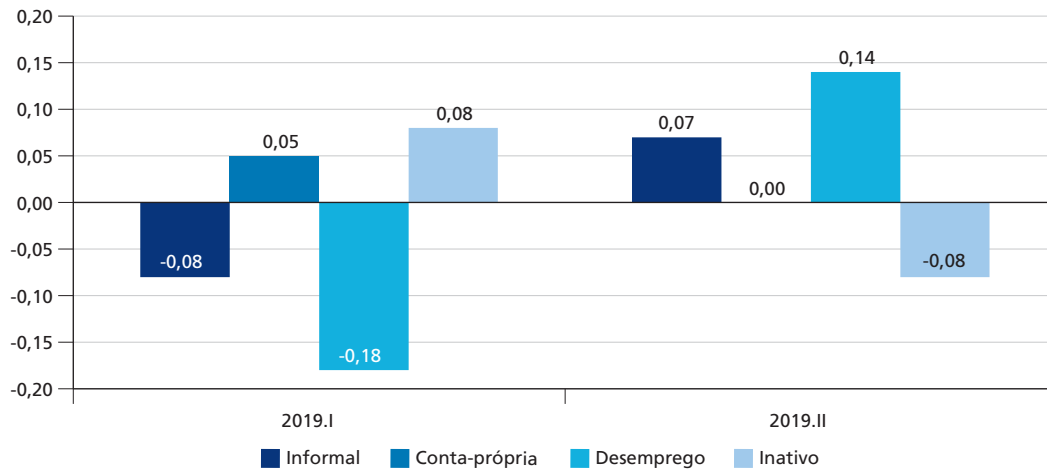
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 30

**Diferenças anuais na transição de trabalhadores formais para outros destinos**

(Em p.p.)



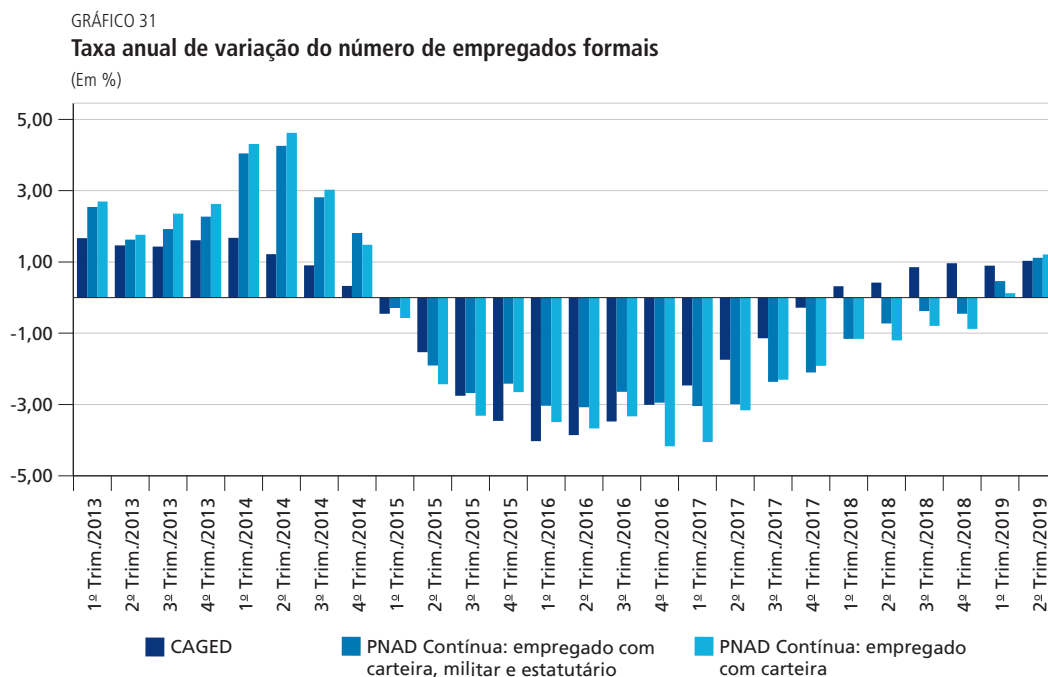
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em suma, o emprego formal passou a apresentar taxas positivas de crescimento interanual a partir do primeiro trimestre de 2019. Isso parece ter sido determinado por uma diminuição no fluxo de saída do emprego formal para o desemprego e para a informalidade, bem como por um aumento no fluxo de entrada no emprego formal proveniente do emprego informal. Já no segundo trimestre de 2019, o fluxo de saída que registra uma diminuição quando comparado com o mesmo trimestre de 2018 é o que tem a inatividade como destino. No que diz respeito ao fluxo de entrada no emprego

formal no segundo trimestre de 2019, é o fluxo proveniente do desemprego que registra um crescimento relativo ao mesmo trimestre de 2018.

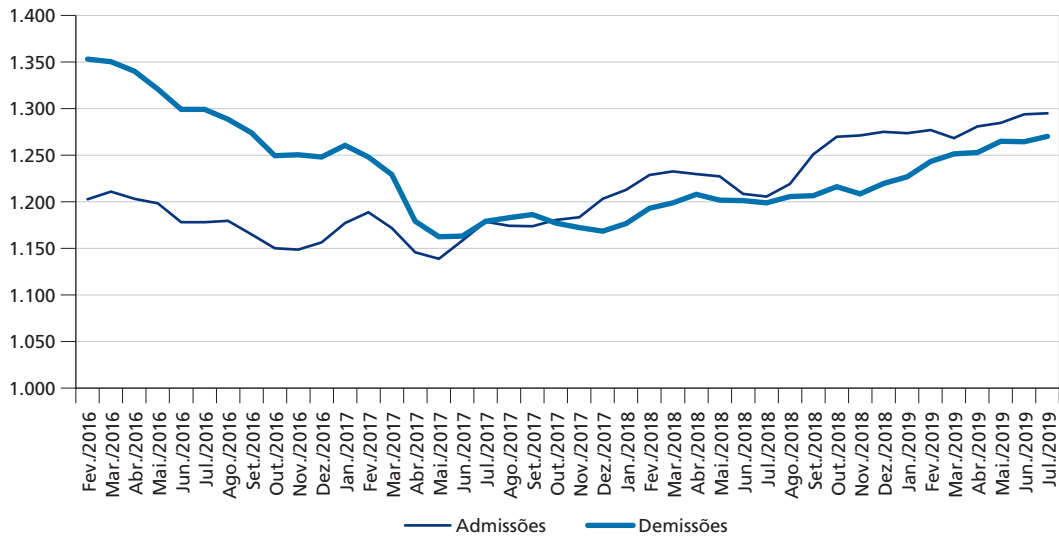
A análise dos dados do Caged reforça esse quadro de crescimento positivo. O gráfico 31, a seguir, ilustra as taxas de crescimento interanual do emprego formal de acordo com o Caged e a PNAD Contínua. Segundo a primeira fonte de informação, o crescimento interanual do emprego formal se aproxima de 1% desde o terceiro trimestre de 2018. Essa mesma magnitude de crescimento só é registrada no segundo trimestre de 2019 para a PNAD Contínua. Cabe notar que a recuperação apontada na PNAD Contínua – e a referência de 1% sendo alcançada apenas no segundo trimestre de 2019 – é mantida caso retiremos do emprego formal os militares e o estatutário, em tese tornando a série mais comparável ao Caged.



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

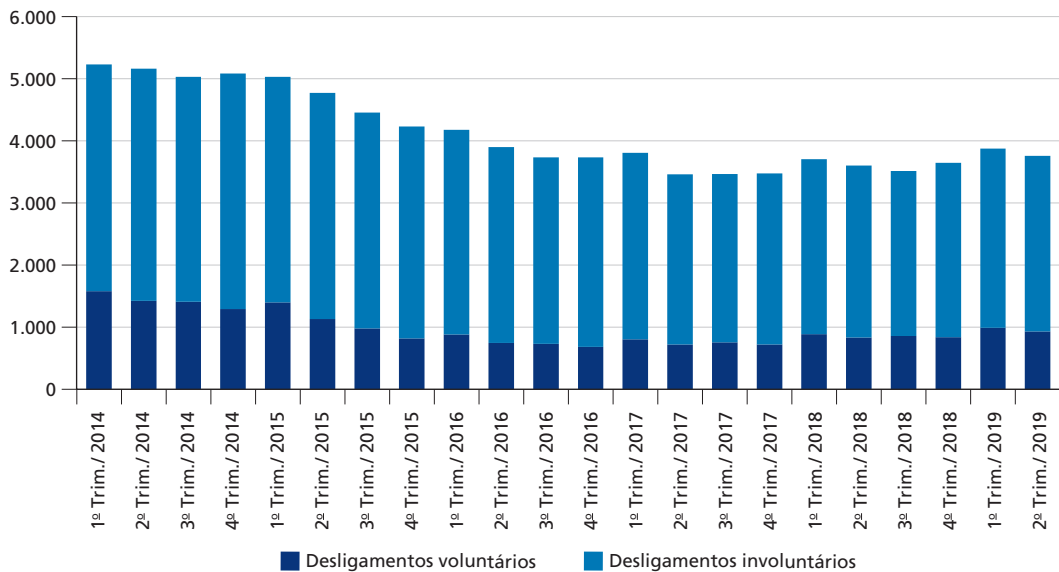
Os dados de fluxos de contratação e desligamento do Caged mostram que o crescimento recente do emprego com carteira só não foi maior devido a uma tendência bem marcada de crescimento nos desligamentos (gráfico 32). O gráfico 33 apresenta a evolução dos componentes dos desligamentos, voluntários ou involuntários.

GRÁFICO 32  
**Saldos mensais dessazonalizados – média móvel trimestral (Caged)**  
 (Em 1 mil unidades)



Fonte: Caged/ME.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 33  
**Desligamentos voluntários e involuntários do emprego formal – soma trimestral**  
 (Em milhares)



Fonte: Caged/ME.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
 Obs.: Desligamentos voluntários ocorrem a pedido do trabalhador e, a partir de novembro de 2017, por desligamento em comum acordo. Desligamentos involuntários ocorrem por demissão, com ou sem justa causa, e desligamentos por término de contrato, por morte e aposentadoria.

Os desligamentos voluntários, na comparação interanual, apresentam crescimento desde o terceiro trimestre de 2017. A parcela involuntária dos desligamentos, por sua vez, também cresce na mesma comparação, porém apenas a partir do último trimestre

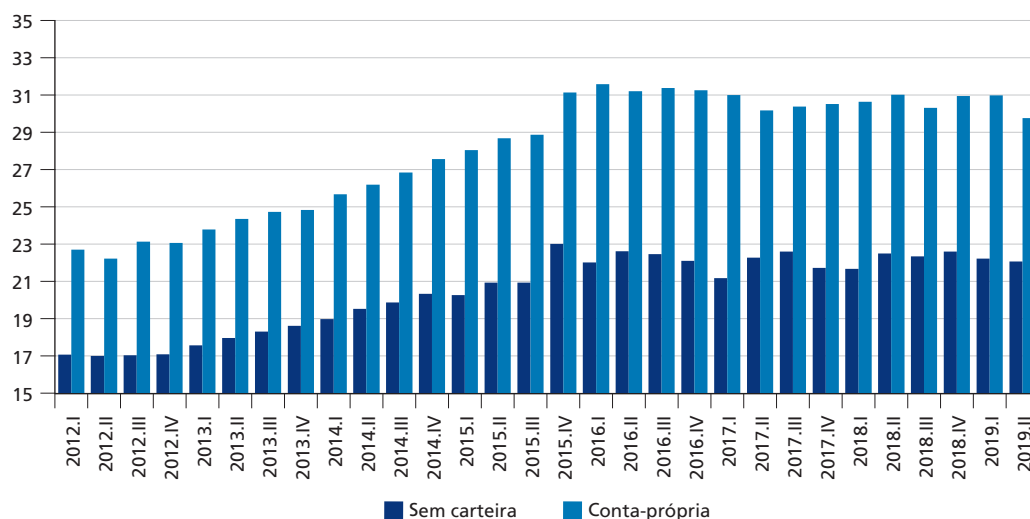
de 2018. Assim, a tendência dos desligamentos, notada anteriormente, foi causada até recentemente por demissões por iniciativa do próprio trabalhador.

Em relação às ocupações que registraram um crescimento maior que o emprego formal – sem carteira e por conta própria –, observa-se que, nos últimos trimestres, a participação desses trabalhadores que contribuem para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) voltou a cair no segundo trimestre de 2019. Com isso, o nível de contribuintes para o INSS entre esses grupos de trabalhadores continua em um patamar bem inferior aos observado no biênio 2015-2016 (gráfico 34). Vale dizer que essa dinâmica de contribuição é distinta. A participação de trabalhadores sem carteira que contribuem para a Previdência ficou constante, em torno de 22%, ao longo do final de 2018 e início de 2019. Já os trabalhadores por conta própria, no segundo trimestre de 2019, apresentaram uma queda em comparação ao mesmo período de 2018 – 29,7% e 31%, respectivamente.

No geral dos ocupados, a contribuição para a Previdência parece ter desacelerado ou até interrompido sua trajetória de queda: no último trimestre, registrou 62,8%, nível similar ao do início de 2013 (gráfico 35).

GRÁFICO 34

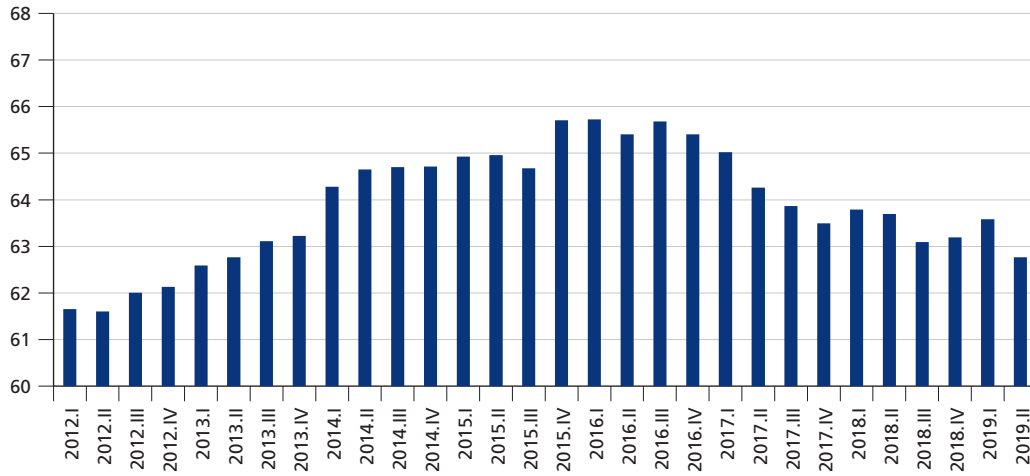
**Proporção de ocupados sem carteira e por conta própria que contribuem para a Previdência Social**  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 35  
**Proporção de ocupados que contribuem para a Previdência Social**  
 (Em %)

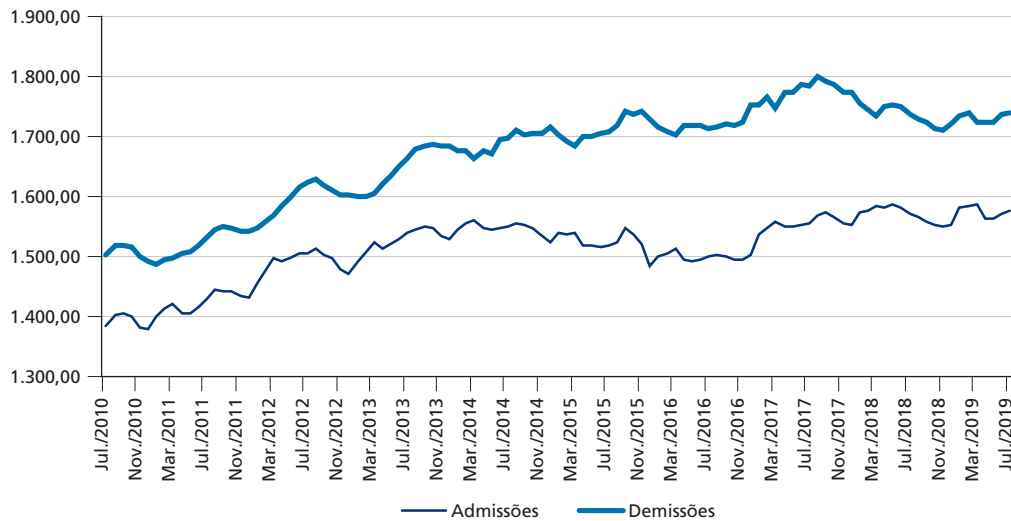


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

BOX 3  
**Caged: salário e tempo de permanência no emprego**

Os dados do Caged, divulgados pela Secretaria de Trabalho, indicam que, a partir do segundo semestre de 2018, a geração de novos postos de trabalho com carteira assinada no país voltou a apresentar maior dinamismo, de modo que, no acumulado em doze meses, até julho, a economia brasileira havia criado 521,5 mil novos empregos formais. Junto a esse bom resultado, as estatísticas também mostram, na margem, uma recuperação dos salários médios de contratação, embora estes, historicamente, mantenham-se abaixo dos salários de demissão (gráfico 36).

GRÁFICO 36  
**Caged: salários médios de contratação e demissão**  
 (Em R\$ de julho de 2019)



Fonte: Caged/ME.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

(Continua)

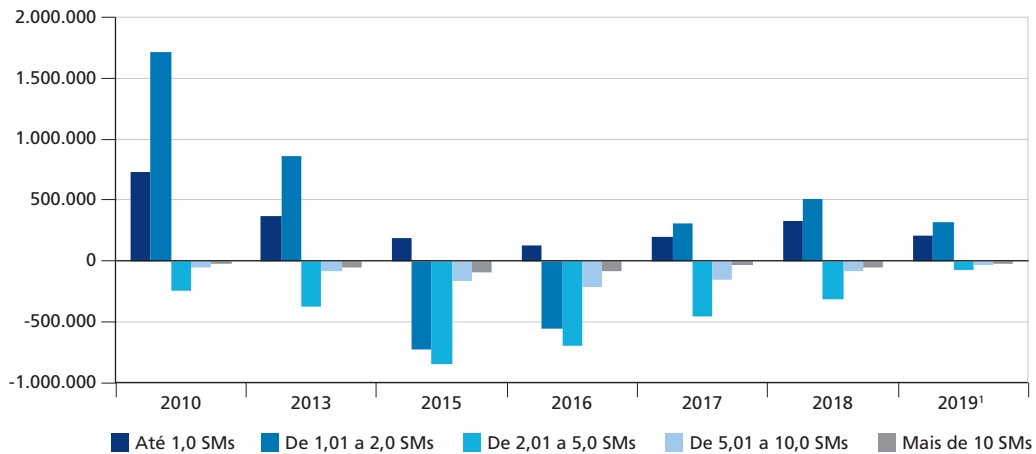


(Continuação)

Deve-se ressaltar, entretanto, que, em termos de salário mínimo (SM), a grande maioria das novas vagas geradas no país possui uma remuneração máxima de até 2,0 SMs. Segundo o gráfico 37, observa-se que apenas as duas primeiras faixas salariais possuem saldos positivos, ou seja, o número de contratações supera o de demissões. Para os demais níveis salariais, a dispensa de trabalhadores é maior que o total de admissões. Adicionalmente, nota-se que os efeitos da crise econômica sobre o mercado de trabalho, sobretudo em 2015 e 2016, geraram não apenas uma expressiva dispensa de trabalhadores como também uma queda dos salários de contratação, dado que a única faixa de emprego com saldo positivo no período era a que remunerava até 1,0 SM. A partir de 2017, o país voltou a gerar vagas com salários entre 1,01 e 2,0 SMs, no entanto em proporções mais modestas.

GRÁFICO 37

**Caged: saldo de vagas por remuneração**



Fonte: Caged/ME.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota:<sup>1</sup> Acumulado de janeiro a julho.

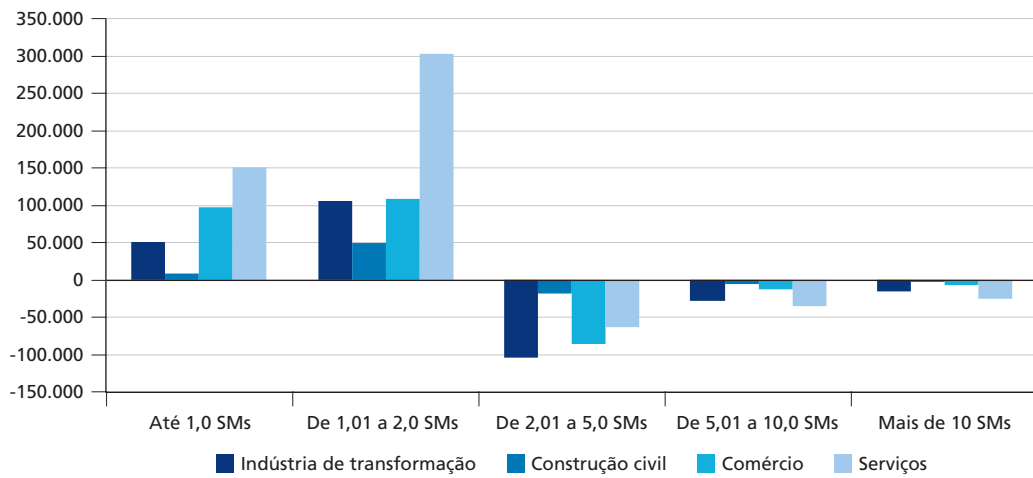
O corte setorial mostra que, nos últimos doze meses, os quatro maiores setores empregadores do país – indústria de transformação, construção civil, comércio e serviços – apresentam uma dinâmica similar, marcada por uma criação maior de empregos com remuneração entre 1,01 e 2,0 SMs e uma destruição de vagas com salário superior a este patamar (gráfico 38). Em termos relativos, constata-se que a indústria e os serviços geram duas vezes mais empregos com remuneração entre 1,01 e 2,0 SMs em comparação à faixa imediatamente anterior. No caso do comércio, o volume de criação de novos postos de trabalho é praticamente igual, enquanto na construção civil o volume de vagas criadas com salário entre 1,01 e 2,0 SMs é cinco vezes maior que o de vagas com remuneração de até 1,0 SM.

Por fim, os dados do Caged revelam que, na sua grande maioria, os trabalhadores demitidos são aqueles com menos tempo de permanência no emprego. De acordo com o gráfico 39, na média dos últimos doze meses, enquanto na indústria, no comércio e nos serviços quase a metade dos demitidos estava trabalhando há menos de um ano, na construção civil esse percentual avança para 62%. Em contrapartida, a menor parcela dos trabalhadores dispensados é formada por aqueles que possuíam mais de cinco anos de permanência no emprego. Se na indústria de transformação essa parcela corresponde a 14%, na construção civil não chega a 5%.

(Continua)

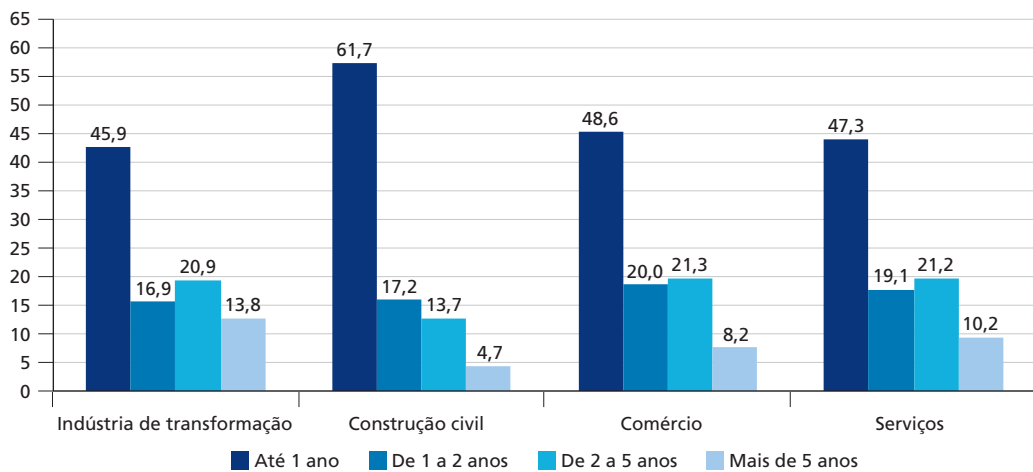
(Continuação)

GRÁFICO 38  
Caged: saldo de vagas por remuneração e setores da economia



Fonte: Caged/ME.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 39  
Caged: proporção de demitidos por tempo de permanência no emprego  
(Em %)



Fonte: Caged/ME.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

#### 4 EMPREGO SETORIAL

A tabela 2 traz uma análise do crescimento interanual da PO por setor de atividade, de forma a auxiliar na compreensão do agregado desse indicador. Todos os setores, exceto administração pública, mostraram resultados positivos no segundo trimestre de 2019.

Os setores de indústria (de transformação e extrativa); administração pública; educação e saúde; e outros serviços coletivos, sociais e pessoais apresentaram taxas de crescimento anual do emprego no segundo trimestre de 2019 piores que o mesmo período de 2018. No caso da indústria de transformação e da administração pública, o fraco desempenho no segundo trimestre de 2019 vem confirmar uma tendência de taxas de crescimento abaixo de 1% desde meados de 2018. Já em outros setores, como agricultura, serviços industriais de utilidade pública, comércio e construção, o resultado positivo do crescimento interanual registrado no segundo trimestre interrompe uma trajetória de crescimento baixo ou negativo ao longo de 2018. Finalmente, os setores de intermediação financeira, imobiliária e serviço a empresas e de transporte continuam uma trajetória de aceleração iniciada em 2018.

Na tabela 3, detalhamos o crescimento interanual da PO de cada setor no segundo trimestre de 2019 por tipo de vínculo. Em relação ao emprego com carteira, o dado positivo é que a maior parte dos setores expostos nessa tabela apresentou taxas de crescimento positivas no período. Em contrapartida, a magnitude das taxas de crescimento do emprego com carteira tende a ser baixa. Apenas três setores evidenciaram taxas acima de 3,0%: intermediação financeira, imobiliária e serviço a empresas (3,2%); educação e saúde (4,0%); e outros serviços coletivos, sociais e pessoais (8,2%).

Já no que diz respeito aos outros tipos de ocupação, as taxas de crescimento positivas estão presentes em um conjunto maior de setores. Apenas um setor para conta própria e dois setores para os sem carteira registraram retração do emprego no segundo trimestre de 2019.

Alguns setores revelaram magnitudes expressivas para o crescimento do contingente de ocupados em posições autônomas ou de emprego informal. Entre os trabalhadores por conta própria, por exemplo, os setores de serviços industriais de utilidade pública; intermediação financeira, imobiliária e a empresas; e transporte e correios registraram crescimento de 29,6%, 11,2% e 13,6%, respectivamente. E os setores indústria extrativa; alojamento e alimentação; intermediação financeira, imobiliária e a empresas; e outros serviços coletivos, sociais e pessoais apresentaram, respectivamente, taxas de 24,1%, 17,7%, 13,8% e 12,8% de crescimento entre os trabalhadores sem carteira. Em suma, entre os setores, o crescimento da PO é bem menos frequente e bem menos intenso para vínculos empregatícios formais, apesar da melhora recente.

TABELA 2  
**PNAD Contínua: PO por setores**  
 (Taxa de variação interanual, em %)

	2º Trim.-17	3º Trim.-17	4º Trim.-17	1º Trim.-18	2º Trim.-18	3º Trim.-18	4º Trim.-18	1º Trim.-19	2º Trim.-19
Agricultura	-8,12	-4,42	-5,11	-2,22	-1,77	1,63	-0,02	0,08	2,77
Indústria de Transformação	0,18	2,05	5,21	2,31	1,50	0,80	-1,14	0,85	0,76
Indústria Extrativa	-10,05	-2,09	1,17	-2,21	8,53	3,50	-5,29	4,61	2,17
Serviços industriais de utilidade pública	15,92	6,13	0,64	2,10	-4,05	-5,71	1,51	-2,79	3,14
Construção	-9,15	-3,67	-1,80	-4,00	-2,48	-1,17	-1,67	-0,28	0,95
Comércio	0,11	2,48	1,32	1,60	-0,06	0,17	-0,39	0,72	1,14
Intermediação financeira, imobiliária e serviço a empresas	1,43	5,22	4,38	1,47	1,01	1,16	2,12	4,10	6,20
Transporte	2,94	2,65	-1,00	2,43	0,70	-0,18	4,45	4,40	4,76
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	7,82	4,95	8,56	10,34	6,05	9,10	5,78	3,93	5,69
Administração Pública	-3,00	-2,92	-0,62	1,60	0,49	0,01	-0,49	0,81	-0,34
Educação e Saúde	-0,39	2,02	2,75	3,91	5,31	4,81	5,59	4,40	3,63
Alojamento e alimentação	12,97	12,16	8,78	5,72	2,70	2,60	2,84	3,13	4,39
Serviços domésticos	-2,84	0,49	4,27	2,53	1,73	0,89	-2,08	-1,27	1,32

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

TABELA 3

**PNAD Contínua: PO por setores e posição na ocupação (2º trim./2019)**

(Taxa de variação interanual, em %)

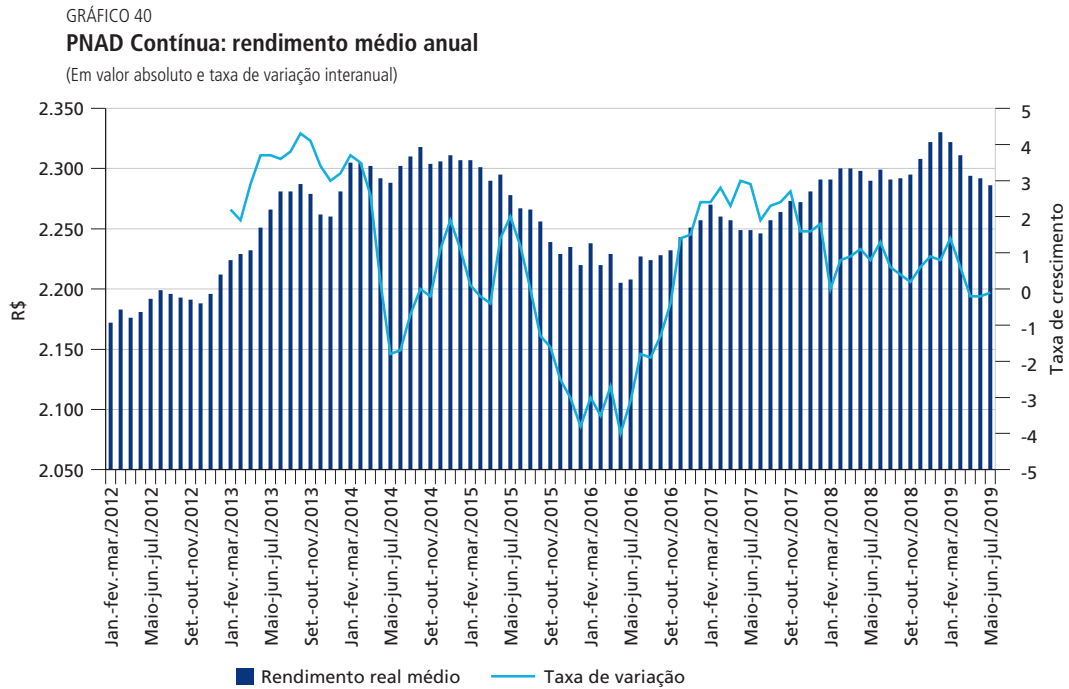
	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
<b>Total</b>	<b>1,1</b>	<b>3,7</b>	<b>5,0</b>
Agricultura	0,9	1,3	5,7
Indústria de transformação	0,5	0,1	1,3
Indústria extrativa	2,6	24,1	-14,3
Serviços industriais de utilidade pública	-3,9	9,7	29,6
Construção	-3,0	0,2	3,7
Comércio	0,2	1,2	3,1
Intermediação financeira, imobiliária e serviço a empresas	3,2	13,8	11,2
Transporte	0,0	-3,0	13,6
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	8,2	12,8	3,5
Administração pública	-0,2	-0,9	-
Educação e saúde	4,0	2,5	6,1
Alojamento e alimentação	-3,3	17,7	1,5
Serviços domésticos	-2,9	3,1	-

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

## 5 RENDIMENTOS

Os rendimentos reais médios apresentaram quedas de 0,2%, no segundo trimestre de 2019 em comparação com o mesmo trimestre de 2018, e de 1,3%, em relação ao trimestre anterior (primeiro trimestre de 2019). Ainda de acordo com os dados da PNAD Contínua, no trimestre móvel encerrado em julho de 2019, o rendimento médio real habitualmente recebido registrou queda de 1,9% na comparação com o trimestre encerrado em fevereiro de 2019, maior valor registrado na pesquisa, tendo atingido R\$ 2.286,00, como mostra o gráfico 40.

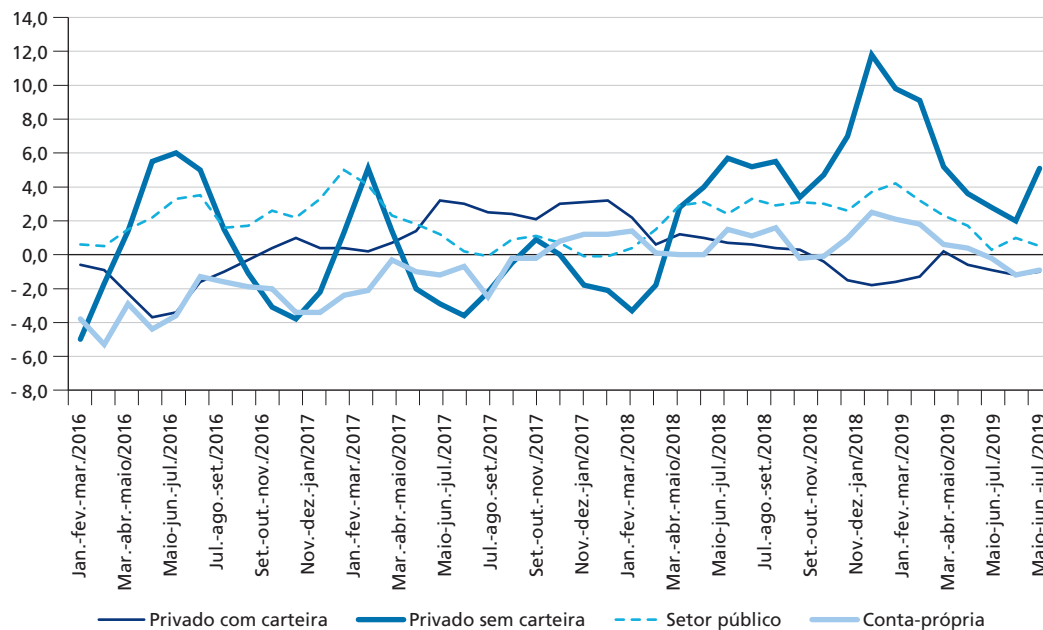


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Na abertura por vínculo de ocupação, excluindo-se os empregadores, os dados da PNAD Contínua revelam que o setor privado com carteira (-1,0%) e os trabalhadores por conta própria (-0,9%) apresentaram queda real de rendimentos no último trimestre móvel encerrado em julho (gráfico 41). O destaque positivo ficou por conta do setor privado sem carteira (exclusive trabalhadores domésticos), cujos rendimentos apontaram um aumento de 5,1%, evidenciando uma elevação ainda maior nos meses anteriores. Em contrapartida, a desigualdade de renda nesse setor tem se elevado bastante: índice de Gini dos rendimentos do trabalho dos sem carteira saltou de cerca de 0,470, no início de 2018, para 0,509, no segundo trimestre de 2019. Em relação aos rendimentos dos trabalhadores por conta própria, nota-se que apresentaram uma reversão da tendência de crescimento interanual, mostrando uma variação negativa nos últimos trimestres móveis.

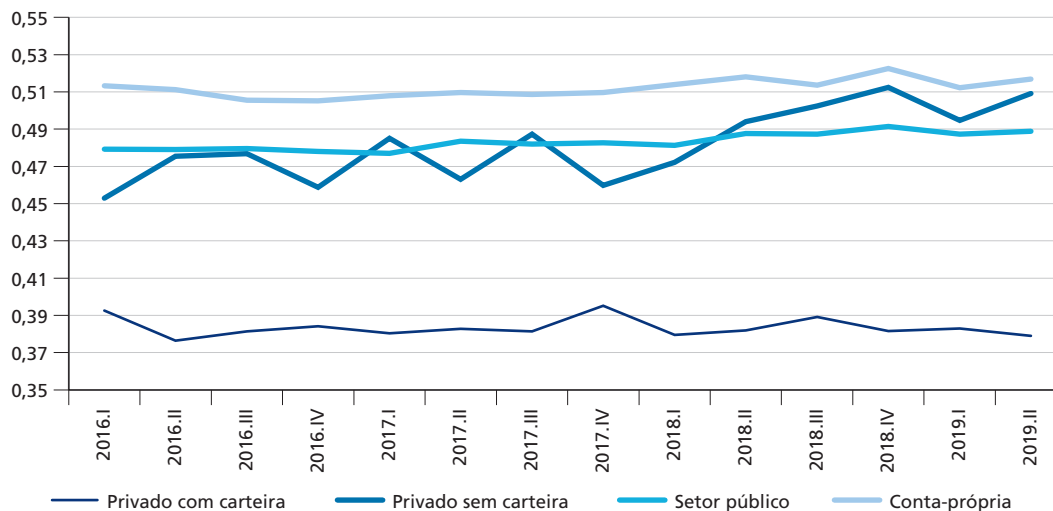
Na desagregação salarial por diferentes recortes, os microdados mostram que, de uma maneira geral, a maior parte dos segmentos aponta uma queda de rendimentos reais, conforme mostra a tabela 4. Em termos regionais, no segundo trimestre de 2019, as expansões ocorreram no Nordeste e no Sul, com taxas de 0,5% e 1,9%, respectivamente. O destaque negativo foi, pelo terceiro trimestre consecutivo, a região Norte, com queda de 2,3%. O corte por gênero revela que os rendimentos recebidos pelas mulheres continuam apresentando variação superior à registrada pelos homens.

GRÁFICO 41  
**PNAD Contínua: rendimento médio real – por tipo de vínculo**  
 (Taxa de variação interanual, em %)



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

GRÁFICO 42  
**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.

O detalhamento por idade e grau de instrução indica que, novamente, os trabalhadores mais jovens e com ensino fundamental incompleto registram os piores resultados, com queda nos seus rendimentos reais médios de 1,8% e 2,1% respectivamente. Ressalta-se também que, sob a ótica do ensino, neste trimestre, todos os grupos apresentaram quedas

nos rendimentos. Em relação à idade, destaca-se ainda o melhor resultado dos rendimentos dos ocupados entre 25 e 39 anos, cuja taxa de expansão no último trimestre foi de 1,5%, mantendo a tendência do trimestre anterior. Por fim, as estatísticas da PNAD Contínua mostram que os não chefes de família tiveram melhor desempenho no segundo trimestre de 2019 e os empregados nas regiões metropolitanas obtiveram perdas reais da ordem de 0,4%.

TABELA 4

**PNAD Contínua: rendimento médio real por dados desagregados**

(Taxa de variação interanual, em %)

	2017		2018				2019	
	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.
Centro-Oeste	1,4	3,5	2,7	1,0	0,6	0,6	0,6	-0,6
Nordeste	3,5	4,2	1,6	1,6	3,2	1,4	1,4	0,5
Norte	4,8	5,6	2,9	0,9	0,0	-2,2	-2,3	-2,3
Sudeste	0,1	0,0	0,1	3,0	1,7	2,1	1,2	-0,7
Sul	2,2	1,5	0,3	0,6	0,1	1,3	3,6	1,9
Masculino	2,2	2,6	1,7	2,6	1,0	1,0	0,5	-1,2
Feminino	0,9	0,2	-0,4	1,5	2,3	2,5	3,2	1,8
14 a 24 anos	1,4	0,5	-1,2	-1,1	-2,7	-1,9	-0,8	-1,8
25 a 39 anos	0,9	1,2	1,0	1,1	2,2	1,9	2,7	1,5
40 a 59 anos	2,1	2,1	0,6	2,4	0,2	0,7	0,1	-1,3
60 anos ou mais	0,4	0,1	0,8	2,5	4,1	2,3	1,2	-1,1
Não chefe de família	3,4	2,0	-0,6	2,0	1,1	1,5	3,1	0,8
Chefe de família	0,6	1,7	2,2	2,3	1,7	1,4	0,1	-0,7
Fundamental incompleto	1,7	1,2	0,6	-0,9	-1,2	-2,1	-2,4	-2,1
Fundamental completo	-0,5	-0,1	-0,3	-1,4	-1,2	-0,4	1,2	-1,3
Médio incompleto	3,8	5,0	3,2	0,7	0,2	-1,8	-0,4	-1,2
Médio completo	-2,3	-1,5	-1,5	0,0	0,2	0,3	-0,2	-1,1
Superior	0,1	0,9	-1,1	0,3	-0,2	-1,0	-0,5	-1,9
Região metropolitana	1,0	1,6	0,9	2,9	2,5	2,1	2,0	-0,4
Não região metropolitana	2,1	1,6	0,8	1,1	0,2	0,7	0,8	0,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Dentro desse contexto, apesar da queda dos rendimentos observada nos últimos meses, a elevação da PO vem possibilitando uma expansão continuada da massa salarial real, entretanto a um ritmo bastante mais moderado que o observado anteriormente. Na comparação interanual, os dados apontam que, no último trimestre móvel, encerrado em julho, a massa de rendimentos real habitualmente recebida registra alta de 2,2%. É um aumento menos intenso que o observado nos trimestres anteriores (crescimento médio de 3,7%, ao longo de 2018, e 3,3%, no primeiro trimestre de 2019). Cabe ressaltar que a sustentação da massa salarial tem ocorrido principalmente pelos trabalhadores informais e por aqueles que estão por conta própria. Enquanto o crescimento da massa salarial interanual no segundo trimestre de 2019 subiu 4,6% para os trabalhadores sem



carteira e 3,7% para os por conta própria, a massa salarial dos trabalhadores formais (com carteira e funcionários públicos) subiu tão somente 1,0%.

## 6 RENDIMENTOS POR FAIXA DE RENDA E DESIGUALDADE SALARIAL

Um indicador muito utilizado para inferir sobre o bem-estar dos trabalhadores é o 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 índices de preço ao consumidor que reflitam a variação do poder de compra. 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 padrões distintos de consumo por faixa de renda são levados em consideração. No apêndice A, detalhamos as faixas de renda e a distribuição dos domicílios entre elas.

Na tabela 5, expõe-se o crescimento anual da renda domiciliar por faixa de renda. Os valores dos rendimentos médios individuais e domiciliares por faixa de renda são mostrados no apêndice A. Se ao longo de 2016 as faixas de renda intermediária (3, 4 e 5) apresentaram um desempenho mais positivo, de 2017 até o final de 2018 foram justamente as que mostraram uma pior evolução do crescimento da renda, particularmente as faixas de renda média-baixa e de renda média (3 e 4). Nos últimos dois trimestres, foram as faixas superiores que apresentaram maior crescimento da renda. Em contrapartida, em 2019, são justamente as faixas 1 e 2 que mantiveram o pior desempenho, tendo inclusive demonstrado queda do rendimento no último trimestre, o que evidencia o aumento da desigualdade mostrado no gráfico 43.

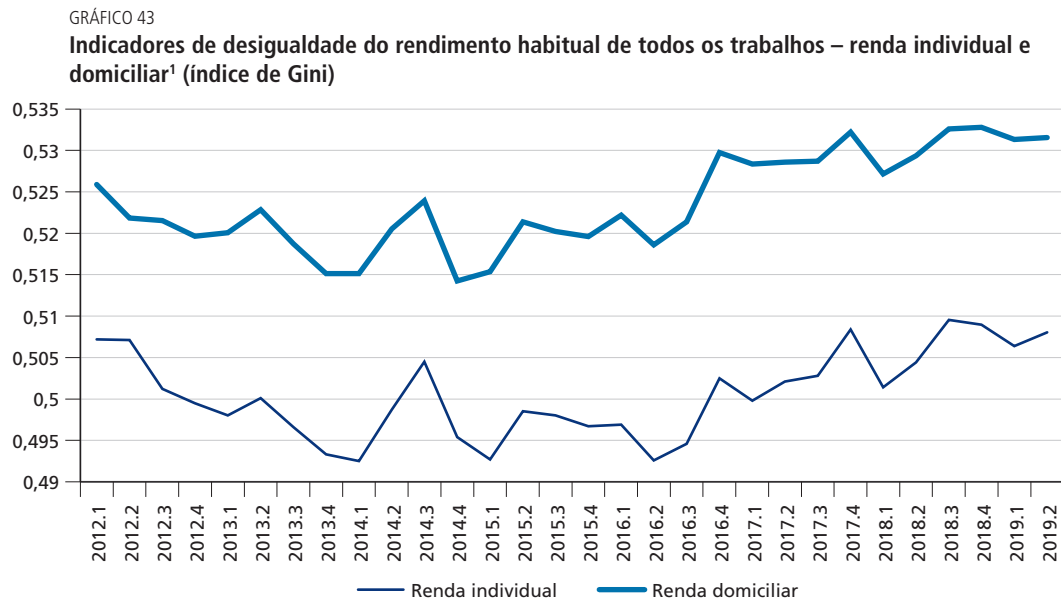
TABELA 5  
PNAD Contínua: rendimento médio real domiciliar por faixa de renda  
(Taxa de variação interanual, em %)<sup>1</sup>

Trimestre	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
2016.1	-3,78	0,35	0,50	-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	2,50	-0,73	-0,80	1,77	5,12
2017.3	5,89	2,92	-0,94	-0,40	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	-3,00	1,76
2018.4	0,27	0,45	2,13	4,94	2,32	0,82
2019.1	0,10	0,44	2,37	5,28	2,98	2,48
2019.2	-1,43	-0,43	0,87	3,03	1,95	1,52

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
Nota:<sup>1</sup> Deflator Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda.

O gráfico 43 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 cerca de 0,514, no quarto trimestre de 2014, para 0,533, no mesmo trimestre de 2018. No caso da renda individual, o índice subiu de 0,495 para 0,509. No segundo trimestre de 2019, o Gini da renda individual do trabalho subiu em relação ao trimestre anterior para 0,508 e o da renda do trabalho domiciliar ficou relativamente estável em 0,532.

Esse aumento do Gini se deve à retomada da ampliação da desigualdade entre os extremos da renda. De forma mais concreta, enquanto no primeiro trimestre de 2019 a renda domiciliar do trabalho da faixa de renda alta era 30,1 vezes maior que a da faixa de renda muito baixa, no segundo trimestre a renda domiciliar da faixa mais alta era 30,5 vezes maior, praticamente igualando o pico da série histórica (30,6) atingido no terceiro trimestre de 2018. Cabe notar, ainda, como mostra a tabela A.2 do apêndice A, que houve uma ligeira queda da proporção de domicílios sem renda do trabalho – caso esses domicílios fossem considerados no cálculo do Gini, este teria se reduzido de 0,647 para 0,645 no último trimestre.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
Nota:<sup>1</sup> Deflator Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda.

## APÊNDICE A

A tabela A.1 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 faixa contém os domicílios de alta renda. Esses valores são atualizados por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, com isso, obtêm-se as faixas de renda domiciliar que são utilizadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). A tabela A.1 apresenta também as faixas de renda a preços de fevereiro de 2019, período de referência do último trimestre disponível na PNAD Contínua.

TABELA A.1  
Faixas de renda mensal domiciliar

Faixa de renda	Renda domiciliar (R\$ em jan./2009)	Renda domiciliar (R\$ em maio/2019)
1 - Muito baixa	Menor que R\$ 900	Menor que R\$ 1.638,70
2 - Baixa	Entre R\$ 900 e R\$ 1.350	Entre R\$ 1.638,70 e R\$ 2.453,41
3 - Média-baixa	Entre R\$ 1.350 e R\$ 2.250	Entre R\$ 2.453,41 e R\$ 4.097,89
4 - Média	Entre R\$ 2.250 e R\$ 4.500	Entre R\$ 4.097,89 e R\$ 8.195,79
5 - Média-alta	Entre R\$ 4.500 e R\$ 9.000	Entre R\$ 8.195,79 e R\$ 16.391,58
6 - Alta	Maior que R\$ 9.000	Maior que R\$ 16.391,58

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

A tabela A.2 mostra a distribuição de domicílios entre as faixas de renda para os segundos trimestres de 2014, 2016, 2018 e 2019. Destaca-se um aumento dos domicílios que declararam não possuir renda do trabalho e dos domicílios de renda do trabalho muito baixa.

TABELA A.2  
Proporção de domicílios por faixas de renda (do trabalho)  
(Em %)

Faixa de renda	2º trim./2014	2º trim./2016	2º trim./2018	2º trim./2019
0 - Sem renda do trabalho	19,01	20,72	22,48	22,40
1 - Muito baixa	29,84	28,75	29,39	29,63
2 - Baixa	12,46	14,55	12,26	11,6
3 - Média-baixa	18,09	16,50	16,03	17,11
4 - Média	13,52	12,86	13,00	12,55
5 - Média-alta	4,92	4,70	4,73	4,64
6 - Alta	2,15	1,93	2,11	2,05

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA A.3

**Renda média individual por faixa de renda<sup>1</sup>**

(Em R\$ de maio de 2019)

Trimestre	Renda média individual por faixa de renda					
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
2012.1	801,7	1.256,3	1.597,6	2.528,4	4.988,2	12.725,5
2012.2	801,0	1.267,1	1.609,2	2.531,2	5.058,9	12.446,8
2012.3	805,7	1.254,4	1.600,4	2.523,6	5.002,2	12.856,4
2012.4	808,3	1.242,9	1.609,1	2.541,1	5.055,6	12.817,1
2013.1	813,8	1.271,3	1.638,8	2.559,2	5.112,2	12.983,1
2013.2	813,2	1.278,9	1.641,1	2.537,5	5.064,0	13.262,8
2013.3	820,4	1.272,2	1.643,9	2.532,3	5.017,7	12.872,7
2013.4	807,5	1.267,7	1.650,5	2.552,3	4.981,5	12.495,2
2014.1	873,8	1.296,3	1.740,8	2.603,0	5.173,0	12.956,7
2014.2	828,6	1.281,9	1.725,9	2.574,0	5.132,8	13.056,1
2014.3	806,6	1.280,6	1.710,5	2.575,4	5.091,7	13.100,8
2014.4	833,8	1.280,8	1.697,4	2.593,7	5.156,3	12.874,2
2015.1	840,5	1.285,4	1.703,7	2.588,4	5.172,7	13.190,8
2015.2	831,0	1.243,1	1.689,8	2.603,6	5.208,0	13.748,0
2015.3	820,4	1.336,7	1.642,7	2.602,6	5.210,5	13.461,6
2015.4	793,5	1.312,2	1.624,9	2.570,1	5.139,4	13.290,3
2016.1	800,7	1.308,4	1.669,2	2.623,8	5.300,5	13.345,6
2016.2	787,7	1.297,6	1.654,9	2.611,2	5.304,1	12.975,4
2016.3	784,7	1.298,1	1.668,8	2.586,3	5.283,0	12.953,1
2016.4	780,8	1.299,8	1.669,7	2.611,3	5.216,6	13.034,7
2017.1	794,9	1.327,5	1.666,3	2.612,2	5.220,7	13.123,6
2017.2	833,5	1.282,9	1.651,7	2.602,5	5.452,8	13.595,2
2017.3	833,1	1.273,6	1.655,2	2.593,7	5.396,6	13.637,8
2017.4	826,0	1.270,9	1.650,7	2.593,0	5.395,0	13.859,0
2018.1	832,7	1.300,5	1.667,2	2.617,0	5.358,7	13.531,2
2018.2	825,3	1.297,9	1.670,9	2.620,4	5.432,2	13.617,2
2018.3	808,5	1.272,2	1.645,1	2.607,3	5.323,9	14.049,2
2018.4	822,1	1.268,8	1.719,1	2.708,9	5.389,0	14.011,0
2019.1	828,2	1.296,6	1.734,2	2.713,4	5.450,4	14.180,8
2019.2	807,9	1.268,9	1.704,1	2.641,7	5.370,7	14.211,7

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Deflator Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda.

TABELA A.4

**Renda média domiciliar por faixa de renda<sup>1</sup>**

(Em R\$ de maio de 2019)

Trimestre	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6
2012.1	952,5	2.057,6	3.187,3	5.577,8	11.004,0	27.280,3
2012.2	948,0	2.057,8	3.205,1	5.584,8	11.018,8	27.061,1
2012.3	947,4	2.036,5	3.179,1	5.566,5	10.960,6	27.774,8
2012.4	951,3	2.028,1	3.150,5	5.544,8	11.079,7	27.774,3
2013.1	950,0	2.034,5	3.177,4	5.526,5	11.012,9	27.552,3
2013.2	947,5	2.027,9	3.166,2	5.511,5	10.961,2	28.320,2
2013.3	954,2	2.015,4	3.152,0	5.481,9	10.925,6	27.259,4
2013.4	941,5	1.993,3	3.135,1	5.497,3	10.891,0	26.600,9
2014.1	1007,8	2.088,9	3.249,8	5.745,1	11.327,8	27.542,8
2014.2	969,1	2.062,1	3.208,7	5.671,5	11.189,7	27.766,1
2014.3	952,5	2.049,1	3.191,7	5.645,9	11.140,1	27.408,1
2014.4	971,2	2.029,8	3.174,0	5.644,2	11.136,6	26.893,7
2015.1	966,6	2.004,9	3.147,4	5.598,6	10.949,1	27.226,6
2015.2	956,2	1.998,7	3.110,0	5.578,1	11.075,6	27.984,1
2015.3	951,0	2.050,9	3.186,9	5.529,2	10.975,7	27.415,1
2015.4	926,5	2.014,5	3.147,6	5.483,9	10.865,6	27.228,4
2016.1	930,1	2.012,0	3.163,3	5.582,8	11.050,4	27.551,2
2016.2	920,1	1.987,9	3.145,2	5.559,6	11.035,1	26.899,0
2016.3	908,6	1.984,4	3.153,2	5.516,2	10.987,5	26.051,4
2016.4	905,9	1.983,2	3.156,6	5.546,4	10.939,2	26.759,8
2017.1	912,7	1.981,4	3.136,7	5.508,9	10.863,9	26.442,0
2017.2	963,2	2.037,5	3.122,3	5.515,0	11.230,0	28.277,5
2017.3	962,2	2.042,3	3.123,5	5.494,3	11.193,1	28.376,0
2017.4	959,5	2.028,0	3.128,4	5.512,7	11.141,0	28.803,4
2018.1	961,3	2.047,1	3.134,9	5.487,2	11.009,4	28.306,4
2018.2	960,1	2.039,3	3.140,7	5.517,1	11.013,8	28.460,3
2018.3	943,6	2.014,4	3.112,5	5.481,6	10.857,6	28.874,0
2018.4	962,1	2.037,2	3.194,9	5.785,2	11.399,1	29.039,4
2019.1	962,2	2.056,2	3.209,1	5.777,1	11.337,6	29.008,2
2019.2	946,3	2.030,6	3.168,0	5.684,3	11.229,1	28.892,0

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota:<sup>1</sup> Deflator Indicador Ipea de Inflação por Faixa de Renda.





## NOTAS TÉCNICAS

### **CRISE ECONÔMICA E A TRANSIÇÃO DO EMPREGO DOMÉSTICO NO BRASIL**

Joana Costa  
Felipe Russo  
Guilherme Hirata  
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa

### **ESTAGNAÇÃO DESIGUAL: DESEMPREGO, DESALENTO, INFORMALIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO TRABALHO NO PERÍODO RECENTE (2012-2019)**

Rogério Jerônimo Barbosa

### **MAIS SOBRE AS DIFERENÇAS NA EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA PNAD CONTÍNUA E NO CAGED**

Carlos Henrique Leite Corseuil  
Lauro Ramos  
Bruna de Souza Azevedo  
Felipe Mendonça Russo

### **PESOS LONGITUDINAIS PARA A PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)**

Antônio Etevaldo Teixeira Júnior  
Eduardo Santiago Rosseti  
Paula Alves de Almeida  
Denise Britz do Nascimento Silva





# CRISE ECONÔMICA E A TRANSIÇÃO DO EMPREGO DOMÉSTICO NO BRASIL

Joana Costa<sup>1</sup>  
Felipe Mendonça Russo<sup>2</sup>  
Guilherme Hirata<sup>3</sup>  
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Ainda que os dados mais recentes revelem dinâmica mais favorável no mercado de trabalho brasileiro – com geração de empregos, apesar dos indicadores ruins de atividade econômica –, este segue bastante deteriorado, permeado por altos contingentes de desocupados, desalentados e subocupados. Com o período de recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014, a taxa de desemprego disparou, alcançando 13,8% no primeiro trimestre de 2017 e reduzindo-se desde então para 12,7%, no primeiro trimestre de 2019.<sup>5</sup>

A análise da transição no mercado de trabalho mostra que a crise gerou tanto queda na proporção de desempregados que conseguem obter um emprego quanto elevação da parcela de ocupados que foram demitidos. O número de pessoas fora da força de trabalho por motivos associados ao desalento também vem aumentando sistematicamente desde o acirramento da crise, a partir de 2015.<sup>6</sup> No trimestre encerrado em abril, havia 4,88 milhões de desalentados no país, o que representa aumento de 4,2% em relação ao observado no mesmo período do ano anterior.

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

2. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <felipe.russo@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do IDados. *E-mail*: <guilherme@idados.id>.

4. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea e professora do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Rio de Janeiro (Ibmec-RJ). *E-mail*: <ana.barbosa@ipea.gov.br>.

5. A maior parte das informações sobre a conjuntura de mercado de trabalho nesta introdução foi obtida no *Boletim de Mercado de Trabalho: conjuntura e análise* nº 66, de maio de 2019, e na *Carta de Conjuntura* nº 43, segundo trimestre de 2019, seção VIII, ambas publicações do Ipea.

6. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica os motivos associados ao desalento de acordo com 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.

De acordo com o IBGE, aproximadamente 15% das mulheres ocupadas (mais de 6 milhões de pessoas) eram empregadas domésticas no Brasil no primeiro trimestre de 2012 – dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do IBGE. No primeiro trimestre de 2019, essa proporção se reduziu para 13,99% das mulheres ocupadas. Caracterizada por ser uma atividade tipicamente feminina e tipicamente negra – mais de 90% dos trabalhadores domésticos são mulheres e mais de 60% das mulheres que são empregadas domésticas são negras –, essa ocupação é historicamente associada a más condições de trabalho, como a informalidade, os salários baixos e as horas de trabalho semanais elevadas (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012). Assim como todo o mercado de trabalho brasileiro, o emprego doméstico foi certamente afetado pela crise econômica, seja pelo lado da oferta, seja pelo lado da demanda das famílias por empregadas domésticas.

O objetivo desta nota é o de analisar o processo de transição do emprego doméstico – com e sem carteira de trabalho assinada – para a inatividade e o desemprego, entre outros estados ocupacionais, ao longo do período 2012-2018 no Brasil. Em particular, pretendemos investigar a evolução da transição do emprego doméstico no contexto da recessão econômica brasileira iniciada em 2014.

Vale destacar que o emprego doméstico passou por ampla reforma em sua legislação ao longo do período de análise – entre o mês de abril de 2013 e outubro de 2015.<sup>7</sup> A reforma, basicamente, garantiu às empregadas domésticas os mesmos direitos aos quais todos os outros trabalhadores tinham acesso. A evidência empírica dos efeitos dessa mudança institucional sobre o emprego doméstico ainda é incipiente, mas os poucos estudos existentes mostram que houve aumento da formalização e dos salários, bem como algum impacto negativo na empregabilidade (Costa, Barbosa e Hirata, 2016; Pires, 2016).

A crise econômica sem dúvida afeta a dinâmica no mercado de trabalho e a transição para outros estados ocupacionais do emprego como um todo e do doméstico em particular. A ideia é realizar a análise de transição tanto para as domésticas quanto para as empregadas do setor privado, bem como comparar os resultados. Tendo-se em vista a ampliação dos direitos trabalhistas das empregadas domésticas, é possível que a crise econômica as afete de forma similar a outras ocupadas, apesar de serem ocupações de naturezas bastante distintas.

Embora não possamos sugerir uma causalidade no sentido de “antes e depois” da crise, observamos que, a partir de 2014, a evolução da transição das empregadas domésticas foi bastante semelhante às do setor privado, em especial no que diz respeito ao aumento da transição para o desemprego para as sem carteira assinada.

7. Ver Emenda Constitucional (EC) nº 72, 2 de abril de 2013 – que ficou conhecida como a “Proposta de Emenda à Constituição (PEC) das Domésticas” – e Lei Complementar (LC) nº 150, de junho de 2015.

Além desta introdução, esta nota está organizada da seguinte forma: a seção 2 apresenta a base de dados. A seção 3 descreve características gerais do mercado de trabalho para as mulheres ao longo do período 2012-2018: informalidade e rendimento entre as empregadas, e também a evolução da taxa de desemprego. Por fim, a seção 4 traz os principais resultados e mostra a evolução da transição das empregadas do setor privado e empregadas domésticas para a inatividade e o desemprego, da transição e permanência para a informalidade e da transição e permanência para a formalidade, ao longo do período 2012-2018 no Brasil.

### 2 BASE DE DADOS

A base de dados utilizada tem como fonte a PNAD Contínua, realizada pelo IBGE. De abrangência nacional, essa pesquisa fornece informações demográficas, de trabalho e socioeconômicas, além das características dos domicílios onde os entrevistados residem. É uma base em formato de painel, que permite o acompanhamento dos indivíduos ao longo de um ano. Cada domicílio é entrevistado em cinco trimestres consecutivos: após ser pesquisado em um mês, o domicílio está fora da amostra nos dois meses seguintes e, então, é entrevistado novamente no terceiro mês. Considerando-se quatro trimestres em um período de ano (janeiro-março; abril-junho; julho-setembro; e outubro-dezembro), isso implica que há informações sobre o mesmo agregado familiar por cinco trimestres consecutivos. Após a quinta entrevista, o domicílio é retirado da amostra.

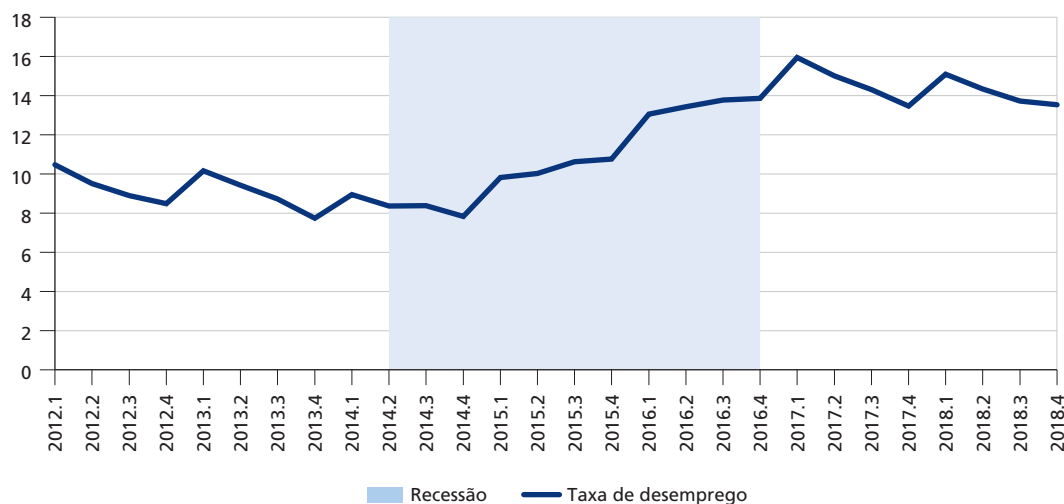
Enquanto o IBGE fornece um identificador para o domicílio que nos permite segui-lo até que este deixe a amostra, isso não ocorre para os indivíduos. Assim, construímos nosso próprio identificador no nível de indivíduo, utilizando sua data de nascimento e gênero, bem como permitindo seu acompanhamento, desde que ele não mude de residência. Dessa forma, no período analisado, conseguimos acompanhar mais de 80% dos entrevistados.

A amostra final restringe-se às mulheres entre 14 e 65 anos de idade, totalizando 1,6 milhão de mulheres ao longo de 28 trimestres, sendo mais 161 mil trabalhadoras domésticas em algum momento.

### 3 CONTEXTO GERAL: INFORMALIDADE, DESEMPREGO E RENDIMENTOS DO TRABALHO ENTRE AS MULHERES

Nos gráficos a seguir, a área hachurada representa o período caracterizado pela variação negativa do produto interno bruto (PIB), que teve início no segundo trimestre de 2014 e persistiu até o último trimestre de 2016. Nesse cenário de recessão econômica, a taxa de desemprego entre as mulheres aumentou especialmente a partir de 2015. O gráfico 1 exibe aumento de 7,8%, no quarto trimestre de 2014, para 15,9%, no primeiro trimestre de 2017. O período pós-recessão caracteriza-se por lenta recuperação da economia e do mercado de trabalho, que permanece com elevada taxa de desemprego. O último trimestre de 2018 registrou taxa de desemprego feminina de 13,5%.

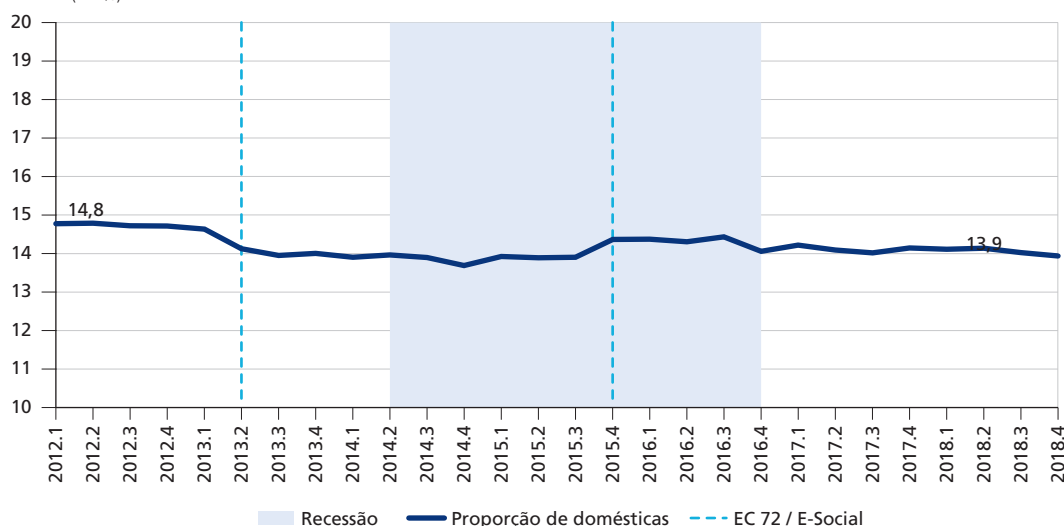
GRÁFICO 1  
Evolução do desemprego entre mulheres de 14 a 65 anos – Brasil (2012-2018)  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

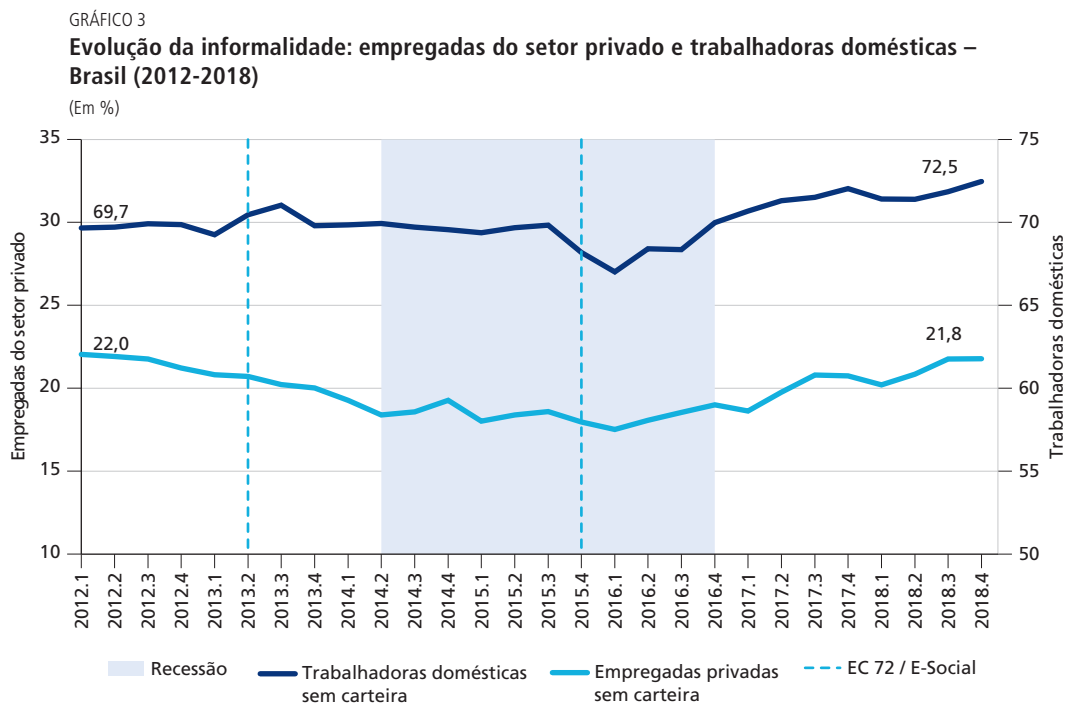
Tendo-se em vista a elevação do desemprego, é possível que um cenário de crise afete as expectativas do trabalhador e o deixe mais propenso a aceitar ocupações que não aceitaria em condições normais. Nesse sentido, algumas ocupações como a de empregada doméstica – principalmente informais – são consideradas como um “colchão amortecedor” que poderia absorver indivíduos com maiores dificuldades de recolocação. O gráfico 2, a seguir, mostra que, no período de recessão, houve interrupção da tendência de queda da proporção de trabalhadoras domésticas, mas não ocorreu aumento relevante. Ou seja, a ocupação de domésticas não exerceu tanto essa função de “colchão”. Uma explicação para isso seria a queda da demanda por esse tipo de trabalho no contexto da recessão.

GRÁFICO 2  
Evolução da proporção de domésticas entre mulheres ocupadas, entre 14 e 65 anos – Brasil (2012-2018)  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

Em relação à informalidade, é importante ressaltar que, por terem menor custo para a extinção, os postos de trabalho informais podem ser os primeiros a serem eliminados durante a recessão. De fato, considerando-se o período analisado, o gráfico 3 apresenta que a menor proporção de trabalhadoras sem carteira assinada ocorreu no primeiro trimestre de 2016 – ou seja, em meados da recessão. Nesse momento, havia 67% e 17,5% ocupações sem carteira entre as trabalhadoras domésticas e as empregadas privadas, respectivamente. Chama atenção a diferença de cerca de 50 pontos percentuais entre essas diferentes ocupações que se mantém apesar das mudanças institucionais que equiparam os direitos trabalhistas das domésticas. Nos gráficos, estão assinaladas a aprovação da EC nº 72, no segundo trimestre de 2013, e a implementação do E-Social, no último trimestre de 2015. A recuperação da economia tem sido devagar e ocorrido principalmente nos setores informais, o que explica o aumento da proporção das trabalhadoras sem carteira assinada nos anos mais recentes. Ao final de 2018, cerca de 21,8% e 72,5% estavam na informalidade entre as trabalhadoras empregadas e as domésticas, respectivamente.



Entre as trabalhadoras que são empregadas privadas ou empregadas domésticas, o período da recessão representou interrupção na tendência de crescimento do rendimento médio real da ocupação principal (gráfico 4). Antes da recessão, entre o primeiro trimestre de 2012 e o primeiro de 2014, o rendimento cresceu cerca de 4,7% para as empregadas com carteira, 9,7% para as domésticas com carteira e 13,2% para as domésticas sem carteira. Todavia, durante a recessão, considerando-se o segundo trimestre de 2014 e o segundo de 2016, as respectivas variações corresponderam a 1%, 0,8% e 0%. Ou seja, apesar de a recessão não ter implicado variação negativa no rendimento principal das

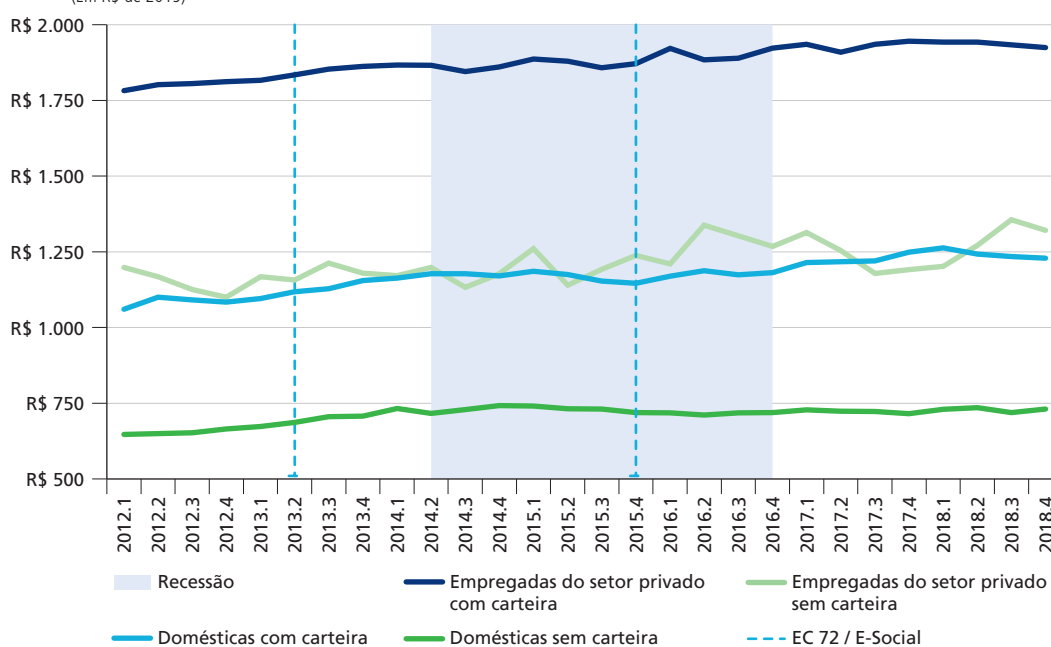
trabalhadoras aqui consideradas, houve desaceleração na tendência de crescimento. A evolução do rendimento das empregadas privadas sem carteira apresenta comportamento mais errático, sem tendência clara.

De modo geral, é importante ainda mencionar que existem grandes diferenças salariais entre as diferentes trabalhadoras. As empregadas privadas com carteira assinada recebem cerca de 60% a mais que as domésticas com carteira, cujo patamar salarial equivale ao das empregadas privadas sem carteira. Por sua vez, as domésticas sem carteira possuem rendimento que corresponde a cerca de 60% em relação ao da doméstica com carteira. Novamente, é evidenciada a situação desprivilegiada das empregadas domésticas no que concerne às outras trabalhadoras, apesar da ampliação dos seus direitos trabalhistas.

GRÁFICO 4

#### Evolução do rendimento habitual do trabalho principal: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2018)

(Em R\$ de 2019)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

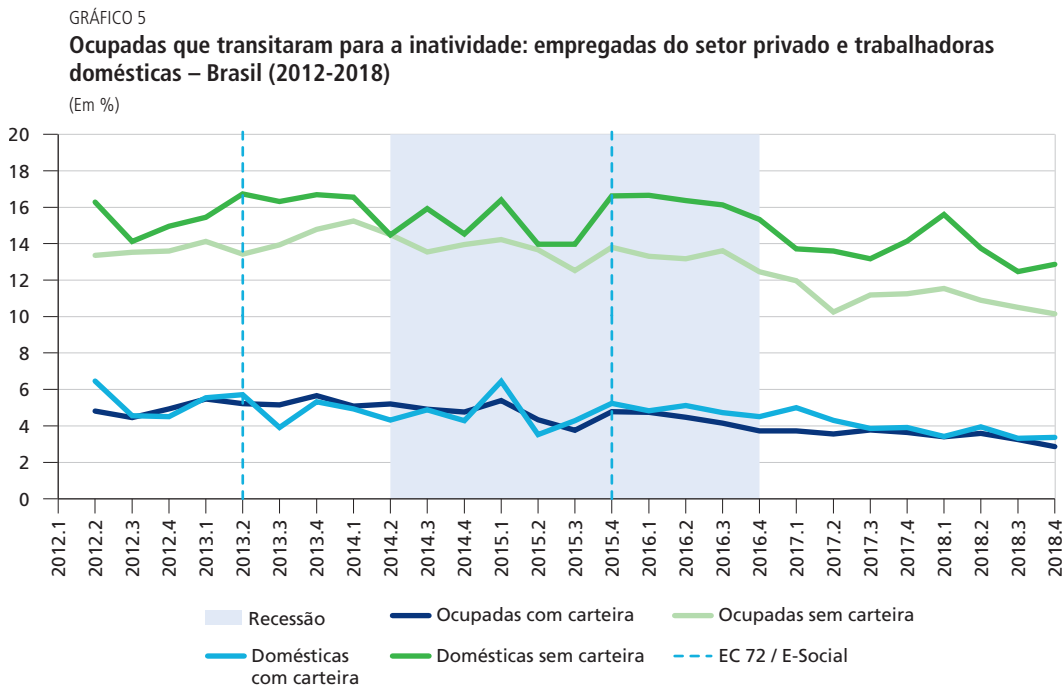
## 4 ANÁLISE DE TRANSIÇÃO PARA A INATIVIDADE E O DESEMPREGO, BEM COMO PARA A INFORMALIDADE E A FORMALIDADE

Além de acompanhar a evolução dos níveis de desemprego e informalidade, os dados da PNAD Contínua possibilitam analisar as transições entre as diferentes situações para as trabalhadoras: ocupadas, desocupadas ou inativas; e formal ou informal. Assim, nesta seção, analisaremos e compararemos as transições para as trabalhadoras que são empregadas domésticas e aquelas que são empregadas privadas para o período 2012-2018.

### 4.1 Inatividade e desemprego

A análise do gráfico 5 mostra que, entre as ocupadas, aquelas que possuem a maior chance de transitar para a inatividade são as domésticas sem carteira assinada. O auge da série ocorreu no quarto trimestre de 2015, em que cerca de 14,5% das domésticas sem carteiras no trimestre anterior migraram para a inatividade. Em seguida, são as empregadas privadas sem carteira que têm maiores chances de ir para a inatividade. As ocupadas com carteira assinada, sejam domésticas ou empregadas privadas, apresentam chances menores e bem próximas. No último ponto da série, o terceiro trimestre de 2018, entre as empregadas sem carteira do trimestre anterior, cerca de 13% das domésticas e 10% das ocupadas privadas foram para a inatividade. Esse percentual corresponde a apenas 3% para as empregadas com carteira assinada, sejam domésticas ou não.

Vale ressaltar que o período da recessão não parece ter ocasionado modificação substancial da tendência de migrar para a inatividade entre as ocupadas. Por sua vez, a posse da carteira assinada afeta significativamente as chances de tornar-se inativa. As empregadas que estão na informalidade apresentam maiores chances de ir para a inatividade, especialmente as domésticas.



Por sua vez, em relação à transição para o desemprego, o gráfico 6 evidencia que o período de recessão se caracteriza por tendência ascendente das chances de se tornar desocupada, notadamente para as empregadas sem carteira assinada. Considerando-se os segundos trimestres de 2014 e 2016, entre as empregadas sem carteira que estão ocupadas

no trimestre anterior, houve aumento de 4,3% para 7,3% da proporção que transita para o desemprego. Para o grupo das domésticas sem carteira, o aumento correspondente foi de 3,8% para 5,9%.

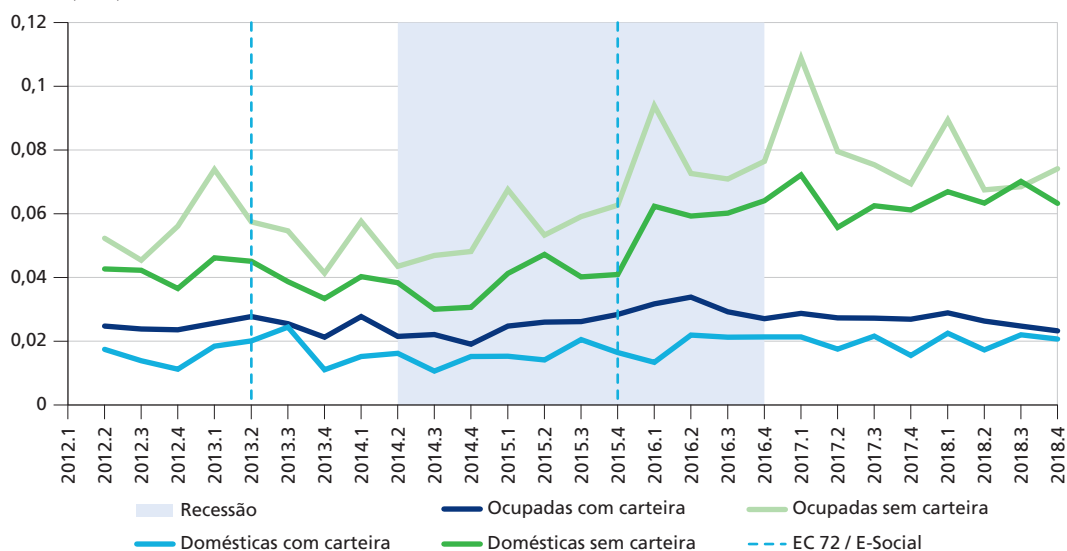
As trabalhadoras que possuem carteira assinada não apenas foram menos afetadas no período de recessão, pois apresentaram tendência crescente menos intensa, como também apresentaram chances inferiores de tornarem-se desempregadas ao longo de todo o período. No último trimestre de 2018, enquanto mais de 6% das trabalhadoras com carteira transitaram para o desemprego, menos de 2,5% das sem carteira estavam desempregadas.

Outro ponto importante a ser notado é que as trajetórias das domésticas e das ocupadas privadas são bastante similares durante o período de recessão. Ou seja, a crise parece ter afetado ambas as categorias de emprego da mesma forma.

GRÁFICO 6

### Ocupadas que transitaram para o desemprego: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

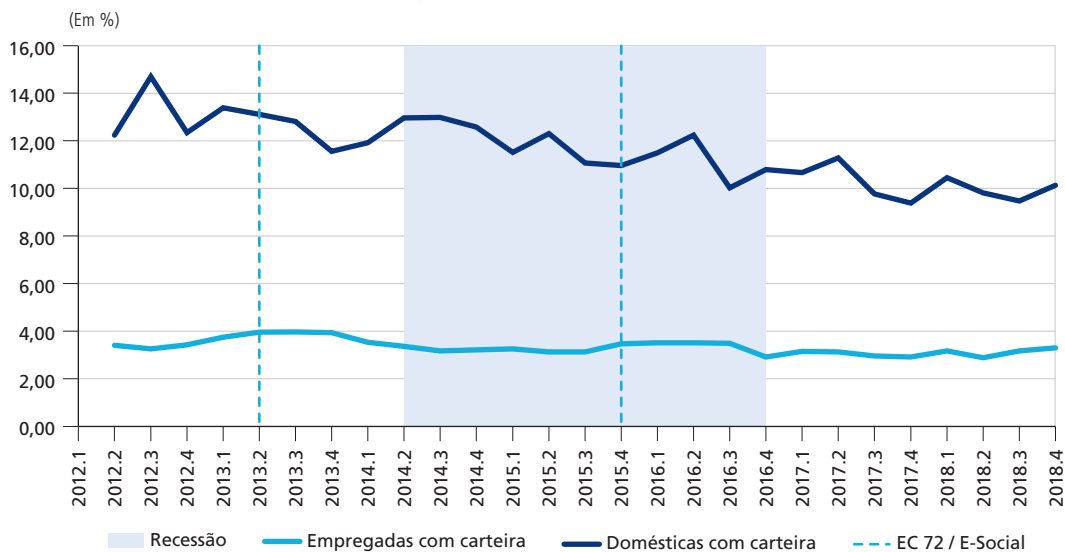
## 4.2 Informalidade e formalidade

Entre as ocupadas que possuem a carteira assinada, a transição para a informalidade é maior para as domésticas. O gráfico 7 mostra que, ao final do período analisado, cerca de 10% e 3% transitaram para a informalidade, entre as domésticas e as empregadas privadas, respectivamente. Apesar de notarmos uma leve queda da transição para informalidade das domésticas de 2012 para 2018 (12,34% e 10,13%, no quarto trimestre dos respectivos anos), o período da crise não parece ter afetado de forma substancial a trajetória desse indicador para ambos os grupos observados. O gráfico 8 corrobora as conclusões do gráfico 6, ao revelar que as chances de manter-se com carteira são maiores para as empregadas privadas do que para as domésticas, até mesmo com esse grupo experimentando leve aumento em sua permanência na formalidade ao final do período. Durante a recessão, não há mudança significativa na trajetória dessas proporções.



GRÁFICO 7

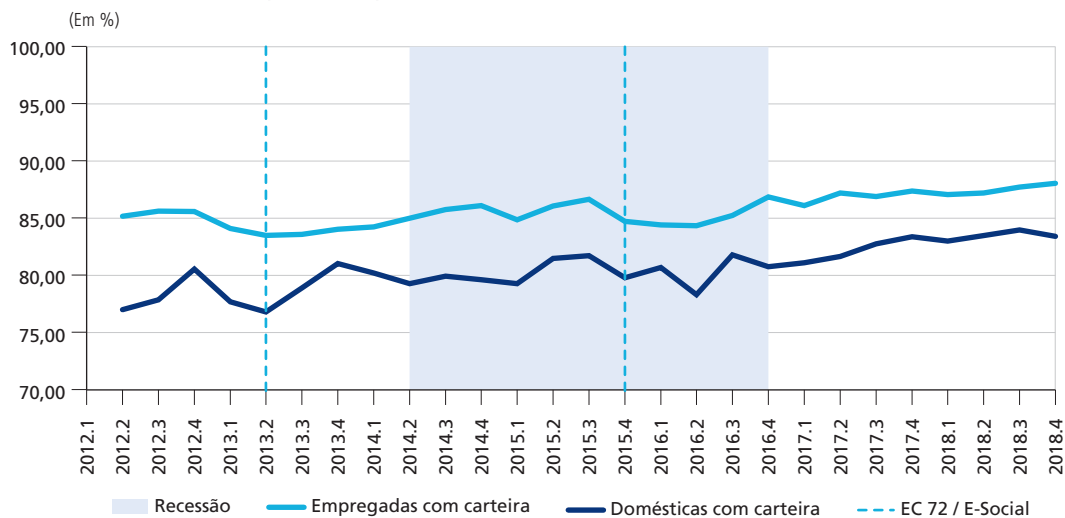
Ocupadas formais que transitaram para a informalidade: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2018)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

Ocupadas formais que permaneceram na formalidade: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2018)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

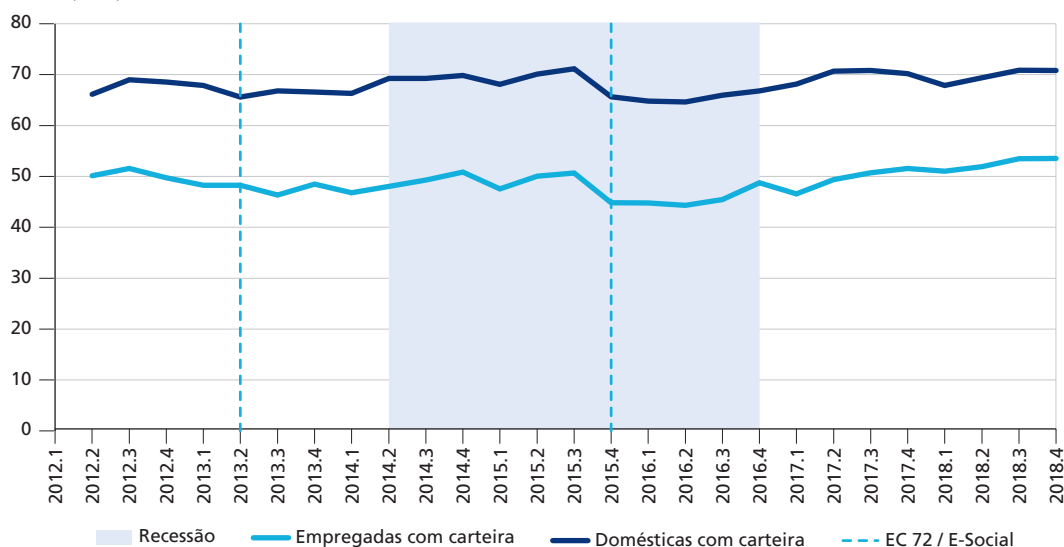
Os gráficos 9 e 10 complementam a análise dos gráficos 7 e 8, e mostram as transições para as trabalhadoras sem carteira assinada. Novamente, as domésticas apresentam maiores chances de permanecer na informalidade e menores de transitar para a formalidade; porém, suas trajetórias não parecem ter sido afetadas de forma diferenciada pela crise. Ainda assim, os dois grupos de trabalhadoras apresentam taxas de transição para empregos com carteira assinada menores ao fim do período. Cerca de 5,3% das domésticas sem carteira assinada conseguiram um emprego com carteira assinada no quarto trimestre de 2018, contra 8,4%

no mesmo período de 2012. Para as empregadas privadas sem carteira, essa proporção foi de 14%, em 2018, contra 16,8%, em 2012. A deterioração do mercado de trabalho, visto na subseção 4.1, tornou ainda mais difícil para trabalhadoras sem carteira assinada – tanto domésticas como empregadas em outros setores – conseguir transitar para um emprego formal, inclusive após o fim dos resultados negativos do PIB em 2016.

GRÁFICO 9

**Ocupadas informais que permaneceram na informalidade: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2018)**

(Em %)

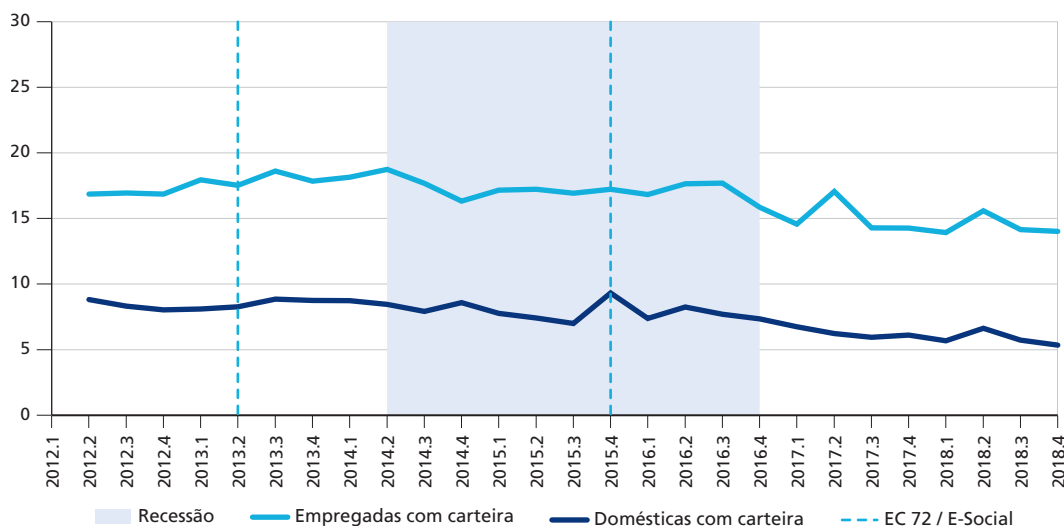


Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 10

**Ocupadas informais que transitaram para a formalidade: empregadas do setor privado e trabalhadoras domésticas – Brasil (2012-2018)**

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua.  
Elaboração dos autores.

Em suma, apesar de as domésticas apresentarem condições de trabalho piores em diferentes dimensões, ao compará-las com outras trabalhadoras empregadas em postos de trabalho privado, o período de recessão parece ter afetado ambas as categorias de forma similar. De modo especial, a crise econômica significou aumento nas chances de transitar para o desemprego, que parece ter se mantido em um nível mais alto até o final do período analisado.

### REFERÊNCIAS

COSTA, J.; BARBOSA, A. L.; HIRATA, G. **Efeito da ampliação dos direitos trabalhistas sobre a formalização, jornada de trabalho e salários das empregadas domésticas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2241).

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 10).

PIRES, P. O. M. **Labor rights, formality and spillovers: evidence from Brazil**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.



# ESTAGNAÇÃO DESIGUAL: DESEMPREGO, DESALENTO, INFORMALIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO TRABALHO NO PERÍODO RECENTE (2012-2019)

Rogério Jerônimo Barbosa<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A desigualdade da renda do trabalho voltou a subir no Brasil. Interrompendo uma trajetória histórica de convergência, indicadores diversos apresentam clara e rápida reversão dos efeitos distributivos dos últimos anos, fazendo com que, em 2019, os patamares sejam semelhantes àqueles observados onze ou doze anos antes. Em larga medida, as tendências da desigualdade expressam efeitos conjunturais, associados à crise econômica que se inicia no fim de 2014. No entanto, tais eventos, ainda que contextuais, podem se associar a mudanças estruturais mais duradouras.

Ainda são escassos os trabalhos dedicados ao período recente (Duque, 2019; Firpo e Pieri, 2018; Lameiras *et al.*, 2019; Neri *et al.*, 2018; Neri, 2018). Durante os anos 2000, diversos estudos sobre o caso brasileiro apontaram que a redução dos prêmios educacionais e a política salarial estiveram entre as principais causas da redução da desigualdade no período (Brito, Foguel e Kerstenetzky, 2015; Ferreira *et al.*, 2006). Contudo, o caráter relativamente súbito da ruptura da tendência de equalização sugere que esses fatores usualmente associados à distribuição da renda do trabalho não parecem ter cumprido um papel determinante. Esta nota técnica visa contribuir para a análise dessa conjuntura, procurando compreender como o desemprego, o desalento e a informalidade afetaram a desigualdade. Trata-se de compreender o cenário do ponto de vista dos vínculos no mercado de trabalho.

Os principais achados indicam que o desemprego e o desalento foram responsáveis pelo início do crescimento da desigualdade. Mas atualmente, as disparidades entre trabalhadores são o principal fator. Isso se deve ao fato de que benefícios e direitos típicos (e sazonais) do setor formal se tornaram mais escassos e concentrados.

---

1. Pós-doutorando no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole. O autor agradece a Marcelo Medeiros e Juliana de Castro Galvão pelas sugestões e interlocução, e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa (Processo nº 2018/13863-0).

Na seção 2, descrevemos brevemente o quadro da desigualdade da renda do trabalho nos últimos anos. Na seção 3, colocamos esse fenômeno em perspectiva, lançando luz sobre o comportamento dos principais indicadores do mercado de trabalho. Em seguida, apresentamos nossas estratégias analíticas para a decomposição dinâmica da desigualdade, a fim de identificar a contribuição de cada componente para as tendências empíricas. Por fim, apresentamos nossos resultados e fazemos algumas considerações.

## 2 A DESIGUALDADE DA RENDA DO TRABALHO NO PERÍODO RECENTE

A série anual da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD – 1976-2015) captava apenas a chamada *renda habitual* do trabalho, que consiste dos vencimentos básicos ou médios. Para empregados, além dos salários, inclui benefícios regulares, como auxílio alimentação, vale-transporte etc. Para contas-próprias e empregadores, diz respeito às retiradas ou aos pró-labores médios. A PNAD Contínua (2012-atual) passou a captar também o que denominou de *renda efetiva*, que inclui adicionais eventuais (como 13º, adicionais por férias, horas extras, abonos, comissões, participação nos lucros etc.), além de descontos (devido a faltas, atrasos etc.). Porém, diferentemente do rendimento habitual, que tem como referência o próprio mês da entrevista, a renda efetiva, diz respeito ao mês anterior (IBGE, 2017).

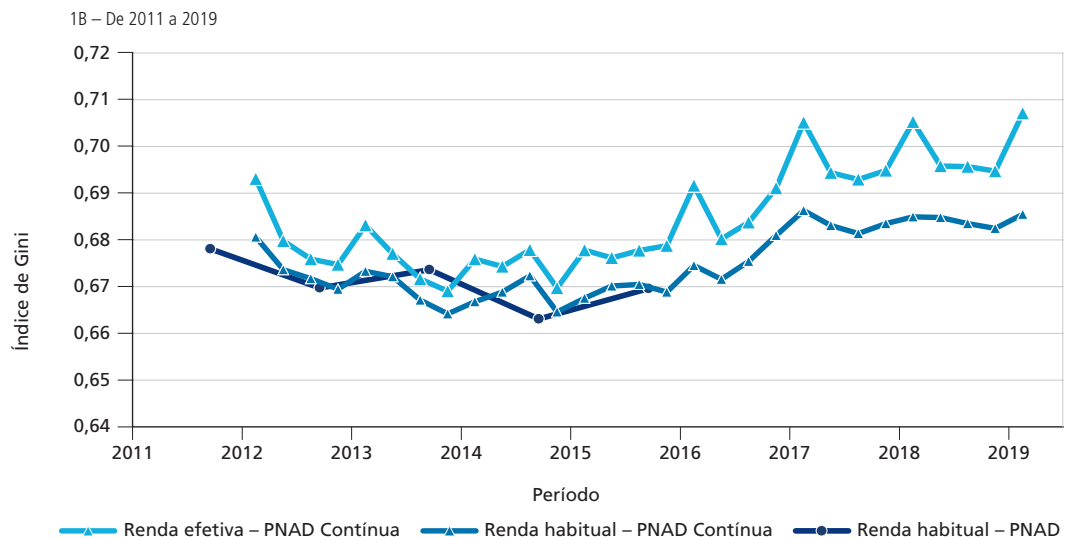
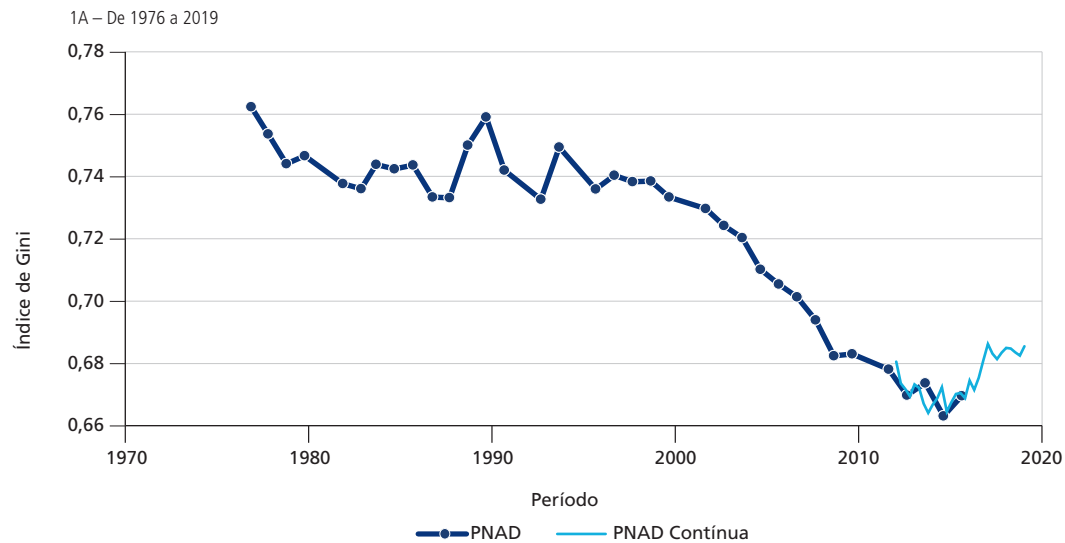
Alguns trabalhos recentes analisam a renda habitual, tendo em vista a maximização da comparação com a série antiga da PNAD. Com isso, evita-se a defasagem de um mês e também os impactos da sazonalidade, que afetam mais a renda efetiva. Neri (2018) argumenta também que o caráter mais estável da renda habitual permitiria melhor avaliação do comportamento de consumo dos indivíduos, dando vislumbres acerca do bem-estar e da renda permanente.

Apesar disso, o objetivo aqui é compreender os efeitos de curto prazo associados ao período de recessão, algo que, acreditamos, pode ser mais bem captado pela renda efetiva. Tendo em vista a redução de postos formais e a flexibilização de algumas formas de contratação via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) após a reforma trabalhista de 2017, aqueles benefícios extras se tornaram mais escassos e concentrados (Lameiras *et al.*, 2019). Esses adicionais, apesar de esporádicos, possuem um comportamento sazonal bastante regular. Assim, domicílios e indivíduos podem orientar seu comportamento de consumo e poupança no médio e no longo prazos sabendo com quais quantias poderão contar no futuro. Por esta razão, analisaremos conjuntamente as duas informações sobre rendimentos, habituais e efetivos, avaliando as diferenças nos dois tipos de informação.

O gráfico 1 apresenta o índice de Gini da renda habitual de todos os trabalhos, calculado para os indivíduos entre 18 e 65 anos, população economicamente ativa (PEA) e população não economicamente ativa (PNEA). Trata-se, de uma medida da desigualdade da *renda de mercado* (*market income*), pré-impostos e pré-transferências. As séries da PNAD Anual e da PNAD Contínua trimestral identificam o mesmo ponto de inflexão. A renda efetiva se distribui de forma mais desigual e se movimenta de modo mais intenso e súbito do que a renda habitual. No entanto, a despeito de suas características particulares, a desigualdade apresenta tendências semelhantes.

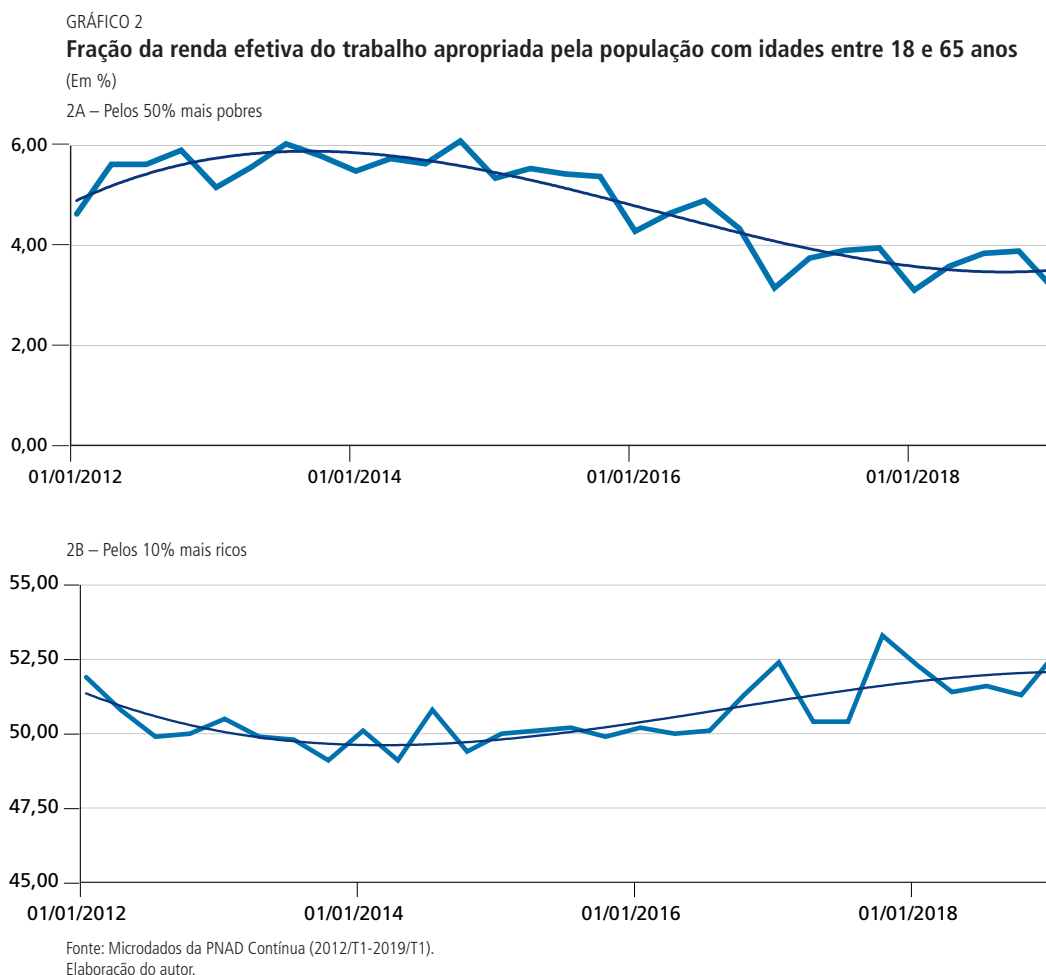
## Estagnação Desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019)

GRÁFICO 1  
Desigualdade da renda de todos os trabalhos da população economicamente ativa e inativa com idades entre 18 e 65 anos



Fontes: Microdados da PNAD (de 1976 a 2015) e da PNAD Contínua (2012/T1-2019/T1).  
Elaboração do autor.

Em boa medida, o comportamento dos indicadores sintéticos de desigualdade reflete o que ocorre nos extremos da distribuição. Em meados de 2014, os 50% mais pobres se apropriavam de cerca de 5,7% de toda a renda do trabalho. No primeiro trimestre de 2019, aquela fração cai para 3,5%. Para esse grupo, essa redução de apenas 2,2 pontos percentuais (p.p.) representa, em termos relativos, uma queda de quase 40%.



Enquanto isso, o grupo dos 10% mais ricos da população recebia cerca de 49% do total da renda do trabalho em meados de 2014 – e vinha apresentando redução nessa parcela, ao longo dos anos anteriores. No início de 2019, sua fração apropriada cresce para 52%. Isso significa que o topo da distribuição chega ao pós-crise não apenas recuperando suas perdas, mas também obtendo ganhos.

### 3 BREVE PANORAMA SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

No fim de 2014, a interrupção da geração de empregos formais em regime CLT e a explosão do desemprego marcam definitivamente a chegada da crise ao mercado de trabalho. Com alguma defasagem, o número de desalentados passa a crescer no fim de 2015, refletindo o aumento do número daqueles que abandonam as tentativas de obter posições no mercado de trabalho.

O crescimento do número de desocupados, desalentados e inativos implica que um contingente expressivo passa a não ter qualquer rendimento do trabalho. Com isso, esses grupos de *renda zero* se acumulam na base da distribuição e contribuem para o aumento da desigualdade. Em 2017, as perdas no setor formal<sup>2</sup> se estancam e o mercado informal passa a se expandir rapidamente, amortecendo em parte os efeitos mais perversos da crise.

2. São considerados formais os trabalhadores empregados com carteira assinada, estatutários, militares, contas-próprias e empregadores que contribuem para a Previdência.



Trabalhadores em quase todos os tipos de vínculo e posições na ocupação passam a assistir ao aumento da desigualdade em suas categorias – o que evidencia que a incerteza e as instabilidades perpassaram todo o mercado de trabalho.

O segmento mais protegido do mercado de trabalho, composto de trabalhadores em regime CLT, estatutários e militares teve experiências claramente distintas dos demais grupos. Sua renda é claramente mais afetada pelos elementos sazonais que compõem a renda efetiva – que dizem respeito aos adicionais caracteristicamente associados aos direitos trabalhistas; que costumam incidir de modo mais concentrado no fim e no início do ano.

Importante observar que houve aumento da amplitude dos efeitos sazonais para os empregados formais, a partir do quarto trimestre de 2015. Isso foi consequência da mudança de metodologia de captação dos rendimentos eventuais na PNAD Contínua. Foram adicionadas perguntas mnemônicas antes do quesito sobre a renda efetiva, com o objetivo de tornar mais saliente para o entrevistado a informação sobre ganhos esporádicos (IBGE, 2017). Isso tornou mais precisa e confiável a coleta da renda efetiva, mas não afetou a informação sobre a renda habitual. Nossa estratégia metodológica para a decomposição dos principais fatores que determinaram o aumento da desigualdade levará em conta essa mudança da PNAD Contínua.

A investigação das tendências de emprego e renda por setores, no entanto, revela que essa proteção contra a recessão não se distribuiu igualmente entre esses trabalhadores formais. Considerando as 22 categorias de atividades mais agregadas utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observamos que quase todas apresentaram quedas expressivas no número de empregados. As mais notáveis exceções são nos setores de educação e saúde.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 Estratégias de decomposição estática do índice de Gini

Para identificar os efeitos da inatividade, do desemprego e do desalento sobre a desigualdade de renda entre adultos, lançamos mão da decomposição do índice de Gini por grupos de renda não sobrepostos (Souza, 2016). Essa estratégia permite obter termos aditivos, representando a desigualdade entre grupos ( $G^B$ ) e dentro dos grupos ( $G^W$ ):

$$G = G^B + G^W$$

$$= \underbrace{\sum_j \{p_j - p_j(2S_j - s_j)\}}_{\text{entre grupos}} + \underbrace{\sum_j p_j s_j G_j}_{\text{dentro dos grupos}}$$

O subscrito  $j$  identifica um grupo. Neste caso,  $I$  representará os inativos;  $D_1$ , os desempregados;  $D_2$ , os desalentados; e  $O$ , os ocupados. O termo  $p_j$  é a proporção de um grupo na população,  $s_j$  é a fração de renda por ele apropriada e  $G_j$  é o índice de Gini que mensura sua desigualdade interna. O termo  $S_j$  representa as frações de renda acumuladas até o grupo  $j$  ( $S_j = \sum_{i \leq j} s_i$ ). Como  $I$ ,  $D_1$  e  $D_2$ , têm renda zero, a expressão acima simplifica para:

$$G = \underbrace{p_I + p_{D_1} + p_{D_2} + p_O(1 - S_O)}_{\text{entre grupos}} + \underbrace{p_O s_O G_O}_{\text{dentro do grupo dos ocupados}}$$

Para estudar as dinâmicas da desigualdade interna ao grupo dos ocupados, fazemos uso de decomposições adicionais.  $G_0$  diz respeito aqui à desigualdade da renda efetiva. Podemos compreender que essas flutuações da renda efetiva são uma espécie de desvio com respeito ao comportamento da renda habitual:

$$\text{renda flutuante} = \text{renda efetiva} - \text{renda habitual}$$

Como dito anteriormente, uma das principais diferenças entre as rendas efetiva e habitual se deve às datas de referência. Porém, é razoável assumir que, no mês anterior, a renda habitual tenha sido igual ou próxima à do mês corrente na maioria dos casos. Partimos do suposto de que promoções, demissões etc. têm impacto reduzido no intervalo de trinta dias. Assim, o Gini para a renda efetiva pode ser decomposto por fontes, segundo a expressão  $G_0 = s^H C^H + s^F C^F$ , onde  $s$  identifica a fração da renda de cada fonte e  $C$ , o coeficiente de concentração. Os sobrescritos  $H$  e  $F$  se referem às fontes: habitual e flutuante.

No entanto, em determinados meses, a renda efetiva pode ser inferior à habitual. Assim, o desvio pode assumir valores negativos. Isso leva ao comportamento anômalo da curva de concentração, gerando coeficientes de concentração menores que -1 ou maiores que 1. Para evitar esse problema, separamos, em variáveis distintas, os valores positivos e negativos da renda flutuante. Por fim, separamos ainda as rendas advindas do setor formal e do informal, como se fossem fontes de renda distintas. Deste modo, obtemos:

$$G_0 = \underbrace{s_F^H C_F^H + s_F^{F+} C_F^{F+} + s_F^{F-} C_F^{F-}}_{\text{setor formal}} + \underbrace{s_I^H C_I^H + s_I^{F+} C_I^{F+} + s_I^{F-} C_I^{F-}}_{\text{setor informal}}$$

Importante notar que:  $s_F^H + s_F^{F+} + s_F^{F-} + s_I^H + s_I^{F+} + s_I^{F-} = 1$ .

## 4.2 Decomposição dinâmica simétrica

Num dado momento  $t$ , o Gini será uma função com múltiplos *inputs*:

$$G_t = G(n_{It}, n_{D1t}, n_{D2t}, n_{Ot}^F, n_{Ot}^I, \{s_F^H C_F^H\}_t, \{s_F^{F+} C_F^{F+} + s_F^{F-} C_F^{F-}\}_t, \{s_I^H C_I^H\}_t, \{s_I^{F+} C_I^{F+} + s_I^{F-} C_I^{F-}\}_t)$$

Onde  $n_{It}, n_{D1t}, n_{D2t}, n_{Ot}^F, n_{Ot}^I$  se referem aos números absolutos de inativos, desempregados, desalentados, ocupados no setor formal e ocupados no setor informal no momento  $t$ , respectivamente.<sup>3</sup> O termo  $\{s_F^H C_F^H\}_t$  diz respeito à contribuição da concentração da renda habitual dentro do grupo do setor formal e a expressão  $\{s_F^{F+} C_F^{F+} + s_F^{F-} C_F^{F-}\}_t$  traz a contribuição da renda flutuante no mesmo setor. Os termos semelhantes, mas com subscrito  $I$ , se referem aos mesmos componentes, mas para o setor informal.

Decomposições dinâmicas seguem uma lógica comum. Calculamos os valores de uma função de interesse  $f(x, y)$  mantendo um dos *inputs* fixos no primeiro ponto do tempo ( $y_0$ ) deixando o outro variar ( $x_1$ ). Então fazemos uma subtração:  $\Delta_x^1 f = f(x_1, y_0) - f(x_0, y_0)$ .

3. As proporções por grupos serão obtidas por meio dos números absolutos de indivíduos. Por exemplo:

$$\rho_{PNEA} = \frac{n_{PNEA} + n_{Desalentados} + n_{Desocupados} + n_{ocupados}}{n}$$

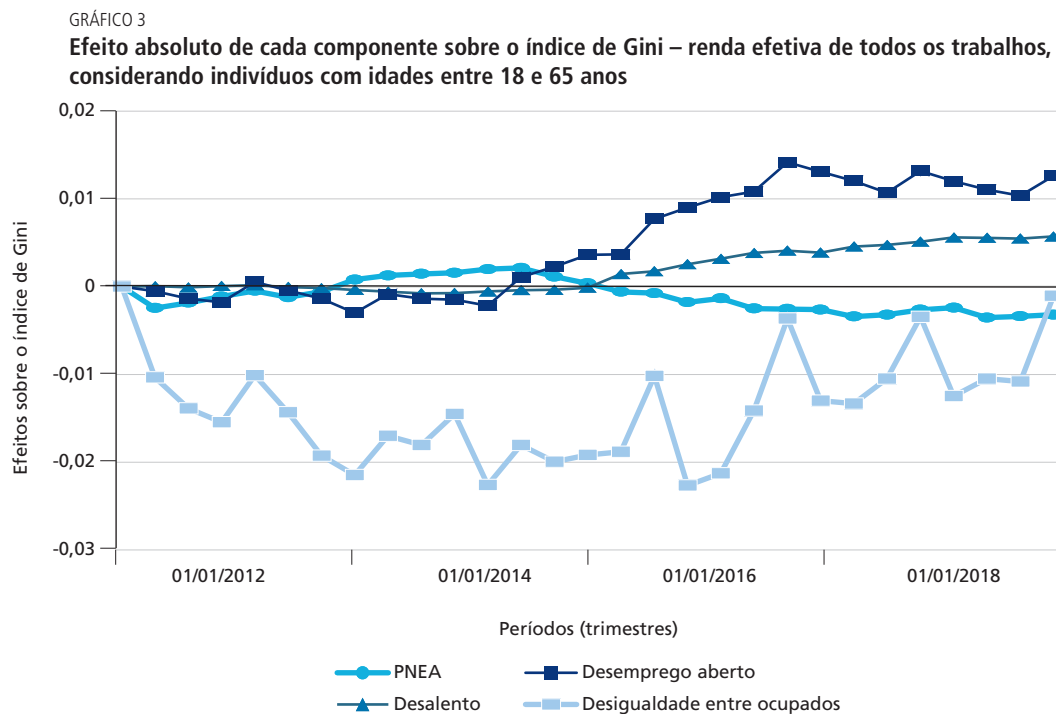
Com isso, obtemos a contribuição da variação em  $x$  para as mudanças totais entre períodos. Outra estratégia é deixar todos os *inputs* variarem, exceto aquele de interesse:  $\Delta_x^2 f = f(x_1, y_1) - f(x_0, y_1)$ . A princípio,  $\Delta_x^1 f$  e  $\Delta_x^2 f$  deveriam ser idênticos. Mas isso frequentemente não é verdade, devido a não linearidades e interações. A alternativa proposta por Shorrocks (2013) é lançar mão da média das estimativas:  $\Delta_x f = \frac{1}{2}(\Delta_x^1 f + \Delta_x^2 f)$ . Em funções multivariadas, como é o caso de  $G_p$ , o número de estimativas para  $\Delta_x f$  pode ser extremamente grande, tendo em vista que todas as combinações de variáveis deveriam ser contempladas. Foi utilizado o conjunto de ferramentas elaborado por Elbers (2019) para calcular todas as combinações (5.040, neste caso) e obter a média.

### 4.3 Decomposição temporal

Após a obtenção dos componentes de variação dinâmica, lançamos mão de uma decomposição de séries temporais, para separar tendências, sazonalidades e ruídos/choques – averiguando a robustez de nossas interpretações. Primeiramente, o *trend* foi identificado por meio dos valores preditos de uma regressão não paramétrica de Nadaraya-Watson, usando um *bandwidth* de 365 dias e função kernel gaussiana. Então os resíduos foram submetidos a uma regressão OLS com *dummies* que identificavam os trimestres, uma *dummy* indicando períodos após 2015/T4 (para levar em consideração a mudança na captação da renda efetiva) e uma interação entre essas variáveis. Os efeitos sazonais foram obtidos por meio dos coeficientes estimados – e os choques são simplesmente o resíduo dessa segunda etapa.

## 5 RESULTADOS

Os principais resultados da decomposição dinâmica por grupos são exibidos no gráfico 3. Como podemos observar, até o fim de 2014, a tendência de queda foi basicamente guiada pela redução da desigualdade entre trabalhadores. A partir de então, essa tendência se interrompe e o desemprego emerge como principal vetor na produção dos resultados líquidos. Com defasagem de quase um ano, o desalento emerge com intensidade, de forma que, no início de 2017, a soma dos dois componentes já era responsável pelo aumento de mais de 20 pontos no Gini. O ano de 2016 é aquele que há aumentos mais rápidos, pois a desigualdade entre trabalhadores passa a atuar também. Em 2017 e 2018, desemprego e desalento se estabilizam em níveis extremamente altos e então as tendências gerais passam a refletir basicamente as desigualdades entre trabalhadores.



Fonte: Microdados da PNAD Contínua (2012/T1-2019/T1).  
Elaboração do autor.

A decomposição por fontes de renda detalha os resultados para os setores formal e informal. O aumento do número absoluto atuou como grande fator de equalização até o início de 2014. A partir de 2016, a destruição de postos formais passa a ter impacto direto sobre o aumento da desigualdade. Em 2017, o setor informal, que sempre fora mais desigual e instável, passa a se expandir, mitigando os impactos da crise e desacelerando o desemprego. Com isso, a informalidade passa a atuar, inadvertidamente, de forma equalizadora – uma vez que ter renda instável e desigual ainda é situação preferível à ausência de rendimentos.

A equalização do componente habitual do setor informal contribuía inequivocamente para a queda da desigualdade até 2016; no entanto, a partir de então não exibe tendência relevante e passa, além disso, a experimentar instabilidades e flutuações (para além da sazonalidade). Ainda no setor informal, os rendimentos eventuais passam a apresentar maior concentração e, em decorrência disso, a contribuir para o aumento da desigualdade.

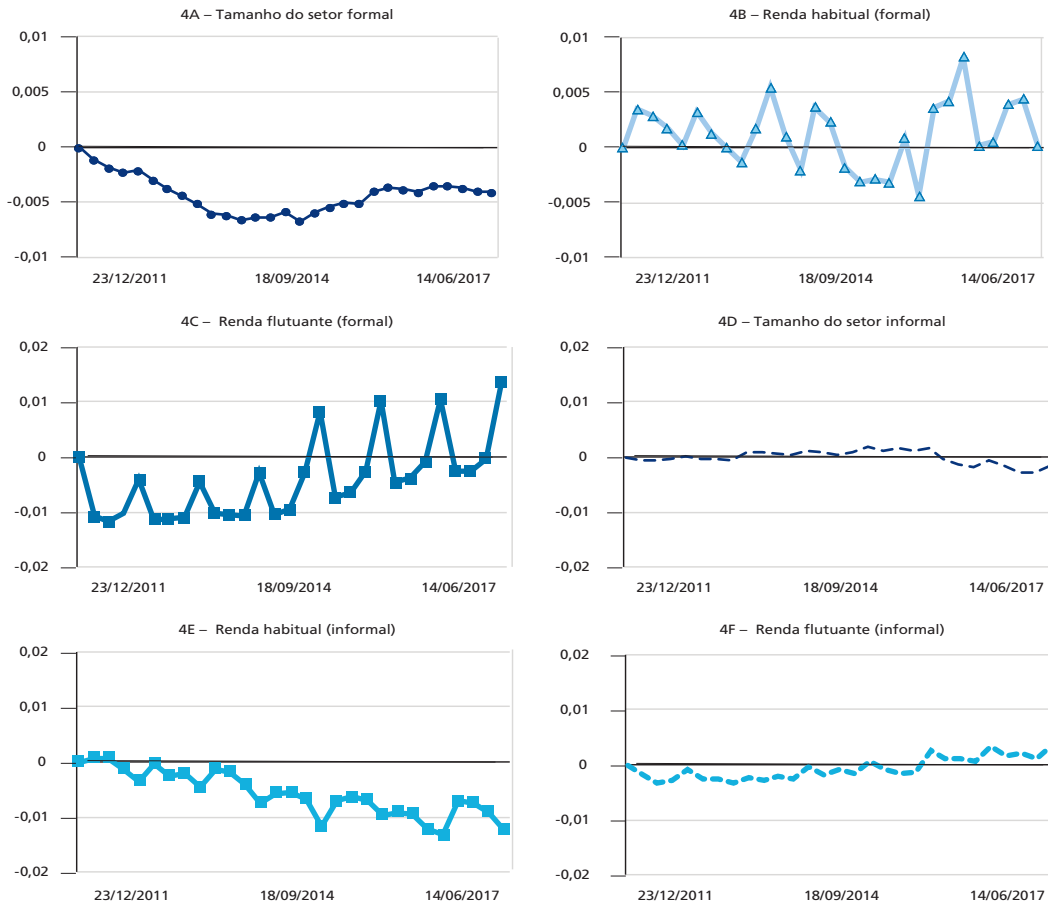
No mercado formal, o componente habitual dos rendimentos do trabalho não exibe qualquer tendência. No entanto, nesse setor, a contribuição dos rendimentos flutuantes sobre a desigualdade passa a ser positiva e intensa. Tais efeitos são robustos mesmo quando descontada a sazonalidade. Isso ocorre em decorrência de que determinados recebimentos eventuais se tornaram ainda mais concentrados nos quantis mais elevados. Com a redução dos postos sob a CLT, benefícios e direitos, como o 13º salário, adicionais de férias etc., se tornaram mais escassos e desigualmente distribuídos – contribuindo, deste modo, para o aumento da desigualdade. O aumento da concentração dessa *renda*

## Estagnação Desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019)

*flutuante* do setor formal tem sido a principal causa de aumento da desigualdade entre trabalhadores no período. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

GRÁFICO 4

**Efeito (absoluto) de cada componente sobre o índice de Gini – renda efetiva de todos os trabalhos, considerando indivíduos ocupados com idades entre 18 e 65 anos**

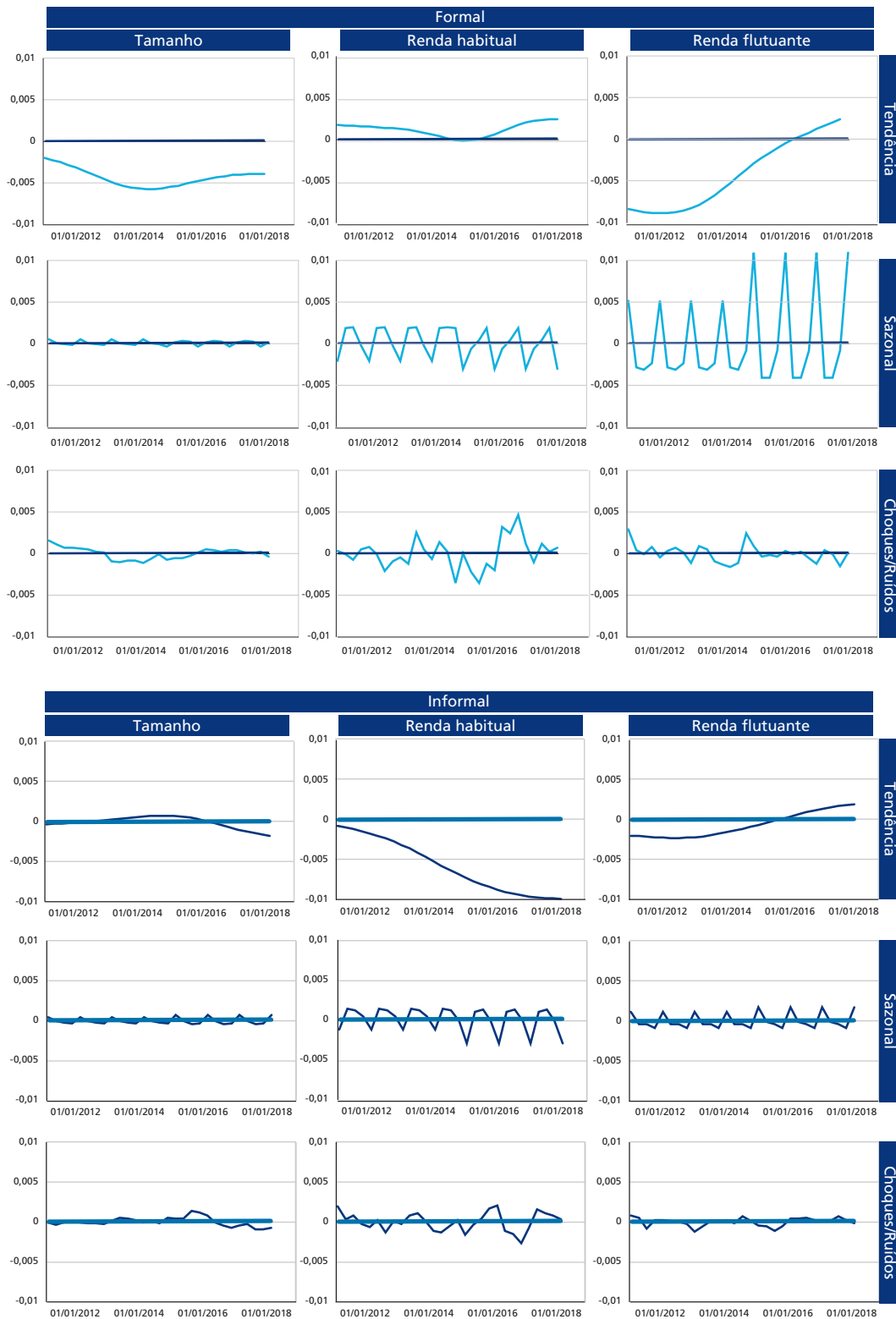


Fonte: Microdados da PNAD Contínua (2012/T1-2019/T1).  
Elaboração do autor.

A decomposição temporal desses seis termos confirma que as tendências subjacentes aos ciclos sazonais e choque são robustas. Além disso, observa-se se iniciam razoavelmente antes da mudança na metodologia de captação dos rendimentos efetivo, sugerindo que as alterações no questionário da PNAD Contínua exerceram mais impacto sobre o componente sazonal do que sobre a tendência.

GRÁFICO 5

Decomposição temporal da contribuição da desigualdade entre ocupados – renda efetiva de todos os trabalhos, considerando indivíduos ocupados com idades entre 18 e 65 anos



Fonte: Microdados da PNAD Contínua (2012/T1-2019/T1).  
Elaboração do autor.

## 6 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho pós-crise dá poucos sinais de recuperação. O amortecimento dos efeitos mais perniciosos, desemprego e desalento, advém da diminuta geração de postos no setor informal, mais instável, desprotegido e menos produtivo. Para os trabalhadores mais pobres, a recessão ainda não terminou, sua renda ainda está em queda, mesmo quando descontamos os efeitos do desemprego.

O comportamento da desigualdade recente pode ser dividido em quatro fases. A primeira, de 2012 a 2014: uma redução que caminha no bojo do processo de equalização da década anterior. A segunda fase se localiza entre 2014 e 2015, quando um aumento, ainda lento, é promovido basicamente em função do desemprego e do desalento. A terceira fase, em 2016, caracteriza-se pela aceleração da concentração de renda, em decorrência da continuidade do avanço do desemprego e do desalento e agora também aumento da desigualdade entre trabalhadores. A quarta fase tem início no primeiro trimestre de 2017 e se estende até o último ponto da série de dados. Caracteriza-se pela relativa estabilização do desemprego e do desalento. E toda tendência se deve ao aumento da desigualdade entre trabalhadores.

A pouca recuperação que ocorre beneficia os trabalhadores melhor posicionados, formalizados e empregados em determinados setores, como educação, saúde, administração pública e serviços financeiros. Os três primeiros setores são justamente áreas de maior investimento estatal e gastos públicos. Uma evidência indireta de que as forças tipicamente de mercado não foram capazes de promover a dinâmica necessária.

O aumento da desigualdade entre trabalhadores guarda relação com o fato de que benefícios e direitos típicos (e sazonais) do setor formal se tornaram mais escassos e concentrados, em função da grande dissolução de postos de trabalho protegidos. O comportamento desse componente “flutuante” da renda efetiva foi responsável pelo crescimento da desigualdade entre ocupados nos dois anos mais recentes e pela continuidade da tendência de crescimento da concentração de renda, a despeito da desaceleração do desemprego. Tal efeito é identificável mesmo descontando a mudança de metodologia (que, a princípio explica o aumento da amplitude de variação do componente sazonal a partir de 2015/T4).

São grandes as implicações advindas da análise da renda efetiva, abarcando recebimentos eventuais. Os adicionais esporadicamente recebidos são, na realidade, bastante regulares e orientam o comportamento de consumo e poupança dos indivíduos e das famílias. Tais quantias podem servir para a aquisição de bens duráveis, para investimentos específicos (inclusive em capital humano) ou mesmo quitação de dívidas. Em todos os casos, trazem consequências duradouras.

## REFERÊNCIAS

BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. **Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário mínimo para a queda da desigualdade no Brasil?** Uma estimativa para o período 1995-2013. 2015. (Texto para Discussão, n. 109).

- DUQUE, D. Levantamento do FGV IBRE aponta desigualdade recorde na renda do trabalho. **Blog do IBRE**, 21 maio 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hlf5IV>>. Acesso em: 17 jun. 2019.
- ELBERS, B. **Shapley: R Package for computing Shapley-Shorrocks value decompositions**. 2019.
- FERREIRA, F. H. G. *et al.* Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 147-169, jun. 2006.
- FIRPO, S. P.; PIERI, R. G. The labor market in Brazil, 2001-2015. **IZA World of Labor**, n. 441, 2018.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Alteração na forma de captação do rendimento efetivo de trabalho na PNAD Contínua**. IBGE, 2017. (Nota técnica).
- LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* **Mercado de Trabalho**. Brasília: Ipea, 2019. (Carta de Conjuntura, v. 43).
- NERI, M. C. **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?** FGV Social, set. 2018.
- NERI, M. *et al.* **What are the main drivers of Brazilian income distribution changes in the new millennium?** 2018.
- SHORROCKS, A. F. Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value. **The Journal of Economic Inequality**, v. 11, n. 1, p. 99-126, 1º mar. 2013.
- SOUZA, P. H. G. F. **A simple multidimensional decomposition of the Gini coefficient by income sources and non-overlapping income classes**. 2016.



# MAIS SOBRE AS DIFERENÇAS NA EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA PNAD CONTÍNUA E NO CAGED

Carlos Henrique Leite Corseuil<sup>1</sup>  
Lauro Ramos<sup>2</sup>  
Bruna de Souza Azevedo<sup>3</sup>  
Felipe Mendonça Russo<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil conta com duas fontes de informação com cobertura nacional para análise conjuntural do emprego formal. Uma delas é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nessa pesquisa, a informação é coletada via entrevistas aplicadas em uma amostra de domicílios espalhados por todo o país. Além de garantir representatividade, a amostra é desenhada de forma que os domicílios sejam entrevistados por cinco trimestres consecutivos. As entrevistas abordam, entre outros assuntos, o tipo de inserção no mercado de trabalho dos moradores. Assim, as informações solicitadas sobre esse assunto permitem distinguir os empregados formais dos informais.<sup>5</sup>

A outra fonte de informação é o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), mantido pela Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (ST/ME).<sup>6</sup> O Caged é um registro administrativo com informações enviadas mensalmente pelas empresas formalmente constituídas, a respeito de todas as movimentações, tanto admissões como desligamentos, dos seus empregados ocorridas no mês de referência.

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

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

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

4. Pesquisador do PNPD na Disoc/Ipea.

5. A informação-chave para essa distinção provém da pergunta, aplicada ao morador que é empregado, se possui carteira de trabalho assinada.

6. Até 2018, a divulgação do Caged era feita pelo Ministério do Trabalho. Com a extinção desta pasta, a responsabilidade pela divulgação mencionada foi alocada para a ST, que integra a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do ME.

As diferenças metodológicas entre essas duas fontes de dados são substanciais, de tal ordem que as instituições responsáveis pelas respectivas divulgações alertam para o cuidado que o analista deve ter ao confrontar os resultados de ambas.<sup>7</sup> Ainda assim, as divergências entre o desempenho do setor formal do mercado de trabalho relatados pela PNAD Contínua e pelo Caged têm chamado atenção em alguns momentos nos últimos anos.<sup>8</sup>

Nesse contexto, esta nota tem por objetivo apresentar dados sobre a evolução do emprego formal provenientes de ambas as fontes, porém submetidos a dois tipos de procedimentos metodológicos. O primeiro expediente empregado visa minimizar as diferenças metodológicas, na mesma linha explorada em estudos anteriores. Os resultados confirmam as análises prévias, que mostram que as diferenças na evolução do emprego formal persistem mesmo quando comparamos medidas de crescimento do emprego formal mais homogêneas, do ponto de vista dos tipos de contratos formais abrangidos por ambas as fontes de informação. Neste estágio, mostramos que as diferenças remanescentes são mais intensas nos primeiros e quartos trimestres.

Em seguida, passamos ao segundo tratamento, no qual reside a contribuição principal desta nota, que consiste em apontar um fator determinante para explicar as diferenças remanescentes do emprego formal e testar sua relevância. Nossa hipótese é que os desligamentos que ocorrem nos últimos dias do ano são registrados em momentos distintos no Caged e na PNAD Contínua. No Caged, é fato que essa movimentação é contabilizada no próprio mês de dezembro, pela própria natureza do registro administrativo. Isso, porém, não é necessariamente verdadeiro para a PNAD Contínua, em função do espalhamento das entrevistas ao longo do mês. A partir daí, mostramos que a diferença entre as duas fontes de informação no crescimento do emprego formal é reduzida sensivelmente, ao simular uma taxa de crescimento do emprego formal, postergando os desligamentos registrados no Caged, nos últimos dias do ano, para o primeiro trimestre do ano seguinte.

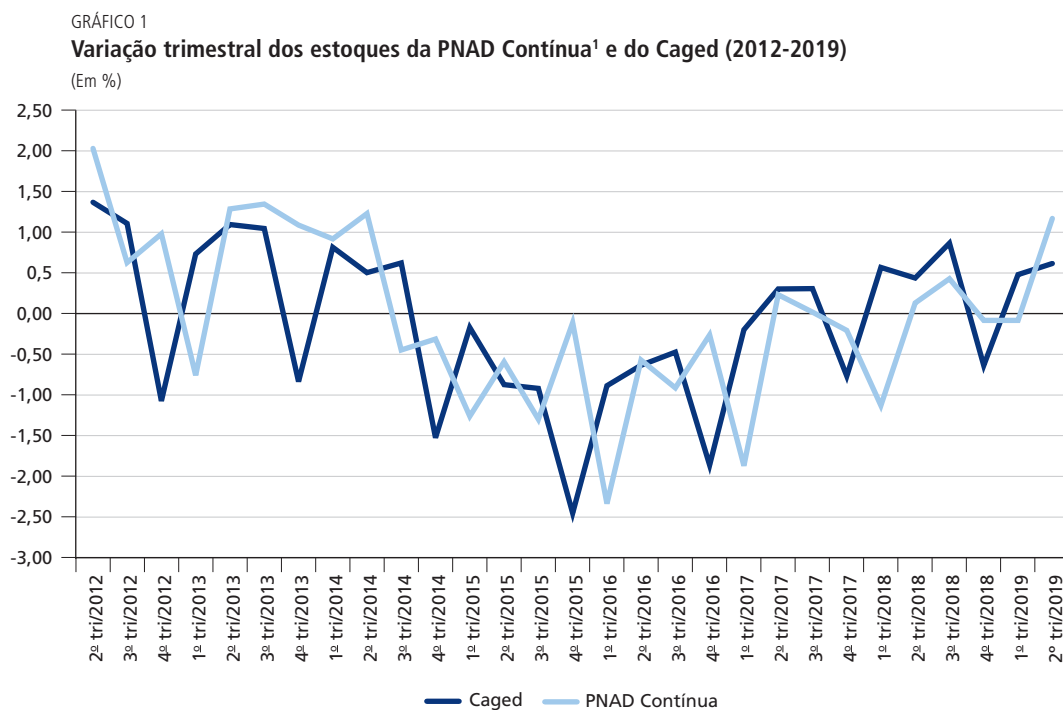
## 2 EM BUSCA DE UM PADRÃO PARA AS DIFERENÇAS

O gráfico 1 mostra medidas para a taxa de crescimento trimestral do emprego formal, segundo ambas as fontes de informação. A medida do Caged é baseada na soma no trimestre dos saldos mensais de admissões e desligamentos. Na PNAD Contínua, essa medida é computada a partir da diferença do emprego formal entre dois trimestres consecutivos. As duas séries são padronizadas pelo estoque de empregados formais informado pela PNAD Contínua.<sup>9</sup>

7. Ver, a esse respeito, Almeida *et al.* (2018).

8. A título de exemplo, ver Carrança (2019).

9. Para aproximar o universo capturado em ambas as fontes de dados, consideramos apenas os empregados com carteira assinada da PNAD Contínua, excluindo os trabalhadores domésticos com carteira assinada e estatutários.



Fontes: Caged/ST/ME e PNAD Contínua/BGE.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Foram excluídos os trabalhadores domésticos.

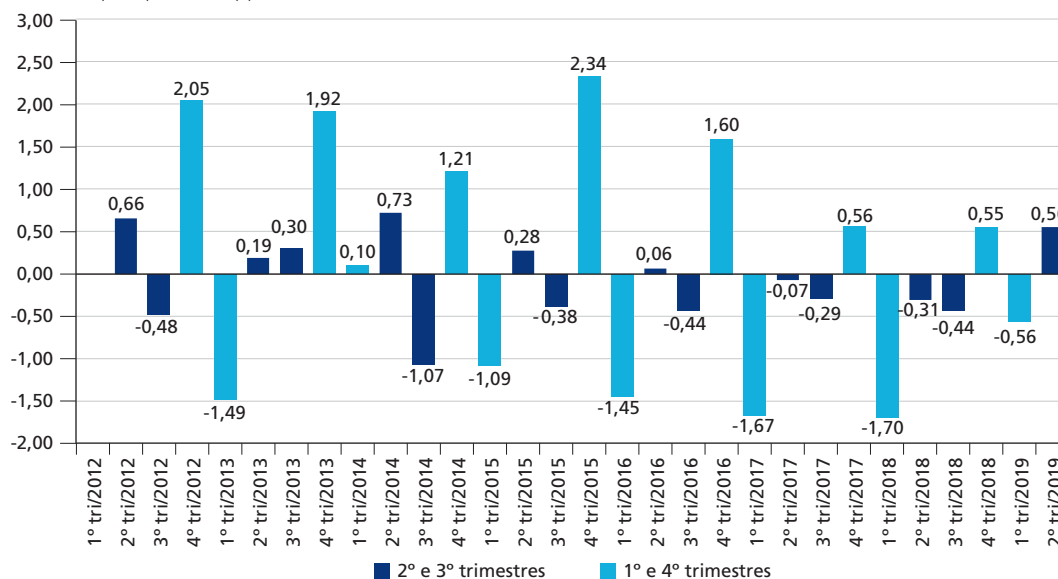
O primeiro aspecto a ser destacado, na leitura do gráfico 1, é que as tendências de ambas as séries são bem similares. Tanto a PNAD Contínua como o Caged apresentam uma evolução do emprego formal, entre 2012 e 2019, que pode ser dividida em três subperíodos. Até meados de 2014, há uma predominância de taxas positivas para o crescimento do emprego formal. Isso se inverte entre o terceiro trimestre de 2014 e o primeiro trimestre de 2017, quando não se registra nenhuma taxa de crescimento positiva. Daí em diante, os sinais das taxas de crescimento passam a se alternar, e as magnitudes registradas são em geral mais baixas do que nos outros períodos.

Outra consideração importante, que fica evidente no gráfico 2, a seguir, é que os trimestres que mostram maiores divergências entre as séries tendem a ser o primeiro e o quarto trimestre – cujas barras estão coloridas em um tom mais claro. Mais do que isso, quando a divergência aponta um resultado melhor para o Caged, esta tende a acontecer em um primeiro trimestre – como no caso do último ponto da série. Quando a divergência aponta um resultado melhor para a PNAD Contínua, esta tende a ocorrer em um quarto trimestre. Isso fica bem claro no gráfico 2, que apresenta as diferenças entre a variação trimestral da PNAD Contínua e do Caged. Há sempre uma inflexão mais acentuada entre os primeiros e os últimos trimestres de toda a série, em particular no subperíodo entre o quarto trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2018.

GRÁFICO 2

**Diferença da variação trimestral entre a PNAD Contínua e o Caged (2012-2019)**

(Em ponto percentual – p.p.)



Fontes: Caged/ST/ME e PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração dos autores.

A hipótese que conduz esta nota é que essa alternância de resultados mais favoráveis entre o quarto trimestre de um ano e o primeiro trimestre do ano subsequente se deve a uma defasagem entre as bases, no que diz respeito à contabilização do rompimento de um vínculo empregatício ocorrido ao final de um mês, que se reveste de especial importância em dezembro. Para fins didáticos, ilustraremos esse ponto com demissões ocorridas em 31 de dezembro. No caso do Caged, a informação aparece no arquivo referente ao próprio mês de dezembro. No caso da PNAD Contínua, como as entrevistas são realizadas de forma espalhada ao longo do mês, é de se esperar que os indivíduos que perdem o emprego no dia 31 de dezembro ainda apareçam como empregados em dezembro. Portanto, essa pesquisa só computará esses episódios de variação negativa do emprego formal no primeiro trimestre do ano seguinte. Logo, o emprego tenderia a registrar quedas relativamente mais intensas no Caged do que na PNAD Contínua no quarto trimestre – ou incrementos menores – e relativamente menos intensas no primeiro trimestre – ou crescimentos maiores. Isso, de fato, ocorre sistematicamente no gráfico 2 entre o quarto trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2018. A seção 3 desta nota procura oferecer respaldo empírico para esta conjectura.

### 3 A INFLUÊNCIA DA MOVIMENTAÇÃO DE TRABALHADORES NA VIRADA DO ANO

Os dados revelados na tabela 1 deixam claro que a concentração de desligamentos nos últimos dias do ano pode ter um papel relevante para explicar as diferenças entre a PNAD Contínua e o Caged no primeiro e no último trimestres. Nesse contexto, na primeira coluna, temos a quantidade de trabalhadores desligados de postos formais no último

dia (31 de dezembro) do período 2014-2017.<sup>10</sup> Os valores oscilam, *grosso modo*, entre 486 mil e 686 mil trabalhadores desligados em um único dia do ano, o que parece ser um número elevado. Essa impressão é confirmada se comparamos com os números da segunda coluna, que traz o total de desligados nos nove dias que antecedem o último dia do ano (22 a 30 de dezembro). O volume de desligamentos, no último dia do ano, é bem próximo ao volume registrado nos nove dias que o antecedem, sendo até superior em 2014 e 2016. O gráfico A.1, no apêndice A, fornece uma visão ainda mais impressionante de como a movimentação no último dia do ano é atípica.

TABELA 1  
O peso dos desligados em 31 de dezembro para a movimentação do último trimestre (2014-2017)

Anos	Desligados			(I)/(III)	(II)/(III)
	Em 31 de dezembro (I)	De 22 a 30 de dezembro (II)	No último trimestre (III)	%	%
2014	540.146	518.660	7.201.614	7,50	7,20
2015	485.516	521.017	6.087.045	7,98	8,56
2016	686.287	585.803	5.821.218	11,79	10,06
2017	490.325	526.992	5.324.832	9,21	9,90

Fonte: Dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) da ST/ME.  
Elaboração dos autores.

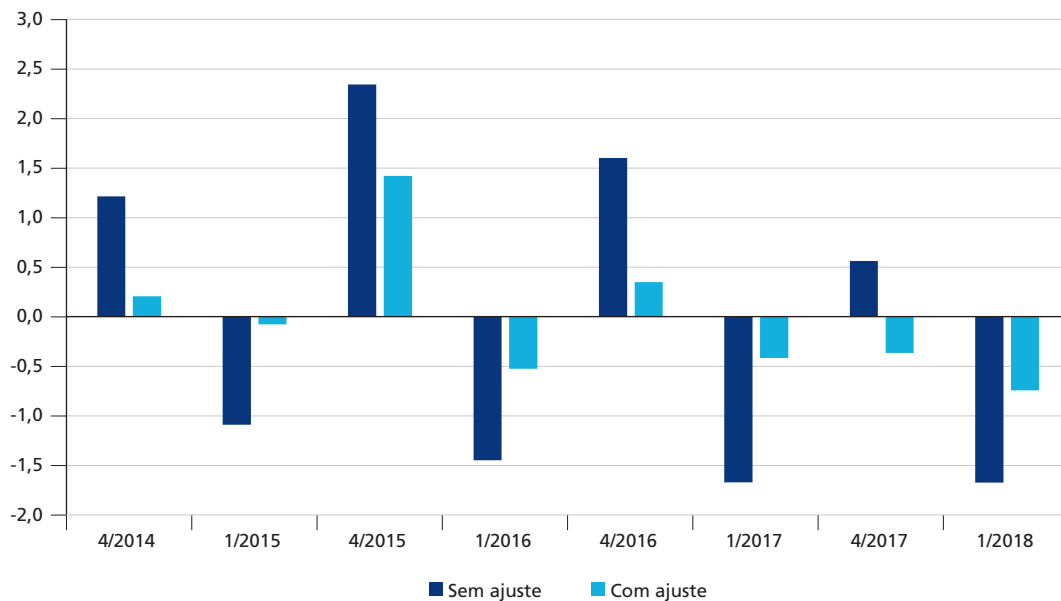
Para simular o possível efeito dessa concentração, em conjunto com a defasagem na sua captação pelas duas pesquisas, lançaremos mão de uma metodologia simples e intuitiva. Compararemos a diferença observada, conforme retratado no gráfico 2, com uma diferença construída com um dado simulado para o Caged. A simulação consiste em contabilizar todos os desligamentos registrados no dia 31 de dezembro como tendo ocorrido no primeiro trimestre do ano seguinte (no primeiro dia útil, digamos), de modo a avaliar seus efeitos em termos da redução dos problemas de sincronia entre as pesquisas.<sup>11</sup>

O gráfico 3 nos ajuda a verificar o quanto que esse processo de sincronizar os desligamentos ocorridos em 31 de dezembro contribui para uma aproximação das respectivas medidas de crescimento do emprego formal. Nele, são apresentadas as diferenças desse crescimento entre o Caged e a PNAD Contínua para os últimos e os primeiros trimestres entre o quarto trimestre de 2014 e o primeiro de 2018. Para cada um dos trimestres em foco, são apresentadas duas barras. Na primeira delas, temos a diferença observada entre as duas fontes de informação, no que tange ao crescimento do emprego formal no respectivo trimestre. Na segunda barra, apresentamos uma diferença análoga obtida contrastando o crescimento do emprego formal observado na PNAD Contínua com aquele simulado com os dados do Caged.

10. Essa informação do dia do desligamento não é divulgada pelo Caged, o que nos fez recorrer à Rais, em que tal informação passou a ficar disponível para o Ipea a partir de 2014. A distribuição dos dias de registros de desligamentos no período de fim/início de ano, obtida a partir da Rais, é mostrada no apêndice A.

11. Cumpramos ressaltar que, como esses números não são reportados diretamente no Caged, recorreremos às taxas da Rais mostradas na tabela 1.

GRÁFICO 3  
**Diferença da variação trimestral entre a PNAD Contínua e o Caged<sup>1</sup>**  
 (Em p.p.)



Fontes: Caged/SR/ME e PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> As diferenças são expressas como porcentagem do estoque de empregados formais da PNAD Contínua.

É flagrante que as diferenças são reduzidas significativamente quando computadas usando o dado simulado do Caged. Para se ter uma ideia da importância desse procedimento, vale notar que, quando computamos as diferenças sem o referido ajuste, as magnitudes das diferenças são sempre superiores a 1,0%, com uma única exceção para o quarto trimestre de 2017. Ao computar as diferenças usando o dado simulado do Caged, as diferenças são sempre inferiores a 1,0%, com exceção do quarto trimestre de 2015 – quando a redução, de 2,3% para 1,4%, não deixou de ser expressiva. Como consequência, a correlação simples entre as séries, que era igual a 0,42 originalmente, passa para 0,68 após o ajuste, refletindo a clara diminuição do descompasso entre elas.<sup>12</sup>

#### 4 SUMÁRIO

Esta nota procurou explicar as eventuais diferenças que aparecem na evolução do emprego formal computada pela PNAD Contínua e pelo Caged. Oferecemos uma explicação para além de considerações já antes aventadas, que tem como base a defasagem temporal na captura da informação de trabalhadores que entram ou saem do emprego formal, em particular no último dia do ano. No Caged, essa movimentação é informada na data exata (31 de dezembro). Na PNAD Contínua, há uma diluição na captura da movimentação, visto que as entrevistas são espalhadas ao longo do mês. A partir daí, aventamos a hipótese que essa diferença temporal na captura da informação pode ser particularmente relevante para as movimentações que ocorrem ao final do ano.

12. Essa correlação passa de 0,31 para 0,77, quando nos restringimos ao período em que foi possível realizar o ajuste.

A suspeita é corroborada por dois fatos mostrados preliminarmente nesta nota. O primeiro é que as maiores diferenças são registradas no primeiro e no último trimestres – ao menos a partir de 2014. O segundo fato é que há uma concentração de trabalhadores desligados no último dia do ano, correspondendo a um intervalo entre 7,5% e 11,8% do total de desligamentos de todo o último trimestre nos anos considerados.

Para checar a relevância de eventuais distorções no cômputo das movimentações que ocorrem no último dia do ano, simulamos uma evolução do emprego formal do Caged, em que esses desligamentos passaram a ser contabilizados no primeiro trimestre do ano seguinte, tal como se espera que seja registrado na PNAD Contínua. Essa simulação foi responsável por uma redução significativa das diferenças na evolução do emprego formal entre o Caged e a PNAD Contínua, aumentando a correlação simples entre as séries de variações do emprego formal das duas fontes.

### REFERÊNCIAS

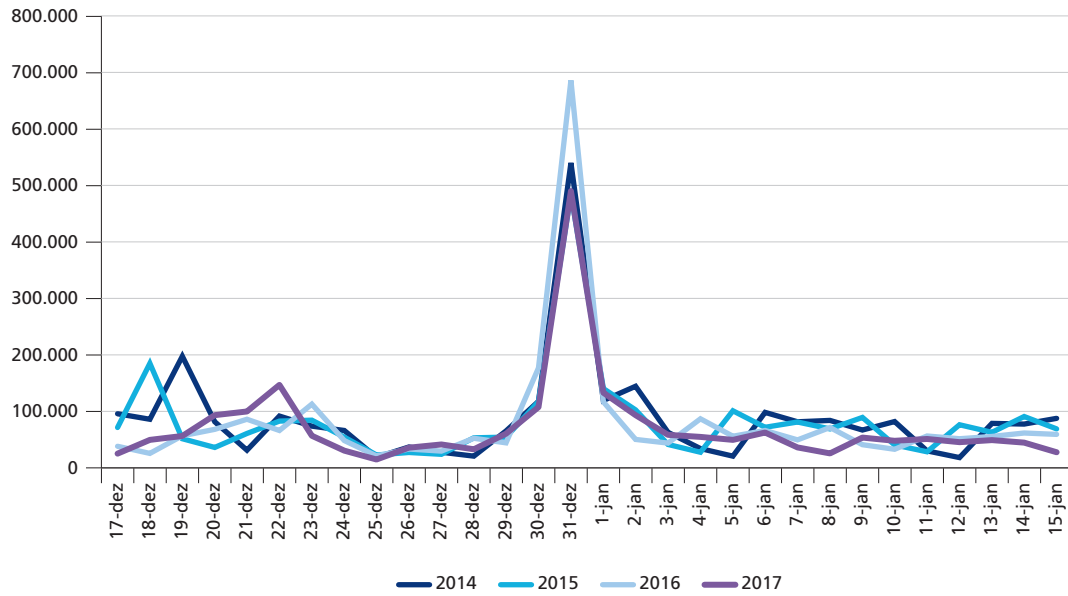
ALMEIDA, M. E. *et al.* Comparando bases de dados: o caso do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 65, out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2k9vojH>>. Acesso em: 10 set. 2019.

CARRANÇA, T. Caged e PNAD “brigam”, mas vão na mesma direção. **Valor Econômico**, 20 jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2lYZtDg>>. Acesso em: 10 set. 2019.

## APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

**Total de desligamentos entre 17 de dezembro a 15 de janeiro por ano na Rais (2014-2017)**



Fonte: Dados da Rais/ST/ME.  
Elaboração dos autores.



# PESOS LONGITUDINAIS PARA A PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)

Antônio Etevaldo Teixeira Júnior<sup>1</sup>  
Eduardo Santiago Rosseti<sup>2</sup>  
Paula Alves de Almeida<sup>3</sup>  
Denise Britz do Nascimento Silva<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Estudos longitudinais visam à observação de características de indivíduos ou empresas ao longo do tempo e sua realização depende da existência de informações para as mesmas unidades em repetidas ocasiões. No âmbito das estatísticas públicas brasileiras, análises longitudinais podem ser realizadas a partir de registros administrativos ou de pesquisas amostrais cuja coleta de dados repetida no tempo possibilite a identificação e o acompanhamento das unidades. Este estudo tem como foco as pesquisas amostrais, cuja representatividade é assegurada pela incorporação de pesos amostrais nos procedimentos de expansão dos resultados.

Em estudos longitudinais, apenas as unidades amostrais com resposta em todas as ocasiões no escopo da análise podem ser utilizadas nos procedimentos de estimação. Tal situação faz com que os pesos amostrais usualmente publicados (pesos transversais) deixem de cumprir seu objetivo de produzir estimativas válidas para a população-alvo. Além disso, a ausência de resposta em uma ou mais ocasiões (não repostas longitudinais) pode produzir vieses nas estimativas, interferindo também na sua precisão. Um desafio importante em estudos longitudinais é manter a representatividade da amostra no decorrer do estudo. Sendo assim, institutos produtores de estatísticas oficiais de Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Austrália, entre outros, implementam procedimentos para ajustar os pesos transversais de suas pesquisas domiciliares longitudinais,<sup>5</sup> de forma a torná-los válidos para estudos longitudinais, produzindo então pesos longitudinais (Teixeira Júnior, 2015).

1. Doutorando em população, território e estatísticas públicas na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence).

2. Analista da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

3. Doutora em população, território e estatísticas públicas pela Ence.

4. Professora e pesquisadora da Ence.

5. Pesquisas que realizam o acompanhamento de todas as pessoas que residem no domicílio quando este foi selecionado para a amostra.

A elaboração de pesos longitudinais é também importante para pesquisas domiciliares que possuem a estrutura longitudinal no nível do domicílio por meio da sobreposição parcial de sua amostra, como é o caso de duas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Uma metodologia para a produção de pesos longitudinais para a PME foi proposta por Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior, Silva e Veiga (2016a; 2016b). No caso da PNAD Contínua, pesos longitudinais foram desenvolvidos por Teixeira Júnior e Rosseti (2017). Um exemplo de utilização desses pesos pode ser encontrado em Teixeira Júnior, Alves e Rosseti (2018), para análise da relação da situação ocupacional dos jovens com a quantidade de horas despendidas em afazeres domésticos.

## 2 A ESTRUTURA LONGITUDINAL DA PNAD CONTÍNUA

A PNAD Contínua, um dos mais importantes levantamentos de informações conjunturais realizados no país e principal fonte de estatísticas públicas sobre o mercado de trabalho, é uma pesquisa cujo planejamento amostral possui um esquema de rotação 1-2(5), com sobreposição parcial da amostra ao longo dos trimestres. O domicílio é entrevistado um mês, retirado da pesquisa por dois meses consecutivos, e reinserido no trimestre seguinte, sendo esta sequência repetida cinco vezes, quando então o domicílio é retirado definitivamente da amostra (IBGE, 2014). Sendo assim, os microdados trimestrais da pesquisa permitem a realização de estudos longitudinais em dois trimestres consecutivos, com 80% de sua amostra; e em trimestres idênticos de anos consecutivos, com 20% de sua amostra.

Além de disponibilizar microdados trimestrais da pesquisa, o IBGE divulga também microdados anuais referentes à primeira e à última participação do domicílio na pesquisa. Bases de dados como essas podem ser obtidas por meio da seleção, em cada trimestre do ano, dos domicílios que estão na entrevista de interesse, totalizando cerca de 450 mil registros, constituindo importante fonte de informação para análises longitudinais sobre as condições socioeconômicas no país.

Este estudo apresenta a seguir a metodologia para construção de pesos longitudinais para uma base de dados longitudinal composta pela junção da base de dados dos domicílios que tiveram sua primeira participação na PNAD Contínua em 2017 com aqueles que tiveram sua quinta e última participação na pesquisa em 2018.

## 3 PAREAMENTO

Como já mencionado, a PNAD Contínua foi planejada para acompanhar domicílios da amostra durante cinco trimestres consecutivos. No caso de haver mudança de moradores, a entrevista é realizada com os novos moradores do domicílio. Logo, a PNAD Contínua não foi planejada como uma pesquisa longitudinal de indivíduos. Adicionalmente, o IBGE não disponibiliza, até o momento, junto com os microdados da pesquisa, informações que possibilitem a identificação dos indivíduos em diferentes ocasiões. Entretanto, é possível parear os moradores dos domicílios da amostra em ocasiões distintas da pesquisa a partir de algumas informações sociodemográficas, de forma semelhante à adotada por outros autores com dados da PME

(Lopes, 2002; Ribas, 2008; Rojas, 2014). O procedimento de pareamento de indivíduos na PNAD Contínua considerou primeiro o pareamento dos domicílios e, em cada um, utilizou quatro critérios exigindo igualdade nas variáveis/características dos moradores da seguinte forma:

- número de ordem, posição no domicílio, sexo e data de nascimento;
- número de ordem, sexo e data de nascimento;
- posição no domicílio, sexo e data de nascimento; e
- sexo e data de nascimento.

A taxa de pareamento obtida, considerando a amostra de todo o país, foi de 67,3%; resultado muito satisfatório, tendo em vista a ausência de uma chave de identificação e, principalmente, a distância no tempo entre as duas ocasiões de interesse (quatro trimestres). Para efeito de comparação, as taxas de pareamento anuais da PME variavam em torno de 50% (Teixeira Júnior, 2015). A tabela 1 apresenta estatísticas da distribuição das taxas de pareamento segundo unidade da federação (UF) e pós-estratos.<sup>6</sup>

TABELA 1  
**Taxas de pareamento segundo UF e pós-estratos – Brasil (2017-2018)**  
(Em %)

Localidade	Mínimo	1º quartil	Mediana	3º quartil	Máximo	Média
UF	38,7	61,1	68,4	71,7	81,3	66,1
Pós-estratos	12,0	60,9	67,9	72,6	86,5	64,3

Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018) – IBGE.

Os resultados podem ser considerados satisfatórios. Entretanto, existem algumas localidades com taxas de pareamento consideravelmente baixas. Dentre elas destaca-se o pós-estrato da cidade de Maceió, onde a taxa de pareamento foi de apenas 12%. Esse resultado decorre da ausência da informação relativa à data de nascimento em grande parte dos registros, informação crucial para o procedimento de pareamento.

#### 4 TRATAMENTO DO PESO TRANSVERSAL

Um peso longitudinal é construído a partir de um peso transversal inicial, comumente denominado “peso-base”. O IBGE divulga dois pesos amostrais na PNAD Contínua, o peso proveniente do desenho amostral<sup>7</sup> (V1031) com correção para a não resposta dentro do setor censitário, e um peso amostral ajustado por pós-estratificação (V1032) para que as estimativas de totais populacionais coincidam com as estimativas populacionais divulgadas pelo IBGE.

Entretanto, em nenhum desses pesos há tratamento para a não resposta diferenciada segundo a estrutura por idade e sexo da população. É comum que em pesquisas domiciliares a estrutura por idade e o sexo dos entrevistados seja diferente da encontrada na população, devido ao viés de disponibilidade (Vasconcellos, Silva e Szwarcwald, 2005). Sendo assim, neste trabalho, para a obtenção dos pesos-base, utilizou-se a técnica de calibração (Deville, Särndal e Sautory, 1993) que, por meio de multiplicadores conhecidos como

6. Domínios para os quais o IBGE ajusta os pesos amostrais da PNAD Contínua.

7. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2kX20NU>>.

fatores de calibração, iguais as estimativas de totais populacionais da pesquisa a totais conhecidos de variáveis de interesse (no caso a distribuição conjunta de idade e sexo). Para o sucesso do procedimento, é importante que esses totais sejam amplamente aceitos como corretos e provenientes de fontes conhecidas e confiáveis (Brick e Montaquila, 2009). Dessa forma é possível ajustar a estrutura por idade e sexo dos respondentes da pesquisa à correspondente estrutura definida pelas projeções populacionais do IBGE, fonte esta que atende à restrição de qualidade sugerida por Brick e Montaquila (2009).

O método de calibração escolhido para esse ajuste denomina-se *generalized raking* (Deville, Särndal e Sautory, 1993), no qual são utilizadas as frequências marginais das variáveis auxiliares. Nesse estudo, a primeira frequência marginal foi composta pelos totais populacionais de cada UF, segundo sexo e grupos de idade; e a segunda pela população dos pós-estratos. O procedimento de calibração foi realizado considerando o planejamento amostral da PNAD Contínua, para tal foi utilizado o pacote *survey* do *software R* (Lumley, 2013).

Para avaliar o procedimento de calibração adotou-se a metodologia proposta por Silva (2004), que sugere critérios relativos aos fatores de calibração e uma aferição da eficiência média de um conjunto de indicadores de interesse da pesquisa. Todos os resultados foram considerados adequados, com destaque para os fatores de calibração que, devido às altas taxas de resposta da PNAD Contínua (em torno de 90%), foram muito baixos. A média dos fatores de calibração foi 1,17, enquanto que os valores mínimo e máximo foram, respectivamente, 0,61 e 1,93, dentro dos limites estipulados por Deville, Särndal e Sautory (1993) e Silva (2004). O coeficiente de variação dos fatores de calibração foi de 12,4%, abaixo de 15%, valor definido pelo IBGE para indicar boa precisão de estimativas amostrais.

A eficiência média foi obtida calculando-se a média dos coeficientes de variação de doze indicadores selecionados (tabela 2). Resultados semelhantes foram obtidos ao calcular as estimativas em nível Brasil e para as UFs, com diferentes pesos amostrais, sendo que o peso ajustado por idade e sexo apresentou melhor desempenho quanto à eficiência média. O ajuste pela distribuição de idade e sexo teve efeito diverso nos indicadores. Os indicadores demográficos apresentaram redução em seus níveis e os indicadores relacionados ao mercado de trabalho apresentaram elevação, em ambos os casos, devido à distribuição por idade e sexo dos respondentes da pesquisa ser mais envelhecida que a distribuição das projeções populacionais. Por sua vez, os indicadores socioeconômicos apresentaram estabilidade.

TABELA 2

**Estimativas e coeficientes de variação dos indicadores selecionados, por peso amostral utilizado – Brasil (2017-2018)**

Indicador	Peso IBGE sem calibração		Peso IBGE com calibração		Peso com calibração para a estrutura idade x sexo	
	Estimativa	cv (%)	Estimativa	cv (%)	Estimativa	cv (%)
<b>Eficiência média (nível Brasil)</b>	<b>0,94</b>		<b>0,91</b>		<b>0,88</b>	
Proporção de pessoas na PIA*	81,3	0,12	81,2	0,12	79,9	0,03
Proporção de pessoas vivendo em domicílios unipessoais	5,1	1,07	5,1	1,05	4,8	1,00
Proporção de pessoas brancas	44,1	0,55	43,7	0,50	43,6	0,50
Proporção de outros parentes e não parentes	10,5	0,84	10,5	0,82	10,7	0,82

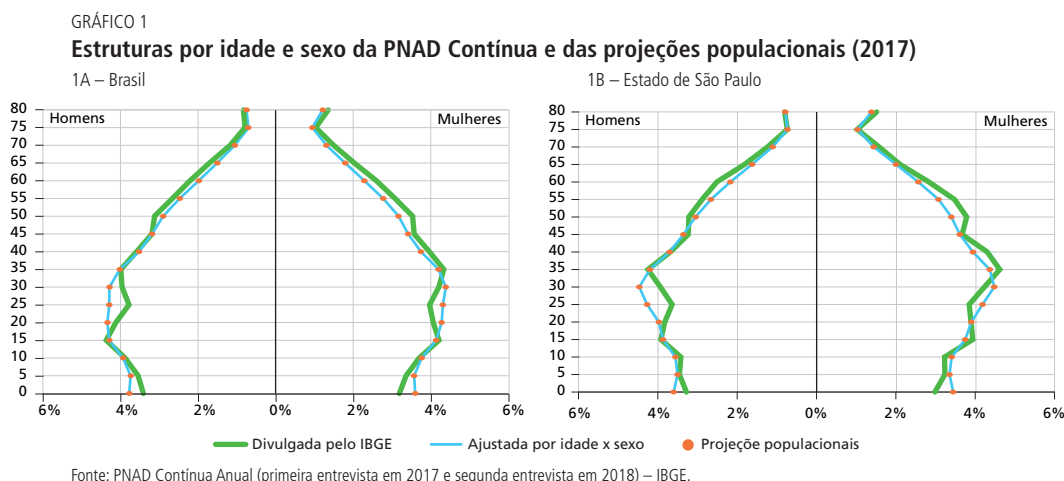
(Continua)

(Continuação)

Indicador	Peso IBGE sem calibração		Peso IBGE com calibração		Peso com calibração para a estrutura idade x sexo	
	Estimativa	cv (%)	Estimativa	cv (%)	Estimativa	cv (%)
Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i> (R\$)	1.282	1,33	1.269	1,27	1.254	1,26
Taxa de atividade	62,3	0,23	62,2	0,22	63,3	0,18
Proporção de analfabetos	5,8	1,18	5,9	1,14	5,5	1,13
Proporção de pessoas com ensino superior	16,1	1,58	15,9	1,54	16,1	1,55
Taxa de desocupação	12,5	1,07	12,5	1,03	12,7	0,99
Rendimento médio no trabalho principal (R\$)	2.125	1,43	2.110	1,36	2.098	1,33
Proporção de ocupados que contribuem para a previdência	63,9	0,34	63,6	0,33	63,8	0,32
Proporção de subocupados	7,0	1,52	7,0	1,48	7,1	1,49

Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018) – IBGE.  
Obs.: PIA – população em idade ativa.

Para finalizar a descrição do tratamento da não resposta transversal são apresentadas as pirâmides etárias do Brasil e do estado de São Paulo. Verifica-se que a estrutura de idade e sexo obtida na PNAD Contínua com o peso divulgado pelo IBGE difere, em ambos os casos, da estrutura divulgada nas projeções populacionais (IBGE, 2018). Ao utilizar o peso ajustado, a estrutura de idade e sexo obtida com os dados da PNAD Contínua coincide com a estrutura das projeções populacionais corrigindo, principalmente, a representação na população do grupo de pessoas com idade entre 20 e 34 anos.



## 5 PROPENSÕES DE RESPOSTA

Os modelos de propensão de resposta foram incorporados ao tratamento do problema da não resposta em pesquisas amostrais por David *et al.* (1983) e constituem uma extensão direta da teoria do escore de propensão de Rosenbaum e Rubin (1983). A utilização desses modelos com respostas binárias para estimar as propensões de resposta pode ser mais efetiva que outros métodos (GRAU, 2006). Dentre os modelos para variáveis com respostas binárias, a regressão logística é a técnica mais utilizada para prever as probabilidades ou propensões de resposta (Kalton, Lepkowski e Lin, 1987; Gouskova *et al.*, 2008).

Consideremos que a variável dependente na regressão logística seja  $R_j$  que assume os valores:  $R_j = 1$ , se a unidade amostral  $j$  respondeu e  $R_j = 0$ , caso contrário. Define-se então um modelo para a propensão de resposta  $\theta_{j,c|p}$  para cada unidade  $j$  na ocasião de pesquisa  $c$  da forma:

$$\ln\left(\frac{\hat{\theta}_{j,c|p}}{1 - \hat{\theta}_{j,c|p}}\right) = \mathbf{x}_{pj}^T \hat{\boldsymbol{\beta}}_p,$$

onde  $\theta_{(j,c|p)}$  é a probabilidade (propensão) de resposta da unidade amostral  $j$  na ocasião  $c$  dado que a unidade respondeu na ocasião passada  $p$ ,  $\hat{\theta}_{j,c|p}$  é a estimativa da propensão obtida a partir dos valores previstos do modelo,  $\mathbf{x}_{pj}^T$  é um vetor de variáveis explicativas para cada  $j$  de uma ocasião passada  $p$ ,  $\hat{\boldsymbol{\beta}}_p$  é um vetor de coeficientes estimado e  $c$  é a ocasião para a qual a propensão está sendo estimada. As propensões de resposta estimadas para cada unidade respondente são então dadas por:

$$\hat{\theta}_{(j,c|p)} = \{1 + \exp(-\mathbf{x}_{pj}^T \hat{\boldsymbol{\beta}}_p)\}^{-1}$$

Lepkowski (1987) cita três tipos de estratégias para o cálculo dos fatores de ajuste. Como neste trabalho o objetivo é produzir pesos longitudinais para apenas pares de ocasiões, os fatores de ajuste são obtidos pelo inverso das propensões de resposta estimadas nos modelos de regressão logística, tal que:  $f_j = 1/\hat{\theta}_{j,c|p}$ . Obtidos os fatores de ajuste  $f_j$ , os pesos longitudinais  $w_j^{long}$  são obtidos diretamente pela expressão:  $w_j^{long} = w_j^{base} * f_j$ , onde  $w_j^{base}$  é o peso-base da unidade  $j$ .

Nos procedimentos de modelagem para estimação das propensões de resposta foram utilizadas doze variáveis, todas consideradas significativas conforme resultados apresentados na tabela 3. Assim como no procedimento de calibração, os modelos foram ajustados considerando o planejamento amostral da PNAD Contínua.

TABELA 3

**Estimativas dos coeficientes, estatísticas de teste e razões de chances, segundo variáveis explicativas – Brasil (2017-2018)**

Variáveis explicativas	Categoria de referência	Coefficiente	Erro padrão	Razão de chances	p-valor
Intercepto		0,405	0,036	1,50	< 0,001
Região metropolitana	Não metropolitana	-0,346	0,021	0,71	< 0,001
Ensino médio completo ou mais	Até médio incompleto	0,135	0,014	1,14	< 0,001
Filho(a)/enteado(a)	Condição no domicílio:	-0,157	0,015	0,85	< 0,001
Outro parente/não parente	responsável ou cônjuge	-0,673	0,022	0,51	< 0,001
De 30 a 59 anos	Até 29 anos	0,371	0,015	1,45	< 0,001
60 anos ou mais		0,636	0,022	1,89	< 0,001
Norte/Nordeste/Centro-oeste	Sul/Sudeste	-0,267	0,019	0,77	< 0,001
Desocupado		0,053	0,021	1,05	0,0119
Inativo	Ocupado	0,150	0,013	1,16	< 0,001
Fora da PIA		0,435	0,017	1,54	< 0,001
Não frequenta escola	Frequenta escola	-0,258	0,014	0,77	< 0,001
Mulheres	Homens	0,030	0,008	1,03	0,0038
Rural	Urbano	0,260	0,023	1,30	< 0,001
Nuclear		0,189	0,050	1,21	< 0,001
Estendida	Espécie de domicílio:	0,055	0,053	1,06	0,3078
Composta	Unipessoal	-0,472	0,075	0,62	< 0,001

(Continua)

(Continuação)

Variáveis explicativas	Categoria de referência	Coefficiente	Erro padrão	Razão de chances	p-valor
2 moradores c/14 anos ou mais	1 morador com 14 anos ou mais	0,155	0,046	1,17	< 0,001
Mais de 2 moradores c/14 anos ou mais		0,301	0,047	1,35	< 0,001
Mais de 0,5 até 1 s.m.	Rendimento domiciliar per capita: Até 0,5 s.m.	0,101	0,021	1,11	< 0,001
Mais de 1 até 2 s.m.		0,244	0,023	1,28	< 0,001
Mais de 2 s.m.		0,380	0,030	1,46	< 0,001

Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018) – IBGE.

## 6 AJUSTE FINAL DOS PESOS

Para finalizar o procedimento de produção de pesos longitudinais para a PNAD Contínua, uma etapa adicional de calibração foi necessária, desta vez realizada por meio de pós-estratificação (Deville, Särndal e Sautory, 1993). O objetivo dessa calibração final foi manter os totais populacionais dos pós-estratos, domínios de divulgação da PNAD Contínua, iguais aos divulgados pela pesquisa.

A tabela 4 apresenta os resultados finais dos principais indicadores do processo de ajuste dos pesos. Verifica-se que a propensão de resposta mínima ficou abaixo de 20%, entretanto o primeiro quartil da distribuição ficou acima de 62%, indicando que poucos casos tiveram propensão de resposta muito baixa. Os fatores de ajuste finais dos pesos longitudinais encontram-se dentro dos limites desejáveis e o peso longitudinal máximo, apesar de alto, não possui valor muito acima do peso máximo transversal da pesquisa.

TABELA 4

### Estadísticas das distribuições das propensões de resposta, dos fatores de ajuste e dos pesos longitudinais

Variáveis	Mínimo	1º quartil	Mediana	Média	3º quartil	Máximo
Propensão de resposta	0,194	0,628	0,698	0,683	0,753	0,911
Fator de ajuste longitudinal	0,695	0,896	0,947	0,937	1,015	2,843
Peso longitudinal	4	185	312	450	549	10.438

Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018)/IBGE.

Nota: † Considera as propensões de resposta e o pós-estratificação.

O principal objetivo na produção de pesos longitudinais é a eliminação do viés de não resposta longitudinal. Para avaliar se os pesos longitudinais permitem atingir esse objetivo, foram calculadas estimativas para o conjunto de indicadores selecionados, utilizando as bases de dados longitudinais (contendo os respondentes de ambas as ocasiões no escopo de análise) e as bases de dados transversais (contendo todos os respondentes da primeira ocasião no escopo de análise). Na base de dados longitudinal, foram aplicados os pesos longitudinais e os pesos transversais. A ideia da utilização dos pesos transversais na base longitudinal é ilustrar o comportamento das estimativas que seriam calculadas caso os pesos longitudinais não fossem produzidos. A suposição é de que quanto mais próximas as estimativas calculadas com o peso longitudinal na base longitudinal estiverem das estimativas calculadas com o peso-base na base transversal, menor será o viés de não resposta longitudinal.

A tabela 5 contém as estimativas calculadas na base de dados transversal com pesos-base – ajustados pela estrutura de idade e sexo das projeções populacionais, isto é, com tratamento para o viés de disponibilidade –, assim como as estimativas calculadas na base de dados longitudinal com os pesos publicados pelo IBGE e com os pesos longitudinais.

TABELA 5

**Estimativas e coeficientes de variação dos indicadores selecionados, por base de dados e peso amostral utilizado, segundo indicadores selecionados – Brasil (2017-2018)**

Indicador	Base transversal		Base longitudinal			
	Peso ajustado por idade e sexo		Peso IBGE		Peso longitudinal	
	Estimativa	cv (%)	Estimativa	cv (%)	Estimativa	cv (%)
Proporção de pessoas na PIA	79,9	0,03	81,6	0,14	79,9	0,15
Proporção de pessoas vivendo em domicílios unipessoais	4,8	1,00	5,0	1,22	4,8	1,24
Proporção de pessoas brancas	43,6	0,50	45,7	0,61	45,1	0,62
Proporção de outros parentes e não parentes	10,7	0,82	8,2	1,10	10,5	1,12
Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i> (R\$)	1.254	1,26	1.343	1,43	1.269	1,39
Taxa de atividade	63,3	0,18	61,3	0,27	63,3	0,26
Proporção de analfabetos	5,5	1,13	5,6	1,37	5,1	1,40
Proporção de pessoas com ensino superior	16,1	1,55	16,7	1,66	16,3	1,66
Taxa de desocupação	12,7	0,99	11,8	1,29	12,6	1,29
Rendimento médio no trabalho principal (R\$)	2.098	1,33	2.213	1,59	2.106	1,51
Proporção de ocupados que contribuem para a previdência	63,8	0,32	64,5	0,38	63,9	0,39
Proporção de subocupados	7,1	1,49	7,2	1,65	7,5	1,67

Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018)/IBGE.

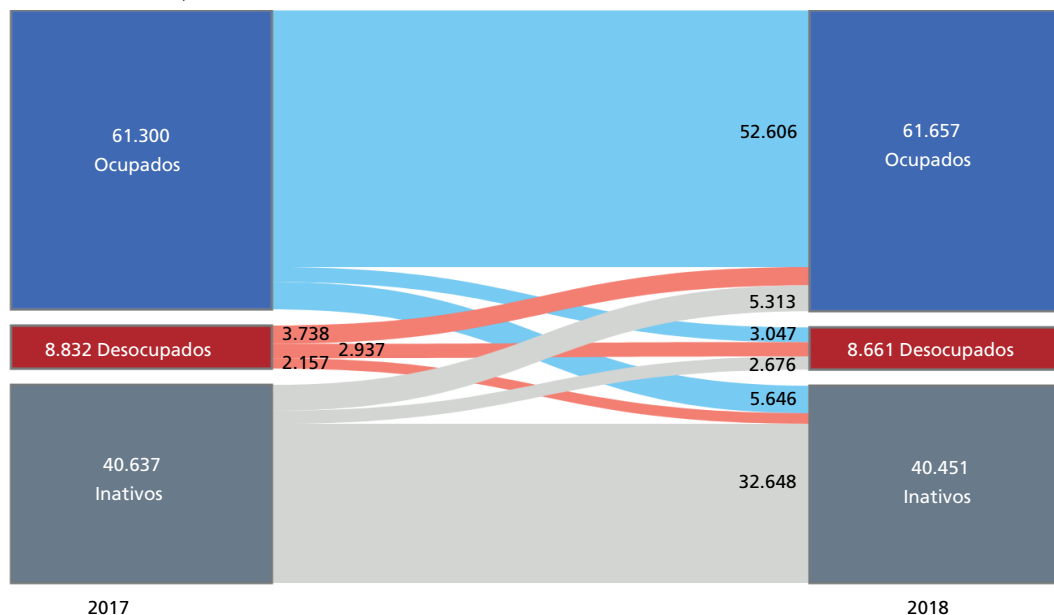
Os resultados apresentam padrões esperados, primeiro devido ao fato dos coeficientes de variação das estimativas na base longitudinal serem mais elevados do que os obtidos na base transversal, em razão da amostra disponível ser menor. Adicionalmente, e com maior relevância, pelo fato da distância encontrada entre as estimativas calculadas na base transversal e na base longitudinal, obtidas com os pesos longitudinais, ser inferior às diferenças encontradas ao comparar as estimativas calculadas na base transversal e as obtidas com os pesos divulgados pelo IBGE na base longitudinal.

## 7 FLUXOS NO MERCADO DE TRABALHO

Todos os meses, milhares de pessoas mudam de condição de ocupação ou de atividade, ou seja, tornam-se ativos ou inativos, ocupados ou desocupados. Estudos de fluxo da força de trabalho possibilitam, por exemplo, perceber quando uma queda no desemprego de um mês a outro se deve a um incremento no número de desocupados que se tornam ocupados, ou a um aumento no número de desocupados que passam à situação de inativos (U.S. Census Bureau, 2015). A figura 1 apresenta o fluxo das condições de atividade no mercado de trabalho brasileiro entre 2017 e 2018.



FIGURA 1  
**Fluxo das condições de atividade na população em idade ativa – Brasil (2017-2018)**  
 (Em milhares de pessoas)



Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018) – IBGE.  
 Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O estudo dos fluxos possibilita compreender diferenças no comportamento da dinâmica do mercado de trabalho em relação a mulheres e homens, ou entre pessoas de diferentes pertencas raciais, de diferentes grupos de estudo ou etário, diferenças regionais, por exemplo. Segundo Ribeiro (2010), o estudo do fluxo de trabalhadores entre estados no mercado de trabalho permite a avaliação da capacidade de realocação de recursos de uma economia. As taxas de rotatividade e realocação do mercado de trabalho brasileiro são muito altas, o que pode gerar “grande insegurança para os trabalhadores, pela redução do tempo de permanência em um emprego ou perda de bem-estar por custos de ajustamento e de oportunidade, além de perdas salariais dos trabalhadores na troca do emprego” (Ribeiro, 2010, p. 2). Esses estudos auxiliam na compreensão da dinâmica do mercado de trabalho e, especialmente, do desemprego, contribuindo para o planejamento de políticas públicas eficientes de redução da rotatividade.

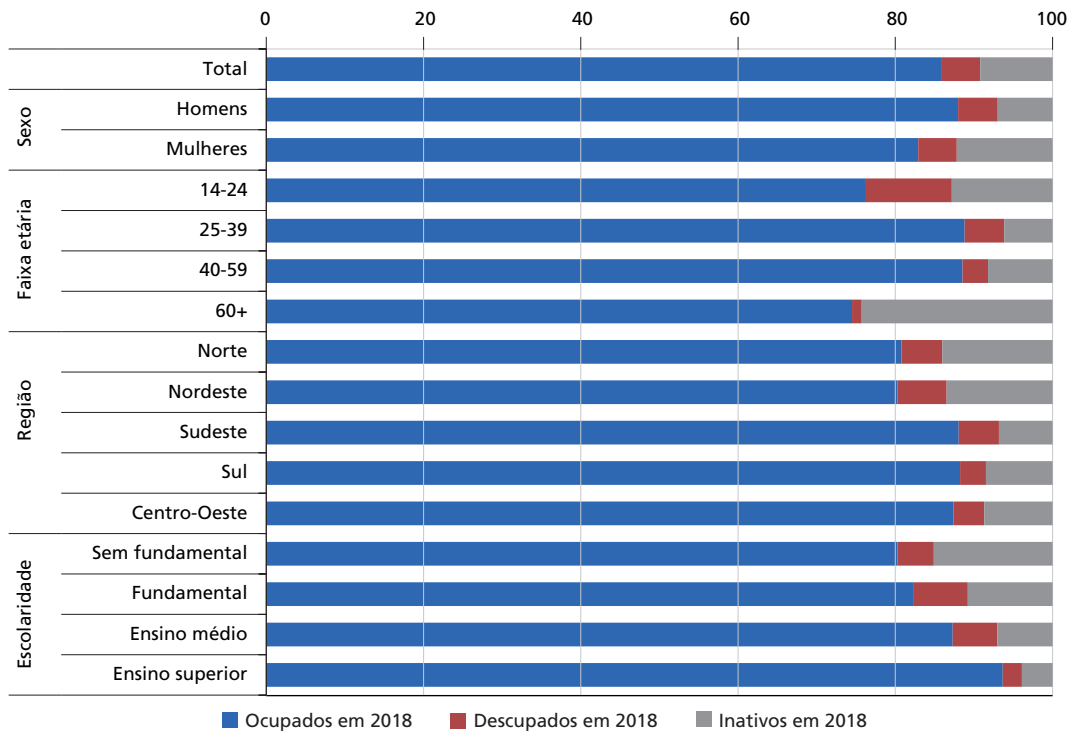
No Brasil, 20,4% da PIA mudou a sua condição de atividade entre 2017 e 2018. No gráfico 2 são apresentadas as movimentações de ocupados e desocupados na PIA para diferentes grupos populacionais. Evidencia-se maior movimentação entre os desocupados, que se distribuem em proporções próximas nas três condições. Considerando todos os grupos analisados, pelo menos 80% permaneceram como ocupados no ano seguinte, com exceção de dois grupos: pessoas com 60 anos ou mais e pessoas entre 14 e 24 anos de idade. No primeiro grupo, a maioria dos que mudaram de condição migraram para a inatividade, enquanto no segundo grupo migraram de maneira praticamente igual para a desocupação e para a inatividade. Por outro lado, as pessoas com ensino superior completo apresentaram maior estabilidade, com 95% das pessoas se mantendo como ocupadas.

GRÁFICO 2

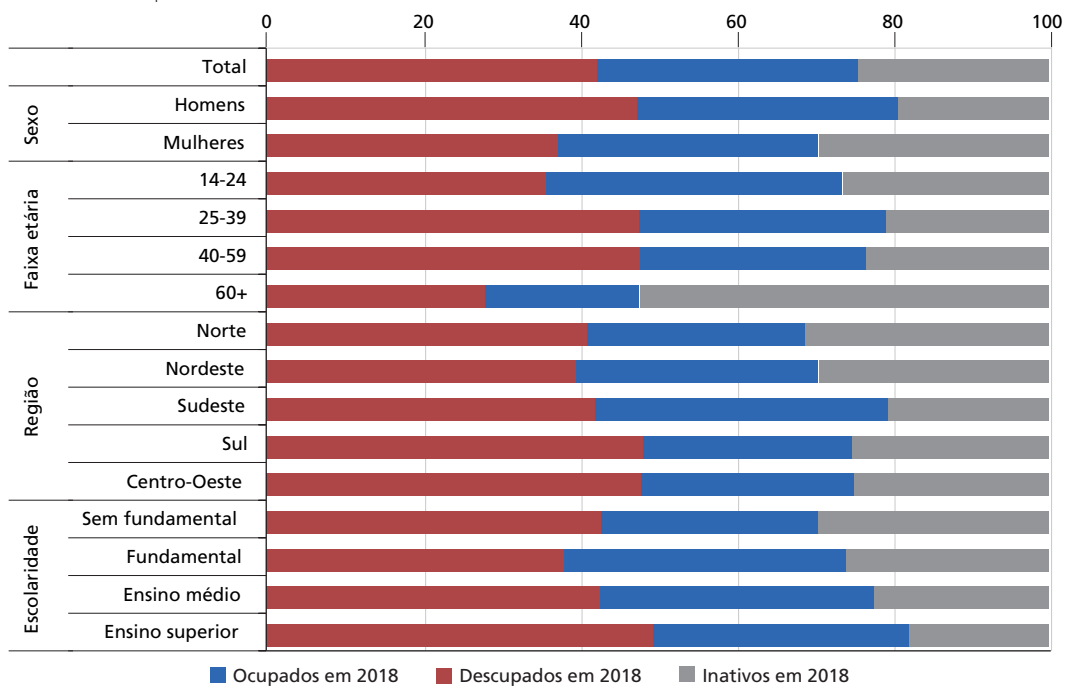
**Mudança na condição ocupacional de ocupados e desocupados na PIA – Brasil (2017-2018)**

(Em %)

2A – Ocupados



2B – Desocupados



Fonte: PNAD Contínua Anual (primeira entrevista em 2017 e segunda entrevista em 2018)/IBGE.

Considerando as pessoas que estavam desocupadas em 2017, os grupos compostos por homens, pessoas com idade entre 25 e 59 anos, residentes nas regiões Sul e Centro-Oeste e de pessoas com nível superior são os que se destacam no que se refere à persistência na condição de desocupados. Por outro lado, pessoas com 60 anos ou mais, mulheres, residentes nas regiões Norte e Nordeste, sem nível fundamental completo, movimentaram-se para fora da população econômica ativa, sinalizando um possível desalento na procura por trabalho. Uma análise mais detalhada do fenômeno requer, entretanto, a consideração de vários fatores conjuntamente. Para isso, se a estratégia de análise incorporar modelos estatísticos, recomenda-se o uso de pesos longitudinais como propostos neste artigo.

## REFERÊNCIAS

- BRICK, J. M.; MONTAQUILA, J. M. Nonresponse and weighting. *In*: PFEFFERMANN, D. C.; RAO, C. R. (Orgs.). **Sample surveys: theory, methods and inference**. Amsterdam: Elsevier B.V., 2009. p. 163-185. (Handbook of Statistics, v. 29a).
- DAVID, M. *et al.* **Nonrandom nonresponse models based on the propensity to respond**. Alexandria: American Statistical Association, 1983. p. 168-173. (Survey Research Methods Section).
- DEVILLE, J. C.; SÄRNDAL, C. E.; SAUTORY, O. Generalized raking procedures in survey sampling. **Journal of the American Statistical Association**, Alexandria, v. 88, n. 423, p. 1013-1020, 1993.
- GRAU, E. *et al.* **Nonresponse adjustment using logistic regression: to weight or not to weight?** Alexandria: American Statistical Association, 2006. p. 3073-3080. (Survey Research Methods Section).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas metodológicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. v. 1.
- \_\_\_\_\_. **Projeções de população**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Série Relatórios Metodológicos, n. 40).
- KALTON, G.; LEPKOWSKI, J. M.; LIN, T. K. Compensating for wave nonresponse in the 1979 ISDP research panel. *In*: KALTON, G. *et al.* **The treatment of person-wave nonresponse in longitudinal surveys**. Washington: U.S. Bureau of the Census, 1987. p. 4-21.
- LEPKOWSKI, J. M. The Treatment of Wave Nonresponse in Panel Surveys. *In*: KALTON, G. *et al.* **The treatment of person-wave nonresponse in longitudinal surveys**. Washington: U.S. Bureau of the Census, 1987.
- LOPES, M. D. **Avaliação de desgaste de painéis em estudos longitudinais: uma aplicação na pesquisa mensal de emprego (PME/IBGE)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2002.
- LUMLEY, T. **Survey: analysis of complex survey samples**. CRAN, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2m2fhFd>>. Acesso em: 1º jul. 2015.
- RIBAS, R. P.; SOARES, S. S. D. **O atrito nas pesquisas longitudinais: o caso da pesquisa mensal de emprego (PME) do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1347).
- RIBEIRO, E. P. Fluxo de empregos, fluxo de trabalhadores e fluxo de postos de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 401-419, jul.-set./ 2010.

ROJAS, H. A. G. **Modelos para estimar cambios brutos en encuestas rotativas con ausencia de respuesta en diseños de muestreo complejos**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2014.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

SILVA, P. L. N. **Calibration estimation: when and why, how much and how**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Texto para Discussão da Diretoria de Pesquisas, n. 14).

TEIXEIRA JÚNIOR, A. E. **Produção de pesos longitudinais para estimação e análise de dados da pesquisa mensal de emprego do IBGE**. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2015.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. E.; SILVA D. B. N.; VEIGA A. C. Produção de pesos longitudinais para estimação e análise de dados da pesquisa mensal de emprego do IBGE. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE PROBABILIDADE E ESTATÍSTICA, 22., 2016, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre: SINAPE, 2016a.

\_\_\_\_\_. A importância do uso de pesos longitudinais na produção de indicadores para análise da evolução do mercado de trabalho. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 7.; ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: ABEP; ALAP, 2016b.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. E.; ROSSETI E. S. Metodologia para a construção de pesos longitudinais para a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). *In*: ESCOLA DE AMOSTRAGEM E METODOLOGIA DE PESQUISA, 5., Cuiabá, Mato Grosso T. **Anais...** Cuiabá: ESAMP, 2017.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. E.; ALVES P. A.; ROSSETI E. S. Análise longitudinal do tipo de atividade de jovens e a permanência ou não na categoria ‘nem-nem’ entre 2015 e 2016: diferenciais de gênero e responsabilidades domésticas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 21., Poços de Caldas, Minas Gerais. **Anais...** Poços de Caldas: ABEP, 2018.

U.S. CENSUS BUREAU. **Research series on labor force status flows from the Current Population Survey**. Washington: Division of Labor Force Statistics, 2015.

VASCONCELLOS, M. T. L.; SILVA, P. L. N.; SZWARCOWALD, C. L. Aspectos de amostragem da pesquisa mundial de saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 589-599, 2005.



## POLÍTICA EM FOCO

### **O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR E SEU POTENCIAL DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL**

Sandro Pereira Silva

### **APRENDIZAGEM PROFISSIONAL INCLUSIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL E PROMOÇÃO DO EMPREGO JUVENIL**

Maria Claudia Falcão

Laura Abramo Díaz

### **COMPREENDENDO OS DESAFIOS DO MUNDO DO TRABALHO NOS PAÍSES BRICS: PANORAMA INSTITUCIONAL DA REDE DE INSTITUTOS DE PESQUISA SOBRE TRABALHO**

Mariana Eugenio Almeida

Daniel Rodrigues Nunes

Sabrina Raquel da Silva Vale



# O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR E SEU POTENCIAL DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar a trajetória recente de uma estratégia estatal específica para a disponibilização de recursos voltados ao financiamento de investimentos em infraestrutura e expansão das bases produtivas nacionais, que, dadas as suas particularidades, exigem crédito de longo prazo e em condições diferenciadas.

Trata-se da estratégia em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) para ser um fundo de natureza dual, isto é, criado tanto para financiar programas de apoio e proteção aos trabalhadores quanto para gerar fundos emprestáveis para fomentar o investimento (público e privado) via bancos públicos. O fundo conta com recursos provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), além de outras fontes de menor vulto. Nessa estratégia, destaca-se a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como principal agente operacional desses financiamentos.

Para acompanhar as variações anuais na capacidade de financiamentos gerados pelo arranjo do FAT, optou-se por elaborar um índice – o índice de capacidade de investimento (ICI) –, que permitiu avaliar o incremento de recursos líquidos efetivamente disponíveis para as aplicações nos setores e nas atividades de interesse, considerando o período de 2005 a 2017.

## 2 ESTRUTURA OPERACIONAL DO FAT

Os fundos públicos de poupança compulsória são instrumentos utilizados em praticamente todos os países do capitalismo contemporâneo. Além de garantir a execução de diversas políticas sociais a eles associadas, esses fundos surgem também como estratégia para viabilizar volumes de recursos para o financiamento de projetos de investimento em infraestrutura nacional, que apresentam alto risco e longo prazo de maturação (Pinheiro, 1997).

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

O FAT se enquadra nessa categoria de fundo público, mobilizando anualmente em torno de 1,2% do produto interno bruto (PIB) para atender às obrigações que lhes são atribuídas, conforme ilustrado no quadro 1. Ele está previsto no art. 239 da CF/1988, que definiu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego no Brasil, sendo regulamentado pouco depois, com a Lei nº 7.998/1990. Para a coordenação das decisões sobre a utilização de recursos, a mesma lei estabeleceu a criação de um novo aparato, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), como instância de gestão e acompanhamento das políticas de mercado de trabalho no país.<sup>2</sup>

QUADRO 1  
Estrutura orçamentária simplificada do FAT

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS-Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical 2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração (juros mais correção monetária): paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais 2.2. Remuneração (juros mais correção monetária): paga pelos agentes executores sobre os depósitos especiais 2.3. Remuneração (juros mais correção monetária): aplicações próprias do FAT no fundo extramercado (RML) 2.4. Remuneração (juros mais correção monetária): recursos não desembolsados 3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais: devolução de exercícios anteriores mais multas judiciais	1. Desvinculações de recursos do PIS-Pasep 1.1. FSE (Emenda Constitucional – EC nº 1/1994) 1.2. FEF (EC nº 10/1996) 1.3. DRU (EC nº 27/2000 à EC nº 93/2016) 2. Repasse constitucional BNDES (40% PIS-Pasep) 3. Despesas constitucionais correntes 3.1. Seguro-desemprego 3.2. Abono salarial 4. Outras despesas correntes 4.1. Intermediação de emprego (Sine) 4.2. Qualificação profissional 4.3. Outras despesas 5. RML 6. Depósitos especiais remunerados (bancos públicos)
Total de entradas (1 + 2 + 3)	Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)

Fonte: Silva (2018a).

Obs.: RML – Reserva Mínima de Liquidez; FSE – Fundo Social de Emergência; FEF – Fundo de Estabilização Fiscal; DRU – Desvinculação dos Recursos da União; Sine – Sistema Nacional de Emprego.

O FAT é operacionalizado como um mecanismo de financiamento dual, que articula (por meio de uma mesma fonte), de um lado, o custeio de despesas relativas à proteção social de trabalhadores desempregados ou de baixa renda, e, de outro lado, a mobilização de recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico – o que também favorece a geração de novos empregos e a ampliação da renda (Ipea, 2011). No primeiro caso, o FAT tem o dever normativo de financiar as despesas correntes (seguro-desemprego, abono salarial e ações relacionadas), sendo eventualmente complementado por recursos do Tesouro Nacional. A vinculação de determinadas fontes a despesas específicas constitui uma forma de obrigar o Poder Executivo a priorizar as políticas relacionadas a essas despesas, evitando que os recursos sejam designados para outros fins (Silva, 2018a).

2. Para uma análise mais aprofundada do Codefat, ver Silva (2019).



A segunda função refere-se ao fato de constituir uma base para operações de crédito, voltada a investimentos e capital de giro de empresas (públicas e privadas), cujos recursos aplicados continuam como ativos financeiros do fundo e compõem o seu patrimônio. Esse mecanismo é operacionalizado em sua grande parte pelo BNDES, sobretudo em função da obrigação constitucional do repasse anual de 40% das receitas do PIS-Pasep, que compõem o FAT constitucional. Nesse caso, o recurso é de destinação compulsória, sendo considerado uma “fonte permanente e segura, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas” (Santos, 2006, p. 4).

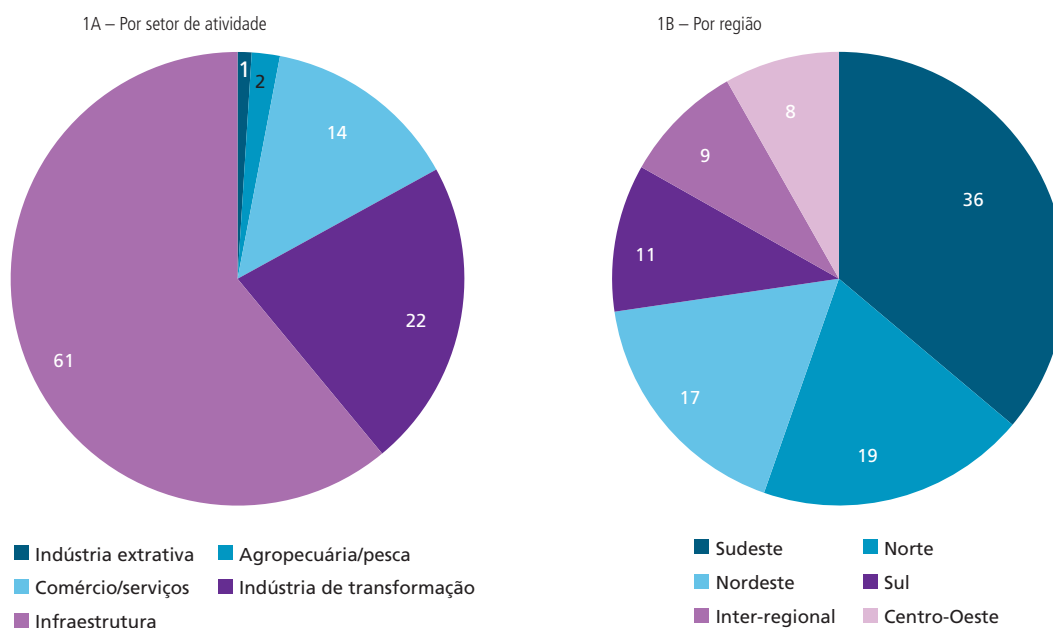
O prazo de exigibilidade do FAT constitucional é indefinido, ou seja, não há previsão de devolução do principal. Ao BNDES cabe apenas o pagamento periódico de juros, que é feito semestralmente ao FAT (nos meses de janeiro e julho). Ainda assim, os recursos repassados podem ser resgatados pelo fundo no caso de insuficiência de caixa para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, isso após se esgotarem todas as demais possibilidades.<sup>3</sup>

Outra característica importante do FAT constitucional é que o BNDES possui livre decisão sobre a aplicação desses recursos. Esse ponto, porém, guarda algumas divergências sobre a necessidade de alguma relação de reciprocidade por parte do banco com as diretrizes institucionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, na linha das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já ratificadas pelo governo brasileiro (Ipea, 2011). Na prática, as únicas exigências concretas são que os recursos sejam utilizados em programas de desenvolvimento econômico, como determinado na CF/1988, e que sejam respeitadas as normas definidas na política operacional do BNDES (Santos, 2006). As principais linhas de aplicação dos recursos são: *i*) ampliação e diversificação das exportações; *ii*) reestruturação da indústria; *iii*) expansão e adequação da infraestrutura, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações; *iv*) melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; *v*) fortalecimento do mercado de capitais; e *vi*) atenuação dos desequilíbrios regionais (Brasil, 2017).

Em relação aos setores nos quais os recursos do FAT constitucional são destinados, a área de infraestrutura detém a maior porção dos financiamentos, com 61%, como demonstra o gráfico 1 para o ano de 2016. Porém, essa proporção setorial dos desembolsos não é constante, podendo variar de ano para ano, a depender de decisões estratégicas do banco. O setor de infraestrutura vem crescendo em especial a partir de 2012, muito provavelmente em função da participação do BNDES em investimentos ligados aos grandes eventos ocorridos no Brasil, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016. Já em termos regionais, nota-se que a região Sudeste foi a que mais obteve financiamentos, com 36% do total, sem desconsiderar o fato de que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste também contam com fundos constitucionais próprios.

3. Nesse caso, o BNDES deverá recolher ao FAT, nas condições e nos prazos estabelecidos pelo Codefat, as seguintes parcelas: até 20% sobre o saldo ao final do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto exercício (Santos, 2006).

GRÁFICO 1  
**Distribuição dos recursos do FAT constitucional (2016)**  
 (Em %)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

Além dos recursos do FAT constitucional, há também os que excedem a RML e são destinados aos depósitos especiais pela rede de agentes financeiros públicos oficiais, conforme autorização da Lei nº 8.352/1991. Mas, nesse caso, existem exigências para sua utilização. A aplicação desses recursos precisa estar de acordo com os programas específicos previamente determinados e aprovados na Programação Anual de Depósitos Especiais (PDE). Sua captação também está condicionada à apresentação por parte do agente financeiro de um plano de trabalho, sujeito à aprovação do Codefat, no qual devem constar informações detalhadas sobre os objetivos e as condições dos financiamentos a serem concedidos no âmbito de determinado programa ou linha de crédito. O objetivo desses depósitos é apoiar projetos de micro e pequenas empresas voltados à geração de trabalho e renda.

Embora os depósitos especiais sejam executados por diferentes agentes financeiros públicos, o saldo total dos depósitos em 31 de dezembro de 2016 estava distribuído da seguinte forma: *i*) BNDES – 64,5%; *ii*) Banco do Brasil – 25,9%; *iii*) Caixa Econômica Federal – 6,4%; e *iv*) Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB), somados – 3,2%. Portanto, além de ser agenciador da maior parcela do patrimônio do FAT, referente ao FAT constitucional, o BNDES também concentra um percentual elevado (quase dois terços do total) dos depósitos especiais. Tal constatação reforça o papel histórico do FAT como o principal canal de *funding* do BNDES (Afonso e Biasoto Junior, 2007; Ipea, 2011). O quadro 2 apresenta um resumo sobre as características dessas duas modalidades de recursos.

QUADRO 2

### Características das fontes de financiamento via FAT

Características	FAT constitucional	Depósitos especiais
Origem	Quarenta por cento da arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep.	Recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao Codefat.
Aplicação	Programas de desenvolvimento econômico.	Programas e setores específicos.
Prazo de exigibilidade	Indefinido.	Definido (PDE).
Remuneração <sup>1</sup>	TJLP ou dólar mais Libor <sup>2</sup> (limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em Libor).	TJLP ou Selic. Pagamento de juros e amortização (2% ao mês sobre o saldo devedor do fim do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT infraestrutura).

Fonte: Santos (2006).

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Com a Lei nº 13.483/2017, o mecanismo básico de remuneração de recursos do FAT passou a ser a Taxa de Longo Prazo (TLP), em substituição à antiga Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

<sup>2</sup> London Interbank Offered Rate.

Em termos de trajetórias de evolução nos últimos anos, tanto o FAT constitucional quanto os depósitos especiais apresentaram dinâmicas diferenciadas. No caso do FAT constitucional, por ser uma fração fixa da arrecadação primária líquida do FAT, os recursos disponibilizados anualmente estão diretamente relacionados ao desempenho econômico do país, dada a natureza tributária de suas fontes de receita.<sup>4</sup> Por isso, o ritmo recente de crescimento dos recursos ficou comprometido nos anos de desaceleração ou mesmo queda do PIB a partir de 2015. Outra barreira foi a aprovação da EC nº 476/2016, que elevou a DRU de 20% para 30%, incidente também sobre o PIS-Pasep, resultando em contração da base de receita primária do FAT (Silva, 2018a).

Já no caso dos depósitos especiais, os números demonstram uma contínua diminuição no montante anual para novos contratos de empréstimos no território nacional. Há uma queda brusca entre 2006, quando a concessão de crédito por essa via alcançou seu maior patamar (R\$ 46,8 bilhões), e 2017, quando se registrou o menor valor da série, com R\$ 4,7 bilhões em 194,9 mil operações de crédito. Comparando as duas modalidades, nota-se que, enquanto em 2006 os depósitos especiais representavam mais que o triplo do fluxo anual de valores do FAT constitucional, essa relação praticamente se inverte em 2017. Desde 2010, o montante de depósitos especiais não supera o FAT constitucional.

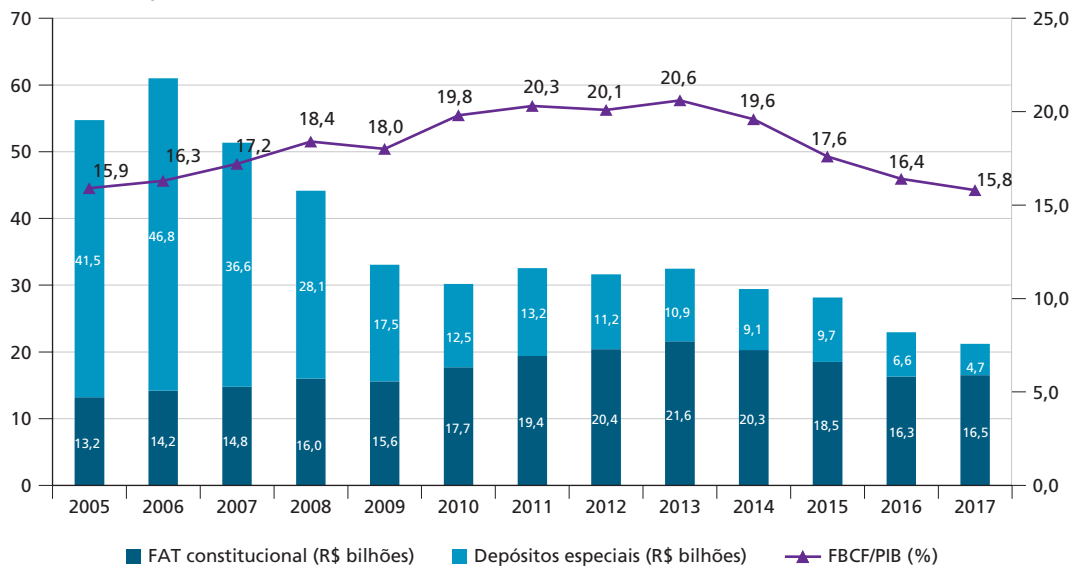
O gráfico 2 permite observar a trajetória anual dessas duas modalidades em comparação com a dinâmica recente da formação bruta de capital fixa (FBCF) no Brasil. Além de ser um indicador do nível de investimento na economia, a FBCF é uma variável fundamental de política econômica, devido aos seus efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada (Orair, 2016). Como se pode notar, a FBCF, medida em proporção do PIB, manteve uma tendência de crescimento até 2014 e, a partir de então,

4. As alíquotas incidem, no caso do PIS, sobre o faturamento das pessoas jurídicas de direito privado (1,65%) ou sobre a folha de salários das entidades sem fins lucrativos (1%) e, no caso do Pasep, sobre as receitas arrecadadas e transferências recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público (1%).

apresentou seguidas quedas. Observa-se também que a tendência apresentada pela curva de FBCF é bastante similar à do FAT constitucional, uma vez que as duas apresentam comportamentos quase idênticos durante a série analisada.<sup>5</sup>

GRÁFICO 2

**Evolução do fluxo anual de recursos via FAT constitucional e depósitos especiais, e taxa de FBCP em relação ao PIB (2005-2017)**



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores de dezembro de 2017, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

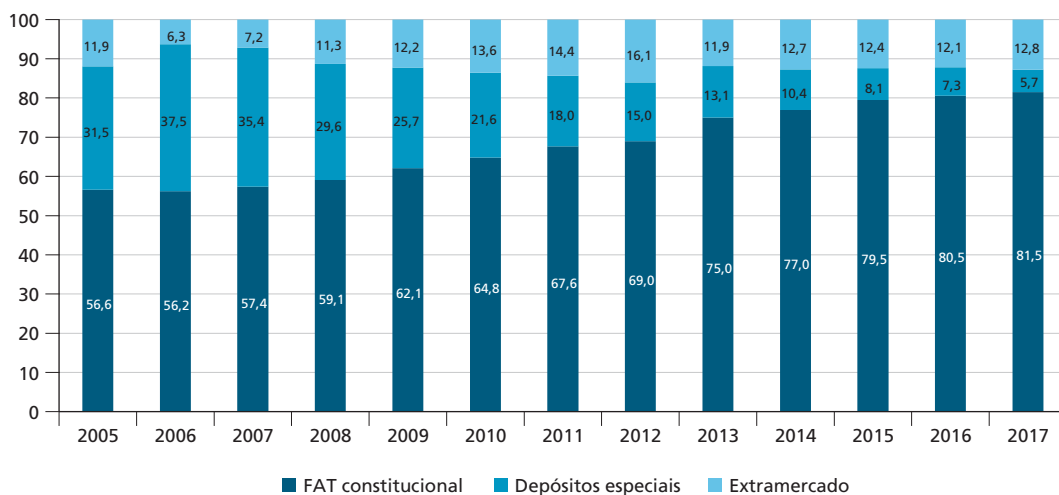
Como consequência da dinâmica contábil recente do FAT, há uma modificação na participação relativa de cada uma dessas modalidades na composição de seu patrimônio.<sup>6</sup> Conforme demonstra o gráfico 3, o saldo total do FAT constitucional em poder do BNDES corresponde ao item de maior relevância. Sua participação cresceu de 56,6% para 81,5% no período entre 2005 e 2017.<sup>7</sup> Em termos absolutos, o saldo total dos repasses referentes ao FAT constitucional fechou a série com R\$ 238,9 bilhões. Desse montante, 88,3% são projetos internos, remunerados pela TJLP, e 11,7% com projetos produtivos de inserção internacional (FAT cambial), remunerados pela Libor. Já a participação dos depósitos especiais passou por uma queda bastante substantiva na composição do patrimônio do FAT, caindo de 37,5%, em 2006, para apenas 5,7%, em 2017, com um saldo de R\$ 16,7 bilhões no total de financiamentos ativos nesse ano. Por fim, a parcela *extramercado*, correspondente ao valor destinado à RML, permaneceu praticamente com a mesma importância relativa no período.

5. A relação entre política macroeconômica e atuação do BNDES também é observada em Currello (1998) e Torres Filho e Costa (2018).

6. Para uma análise mais pormenorizada da dinâmica contábil do FAT, ver Silva (2018a).

7. Revertendo uma tendência de queda relativa observada nos anos anteriores, como demonstra Silva (2018a).

GRÁFICO 3  
Participação por item patrimonial do FAT (2005-2017)  
(Em %)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

### 3 CALCULANDO A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO FAT

A natureza dual que caracteriza o FAT confere-lhe um papel relevante em termos de estratégia de desenvolvimento, em especial por dois motivos principais. Primeiramente, os gastos sociais possuem um impacto direto no consumo e no bem-estar das famílias, de acordo com as especificidades de cada política, além de contribuir também com a redução das desigualdades sociais (Gentil e Araújo, 2012; Neri, Vaz e Souza, 2013). Em segundo lugar, os investimentos podem ser considerados o principal canal de influência do gasto público total sobre o crescimento da economia, devido a seu fator multiplicador e sua capacidade de geração de demanda agregada por meio de um efeito *crowding in*, como advoga a abordagem keynesiana (Gentil e Hermann, 2015). Ademais, enquanto fonte formadora de *funding* para investimentos de longo prazo, os recursos mobilizados pelo FAT favorecem a melhoria da infraestrutura, que, por sua vez, possui reflexo direto no processo de desenvolvimento e diversificação produtiva na economia nacional (Carneiro, 2007).

No entanto, os desequilíbrios contábeis enfrentados nos últimos anos pelo FAT, além de comprometerem a garantia de políticas públicas de proteção dos trabalhadores e incentivo à geração de emprego e renda no Brasil, colocam em xeque também seu outro objetivo, que é financiar projetos de desenvolvimento econômico. Com a redução de suas disponibilidades de recursos para novos depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais (gráfico 2), sua capacidade de fomento ao investimento produtivo também se reduz. Dessa forma, como o fundo fomenta esses dois tipos de gastos, a preocupação com sua sustentabilidade passa a ser um elemento bastante relevante no debate atual sobre estratégias de desenvolvimento (Silva, 2018a; 2018b).

Para acompanhar essa relação, optou-se por criar um ICI, tendo como referência o fluxo de caixa do FAT em cada ano ao longo do período em análise, conforme apresentado no anexo A. O ICI é dado pelas seguintes equações:

$$TLR_t = [(PP_t - DRU_t) + RF_t + OR_t] - AT_t. \quad (1)$$

$$TDC_t = SD_t + AS_t + OD_t. \quad (2)$$

$$VRML_t = [(SD_t + AS_t) - (SD_{t-1} + AS_{t-1})]/2. \quad (3)$$

$$ICI_t = TLR_t - TDC_t - RML_t. \quad (4)$$

As variáveis são assim definidas: ICI = fluxo da capacidade de investimento; TLR = total líquido de receitas correntes; TDC = total de despesas correntes; VRML = variação da reserva mínima líquida; PP = arrecadação total do PIS-Pasep; DRU = recursos desvinculados; RF = remunerações financeiras das aplicações; OR = outras receitas; AT = aportes do Tesouro Nacional; SD = despesas com o seguro-desemprego; AS = despesas com o abono salarial; e OD = outras despesas.

A formulação do ICI parte de um princípio simples. O fluxo da capacidade de investimento anual gerado pelo arranjo de financiamento do FAT, no ano de referência (equação 4), é igual ao seu total líquido de receitas correntes, excluindo-se os aportes do Tesouro Nacional (equação 1), menos o total de despesas correntes (equação 2), menos a variação da RML (equação 3). Pensado de outra forma, é o resultado entre o total repassado ao BNDES (FAT constitucional) mais o resultado nominal do exercício contábil, menos os aportes do Tesouro Nacional e a variação da RML. Para fins destes cálculos, a RML foi simulada como a metade dos gastos somados com seguro-desemprego e abono salarial nos últimos doze meses, corrigidos para o valor do ano corrente, conforme expresso na Lei nº 8.352/1991.

Com isso, busca-se uma medida que indique, em cada ano, o incremento de recursos líquidos disponíveis para as aplicações de interesse para fins de políticas de investimento. Ou seja, o ICI refere-se ao valor que é disponibilizado para ser acionado na dinâmica econômica via financiamento de novos investimentos em um determinado exercício contábil.

O gráfico 4 permite visualizar a trajetória do ICI calculado para o período de 2005 a 2017, comparando-a com outras duas curvas: o mesmo índice com a arrecadação primária total, ou seja, sem a incidência da DRU; e o resultado nominal de cada exercício. Percebe-se que as três linhas apresentam variações relativamente semelhantes ao longo do tempo. As taxas de variação entre as linhas de ICI e de ICI com a DRU só se alteram em 2016, quando a alíquota da DRU sobre a arrecadação do PIS-Pasep passou de 20% para 30% (EC nº 476/2016), o que explica a queda mais acentuada da linha do ICI nesse ano. Já a linha de resultado nominal segue trajetória semelhante às outras duas até 2011. Em 2012, o fluxo de caixa passou a receber aportes mais substanciais do Tesouro Nacional, causando variações na tendência nos anos seguintes, uma vez que esses aportes não seguem uma regra específica.<sup>8</sup> Ainda assim, é possível perceber que o ICI é maior quanto mais positivo for o resultado nominal do exercício.

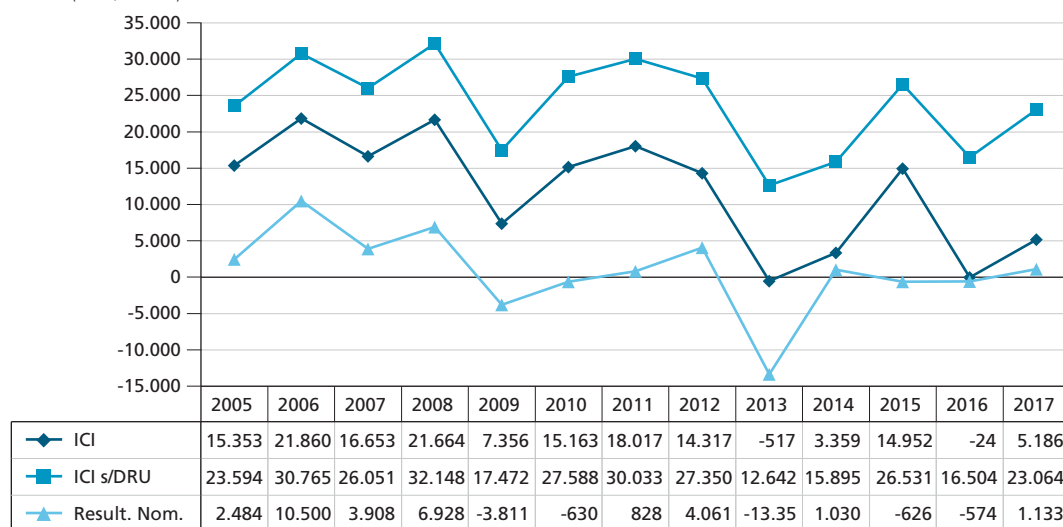
8. As variações mais bruscas em 2014 e 2015, em relação às linhas de ICI, são explicadas em grande parte pelo atraso no calendário de pagamento do abono salarial, conforme explicado em Silva (2018a).

## O Fundo de Amparo ao Trabalhador e seu Potencial de Financiamento do Investimento de Longo Prazo no Brasil

GRÁFICO 4

### Evolução do ICI e do resultado nominal do FAT (2005-2017)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores de dezembro de 2017, corrigidos pelo IPCA.

Avaliando exclusivamente a linha do ICI, percebe-se que ela apresentou um comportamento de grande volatilidade durante o período. Há uma queda significativa em 2009, devido à diminuição de suas receitas em função da crise econômica mundial deflagrada no ano anterior. Após uma breve recuperação, ela voltou a cair, de forma mais acentuada, a partir de 2012, ano em que a despesa corrente cresceu 10,1%, enquanto a arrecadação primária caiu 2,0%. Nos anos seguintes, manteve-se um ritmo similar de crescimento das despesas, até 2015, quando as novas regras para o seguro-desemprego e o abono salarial (Lei nº 13.134/2015) diminuíram o gasto corrente com esses programas, impactando positivamente no ICI. Já a arrecadação primária continuou em queda, influenciada tanto pelo arrefecimento da dinâmica de crescimento do PIB quanto por mudanças nas decisões políticas sobre desonerações tributárias e DRU,<sup>9</sup> apesar de uma pequena recuperação (3,4%) em 2017 (anexo A). A variação acentuada, entre 2015 e 2016, também é explicada em parte pelo atraso no cronograma de pagamento do abono salarial de 2015 (Silva, 2018a; 2019), quando cerca de metade dos benefícios foram pagos somente no ano seguinte, comprometendo o fluxo anual de despesas correntes.<sup>10</sup>

Em dois anos na série analisada, o resultado do ICI foi negativo: 2013 e 2016. Isso não quer dizer que não houve nenhuma utilização dos recursos do FAT em desembolsos para financiamento de projetos de investimento, já que a parcela constitucional dos 40% do PIS-Pasep (após descontada a DRU) foi repassada nesses anos – R\$ 21,6 e R\$ 16,3 bilhões, respectivamente (anexo A). O índice revela que, para esses dois anos, a soma do valor das demais obrigações – do resultado nominal (negativo nos dois anos), do aporte

9. Silva (2018a, p. 56) classificou essas mudanças como mudanças institucionais por “sedimentação”.

10. Para uma verificação pormenorizada de todos esses dados, inclusive os vazamentos de receitas previstos por desonerações fiscais, dos fluxos contábeis do FAT, ver Silva (2018a).

do Tesouro e da variação na RML – superou o total repassado ao BNDES. O resultado negativo nesses dois anos, em particular, é fortemente influenciado pelos vazamentos de receita sofridos pelo FAT, que, conforme demonstrado por Silva (2018a), foram de R\$ 25,1 bilhões e R\$ 30,2 bilhões, respectivamente, somando-se as desvinculações orçamentárias e as isenções tributárias.

Como resultado do crescimento das despesas correntes do FAT em proporção às receitas líquidas nos últimos anos, sua margem financeira para a destinação de fundos emprestáveis para investimentos tem se reduzido significativamente. Ainda que 2017 – último ano da série – tenha registrado uma ligeira recuperação do indicador, o cenário analisado impõe preocupações relevantes sobre a manutenção do arranjo de financiamento do FAT, sobretudo em um contexto de incertezas como o atual, marcado por uma forte queda da taxa de investimento na economia – 20,6% do PIB, em 2013, para 15,8%, em 2017 (gráfico 2) – e reversão da trajetória de incorporação da força de trabalho via assalariamento formal que vinha em ritmo acentuado desde 2004 (Silva, 2017a; 2017b; Oliveira e Silva, 2018).

Dessa forma, além de ter seu potencial de fomentar políticas de *ativação do mercado de trabalho* – como a intermediação de emprego e a qualificação profissional – reduzida, e contar com cada vez menos espaço para financiamento de programas de trabalho e renda via crédito, os resultados recentes do fluxo financeiro do FAT (que resultam de uma combinação entre desenho institucional, dinâmica da economia e decisões de política fiscal) estão levando a uma situação na qual até mesmo sua característica de fundo dual pode ser comprometida. Isto é, com a dificuldade de atender às obrigações constitucionais (seguro-desemprego e abono), resultado não só do crescimento desses gastos como também de frustrações (vazamentos) de receitas que deturparam a dinâmica contábil do FAT, pode-se chegar ao ponto em que o governo federal decida rever os próprios repasses constitucionais ao BNDES, exigindo sua amortização gradual.<sup>11</sup> Tal prognóstico teria consequências nitidamente negativas para a sustentabilidade do fundo, pois não apenas diminuiria sua geração de capacidade de investimento como comprometeria suas receitas financeiras futuras advindas desse patrimônio.

Por isso, entende-se que o ICI, conforme exposto, pode ser um indicador interessante de acompanhamento de toda essa dinâmica financeira do FAT ano a ano, por incorporar, em um índice de simples manipulação para fins analíticos, um conjunto amplo de informações que envolvem tanto o desempenho de variáveis macroeconômicas reais (captadas pelo exercício contábil do FAT) quanto as decisões de política fiscal que interferem no potencial gerador de investimentos por essa estratégia.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; BIASOTO JUNIOR, G. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 77, p. 8-27, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Relatório de gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**: exercício de 2016. Brasília: CGFAT/MTE, 2017.

11. Uma proposta recente de reformulação do arranjo de financiamento e de operacionalização dos programas associados ao FAT pode ser conferida em Silva (2018b).



CARNEIRO, R. M. **Dinâmica de crescimento da economia brasileira**: uma visão de longo prazo. Campinas: Unicamp, 2007. (Texto para Discussão, n. 130).

CURRALERO, C. R. B. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

GENTIL, D.; ARAÚJO, V. L. **Mais além da macroeconomia de curto prazo**. Rio de Janeiro: UFF, 2012. (Texto para Discussão, n. 289).

GENTIL, D.; HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8, 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: AKB, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Eds.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

ORAIR, R. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

PINHEIRO, M. M. S. **O papel dos fundos parafiscais no fomento**: FGTS e FAT. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 485).

SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, v. 13, n. 26, p. 3-14, 2006.

SILVA, S. P. Uma avaliação sobre os números recentes do PIB no Brasil. **Revista Construção**, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2HtUEcM>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Análise dos dados recentes do desemprego no Brasil. **Revista Construção**, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZnjE0y>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

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

\_\_\_\_\_. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2018b. (Boletim, n. 65).

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

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. **Financiamento de longo prazo no Brasil**: um mercado em transformação. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 1843).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

TORRES FILHO, E. T. **O BNDES em uma encruzilhada**: como evitar sua desmontagem. Rio de Janeiro: IEDI, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/30N7sD2>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

## ANEXO A

TABELA A.1  
**Fluxo financeiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (2005-2017)**  
 (Em R\$ milhões)

Exercícios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Receitas (A)	51.739,4	53.682,4	51.858,4	58.999,3	56.595,3	62.419,3	69.937,0	78.710,5	68.465,8	84.146,0	70.705,2	73.166,1	72.469,9
1.1. Arrecadação PIS-Pasep (- DRU)	32.995,6	36.576,3	34.508,0	42.216,7	39.369,4	43.873,3	52.286,0	51.245,6	50.752,8	51.737,1	45.681,7	39.247,9	40.558,2
1.2. Remunerações <sup>1</sup>	17.935,4	16.588,2	16.222,7	15.835,9	16.294,5	15.575,8	16.311,9	19.567,0	10.587,8	15.236,8	15.237,5	19.627,0	17.579,8
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.664,6	126,1	7.165,8	6.170,9	16.613,8	8.025,2	13.487,4	13.794,9
1.4. Outras receitas <sup>2</sup>	808,2	518,2	1.127,2	946,0	931,5	1.305,4	1.213,0	1.219,4	954,2	558,1	1.760,8	803,9	507,0
2. Despesas (B)	36.099,7	29.053,2	33.231,8	36.092,9	44.820,3	45.372,0	49.747,1	54.787,7	60.106,2	62.832,9	52.823,9	57.413,5	54.796,7
2.1. Seguro-desemprego – benefício	16.582,9	20.416,5	22.936,4	24.809,6	31.622,4	31.184,9	34.079,0	37.372,9	40.748,2	43.154,0	41.288,0	38.550,3	38.007,1
2.2. Abono salarial – benefício	5.298,1	7.376,3	9.089,2	10.072,0	12.222,6	13.358,2	14.865,9	16.696,4	18.723,4	19.055,2	10.986,0	18.301,1	16.229,0
2.3. Qualificação profissional	162,9	152,5	143,6	230,5	248,8	220,9	108,2	79,0	8,5	0,6	0,0	0,0	58,6
2.4. Intermediação de emprego	162,3	166,7	165,3	170,7	150,4	107,0	136,7	190,9	149,7	166,5	74,3	50,1	34,4
2.5. Outras despesas	717,5	941,3	897,4	810,2	576,0	501,0	557,8	448,7	476,4	456,4	475,5	511,9	467,6
Desvinculação (DRU)	8.171,1	8.829,1	9.317,5	10.395,3	10.029,5	12.318,3	11.913,3	12.921,4	13.046,5	12.428,5	11.480,6	16.386,4	17.878,3
Resultado econômico (A - B)	15.638,3	24.629,2	18.626,6	22.906,3	11.775,1	17.047,3	20.189,9	24.410,1	8.359,6	21.313,1	17.881,4	15.752,6	17.673,2
Empréstimos ao BNDES (C)	13.176,7	14.218,9	14.751,5	16.037,9	15.553,7	17.671,4	19.369,3	20.384,1	21.599,3	20.291,5	18.502,0	16.321,8	16.540,0
Resultado nominal (A - B - C)	2.462,4	10.410,5	3.875,0	6.868,5	-3.778,7	-624,1	820,6	4.025,9	-13.239,6	1.021,6	-620,7	-569,2	1.133,2

Fonte: Silva (2018).

Notas: <sup>1</sup> Inclui as receitas financeiras pagas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os depósitos especiais, aplicações próprias do FAT no fundo extramercado e remuneração de recursos não desembolsados.

<sup>2</sup> Inclui coa-parte da contribuição sindical, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins (Fonte 153), restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

Obs.: 1. PIS – Programa de Integração Social; Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; DRU – Desvinculação dos Recursos da União.

2. Valores de dezembro de 2017.

# APRENDIZAGEM PROFISSIONAL INCLUSIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL E PROMOÇÃO DO EMPREGO JUVENIL

Maria Claudia Falcão<sup>1</sup>

Laura Abramo Díaz<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2019 marca o centenário da atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em prol da promoção da justiça social e do trabalho decente. Desde sua fundação, em 1919, a proteção de crianças e adolescentes foi incorporada na Constituição da OIT (Preâmbulo)<sup>3</sup> e uma das primeiras convenções adotadas foi a Convenção nº 5/1919, sobre a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais.<sup>4</sup> O Brasil ratificou a Convenção nº 138/1973 da OIT, sobre a idade mínima para admissão ao emprego, e estabeleceu 16 anos como idade mínima para o trabalho, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. Neste ano, completam-se, também, vinte anos da Convenção nº 182/1999 da OIT, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação.<sup>5</sup> O Brasil também ratificou a Convenção nº 182/1999 e estabeleceu a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP),<sup>6</sup> sendo essas proibidas de serem executadas por pessoas com menos de 18 anos de idade.

A ratificação dessas normativas internacionais demonstra a preocupação do Brasil, um dos membros fundadores da OIT, em relação à proteção de crianças e adolescentes, à necessidade de erradicação do trabalho infantil e à importância da promoção do emprego juvenil em condições de trabalho decente. Por este motivo, as políticas públicas detêm um papel central na melhoria das oportunidades e das condições para crianças e adolescentes, seja em termos de educação, formação profissional e/ou inserção no mercado de trabalho formal, a partir da idade permitida para o trabalho.

1. Coordenadora do Programa de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho do Escritório da OIT no Brasil.

2. Oficial de Projeto em Políticas Públicas do Escritório da OIT no Brasil.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2loFtdl>>.

4. Ratificada pelo Brasil em 26 de abril de 1934, a Convenção nº 5/1919 da OIT foi denunciada pelo país como resultado da ratificação da Convenção nº 138 da OIT, em 28 de junho de 2001.

5. Ratificada pelo Brasil em 2 de fevereiro de 2000.

6. Para mais informações, ver Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/1mhkPEk>>.

## 2 TRABALHO INFANTIL VERSUS EMPREGO JUVENIL

O compromisso estabelecido por todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) de alcançar a meta 8.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da *Agenda 2030* da ONU, que visa o fim do trabalho infantil em todas as suas formas até 2025, reforça que, além de ser uma violação aos direitos humanos, o trabalho infantil representa uma antítese do trabalho decente, configurando um freio ao desenvolvimento humano e das nações. É correto afirmar que não há desenvolvimento sustentável enquanto houver persistência do trabalho infantil.

Desde meados da década de 1990, o governo brasileiro, juntamente com organizações de trabalhadores, de empregadores e da sociedade civil, vem implementando uma série de medidas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil. Como resultado desse amplo esforço nacional, o número de crianças e adolescentes, entre 5 e 17 anos de idade, que trabalham reduziu-se em 66% (-5,2 milhões), no período 1992-2015; em 2015, foram registrados(as) 2,7 milhões de crianças e adolescentes ocupados(as) em todo território nacional (IBGE, 2015).

Em oposição ao trabalho infantil, a OIT considera a promoção do emprego juvenil como uma das estratégias fundamentais para alcançar, até 2030, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente, conforme estipulado pela meta 8.5 dos ODS. No Brasil, a juventude se caracteriza por ser trabalhadora e por se esforçar para combinar trabalho, estudos, vida familiar e lazer. Infelizmente, a participação de jovens no mercado de trabalho no país é marcada por vários desafios, como informalidade, baixa remuneração, alto índice de rotatividade, precarização da relação de trabalho e dificuldade de conciliação entre as diferentes responsabilidades das pessoas desta faixa etária.

De fato, a precariedade da inserção no mercado de trabalho pode marcar a trajetória profissional ao longo da vida produtiva dos(as) jovens. Fatores como aumento do desemprego, falta de experiência profissional, mudanças tecnológicas que geram demanda por novas competências e exigência de um nível de instrução mínimo podem levar à exclusão dos(as) jovens do mercado de trabalho, especialmente aqueles em condições de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Dados da Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), mostram que a taxa de desocupação de pessoas com idade entre 14 e 29 anos aumentou sucessivamente de 2014 (13,0%) a 2017, quando alcançou o total de 22,6%. Além disso, a proporção de jovens de 15 a 17 anos de idade que frequentavam a escola em 2017 totalizava 87,2%, o que descumprir a meta de universalização contida no Plano Nacional de Educação (PNE). Grande parte dos(as) jovens que têm dificuldades em acessar oportunidades de educação e de trabalho decente são mulheres, principalmente negras e pardas, que frequentemente carregam o fardo de responsabilidades domésticas (cuidar de crianças e idosos, por exemplo), tornando ainda mais difícil a conciliação entre trabalho e estudos.

Sendo assim, e à medida que nos aproximamos das datas limite estabelecidas nas metas 8.5 e 8.7 dos ODS (2030 e 2025, respectivamente), permanece a tarefa urgente de avançar de forma sustentável rumo à erradicação definitiva do trabalho infantil no país e promover a criação de oportunidades de emprego juvenil para todos e todas. Para tal, as novas abordagens e estratégias devem ser desenhadas de maneira específica, de acordo com faixa etária, sexo, raça/cor e etnia, nível de renda e local de residência.

Países de todos os níveis de desenvolvimento têm colocado a aprendizagem profissional como uma das prioridades de suas agendas políticas e sociais, reconhecendo seu potencial para suavizar a transição dos jovens da escola para o mundo do trabalho. A capacidade que o desenvolvimento de aprendizagem de qualidade possui para abordar os desafios relacionados ao trabalho infantil e ao emprego juvenil evidencia a necessidade de melhorar a variedade e os tipos de sistemas de aprendizagem profissional existentes (OIT, 2018).

### 3 APRENDIZAGEM DE QUALIDADE

Formalizado pela OIT em 1999, o conceito de trabalho decente sintetiza sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

A aprendizagem profissional é considerada pela OIT como uma política fundamental na erradicação do trabalho infantil e na promoção do emprego juvenil. A aprendizagem profissional condiz com o conceito de trabalho decente, aqui já descrito, que representa o ponto de convergência entre os quatro objetivos estratégicos da OIT: *i*) respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil); *ii*) promoção do emprego de qualidade; *iii*) ampliação da proteção social; e *iv*) fortalecimento do diálogo social.

Conforme abordagem estabelecida pela OIT (2018), a aprendizagem de qualidade consiste em um mecanismo sofisticado que combina educação e formação profissional, baseado na confiança mútua e na colaboração entre as partes interessadas, isto é, entre aprendizes, empregadores(as), trabalhadores(as), governos e instituições de formação, com o objetivo de desenvolver competências e processos de trabalho especificamente definidos. A aprendizagem de qualidade deve ser regulamentada por lei e baseada em contratos de empregos formais, com pagamentos compensatórios e cobertura padrão de proteção social. Ao final de um período de capacitação claramente definido, deve ser realizada uma avaliação formal e a outorga de certificados de reconhecimento de conclusão.

A aprendizagem de qualidade se caracteriza por combinar, por um lado, a aquisição de experiência profissional aplicada diretamente no local de trabalho e, por outro lado, a aprendizagem de conhecimentos aplicados e competências que permitam que os(as) aprendizes entendam a lógica por trás das tarefas exigidas, enfrentem situações não previstas e adquiram habilidades socioemocionais importantes para a conquista de sua autonomia. A definição de aprendizagem de qualidade da OIT se sustenta em quatro pilares: *i*) construção por meio do diálogo social; *ii*) definição clara de papéis e responsabilidades; *iii*) estabelecimento e respeito de marcos legais adequados; e *iv*) garantia de arranjos de financiamento sustentáveis.

Os benefícios que podem ser obtidos a partir do desenho de sistemas de aprendizagem de qualidade são múltiplos e capazes de alcançar todas as partes interessadas, uma vez que facilitam a transição escola-trabalho, promovem a coordenação entre o que é ensinado e as necessidades de fato das empresas em termos de competências, reduzindo o desajuste entre a oferta e a demanda de mão de obra qualificada e, finalmente, aumentam a produtividade das empresas e do mercado de trabalho como um todo.

Um aspecto importante sobre o processo de construção de aprendizagem de qualidade diz respeito ao papel fundamental que deve ser atribuído aos(as) empregadores(as) que, muitas vezes, enxergam a aprendizagem profissional como um custo e não um investimento. De fato, a capacitação por meio de aprendizagens de qualidade representa, no começo, um custo líquido para as empresas, uma vez que o custo de formação – por exemplo, o tempo dedicado por supervisores(as), os salários pagos e os materiais utilizados, entre outros – excedem a contribuição dos(as) aprendizes no processo produtivo de bens e serviços. No entanto, à medida que os(as) aprendizes aprendem as competências e se tornam mais produtivos, os custos e benefícios vão se equiparando, e as empresas começam a recuperar o investimento inicial de capacitação. Em geral, a maioria das análises custo-benefício dos programas de aprendizagens de qualidade revelam que as empresas recuperam os custos antes de finalizar o programa de capacitação, ou imediatamente após, quando da decisão de efetivar os(as) aprendizes capacitados(as) (OIT, 2018).

#### 4 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL INCLUSIVA

A Lei de Aprendizagem<sup>7</sup> no Brasil, que atingiu a maioria em dezembro de 2018, estabelece que empresas de médio e grande porte devem contratar jovens com idade entre 14 e 24 anos como aprendizes, com contratos de trabalho de até dois anos, período em que o(a) jovem é capacitado(a) na instituição formadora e na empresa, combinando formação teórica e prática. Em qualquer caso, as empresas são as responsáveis por financiar os contratos de trabalho, pagando o salário mínimo/hora, ou seja, relativo à jornada reduzida diária,<sup>8</sup> mais os direitos trabalhistas e previdenciários.

Entretanto, apesar da existência de um marco legal sólido, com definição clara de papéis e responsabilidades, além de arranjos de financiamento bem estabelecidos, observa-se que, no Brasil, ainda existe um grande número de empresas que deixam de cumprir a cota mínima de aprendizes exigida por lei. De acordo com estimativas da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério da Economia (SIT/ME), o potencial mínimo de contratação de aprendizes no Brasil em 2018 era de 963 mil vagas. Porém, apenas 444 mil aprendizes foram admitidos até dezembro do ano passado, estando concentrados principalmente nas regiões Sudeste e Sul do país. Estes números evidenciam que oportunidades de primeiro trabalho protegido estão sendo negadas, dificultando a transição escola-trabalho e a inserção socioproductiva dos(as) jovens brasileiros(as).

7. A Lei de Aprendizagem (Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000) foi regulamentada pelo Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005 que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

8. A jornada é reduzida entre 4 e 6 horas diárias e os(as) aprendizes devem comprovar matrícula e frequência à escola, até a conclusão da educação básica (nível médio). Esta exigência da Lei de Aprendizagem tem a virtude de evitar a evasão escolar precoce, um fator negativo que pode alimentar o círculo vicioso de precarização do trabalho.

Quais são, portanto, os desafios que impedem a efetiva implementação da Lei de Aprendizagem? Entre eles, identifica-se um em particular: a dificuldade enfrentada por jovens em condições de vulnerabilidade, exclusão social e vítimas de múltiplas violações, a exemplo do trabalho infantil e do trabalho forçado, em acessar oportunidades de aprendizagem profissional. Embora a legislação mais recente tenha aberto uma ampla gama de alternativas para priorizar a colocação efetiva no mercado de trabalho dos(as) jovens egressos de programas sociais, a maioria deles costuma chegar à idade mínima permitida para contratação como aprendiz em situação de grande defasagem escolar e sem possuir as condições mínimas para serem encaminhados(as) com sucesso às empresas.

Uma solução é a oferta de cursos preparatórios que antecedem o contrato de aprendiz, buscando promover as condições mínimas necessárias e evitar que estes(as) jovens sejam preteridos(as) em processos seletivos das empresas, por não apresentarem um grau mínimo de autoestima e autonomia, ou pela incapacidade de demonstrar atitudes que garantam uma boa convivência no ambiente de trabalho. Estes(as) jovens são muitas vezes vistos pelas empresas como em situação de defasagem, não somente em relação a questões cognitivas, mas também em relação a aspectos socioemocionais, que os(as) impedem de desenvolver habilidades, como *aprender a aprender*, *a trabalhar em equipe*, *a planejar e organizar o trabalho a ser feito* e *ser crítico e propositivo*.

Apesar da existência de algumas experiências bem-sucedidas, um fator que dificulta o êxito desses cursos preparatórios é a falta de remuneração para os(as) jovens e o fato de que as instituições formadoras nada recebem diretamente das empresas para formá-los(as). De fato, poucas delas conseguem fechar parcerias privadas, parcerias com organismos internacionais ou mesmo acesso a fundos públicos, para a manutenção da estrutura física, administrativa e de recursos humanos, e, assim, cobrir gastos com professores, monitores, psicólogos, assistentes sociais, alimentação e auxílio-transporte.

Dessa forma, considerando os diversos entraves causados pelo contexto socioeconômico brasileiro e a fim de estender a oportunidade da aprendizagem profissional a todos(as) os(as) jovens do país, independentemente de sua condição social e econômica, torna-se primordial a construção de propostas efetivas e sustentáveis que atuem como pontes para o acesso ao direito pleno de ser aprendiz.

Diante dessa necessidade, outubro de 2018 foi marcado pela conformação de um Grupo de Trabalho Base (GT-Base), formado inicialmente pela OIT, pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e por duas áreas do ME: a SIT e a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). O GT-Base reuniu-se em torno de um reconhecimento comum da Lei de Aprendizagem como um instituto com grande potencial de promoção do emprego juvenil e também de prevenção e eliminação do trabalho infantil, auxiliando o país a alcançar as metas 8.5 e 8.7 dos ODS.

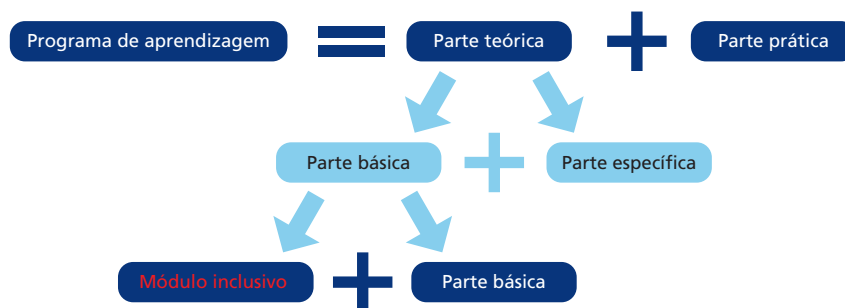
Considerando que a prerrogativa de selecionar os(as) candidatos à aprendizagem é das próprias empresas empregadoras, o que leva geralmente à preferência daqueles(as) que apresentam melhor desempenho escolar e requisitos básicos de sociabilidade, o grande desafio do GT-Base consistiu em pensar formas de fomentar o cumprimento da referida lei, em favor de jovens em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Dessa maneira, a ideia da aprendizagem profissional inclusiva (API) surgiu como uma espécie de vertente da aprendizagem profissional, que reconhece a necessidade de

sanar as deficiências de natureza emocional e socioeducacional dos(as) beneficiários(as) em situação de maior vulnerabilidade, estabelecendo como principal estratégia a busca de aperfeiçoamento e adequação da matriz curricular da formação básica. O conceito formal da API, conforme definido pelo GT-Base, é a aprendizagem que visa mitigar as desigualdades de natureza socioeducacional de adolescentes e jovens em condições desfavoráveis para o acesso ao trabalho decente.

Seguindo as diretrizes estabelecidas pela aprendizagem de qualidade, conforme definida pela OIT (2018), o GT-Base formulou as seguintes premissas para a construção da API, visando a duração máxima de dois anos permitida por lei: *i*) estabelecer canais de diálogo social entre parceiros (governo, empresas, entidades formadoras e aprendizes), a fim de garantir a construção de um mecanismo propulsor de emprego formal e produtividade, por meio de um processo de construção colaborativa; e *ii*) formular uma proposta autossustentável do ponto de vista do financiamento, levando em consideração o perfil dos(as) jovens-alvo, de baixa renda, que se sentiriam desmotivado(as), ou mesmo impedidos(as) de participar, quando da falta de uma remuneração adequada. Estabeleceu-se, ainda, que a API deveria ser desenvolvida sem custos adicionais para as empresas e sem a necessidade de alterações na legislação vigente, garantindo a sua sustentabilidade e replicabilidade.

FIGURA 1

**Estrutura da API**

Elaboração das autoras.

Programas de aprendizagem profissional são compostos de uma parte teórica, sob orientação de uma entidade qualificadora, e de uma parte prática, desenvolvida pela empresa contratante. A parte teórica, por sua vez, é composta por uma parte básica e uma parte específica, relacionada à atividade a ser desempenhada pelo aprendiz. Na proposta da API formulada pelo GT-Base, adiciona-se um módulo inclusivo à parte básica, com o objetivo de diminuir as lacunas de aprendizagem apresentadas pelo público-alvo. Esse módulo inclusivo conta com um conteúdo para desenvolvimento de habilidades socioemocionais e reforço de conteúdos básicos orientados para o mundo do trabalho.

Em termos gerais, o processo de construção colaborativa da API prevê as seguintes fases de ampliação do GT: *i*) diálogo com entidades sem fins lucrativos (ESFLs), institutos federais e Sistema S para definir o conteúdo programático e elaborar o material didático de professores(as) e alunos(as), tanto do módulo inclusivo e da parte básica; e *ii*) diálogo com as empresas, para definir o conteúdo programático e elaborar o material didático de professores(as) e alunos(as) da parte específica. Ambas etapas pressupõe o apoio do governo e de autoridades locais, inclusive para poder identificar os(as) beneficiários(as) diretos(as) da API.



A proposta elaborada pelo GT estipula o desenvolvimento da API em municípios-piloto, municípios estes a serem selecionados conjuntamente pela OIT, pelo MPT e pelo ME, a fim de testar a efetividade do modelo que aposta na importância de se desenvolver competências socioemocionais como base para a formação técnica que irá impactar em maiores condições de empregabilidade desses(as) jovens. Junto com a *expertise* de entidades formadoras e consultorias especializadas, o GT, em sua versão ampliada, definiu uma estrutura básica, que pode vir a ser adaptada pelos atores locais que se reúnam para elaborar cada nova iniciativa da API. A estrutura básica considera uma carga horária total de 1.840 horas, distribuídas ao longo dos 23 meses de duração do contrato de trabalho do(a) aprendiz (período máximo permitido pela Lei de Aprendizagem). O objetivo da criação dessa estrutura básica é propiciar o tempo necessário para que o(a) jovem possa desenvolver essas competências e apreender, gradualmente, a dinâmica do mundo corporativo, além de propiciar uma formação mais densa do ponto de vista teórico, o que faz todo o sentido para quem está em situação de desigualdade de natureza socioeducacional.

QUADRO 1  
Desenvolvimento da API

Fases para desenvolvimento da API	Duração	Objetivo
Primeira fase: oficinas de formação de formadores(as)	40 horas (uma a duas semanas)	As oficinas de formação de formadores(as) tem por objetivo transferir a tecnologia social selecionada aos(as) profissionais locais. Por tecnologia social entende-se o conjunto de métodos e técnicas comprovadamente eficazes para alcançar a transformação que se deseja realizar em tema de grande complexidade – no caso, reverter o impacto negativo causado pela situação de extremas vulnerabilidades a que estavam sujeitos os(as) jovens beneficiários(as) da API. A API idealizada pelo GT-Base prevê a capacitação dos(as) profissionais locais, que serão certificados para aplicar a tecnologia social como uma forma de garantir a sustentabilidade da API.
Segunda fase: aplicação da tecnologia social	240 horas, sendo 160 horas nos dois primeiros meses e 80 horas distribuídas no decorrer do programa	Durante as 160 horas iniciais da segunda fase da API ocorre o <i>acolhimento</i> dos(as) jovens, com o objetivo de promover a autoestima, desenvolver as competências socioemocionais necessárias para a conquista da autonomia, aprimorar as condições de planejar e assumir o protagonismo de suas vidas. Durante este período inicial de aplicação dos métodos e das técnicas da tecnologia social, considera-se que o(a) jovem ainda não estaria apto(a) a desenvolver atividades práticas na empresa, de maneira que a recomendação é que as atividades ocorram exclusivamente na sala de aula. As 80 horas seguintes da segunda fase devem ser distribuídas ao longo dos 21 meses restantes, de maneira a monitorar o processo de desenvolvimento das competências nas atividades diárias do(a) aprendiz.
Terceira fase: formação técnica geral (FTG)	160 horas, distribuídas em dois meses	A FTG se refere a conteúdos e especificidades de um determinado setor da economia. Por exemplo, o setor do agronegócio ou o setor de tecnologia da informação terão suas próprias linguagens, instrumentos, normas e cadeias produtivas, entre outros elementos. O objetivo da FTG é possibilitar ao(à) aprendiz um conhecimento mais amplo que o permitirá vivenciar experiências em várias ocupações com base técnica comum. Em alguns programas de formação técnica específica (FTE) – quarta fase – pode ser interessante <i>separar</i> as horas destinadas à FTG. Em outros, as 160 horas destinadas à FTG serão diluídas durante a formação técnica específica a ser ofertada.
Quarta fase: formação técnica específica (FTE)	1.440 horas, distribuídas em dezoito meses	A FTE tem por objetivo desenvolver as habilidades requeridas na ocupação objeto do programa de aprendizagem profissional. Com possibilidades de adequação, a API prevê que a FTE seja assim desenvolvida: <i>i)</i> 464 horas dentro das instalações da entidade formadora; e <i>ii)</i> 976 horas de práticas na empresa contratante. A FTE permite habilitar o(a) aprendiz para o exercício de ocupações que exijam qualificação inicial, sem exigência de nível fundamental ou médio completo, desde que ele(a) esteja matriculado em curso regular ou de educação de jovens e adultos (EJA). Similarmente, é possível adequar a FTE de maneira a habilitar o(a) aprendiz para o exercício de ocupações de nível médio técnico ou tecnólogo.

Elaboração das autoras.

Passar da conceituação e da definição das linhas teóricas para a efetiva implementação da API exige que as instituições que formam o GT implementem seus compromissos e/ou responsabilidades, a seguir.

- 1) *Elaboração de matrizes curriculares com novos itinerários formativos*: a partir do momento em que as empresas são chamadas a se manifestarem em suas demandas, surgem novas propostas curriculares. A entidade formadora deve elaborar o novo programa, bem como os materiais didáticos correspondentes.
- 2) *Formação de educadores sociais/professores/monitores das empresas*: as entidades formadoras e o poder público municipal devem encaminhar profissionais para receberem capacitação e certificação da instituição detentora da tecnologia social, garantindo a sustentabilidade da API. As entidades formadoras têm a responsabilidade de estabelecer formas contínuas de contato com os(as) monitores(as) dos(as) jovens indicados(as) pela empresa.
- 3) *Compartilhar conhecimento técnico e infraestrutura*: a premissa de colaboração entre os membros componentes de uma iniciativa API deve ser observada durante todo o processo, seja na elaboração das matrizes curriculares, seja na cessão de espaço físico. As associações de empregadores(as) configuram parceiros importantes para a mobilização de empresas que podem vir a ofertar vagas para a API. Durante a implementação da API em municípios-piloto, a OIT presta apoio técnico para elaboração de diagnósticos de mercado de trabalho, monitoramento das atividades e avaliação de impacto.

Finalmente, para se garantir a sustentabilidade da API, é imprescindível: *i*) o contínuo fomento ao diálogo social entre os atores da localidade (empresas, governos federal e municipal, entidades formadoras e associações representativas); *ii*) a realização de monitoramento e intervenção durante o desenvolvimento dos pilotos; *iii*) avaliação dos pilotos; e *iv*) incentivo à aprendizagem de qualidade, como mecanismo propulsor do desenvolvimento sustentável e instrumento de promoção de igualdade para o acesso ao trabalho decente para jovens.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme formulado pela OIT (2018), a complexidade inerente ao processo de desenho e implementação de aprendizagem de qualidade (a exemplo da API que está sendo discutida pelo GT-Base), está diretamente vinculada ao número e à diversidade dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, e que interatuam de forma permanente.

À medida que avança o processo de implementação da API, o objetivo é estimular um entendimento comum e um espírito coletivo das implicações e dos benefícios que podem ser gerados, permitindo a coesão de esforços e a sustentabilidade do instituto da aprendizagem profissional. Em outras palavras, somente um processo de colaboração intensa entre os atores permitirá o êxito da iniciativa.

Mais do que nunca no Brasil, é fundamental melhorar a imagem social da aprendizagem profissional e isto passa por estratégias adequadas de informação e comunicação que permitam alcançar a massa crítica. Desta maneira, campanhas informativas requerem materiais fáceis de compreender e devem ser veiculadas pelos meios adequados, a fim de atingir os atores responsáveis e os(as) potenciais beneficiários(as), garantindo o aumento da capacidade de empregabilidade dos(as) jovens de nosso país.

#### REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. **Aprendizaje de calidad**: una perspectiva práctica para América Latina y el Caribe. Montevideo: OIT, 2018.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.



# COMPREENDENDO OS DESAFIOS DO MUNDO DO TRABALHO NOS PAÍSES BRICS: PANORAMA INSTITUCIONAL DA REDE DE INSTITUTOS DE PESQUISA SOBRE TRABALHO

Mariana Eugenio Almeida<sup>1</sup>  
Daniel Rodrigues Nunes<sup>2</sup>  
Sabrina Raquel da Silva Vale<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são as principais economias emergentes, representando 43% da população mundial e contribuindo com 37% do produto interno bruto (PIB) global e 17% do comércio mundial. Nesse contexto, em 2014, durante a VI cúpula do BRICS, ocorrida em Fortaleza, os líderes recomendaram a importância de se ampliarem as áreas de cooperação entre os países do bloco, destacando tópicos como trabalho e emprego, seguridade social e políticas públicas de inclusão social.

Em 2016, realizou-se a primeira reunião de ministros do Trabalho e Emprego dos países BRICS. Na ocasião, os ministros reconheceram a necessidade da criação de um grupo de trabalho sobre emprego, com a função permanente de assessoramento técnico a esses ministros do BRICS. Desde então, autoridades e técnicos da área de trabalho e emprego dos países BRICS vêm se reunindo com o objetivo de discutir temas de interesse comum do bloco.

Ainda em 2016, sob a presidência da Índia, os ministros do Trabalho e Emprego do BRICS se comprometeram com a criação de uma rede de institutos de pesquisa sobre trabalho, com o intuito de desenvolver estudos conjuntos para melhor se compreenderem os desafios enfrentados pelo bloco no âmbito do mundo de trabalho e de se trocarem informações quanto às boas práticas de políticas em cada um dos países.

---

1. Analista de políticas sociais na Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (STRAB/ME). *E-mail*: <mariana.eugenio@mte.gov.br>.

2. Técnico na STRAB/ME. *E-mail*: <daniel.nunes@mte.gov.br>.

3. Técnica na STRAB/ME. *E-mail*: <sabrina.vale@mte.gov.br>.

Este artigo visa traçar um panorama da institucionalidade desse grupo, bem como apresentar os principais resultados já alcançados e perspectivas para o futuro. O trabalho encontra-se organizado em quatro seções, a contar com esta introdução. A seção 2 apresenta a institucionalidade e o histórico da rede, destacando sua evolução desde a criação. A seção 3 traz as prioridades de pesquisa da rede, com breve descrição dos estudos já realizados. Por fim, a seção 4 traça algumas considerações finais e perspectivas para o futuro.

## 2 INSTITUCIONALIDADE E HISTÓRICO DA REDE

A criação da rede de institutos de pesquisa do trabalho do BRICS remete à reunião dos ministros do Trabalho e Emprego ocorrida em setembro de 2016, na Índia. Na ocasião, os países firmaram, por meio de declaração assinada pelos ministros, o compromisso de instituir uma rede de pesquisa, com vistas à capacitação e ao intercâmbio de informações, conforme trecho a seguir:

temos o compromisso de tomar medidas para estabelecer uma rede de instituições líderes em pesquisa de trabalho e treinamento nos BRICS para realização de atividades conjuntas de pesquisa e treinamento, capacitação e troca de informações entre vários atores, em cooperação com a OIT (BRICS, 2016, tradução nossa).<sup>4</sup>

A proposta tinha por finalidade aperfeiçoar a cooperação e o compartilhamento de informações entre os países, estabelecendo um canal de troca de experiências, produção de estudos, divulgação de boas práticas e debates a respeito de temas afetos ao mercado de trabalho. Desse modo, em 2017, durante a presidência da China, os ministros do Trabalho e Emprego dos países BRICS reforçaram a importância da instituição da rede de pesquisa:

dando seguimento ao acordado durante a presidência indiana, tomamos medidas para estabelecer a rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS, que visa facilitar a capacitação e intercâmbio de informações, inclusive sobre as melhores práticas entre os países BRICS. Reafirmando a importância da pesquisa baseada em evidências para informar o diálogo social e as decisões de políticas em nossos países, endossamos o termo de referência, que especifica detalhes essenciais da Rede (Anexo 4, *Rede de Institutos de Pesquisa do Trabalho do BRICS: termo de referência*) e solicitamos à OIT que apoie a rede (BRICS, 2017, tradução nossa).<sup>5</sup>

O termo de referência aprovado formalizou as normas de funcionamento, o mandato, a organização e a estrutura da rede, constando como Anexo 4 à declaração de ministros. O documento estabeleceu como propósito da rede de institutos de pesquisa do trabalho do BRICS implementar os resultados das reuniões ministeriais do Trabalho e Emprego e

4. No original, "we are committed to take steps to establish a network of lead labour research and training institutions in BRICS member states for undertaking joint research and training activities, capacity building of various stakeholders and exchange of information in areas of expertise in cooperation with the ILO".

5. No original, "following our agreement during the Indian presidency, we have taken steps to establish the BRICS Network of Labour Research Institutions, which aims to facilitate capacity building and information exchange, including on best practices among BRICS countries. Reaffirming the importance of evidence-based research in informing social dialogue and policy decisions in our countries, we endorse the terms of reference, which specify essential details of the Network (Annex 4, BRICS Network of Labour Research Institutions: terms of reference) and ask the ILO to provide support to the network".

aprofundar ainda mais a cooperação prática entre os países, especialmente em torno dos problemas comuns de trabalho e emprego enfrentados, assim como apresentar soluções para os muitos desafios sociais no curso do crescimento inclusivo.

O mandato da rede, também instituído a partir do Anexo 4 da declaração, funciona de maneira rotativa e coincide com a presidência *pro tempore* do BRICS. As principais atribuições do diretor rotativo da rede são: propor o tema a ser explorado, o plano anual de pesquisa e as sugestões de revisão nesse plano; organizar reuniões com a participação de todos os institutos-membros; e elaborar relatórios para as reuniões de ministros, que são apresentados para servir de insumo à tomada de decisões.

As pesquisas realizadas, da mesma forma como os relatórios e as sugestões de pesquisa propostas no âmbito da rede, são discutidas e revisadas pelos demais integrantes do grupo, durante e após as reuniões, prezando pela participação coletiva e possibilidade de contribuição por todo o grupo. Nesse sentido, os membros são responsáveis por convidar e estimular a participação de outras instituições de pesquisa e especialistas de seus países que possuam *expertise* na área estudada, a fim de que estes contribuam por meio de apresentações, relatórios, estudos, debates com os demais integrantes, entre outras maneiras de colaboração e compartilhamento de informações e insumos que podem ser exploradas.

Em se tratando do mecanismo de funcionamento, cabe a cada instituição apontar uma pessoa de contato e estabelecer um canal de comunicação, por meio do qual o instituto responsável pela presidência poderá divulgar as pautas e os assuntos relacionados aos temas explorados, além de circular convites e demais providências necessárias ao funcionamento das reuniões.

São convocadas reuniões da rede de institutos de pesquisa do trabalho para acontecer em paralelo às reuniões de ministros do Trabalho e Emprego do BRICS. Ao final, os institutos submetem os relatórios dos trabalhos desenvolvidos. Nesse cenário, a rede teve sua primeira reunião na África do Sul, em 2018, sendo composta pelos seguintes membros:

- Brasil: Observatório Nacional do Mercado de Trabalho (ONMT) da STRAB e do Ipea, ambos do ME;
- Rússia: Instituto de Pesquisa do Trabalho para toda a Rússia, do Ministério do Trabalho e Proteção Social (All-Russia Research Institute for Labor of the Ministry of Labor and Social Protection);
- Índia: Instituto Nacional V. V. Giri de Trabalho, do Ministério de Trabalho e Emprego (V. V. Giri National Labour Institute of the Ministry of Labour and Employment);
- China: Academia Chinesa de Trabalho e Seguridade Social, do Ministério de Recursos Humanos e Segurança Social (Chinese Academy of Labour and Social Security of the Ministry of Human Resources and Social Security);
- África do Sul: Universidade de Fort Hare (University of Fort Hare) e Departamento de Trabalho (Department of Labour); e
- Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A declaração de ministros assinada na África do Sul, por ocasião da reunião, reforçou a importância da OIT como parceira para a continuidade dos trabalhos da rede:

a Declaração de Chongqing de 2017 estabeleceu a rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS. Reafirmamos nosso apoio à rede BRICS e seu papel na busca de nossos objetivos e quadros internacionais mais amplos, incluindo a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Acolhemos a parceria com o Centro Internacional de Treinamento da OIT e solicitamos apoio à rede BRICS, inclusive sobre o tema do emprego juvenil em 2018/2019. O próximo passo para a rede BRICS ITC-OIT, OIT e ISSA é a finalização dos estudos de novas formas de emprego. A rede também organizará reuniões presenciais mais regulares e, também, explorará novas tecnologias de aprendizagem, incluindo rede virtual, para aprofundar a cooperação, o intercâmbio de informações e a capacitação (BRICS, 2018, tradução nossa).<sup>6</sup>

A OIT tem cumprido o papel fundamental de oferecer apoio técnico aos institutos, tratando dos temas propostos e participando ativamente das discussões, reuniões e pesquisas realizadas pela rede, além de servir como importante facilitador de contato e de produção de estudos. Assim, em 2018, aconteceu o primeiro encontro de especialistas da rede, no Centro de Treinamento Internacional da OIT, que teve como tema *Promoção de melhores resultados para os jovens*. Na ocasião, estudiosos dos cinco países se reuniram para apresentar os resultados de suas pesquisas e trocar experiências e boas práticas. Já em 2019, como parte das atividades da rede, esse mesmo centro ofereceu um curso *on-line* sobre emprego juvenil nos países BRICS, que contou com a participação de especialistas dos países-membros e resultou na certificação de 118 estudantes.

Ainda em 2019, por ocasião da presidência *pro tempore* brasileira, ocorreu a segunda reunião da rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS, às margens da reunião de ministros do Trabalho e Emprego do bloco. Na ocasião, os membros da rede tiveram a oportunidade de compartilhar os estudos desenvolvidos acerca de emprego juvenil, bem como discutir as temáticas e as metodologias para as próximas pesquisas. Adicionalmente, realizou-se mesa redonda sobre o tema *Aprendizado ao longo da vida e o futuro do trabalho*, que contou com a participação de especialistas convidados do Ipea, da Universidade de Brasília, do Banco Mundial e da OIT.

A declaração de ministros reconheceu a importância do trabalho da rede e enfatizou a necessidade de continuidade:

acolhemos o trabalho realizado pela rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS, que resultou em uma análise comparativa das principais questões relacionadas aos desafios do mercado de trabalho e às experiências de políticas dos países BRICS. Reconhecemos o trabalho realizado pelos institutos sobre novas formas de emprego e emprego juvenil, os quais

6. No original, "the 2017 Chongqing Declaration established the BRICS Network of Labour Research Institutes. We reaffirm our support for the BRICS Network and its role in the pursuit of our objectives and broader international frameworks, including the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development. We welcome the partnership with the International Training Centre of the ILO and call upon them to support the BRICS Network, including on the theme of youth employment in 2018/2019. The next step for the BRICS Network ITC-ILO, ILO and ISSA is the finalisation of the studies of new forms of employment. The network will also organise more regular face-to-face meetings and will also explore new learning technologies, including virtual network, to deepen cooperation, exchange of information and capacity building".



destacam a importância de uma estratégia abrangente para enfrentar os desafios estruturais de nossos mercados de trabalho (BRICS, 2019, tradução nossa).<sup>7</sup>

### 3 PRIORIDADES DE PESQUISA

Desde sua criação em 2016, a rede tem desenvolvido pesquisas que possam ser utilizadas para tomada de decisão e reflexões em relação a políticas públicas, tendo como parâmetro a possibilidade de estudos comparativos entre os países e considerando a relevância dos temas no cenário enfrentado por cada um deles.

No termo de referência da rede, os ministros destacaram a importância de se aprofundarem as pesquisas em temas como: o futuro do trabalho; a certificação de competências; a seguridade social; a redução da pobreza por meio do desenvolvimento de competências; as políticas macroeconômicas e de emprego; assim como outras prioridades propostas pela reunião de ministros do Trabalho e Emprego ou pelo grupo de trabalho sobre emprego do BRICS. A seguir, apresentamos os estudos já desenvolvidos no âmbito da rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS.

#### 3.1 Novas formas de trabalho

No primeiro ano da rede, tendo em vista a Iniciativa do Centenário da OIT para o mundo do trabalho, o tema proposto pela presidência chinesa foi sobre novas formas de trabalho e empreendedorismo.

Nas últimas décadas, tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento, houve uma mudança acentuada na forma como a produção é organizada e uma mudança do trabalho tradicional ou formal para o trabalho informal ou atípico. De acordo com a OIT (ILO, 2016), o chamado trabalho atípico inclui os trabalhos: temporário; em meio período; temporário em agências e outras relações de trabalho com várias partes (como é o caso da terceirização do trabalho); e o autônomo dependente.

O crescimento dessas formas de trabalho traz discussões relacionadas à segurança jurídica, à produtividade do trabalho e à proteção dos trabalhadores. Os países BRICS têm passado por essas transformações com intensidade e características distintas. Nesse contexto, foram produzidos estudos específicos para cada país, levando em conta as particularidades nacionais. Esses estudos procuraram responder às questões enumeradas a seguir.

- 1) Quais são as novas formas de trabalho emergentes? Em quais setores?
- 2) O que está impulsionando essas transformações no mundo do trabalho?
- 3) Como essas novas formas de trabalho são abordadas na legislação existente?
- 4) O que essas novas formas de trabalho significam para o desenvolvimento de habilidades e as condições de trabalho?
- 5) Quais são os desafios em potencial com essas novas formas de trabalho em nível nacional?

7. No original, "we welcome the work undertaken by the BRICS Network of Labour Research Institutes resulting in a comparative analysis of key issues regarding the BRICS countries' labour market challenges and policy experiences. We acknowledge the work performed by the Institutes on new forms of employment and on youth employment, which highlights the importance of a comprehensive strategy in order to tackle the structural challenges of our labour markets".

### 3.2 Emprego juvenil

No âmbito da presidência sul-africana, foi proposto o tema emprego juvenil. Este foi motivado pela constatação de que hoje, em todo o mundo, os jovens enfrentam desafios maiores para se inserir e se manter no mercado de trabalho. Nessa circunstância, nos países em desenvolvimento, os jovens apresentam altas taxas de desocupação, informalidade e rotatividade. Adicionalmente, quando ocupados, acabam se concentrando em trabalhos com menores salários e baixa produtividade. As pesquisas desenvolvidas em nível nacional procuraram responder às questões elencadas a seguir.

- 1) Quais são os principais problemas que os jovens enfrentam no mercado de trabalho hoje?
- 2) Que tipos de soluções de políticas foram adotadas para facilitar a entrada de jovens em empregos de boa qualidade e qual a avaliação quanto aos seus resultados e impactos?

Para o estudo sobre jovens, definiram-se indicadores e parâmetros comuns, de modo a se permitir a comparação entre os países. As pesquisas trouxeram insumos importantes para a compreensão do mundo do trabalho para os jovens nos países BRICS, que foram consolidados em um resumo comparativo produzido pela OIT. Entre os principais resultados, foi possível obter algumas mensagens que foram repassadas aos ministros do Trabalho e Emprego.

Em um cenário global de baixo crescimento econômico, as economias do BRICS continuam em duas trajetórias distintas. Enquanto nos últimos anos notou-se grande crescimento das economias da Índia e da China, no Brasil, na África do Sul e na Rússia as taxas de crescimento ficaram abaixo da média global. Contudo, a participação das economias do BRICS no total global continua a aumentar e a expectativa é que passe de 33,4%, em 2019, para 36,8%, em 2024 (ILO, 2019).

Observou-se que, como principal consequência de uma conjuntura global de baixo crescimento econômico, a diminuição no número de trabalhadores empregados é sintomática, especialmente para os mais jovens. Estimativas feitas pela OIT (ILO, 2019) indicam que a taxa global de desemprego entre os jovens em 2019 será de 12,5% para as mulheres e 11,4% para os homens. Adicionalmente, 30% das mulheres jovens e 13% dos homens jovens em todo o mundo não trabalhavam nem estudavam em 2018. Brasil e África do Sul foram os países que enfrentaram maior aumento do desemprego a partir de 2015. Além do desemprego juvenil, verifica-se que os países BRICS enfrentam desafios como a informalidade e a baixa produtividade de alta proporção de jovens que nem trabalham nem estudam.

Os países BRICS vêm adotando programas e políticas para promover o emprego juvenil, como é o caso dos programas de aprendizagem profissional no Brasil e na China, do programa de empreendedorismo na Rússia e dos sistemas públicos de emprego da Índia e da África do Sul. Todavia, estratégias tradicionais parecem ter limitações diante de um cenário de profundas transformações no mundo do trabalho. Nesse contexto, novas abordagens serão necessárias para minimizar os riscos do futuro de trabalho e maximizar os benefícios para jovens homens e mulheres nos países BRICS.

### 3.3 Oferta e demanda de competências no futuro do trabalho

Em 2018, por ocasião da presidência *pro tempore* brasileira, foi proposto o desenvolvimento de uma pesquisa conjunta da rede sobre o tema oferta e demanda de competências no futuro do trabalho. Assim, a escolha desse assunto se deu diante da constatação de que, ao longo dos anos, os avanços tecnológicos têm produzido transformações fundamentais no mercado de trabalho, especialmente no que se refere à demanda e à oferta de habilidades laborais. A chamada quarta revolução industrial, atualmente em curso, baseia-se em integração de tecnologias de informação e comunicação (TICs), bem como em novos avanços tecnológicos nos campos da inteligência artificial, da nanotecnologia e da biologia (Maciente, Rauen e Kubota, 2019).

A literatura aponta prognósticos diferenciados a respeito do impacto das novas tecnologias digitais sobre o emprego. Observa-se um conjunto de atividades que tenderiam, com o avanço tecnológico, a não ser mais desempenhadas por trabalhadores, tornando-se necessário compreender melhor como as profissões estão se transformando.

Independentemente, porém, das incertezas ainda existentes diante de um contexto 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 a operação de máquinas tende a perder importância, sobretudo nos países onde os salários sejam relativamente mais elevados. Em contrapartida, habilidades cognitivas, como as que envolvam o raciocínio e o domínio de linguagens, habilidades interpessoais, como o cuidado e o contato humano, habilidades gerenciais e ligadas às ciências, tanto as da natureza quanto as sociais ou aplicadas, são cada vez mais valorizadas e demandadas pelo mercado de trabalho (Maciente, Rauen e Kubota, 2019).

No Brasil, constata-se que o emprego é concentrado em ocupações com maior probabilidade de automação de suas tarefas (Albuquerque *et al.*, 2019). Nesse sentido, o emprego de baixa qualificação, ainda predominante no cenário brasileiro e em grande parte dos países em desenvolvimento, pode estar sujeito aos efeitos adversos das novas tecnologias. Desse modo, propõe-se que a rede de institutos de pesquisa do BRICS aborde o tema das mudanças na estrutura ocupacional no âmbito da discussão sobre o futuro do trabalho. Espera-se, então, que os encontros da rede possibilitem a troca de experiências e metodologias utilizadas por cada instituto e resultem em um diagnóstico contendo a identificação e a antecipação de demandas e ofertas de habilidades laborais nos países BRICS.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Este artigo buscou apresentar um panorama da rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS, criada com o intuito de fortalecer o desenvolvimento de estudos conjuntos e o intercâmbio de boas práticas, com vistas a se compreenderem os principais desafios dos mercados de trabalho das maiores economias emergentes. Nessa perspectiva, verificou-se que o grupo vem avançando institucionalmente e evoluindo no sentido do desenvolvimento de pesquisa comparada e no intercâmbio de boas práticas. Ademais, o apoio técnico da OIT com atividades de formação e na sistematização dos estudos tem sido importante e foi fundamental para o fortalecimento do grupo.

Os ministros do Trabalho e Emprego do bloco vêm reiterando a importância dos trabalhos da rede, mas o grupo ainda enfrenta alguns desafios para sua sustentabilidade. Nesse sentido, espera-se que, para os próximos anos, a rede estabeleça mecanismos para garantir maior coordenação, bem como capacidade de produção técnica e disseminação dos trabalhos. Assim, uma vez consolidada, a rede de institutos de pesquisa sobre trabalho do BRICS representa um espaço relevante para aprofundamento de estudos acerca de temas de interesse comum do bloco, que possibilitará maior compreensão dos principais desafios enfrentados pelos mercados de trabalho das maiores economias emergentes do mundo.

#### REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, P. *et al.* **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).
- BRICS. **Labour and Employment ministers' declaration.** New Delhi: BRICS, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Labour and Employment ministers' declaration.** Chongqing: BRICS, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Labour and Employment ministers' declaration.** Durban: BRICS, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Labour and Employment ministers' declaration.** Brasília: BRICS, 2019.
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects.** Geneva: ILO, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2N2Qta3>>. Acesso em: 22 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **BRICS research summary: youth employment in the BRICS.** Geneva: ILO, 2019.
- MACIENTE, A.; RAUEN, C. V.; KUBOTA, L. C. Tecnologias digitais, habilidades ocupacionais e emprego formal no Brasil entre 2003 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** Brasília, n. 66, p. 115-129, abr. 2019.



# ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

## **A VIABILIDADE DO TRABALHO ASSOCIATIVO E AUTOGESTIONÁRIO EM UMA PERSPECTIVA PLURAL**

Mario Saul Schujman

Daniel Francisco Nagao Menezes

## **DIGITALIZAÇÕES DE MOEDAS SOCIAIS BRASILEIRAS E DESAFIOS DE GOVERNANÇAS COMUNITÁRIAS: OS REQUISITOS, OS CÓDIGOS E OS DADOS**

Luiz Arthur S. Faria

Fernando G. Severo

Henrique L. Cukierman

Eduardo H. Diniz

## **A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Anelize Barbosa dos Santos

Dayvid Souza Santos

Karla Uckonn

Milton Barbosa de Almeida Filho

Leandro Pereira Moraes



# A VIABILIDADE DO TRABALHO ASSOCIATIVO E AUTOGESTIONÁRIO EM UMA PERSPECTIVA PLURAL<sup>1</sup>

Mario Saul Schujman<sup>2</sup>  
Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, propomos uma série de reflexões e contribuições sobre a problemática da sustentabilidade de empresas associativas de trabalhadores autogeridos, assumindo diferentes matizes e níveis de profundidade. O texto está organizado em três partes: *i*) algumas ideias e perguntas sobre a realidade emergente de novas experiências de trabalho associativo e autogerido; *ii*) algumas conceituações sobre esse tipo de empreendimentos e sobre as ideias de viabilidade e sustentabilidade; e *iii*) uma breve sistematização do debate acadêmico latino-americano sobre como melhorar as condições de sustentabilidade/viabilidade de empreendimentos de trabalhadores autogeridos no campo da economia social e solidária (ESS).

O trabalho é apoiado por estudos e conhecimento prévio da realidade concreta das empresas de trabalhadores autogeridas na América do Sul, mas este não é um artigo em que é realizada uma avaliação empírica dessas experiências emergentes, é, sim, um texto de cunho reflexivo, exploratório e conceitual. Nesse sentido, consideramos que o artigo fornece vários argumentos para repensar a questão da sustentabilidade dessas experiências, assumindo uma perspectiva econômica crítica, plural e contra-hegemônica.

---

1. Artigo decorrente do projeto de pesquisa *(Re)construindo o Direito Cooperativo Latino-Americano: criando uma matriz teórica e institucional para a América Latina* (Processo nº 402885/2018-0), apoiado e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Presidente da Associação Ibero-Americana de Direito Cooperativo, Mútuo e Economia Social e Solidária; codiretor, integrante do Comitê Acadêmico e docente do Mestrado em Entidades da Economia Social da Universidade Nacional de Rosário.

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e membro do Centro de Estudos e Pesquisas em Economia Pública Social (Ciriec-Brasil).

## 2 PROBLEMATIZANDO A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE DAS EXPERIÊNCIAS DE TRABALHO ASSOCIATIVO E AUTOGESTIONÁRIO A PARTIR DE UMA VISÃO CRÍTICA

### 2.1 Experiências de trabalhadores procurando alternativas

A uma grande quantidade de trabalhadores, diante da perda ou da dificuldade de conseguir um emprego assalariado, ou à procura de uma experiência de autonomia de capital, são dadas como estratégias alternativas a criação de empresas produtivas ou o comércio autogerido. Tais estratégias também são oferecidas aos interessados em organizar o seu próprio negócio para obter renda que lhes permitam viver com dignidade de seu trabalho. Muitos trabalhadores enfrentam esse desafio individualmente, embora sempre apoiados pelo trabalho de parentes e amigos; muitos outros o fazem associativamente e em solidariedade com outros trabalhadores, parceiros em suas tentativas e dificuldades. De qualquer forma, o desafio é enorme: fazer com que essa atividade autogerida se torne *seu trabalho*, para atender às suas necessidades diárias.

Em geral, os empreendimentos associativos de trabalhadores autogeridos são experiências de grupo nas quais: o trabalho e a cooperação ocupam o lugar central; os bens ou serviços destinados à venda são produzidos para gerar renda em dinheiro; as decisões são tomadas de forma relativamente participativa e democrática; e a reprodução da vida de seus membros e de suas famílias é a principal finalidade, isto é, os bens adquiridos são encaminhados para a satisfação de suas necessidades e não para a maximização de lucros para acumular capital. Exemplos desse tipo de experiência podem ser empreendimentos associativos de bairro (produtivos, comerciais ou de serviços), que impulsionam um grupo de vizinhos que busca responder às necessidades e às demandas do bairro em que vive; ou cooperativas de trabalho promovidas por diversos grupos de trabalhadores, ou por organizações não governamentais (ONGs), ou pelo Estado; ou as empresas recuperadas pelos seus trabalhadores após uma falência ou abandono do empregador, entre outras empresas que podemos observar mais e mais frequentemente em nossos países.

No entanto, sabemos que muitos desses empreendimentos enfrentam várias dificuldades para se sustentar ao longo do tempo, sendo as mais comuns e gerais: falta de recursos para a produção, financiamento inadequado e insuficiente, acesso a insumos relativamente caros, dificuldades em *marketing*, falta de habilidades de gestão, conflitos internos, problemas legais e contábeis, insegurança no trabalho, sobrecarga de trabalho e renda insuficiente (Abramovich e Vázquez, 2005; Gaiger, 2004; Coraggio e Federico Sabaté, 2010).

Assim, é inevitável, em cada experiência, o surgimento de questões sobre sua viabilidade ou sustentabilidade, por exemplo: será este esforço sustentável? Este projeto de trabalho será viável? Em que condições? Com que tipo de ajuda e por quanto tempo?

### 2.2 Autossustentabilidade comercial como senso comum e critério dominante

Acreditamos que as respostas para essas perguntas não sejam triviais ou simples. No entanto, a partir do *senso comum* dominante em nossas sociedades, geralmente respondemos a elas de maneira simples e exaustiva: se as vendas permitem cobrir os custos e obter uma



diferença significativa de dinheiro ao final do processo, então o negócio é viável; se elas não cobrem todos os custos, ou o que resta não é suficiente para gerar renda suficiente para todos os participantes, então o empreendimento não é viável. Nestes casos, a experiência deve ser descontinuada, visto que não faria sentido mantê-la ao longo do tempo.

Podemos ver isso como uma maneira simplificada de considerar essa realidade, que afirma que cada empresa deve obter por conta própria, no mercado, toda a renda necessária para cobrir seus custos e gerar um excedente para distribuir entre seus membros; só nesse caso poderia uma empresa ser viável ou sustentável. Nossa intenção neste trabalho é fazer com que isso pareça mais complexo, incorporando outras perspectivas e outros critérios de análise. De qualquer forma, partimos da base de que a perspectiva que acabamos de resumir é a mais comum entre os próprios trabalhadores autogeridos, que enfrentam, na prática, as dificuldades apresentadas pela realidade do mercado e não encontram ferramentas suficientes para resolvê-las por conta própria.

É também a visão dominante, na maioria das políticas, para promover este tipo de empreendimento, tanto estatal quanto aqueles promovidos por organizações da sociedade civil. Essas intervenções geralmente oferecem apoio inicial para colocar em funcionamento ou impulsionar experiências recém-iniciadas, mas espera-se que, em curto ou médio prazo, as próprias empresas passem a ser *autossuficientes* e não precisem mais de subsídios ou ajuda externa. Nesse contexto, a maioria das pessoas comuns pensa: estas empresas têm de “fechar os números” sem apoio externo. E, a partir daí, estamos a um passo da avaliação negativa que muitas das políticas de promoção das empresas e de seus destinatários expressam em uma frase muito comum, do tipo: “se você não consegue desenvolver um negócio lucrativo, que eles se dediquem a outra coisa; nós não temos que continuar sendo preguiçosos com o dinheiro de todos”.

### 2.3 Novas formas de trabalho emergentes e socialmente necessárias

Agora, nos propomos a refletir um pouco mais sobre este ponto: trabalhadores autogeridos (organizados em cooperativas, associações, microempresas etc.), depois de sofrerem várias exclusões (educativas, trabalhistas e materiais de todos os tipos), estão abrindo novos caminhos em nossa sociedade. Além de produzir bens e serviços que são úteis para resolver necessidades (comida, vestuário, habitação etc.), geralmente produzem outros benefícios sociais, como a inclusão laboral e social de grupos sociais relativamente excluídos ou violados em seus direitos (desempregados), mulheres chefes de família, jovens sem experiência prévia de trabalho, pessoas com deficiência etc. Eles estão gerando experiências de formação de uma nova cultura de trabalho associativo e autogerido, bem como de participação, solidariedade e democracia a partir de práticas concretas.

Não é ilógico, então, que a sustentabilidade desse tipo de empreendimento de trabalhadores autogeridos acabe jogando exclusivamente com base em critérios de sucesso comercial? Não são as mesmas lógicas e regras de jogo do mercado que excluem maciçamente o emprego decente e o acesso a bens e serviços básicos? Se o significado final de sua empresa é a satisfação das necessidades básicas de seus membros, e não a acumulação de lucros e capital, faz sentido que eles compitam em pé de igualdade com grandes empresas capitalistas que lidam com outras lógicas e não produzem benefícios

sociais semelhantes em suas ações? A racionalidade dominante na competição comercial é compatível com a que orienta um empreendimento associativo de trabalhadores autogeridos? Por sua vez, as empresas capitalistas são realmente autossuficientes? Não recebem grande quantidade de subsídios e ajuda externa, como pôde ser visto nos resgates estatais de grandes bancos e de empresas multinacionais no marco da última crise financeira global? E o sistema educacional e o atual sistema de leis e instituições não subsidiam e protegem as empresas capitalistas?

Em suma, é o senso comum do tempo com relação a este assunto que deve ser colocado em discussão. Não é uma discussão estéril nem meramente teórica, mas sim para enriquecer o olhar com que agimos como sociedade em relação às novas formas de trabalho que estão surgindo na esteira da crise do capitalismo e do trabalho assalariado, e elas serão cada vez mais frequentes nas próximas décadas.

Por que afirmamos que estamos na presença de uma nova maneira de trabalhar? Não é a primeira vez na história que formas associativas e autogerenciadas foram desenvolvidas para organizar a produção e o consumo; contudo, agora, elas estão surgindo como uma alternativa à ideia e à experiência do trabalho assalariado e dependente, que tem sido dominante em nossa sociedade por muitas décadas. Qual é a *ideia de trabalho* com a qual os alunos são treinados? E quando os adultos dizem que “está faltando trabalho”, o que eles querem dizer? Eles estão pensando no emprego como um dependente de um padrão com um chefe, um cronograma pré-determinado, um salário fixo e, se possível, com alguma estabilidade, cobertura de saúde, férias pagas etc.

Acreditamos que ainda exista hoje uma cultura de associativo generalizado e do trabalho autogerido entre os trabalhadores, sendo que a maioria destes não considera tal atividade como um trabalho possível ou desejável. Mais de uma vez ouvimos de membros de empresas autogestionárias frases como: “deixou o empreendimento porque arrumou um emprego”, referindo-se a um emprego dependente, mesmo que por um curto período de tempo e pouco dinheiro, mas mais sintonizado com as suas expectativas sobre o que é “ter um emprego”.

Por tudo isso, acreditamos que é necessário promover o desenvolvimento de uma nova ideia e uma cultura de trabalho que incluam práticas associativas e autogeridas e que sejam baseadas em conhecimento para realizá-las efetivamente. Todavia, levará muito tempo para que essa nova cultura se desenvolva e não dependa do que cada empresa ou grupo de trabalhadores em particular pode fazer, mas do que é feito no nível de toda a sociedade e também nos níveis educacional, econômico e político. É uma cultura que será construída a partir da prática e da reflexão coletiva, e é um processo que precisa ser apoiado pelo Estado e pelas políticas públicas.

Então, se considerarmos – conceitual e politicamente – que os empreendimentos associativos de trabalhadores autogeridos são organizações socialmente necessárias para que toda a população trabalhadora tenha a possibilidade de acessar o trabalho e satisfazer suas necessidades, a análise da realidade nos mostrará outros critérios de viabilidade ou sustentabilidade que devem ser considerados mais amplos do que os de autossustentabilidade comercial. Fundamentalmente, um claro papel protetor deve ser considerado pelo Estado

para esse tipo de organização, e os recursos que essas empresas obtêm no mercado, além das ações e instituições nos níveis meso e macro que as complementam, permitem ser experiências viáveis.

### 3 ALGUNS ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS

#### 3.1 Empresas associativas de trabalhadores autogeridos

Processos e práticas de associativismo e autogestão entre os trabalhadores resultam na formação de organizações com base nesta forma de organização do trabalho – denominada, aqui, de empreendimentos autogestionados por trabalhadores (EATs). Tais empreendimentos já foram referidos por nós anteriormente e, agora, nesta subseção, buscaremos aprofundar as suas definições.

- 1) São projetos associativos, porque é o agrupamento de dois ou mais trabalhadores de diferentes famílias (podem estar familiarizados com o outro, mas não compartilham o mesmo orçamento para satisfazer as suas despesas básicas) que voluntariamente se unem para realizá-lo de maneira coordenada e sistemática, sob diversas formas organizacionais, legalmente registradas ou não. Essas atividades lhes permitem alcançar objetivos comuns, ligados à reprodução de suas condições materiais de existência.
- 2) São empresas de trabalhadores focadas no trabalho humano, que não surgem da existência de um capital que procura ser valorizado, mas que se originam e se desdobram com base nas capacidades de trabalho de seus membros – o recurso central das empresas. Elas organizam e administram, assim como os outros recursos disponíveis, fatores não essenciais, mas também apoiam, de acordo com seus próprios interesses, a reprodução da vida dos trabalhadores como principal propósito.
- 3) São empreendimentos autogeridos, já que não há neles apenas um proprietário ou um padrão. Nesse sentido, todos os trabalhadores são, coletivamente, proprietários e/ou detentores dos meios de produção, organizando e decidindo, de acordo com certas regras explícitas ou implícitas, de maneira democrática e participativa, os seus empreendimentos.
- 4) São empresas que realizam atividades de produção de bens e serviços, destinados principalmente à venda nos mercados e à renda em dinheiro, embora seja possível que uma parte significativa da produção seja distribuída diretamente entre os trabalhadores, visando ao autoconsumo ou à troca em mercados solidários com moeda social.
- 5) Nessas organizações, práticas e relações sociais são baseadas no reconhecimento de valores, como a solidariedade, a confiança e o pluralismo, tanto dentro do grupo de trabalhadores (conforme manifestado, por exemplo, na distribuição com tendência igualitária do lucro líquido produzido) como no exterior e nas relações com a comunidade da qual fazem parte.
- 6) Finalmente, os EATs são organizações econômicas cujo objetivo e significado último é a reprodução da vida dos trabalhadores e de suas famílias, nas quais os bens adquiridos são encaminhados para a satisfação de suas necessidades e não para a acumulação de lucros e capital.

Esse conjunto de recursos cria um modelo ou tipo ideal de EAT.

Deve ser reconhecido que, na América do Sul e no campo da ESS, existe uma variedade de conceituações que foram propostas para tentar dar conta desse tipo de organização. Entre elas, destacam-se: organizações econômicas populares (Razeto, 1990), empreendimentos econômicos solidários (Gaiger, 2004b) e empresas associativas comerciais (Coraggio e Federico Sabaté, 2010; Silva, 2018).

Entre outros aspectos, em nossa conceituação do EAT, estamos interessados em destacar que se trata de empreendedorismo dos trabalhadores (preferimos não os chamar de empreendedores), não necessariamente de setores pobres, e de empreendimentos cuja racionalidade está intimamente ligada à lógica econômica das unidades domésticas de seus membros; sendo assim, esta é a reprodução estendida da vida de seus membros (Coraggio, 2010).

### 3.2 Breve digressão terminológica: viabilidade ou sustentabilidade?

Neste ponto, gostaríamos de propor uma breve digressão sobre os termos *viabilidade* e *sustentabilidade*, que usamos indistintamente em nosso texto. O que entendemos como viável? E por que sustentável? Qual é a palavra mais apropriada para usar em relação a empresas associativas autogeridas por seus trabalhadores?

Devemos confessar que até agora sentimos uma rejeição em relação ao uso do termo *viabilidade* para este tipo de experiências, talvez devido ao emprego disseminado dessa palavra nos chamados estudos de viabilidade, utilizados para prever o sucesso ou o fracasso de um projeto de investimento baseado no fluxo de receitas e despesas esperado para o futuro, assumindo uma perspectiva capitalista. Em nossa opinião, as iniciativas autogerenciadas pelos trabalhadores não podem ser adequadamente avaliadas a partir dessa perspectiva de “investimento”, e o sucesso ou o fracasso de um projeto desse tipo é o resultado de um processo muito mais complexo e imprevisível antes do início da experiência.

Olhando para a etimologia da palavra, poderíamos encontrar certas dimensões que nos ajudaram a atualizar o seu conceito. A palavra *viabilidade* surge a partir da combinação de duas palavras latinas: *vita*, que se traduz como *vida*; e *bili*, o que é equivalente a *possibilidade*. A questão da possibilidade (e não da certeza) de que uma experiência pode ter vida (ou não) é um ponto de partida mais interessante.

O termo *sustentabilidade* é até agora o mais utilizado nas análises e discussões desenvolvidas no campo da ESS da América Latina nos últimos anos (Coraggio, 2008; 2009; Gaiger 2008; Vázquez, 2010a; 2010b). Se nos voltarmos novamente para a definição do dicionário Michaelis, veremos que *sustentável* se refere ao que pode ser mantido por um longo tempo sem esgotar os recursos ou causar sérios danos ao meio ambiente. Em geral, vemos que boa parte do tempo que esse termo é usado está diretamente relacionado à questão ecológica. Agora, aceitando que o aspecto ambiental é uma dimensão importante para avaliar os empreendimentos dos trabalhadores, não consideramos que seja a questão central na discussão que estamos tentando dar.

Outra definição generalizada que considera algo sustentável é aquela que é capaz de ser armazenada ou replicada por suas próprias características, sem apoio externo ou

sem prejudicar os recursos existentes. Aqui estabelecemos, claramente, uma equivalência entre a ideia de sustentabilidade e a ideia de autossustentabilidade, que é precisamente a ideia dominante no senso comum que queremos discutir. Portanto, a partir de agora, estamos interessados em refletir mais sobre a ideia do *viável* do que a do *sustentável*; mas como a discussão no campo da ESS já foi criada a partir do segundo conceito, propomos essa mudança, por enquanto, de maneira parcial e gradual.

### **4 O DEBATE ACADÊMICO SOBRE A SUSTENTABILIDADE DE EMPREENDIMENTOS ASSOCIATIVOS DE TRABALHADORES AUTOGERIDOS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA SUBSTANTIVA E PLURAL**

#### **4.1 A pluralidade de princípios e instituições da economia substantiva**

Nesta parte do trabalho, queremos contribuir para a discussão sobre os critérios de viabilidade e sustentabilidade, em diálogo com outros autores do campo da ESS da América Latina. Para fazer isso, contamos com a perspectiva da economia substantiva, que afirma que as formas pelas quais uma sociedade pode organizar (e de fato organiza) a economia são diversas (plural).

O conceito substantivo de economia proposto por Karl Polanyi (2011) refere-se ao processo de interação entre os homens e entre si e com a natureza, a partir do qual toda sociedade se organiza para prover as condições materiais que satisfaçam as necessidades de todos os seus membros. Este processo é organizado e estabilizado em cada sociedade por meio da combinação variável de um conjunto de princípios e instituições que orienta o comportamento econômico de indivíduos e grupos (Coraggio, 2009a). Polanyi (2011) postula que em todas as sociedades conhecidas estão presentes, pelo menos, quatro princípios econômicos: reciprocidade, redistribuição, administração interna e troca. Cada um desses princípios é desenvolvido em combinação com certos modelos institucionais: simetria, centralidade, autarquia e mercado, respectivamente.

Fala-se de reciprocidade como um princípio econômico de referência para o intercâmbio entre indivíduos ou grupos que se relacionam entre si a partir de uma posição semelhante (simétrica) como para o seu lugar em uma sociedade (membros de uma comunidade étnica ou territorial, uma associação é feita ou cooperativa etc.). É necessário salientar que a troca recíproca não implica troca de equivalentes, nem simultânea nem diferida no tempo. É o ato de dar algo ao outro, o que é retornado, e não o conteúdo do que é dado. Portanto, o princípio da reciprocidade está intimamente relacionado ao conceito e à prática do presente. O presente – que é dado, em princípio, livre e gratuitamente – pode criar um vínculo social entre quem dá e quem recebe, quem sentirá certa obrigação de retornar.

Redistribuição como um princípio econômico refere-se a um fluxo duplo de bens ou serviços, que são inicialmente entregues de todos os membros de um grupo ou comunidade para um centro (representado por uma pessoa ou instituição, que, por sua vez, geralmente é autoridade ou governo dentro do coletivo); e, em um segundo momento (não necessariamente de imediato), eles são distribuídos novamente entre diferentes membros da comunidade, mas com um critério diferente do qual eles foram

coletados no movimento anterior. Polanyi (2011) observa corretamente que o princípio da redistribuição não pode ser aplicado se não houver centralidade reconhecida por todos os membros de um dado grupo social.

O princípio da administração doméstica consiste na produção para uso próprio. Os gregos chamavam isto de *oekonomia*, do qual a palavra economia é derivada (Polanyi, 2011, p. 101). É a busca e a prática de produzir e armazenar para atender às necessidades dos membros de um grupo fechado, que pode ser uma família, uma aldeia ou localidade, uma comunidade territorial mais ampla, uma região ou uma nação. Está ligada à autossuficiência e à capacidade de uma unidade ser autossuficiente.

A maneira pela qual esses princípios são aplicados é diversa e específica para cada sociedade histórica, que os institucionaliza de acordo com sua atual organização social. As maneiras pelas quais esses princípios e instituições são combinados em cada sociedade também são diversas, sendo algumas predominantes e outras subordinadas ou marginais em uma determinada organização social (Polanyi, 2011).

Enquadrado nessa perspectiva, realizamos uma análise das ideias apresentadas por diversos autores do campo da ESS latino-americana sobre a sustentabilidade de empreendimentos associativos e autogerenciados, e acreditamos que duas principais linhas de argumentação podem ser reconhecidas: *i*) aqueles que afirmam que, para alcançar a sustentabilidade, é necessário fortalecer a capacidade das empresas para competir nos mercados; e *ii*) aqueles que afirmam que a viabilidade das empresas depende do desenvolvimento de instituições e políticas baseadas em outros princípios econômicos: reciprocidade, redistribuição e administração doméstica.

Essa diferenciação analítica entre dois conjuntos não deve esconder o fato de que todos os autores do campo acadêmico da ESS reconhecem o papel fundamental que o Estado e suas intervenções devem desempenhar para viabilizar ou favorecer a viabilidade e a sustentabilidade dos empreendimentos associativos dos trabalhadores autogeridos.

#### 4.2 A sustentabilidade melhorando a capacidade de competir nos mercados

Paul Singer<sup>4</sup> argumenta que os trabalhadores de cooperativas autogeridas são uma forma superior de produção da empresa capitalista e que, se fornecido o apoio estatal necessário para permitir a inserção adequada nos mercados, as cooperativas podem ser competitivas e estabelecer um setor integrado e autossustentável, deslocando até mesmo, gradualmente, as formas capitalistas de produção. Alguns de seus argumentos são os seguintes: conflitos internos são pequenos e/ou podem ser resolvidos de forma aberta e participativa; as informações relevantes fluem por toda a organização; as decisões coletivas são mais precisas porque levam em conta a opinião e a experiência de todos os trabalhadores, entre outras razões.

A extraordinária variedade de organizações que compõem o campo da economia solidária nos permite formular a hipótese de que ela pode ser estendida a todos os campos da atividade econômica. Não há, em princípio, nenhum tipo de produção e distribuição que não possa ser organizado como um empreendimento solidário (Singer, 2007, p. 73).

4. Secretário Nacional de Economia Solidária do Brasil durante as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Singer (2007) esclarece que é necessário que certas condições sejam garantidas para alcançar este resultado. Para o autor, assim como para empresas capitalistas que já têm bases de apoio (apoio de outros grupos econômicos, bancos comerciais, cadeias de comercialização etc.), o suporte financeiro, comercial e tecnológico é fundamental para as empresas autogeridas que podem ser inseridas de forma mais competitiva nos mercados contra aquelas. É nesse aspecto que Singer (2007) enfatiza a exigência da ação promotora indispensável por parte do Estado. Uma vez que essa estrutura pública de promoção e apoio tenha sido alcançada (o que oferece uma *base de apoio*), a condição fundamental para a sustentabilidade seria a capacidade de autogeração de renda pelas empresas com base em sua inserção comercial.

Enquanto isso, Luiz Inácio Gaiger<sup>5</sup> afirma, em várias de suas obras, que as empresas de economia solidária só podem ser consideradas viáveis e alternativas se conseguirem tirar proveito do potencial produtivo do trabalho associativo e autogerido, tanto em sua organização e relações internas quanto em suas ligações com atores e instituições externas (Gaiger, 2006; 2007; 2008). Além disso, esse autor estimula a reflexão sobre empreendedorismo dentro do trabalho associativo e autogestionário e propõe que o debate deva ser feito a partir de uma abordagem diferente do habitual, ou seja, como organizações econômicas alternativas precisam inovar nesse campo por meio de um estilo de empreendedorismo próprio, de natureza participativa e democrática (Gaiger, 2008, p. 63). Empreendedorismo, que geralmente é considerado como um atributo individual, em empreendimentos associativos pode ser um atributo coletivo.

Gaiger ainda levanta a necessidade de promover ativamente o desenvolvimento dessa capacidade empreendedora, pois ele estima que não será gerado espontaneamente. Para isso, afirma que é fundamental conhecer e saber aproveitar as “virtudes da comunidade de trabalho”, para que esse potencial se traduza em resultados concretos. Sinteticamente, sustenta que: a cooperação no trabalho multiplica a capacidade individual de cada trabalhador; as decisões coletivas levam a resultados mais eficientes; o compartilhamento de informações e conhecimentos estimula a inovação e reduz os custos de transação; e a confiança e o senso de pertencer a um projeto comum estimulam e motivam adicionalmente. É nesse sentido que este autor afirma que “a dimensão empreendedora é inseparável da dimensão solidária do empreendedorismo” (Gaiger, 2008, p. 62).

A possibilidade de que estas organizações possam se tornar sustentáveis é exercida pela capacidade de cada um aproveitar o potencial de suas relações de trabalho baseadas na cooperação e na solidariedade, de modo que:

o diferencial decisivo para o sucesso das empresas é sua capacidade de reconciliar suas relações de trabalho com os imperativos da eficiência, a fim de converter sua própria cooperação no feixe-mestre de uma nova racionalidade. Nestas circunstâncias, os resultados dependem em grande medida das virtudes do trabalho associado, em busca da sobrevivência do empreendimento e em favor dos próprios produtores. Solidarismo e cooperação no trabalho, uma vez internalizados como prática diária, encorajariam fatores adicionais de eficiência, em benefício do empreendedorismo (Gaiger, 2006, p. 5).

---

5. Pesquisador que coordenou os estudos mais abrangentes em projetos de economia solidária, em que mais de 22 mil empreendimentos foram pesquisados em vários estados do Brasil.

Em suma, ambos os autores levantam a necessidade das empresas de trabalhadores autogeridos melhorarem suas capacidades produtivas e competirem com sucesso nos mercados. Para isso, afirmam que há muito a melhorar dentro de cada empreendimento, mas não deixam de apontar que o papel do Estado é fundamental, apoiando e promovendo essas iniciativas desde o início, até que elas tenham a capacidade de se sustentar com sua própria renda.

Em certo contraste com essas propostas, o argentino José Luis Coraggio discute a relevância de buscar o sucesso comercial como forma de alcançar a sustentabilidade desse tipo de experiência, enfatizando que esse objetivo não depende apenas dos esforços ou dos resultados de cada um desses empreendimentos e dos trabalhadores que os compõem. Ele acredita que a sustentabilidade microeconômica de uma empresa não pode ser avaliada sem incorporar o contexto socioeconômico, cultural e político, ou melhor, sem trabalhar na construção e modificação do mesmo contexto. Em geral, argumentamos que é ilógico pensar em alcançar outra economia por meio do individualismo metodológico (cada empreendimento deve ser viável e, por agregação, toda a economia social acabaria sendo assim). A mudança do contexto estrutural é uma condição para a viabilidade e a sustentabilidade de iniciativas específicas. Sem construir um contexto meso-socioeconômico consistente, é improvável que sustente os empreendimentos desse novo setor (Coraggio, 2008, p. 52).

Coraggio constrói uma crítica da ideologia mercantilista que reduz o problema da sustentabilidade econômica de cada projeto para a sua capacidade de competir e internalizar as regras do mercado “com sucesso”, privilegiando como fator determinante a possibilidade de gerar um excedente, definido como o equilíbrio saldo monetário favorável entre receitas e despesas. Por um lado, argumenta que, se esse equilíbrio monetário favorável do empreendimento é alcançado a partir do sacrifício da qualidade de vida de seus trabalhadores, ele está enfrentando uma irracionalidade material. Por outro lado, se o que se busca é construir uma atividade econômica não governada pela acumulação privada de capital, mas pela reprodução ampliada da vida de todos, é ilógico que seja a capacidade de competir nos mercados atuais (dominada pela racionalidade capitalista) o que determina o que produzir, como fazê-lo, quem o produz e para quem é produzido. Do seu ponto de vista, alguns argumentos não têm suficientemente crítica do mercado capitalista e a lógica que implica olhar (Coraggio, 2007, p. 26).

## **5 CONSTRUIR A VIABILIDADE BASEADA NO DESENVOLVIMENTO DE INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS APOIADAS EM OUTROS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS: RECIPROCIDADE, REDISTRIBUIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO INTERNA**

José Luis Coraggio afirma que, a fim de aplicar uma abordagem consistente com a sustentabilidade, que neutraliza a idealização da empresa comercial em um mercado perfeito, a teoria crítica da economia social deve desenvolver critérios de sustentabilidade socioeconômica. Nesse sentido, estes critérios devem ter como base o conceito de ESS em um processo de transição, que admite a forma de aparentes “subsídios” econômicos generalizados (educação, formação, isenção de impostos, sistemas de saúde etc.) do princípio da redistribuição progressiva pelo economia pública, bem como as contribuições



de trabalho ou outros recursos (trabalho voluntário, redes de ajuda mútua, uso de habitação para produção etc.) muitas vezes baseadas em relações recíprocas e não computadas como custos (Coraggio, 2009b, p. 357).

Coraggio assegura ainda que a sustentabilidade dos projetos de cooperação vai depender de várias circunstâncias, incluindo as capacidades dos trabalhadores no nível micro, mas, em maior medida, vai depender do Estado para produzir, distribuir e entregar, eficazmente, – como o direito de todos os cidadãos – o acesso desmercantilizado a uma quantidade e qualidade de bens públicos que promovem: *i*) em geral, a reprodução da vida das pessoas na sociedade, em áreas como educação, saúde, habitação, segurança social e pessoal, acesso à justiça, política fiscal e redistributiva, direito de participar na gestão pública etc.; e *ii*) em particular, o desenvolvimento e a consolidação das formas de produção, a distribuição e o consumo baseados no associativismo e no trabalho autogestionário, o acesso ao conhecimento científico-tecnológico, a implementação de normas legais e administrativas que reconhecem e promovem, canalizando o poder de compra para este setor, o financiamento adequado para este tipo de negócio, as informações sobre os benefícios sociais e ambientais e os danos por trás de cada tipo de produção, a regulação social e política de mercado contra o poder dos monopólios etc. (Coraggio, 2008; 2009b).

Somente nesse contexto – e não em todos os casos e em todas as circunstâncias –, se poderia esperar que os projetos supram seus gastos com rendimentos obtidos no mercado, porque, do ponto de vista da economia substantiva, os empreendimentos econômicos podem não ter benefícios em sentido estrito e ainda ser economicamente justificáveis (Coraggio, 2009b, p. 358).

A viabilidade das empresas da ESS depende então: *i*) das capacidades e disposições dos trabalhadores à cooperação no nível micro; *ii*) das disposições para cooperar e coordenar com unidades microeconômicas (nível meso); *iii*) do contexto socioeconômico e cultural (distribuição e organização dos recursos, funcionamento dos mercados e definição de necessidades legítimas); e *iv*) da existência de um Estado político propício (Coraggio, 2008, p. 46). As duas primeiras condições implicam um desenvolvimento das habilidades empreendedoras enfatizadas na seção 4. As duas últimas condições dependem da correlação de forças políticas e sociais nas nossas sociedades, e, portanto, das capacidades culturais e políticas dos trabalhadores e de um conjunto de movimentos sociais de construir alianças para que possam lutar.

Outra dimensão importante que considera Coraggio é o tempo: capacitação, desenvolvimento de produto, adoção de técnicas adequadas, melhor integração nos mercados; estes são processos que requerem anos de maturação, muitas vezes maiores do que alguns programas estabelecem como desejáveis. É preciso tempo para novos empreendimentos adquirirem sustentabilidade, e isso justificaria um período de incubação subsidiado (Coraggio, 2008, p. 53). Nos termos de Gaiger, o desenvolvimento do empreendedorismo necessário requer longos períodos de aprendizado em um contexto protegido. Este raciocínio poderia indicar que, no curto prazo, se as empresas não atingirem rendimentos mais elevados do que os seus custos (como acontece), então

as políticas de promoção devem fornecer um maior apoio e subsídios, sustentados ao longo do processo.

Outras contribuições a serem consideradas nessa linha são aquelas que se propõem institucionalizar estratégias baseadas no princípio da administração interna e no modelo de autarquia, enfocando menos a competitividade das empresas *versus* as empresas de capital, e mais a construção de sistemas locais de atividades produtivas articuladas, relativamente autárquicas, orientadas para a satisfação das necessidades das comunidades. Um dos autores que mais claramente propõe essa alternativa é Franz Hinkelammert (1999), que afirma que um desenvolvimento generalizado só é possível intervindo nos mercados, para que quem perde na competição não seja condenado à morte. Por este motivo, o perdedor da competição tem o direito de se proteger, mas isso pressupõe um novo protecionismo, diferente do clássico. Tem de acontecer dentro da sociedade e não simplesmente em suas fronteiras políticas externas. Tem de permitir e promover sistemas locais e regionais de divisão do trabalho, os quais, tanto quanto possível, estão desconectados da competição de empresas capitalistas orientadas pela acumulação de capital. Isso pode ter as mais variadas formas: da proteção de formas tradicionais de produção que ainda sobrevivem hoje à reconstituição de formas de produção simples de mercadorias em setores urbanos (Hinkelammert, 1999, p. 11).

Por sua vez, Susana Hintze (2010) considera necessário o atual desenvolvimento de uma reprodução do sistema público de trabalho associativo e autogerido. Bem como o Estado de bem-estar do pós-guerra construiu um sistema público de força de reprodução trabalho complementar salário (Topalov, 1979), Hintze levanta a necessidade de o Estado intervir decisivamente na hora de construir um novo setor da economia que favorece a reprodução da sociedade em tempos de crise. Essa intervenção não deve operar apenas no nível micro, promovendo o empreendedorismo para acessar o mercado, além disso, a principal condição de sustentabilidade de um novo setor da ESS seria que o Estado garantisse a reprodução da vida dos trabalhadores e das organizações que estão experimentando na construção dessas novas formas de fazer economia. Ou seja, ao pensar em sustentabilidade, dois níveis devem ser sempre levados em conta: o da reprodução das organizações do ESS (as empresas) e a da reprodução dos sujeitos que trabalham nessas organizações (Hintze, 2010).

A proposta de Hintze é reformar e reorientar os sistemas e as políticas de seguridade social de uma forma que inclua e proteja os trabalhadores autogeridos por meio de esquemas redistributivos, e não apenas empregados formais por meio de esquemas contributivos. O desafio central colocado por Claudia Danani vai na mesma direção:

*en el siglo XXI la seguridad social enfrenta un reto principal que atraviesa todas sus perspectivas: el de proveer garantías y certidumbres a los más amplios sectores de la población, en condiciones de accesibilidad y calidad compatibles con la capacidad de satisfacción de necesidades de las sociedades modernas. En este aspecto, la seguridad social constituye un problema central para la economía social y solidaria, como conjunto de prácticas que pugnan por una economía institucionalizada de manera más solidaria, con predominio de los principios de reciprocidad y redistribución progresiva por sobre el de mercado (Danani, 2009, p. 336).*

É claro que essas políticas só podem ser realizadas se o grupo de trabalhadores e suas organizações conseguirem construir uma força social e política suficientemente poderosa nessa direção, o que reforça a ideia de que a busca pela sustentabilidade tem um alto componente de combate, política cultural e contra-hegemônica.

Uma contribuição final que gostaríamos de resgatar é de Lia Tiriba (2007), que enfatiza as condições culturais para a sustentabilidade dos empreendimentos de ESS e as necessidades ligadas à capacitação dos sujeitos para sua construção. Ela alerta que o desenvolvimento de uma nova cultura de trabalho (associativa e autogerenciada) requer tempo e recursos suficientes e é por isso que esse processo está diretamente ligado à possibilidade de atuação do Estado nesse campo (Tiriba, 2007).

No que diz respeito ao processo mais específico de transformação cultural, Tiriba ressalta a importância de processos pedagógicos e aprendizagem, a partir da prática produtiva e participativa, para a gradual apropriação pelos trabalhadores dos conhecimentos necessários para o desenvolvimento e o fortalecimento de seus empreendimentos. No entanto, este espaço para a produção de conhecimento no trabalho deve ser entendido como, em um sentido mais amplo, uma nova cultura de trabalho, que não é produzida apenas no espaço de produção, mas também nos vários espaços e redes que constituem o assunto (Tiriba, 2007, p. 201). Nessa linha, levanta-se a necessidade de integrar e redirecionar a transformação do sistema de educação formal a partir dessa proposta, bem como fortalecer e articular os processos de educação popular e de formação permanente (Tiriba, 2000).

### 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste estudo, nos perguntamos sobre a viabilidade e a sustentabilidade de empresas associativas de trabalhadores autogeridos, a partir de suas dificuldades para competir com sucesso em mercados dominados por grandes empresas capitalistas.

Propusemos que as respostas do *sensu comum* condicionam a sustentabilidade ao sucesso no mercado de cada experiência no curto prazo. Além disso, caracterizamos essa perspectiva hegemônica como autossustentabilidade comercial e argumentamos que essa visão pode e deve ser problematizada, considerando a relevância social dessas experiências impulsionadas pelos trabalhadores em um contexto de crise salarial do emprego e o capitalismo como sistema global, onde se revela que nem mesmo as grandes empresas multinacionais são *autossuficientes*, mas dependem do apoio e do subsídio do Estado.

Acreditamos que as questões que levantamos na seção 2 encontram possíveis respostas nos argumentos apresentados no restante deste artigo, especialmente na seção 3. Lá analisamos diferentes contribuições do campo acadêmico da ESS da América Latina sobre as condições de viabilidade e sustentabilidade das experiências de trabalho associativo e autogerido. Tendo organizado este debate com base nos princípios econômicos plurais postulados pela perspectiva da economia substantiva, consideramos ter argumentos suficientes para confrontar o conceito de autossustentabilidade e pensar este problema a partir de uma perspectiva de viabilidade ou sustentabilidade plural.

Isto significa reconhecer a pluralidade de princípios (reciprocidade, redistribuição, gestão doméstica e câmbio de *commodities*), a pluralidade de níveis (micro, meso e macro) e de dimensões (sociais, econômicas, culturais e políticas) que fazem a viabilidade e a sustentabilidade dos empreendimentos associativos de trabalhadores autogeridos. Essa perspectiva plural pode ser traduzida na prática em um conjunto complexo de estratégias, políticas e recursos que convergem para a reprodução dessas organizações e dos trabalhadores que as compõem.

Não negamos a necessidade de desenvolver as capacidades empreendedoras dessas organizações e, assim, melhorar sua capacidade de produzir e competir com maior qualidade e eficiência nos mercados. Mas acreditamos que sua viabilidade também é desempenhada em grande parte na capacidade de construir relações favoráveis de força para promover políticas de promoção e proteção de experiências associativas e autogeridas, baseadas em outros princípios e instituições.

O que se propõe é o aumento da discussão sobre a legitimidade do subsídio estatal para projetos cooperativos autogestionados para seus trabalhadores. Nos países da América do Sul, nos últimos anos, políticas de promoção pública foram estabelecidas para subsidiar projetos, fornecendo máquinas e insumos para iniciar a produção. Nossa posição é que esses subsídios, além de legítimos e necessários, são insuficientes. Muitas necessidades dessas empresas não podem ser cobertas com estas pequenas subvenções ou sua renda de negócio no curto prazo, ou seja, manter espaço e instalações para o desenvolvimento de atividades produtivas e/ou comercial adequadas, meios de transporte para matérias-primas e produtos acabados para os mercados, conhecimento e meios tecnológicos que lhes permitam produzir com maior qualidade e capacidade para competir, os custos ligados à publicidade e à comercialização de seus produtos etc.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, A. L.; VÁZQUEZ, G. Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos. **IIED**, Buenos Aires, v. 61, n. 1, feb. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2khUAos>>. Acesso em: 4 set. 2019.

CORAGGIO, J. L. La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. **Revista Otra Economía**, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2khW564>>. Acesso em: 4 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Polanyi y la Economía Social y Solidaria en América Latina. *In*: CORAGGIO, J. L. (Org.). ¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo. Buenos Aires: CICCUS, 2009a.

\_\_\_\_\_. Sostenibilidad. *In*: CATTANI, A.; CORAGGIO, J. L.; LAVILLE, J. L. (Orgs.). **Diccionario de la otra economía**. Colección lecturas sobre Economía Social. Buenos Aires: UNGS, 2009b.

CORAGGIO, J. L.; FEDERICO SABATÉ, A. **Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad**. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2010.

DANANI, C. Seguridad Social. *In*: CATTANI, A.; CORAGGIO, J. L.; LAVILLE, J. L. (Orgs.). **Diccionario de la otra economía**. Colección lecturas sobre Economía Social. Buenos Aires: UNGS, 2009.

GAIGER, L. I. As emancipações no presente e no futuro. *In*: GAIGER, L. I. **Sentido e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004a.

\_\_\_\_\_. Emprendimientos económicos solidarios. *In*: CATTANI, A. D. (Org.). **La otra economía**. Colección lecturas sobre Economía Social. Buenos Aires: Altamira, 2004b.

\_\_\_\_\_. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 2, p. 513-545, 2006.

\_\_\_\_\_. A outra racionalidade da economia solidária. Conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 79, p. 57-77, dez. 2007.

\_\_\_\_\_. A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário. **Revista Otra Economía**, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2lwYMAO>>. Acesso em: 4 set. 2019.

HINKELAMMERT, F. **El huracán de la globalización**. San José de Costa Rica: DEI, 1999.

HINTZE, S. **La política es un arma cargada de futuro**: la economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2010.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

RAZETO, L. Economía de Solidaridad y Organización Popular. *In*: RAZETO, L. (Org.). **Organizaciones económicas populares, mas alla de la informalidad**: trabajos sobre el Seminario de Economía Popular. Buenos Aires: Servicio Cristiano de Cooperación, 1990.

SILVA, S. P. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2361). Disponível em: <<https://bit.ly/2IDluHj>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SINGER, P. Economía Solidaria: un modo de producción y distribución. *In*: CORAGGIO, J. L. (Org.). **La economía social desde la periferia**: contribuciones latinoamericanas. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira, 2007.

TIRIBA, L. **Economía popular y movimientos populares (y una vez más, el trabajo como principio educativo)**. 2000. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Pedagogía (s) de la producción asociada: ¿hacia dónde camina la economía popular? *In*: CORAGGIO, J. L. (Org.). **La economía social desde la periferia**. Contribuciones latinoamericanas. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira, 2007.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista**. Ciudad de México: Editorial Edicol, 1979.

VÁZQUEZ, G. **La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados**: perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina, 2010a. Disponível em: <<https://bit.ly/2jYx8Mz>>. Acesso em: 4 set. 2019.

\_\_\_\_\_. El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 2, n. 18, 2010b. Disponível em: <<https://bit.ly/2ksC50s>>. Acesso em: 4 set. 2019.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RAZETO, L. **Los caminos de la economía de solidaridad**. Buenos Aires: Editorial Lumen Humanitas, 1997.



# DIGITALIZAÇÕES DE MOEDAS SOCIAIS BRASILEIRAS E DESAFIOS DE GOVERNANÇAS COMUNITÁRIAS: OS REQUISITOS, OS CÓDIGOS E OS DADOS

Luiz Arthur S. Faria<sup>1</sup>  
Fernando G. Severo<sup>2</sup>  
Henrique L. Cukierman<sup>3</sup>  
Eduardo H. Diniz<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO: UMA PRÉ-HISTÓRIA DO E-DINHEIRO MUMBUCA

Este artigo é parte do acompanhamento, pelos autores, das digitalizações das chamadas moedas sociais no Brasil – ou seja, das diferentes maneiras de transformar as materialidades de papéis-moeda que circulam desde o início dos anos 2000 em territórios brasileiros relativamente pequenos, como um bairro ou um município, de tal forma que passem a circular por meio de cartões, aplicativos para celular etc. Relatamos aqui em especial aspectos da corrente implantação da plataforma digital E-dinheiro, na rede que reúne mais de uma centena de bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs), que compartilham versões de metodologia de moeda social desenvolvida pelo pioneiro Banco Palmas do Ceará. Os BCDs têm no microcrédito e na moeda social suas principais ferramentas para manter as riquezas de uma comunidade: com estas, a metodologia propõe diversificar a produção local e adotar instrumento de estímulo ao consumo local, a saber, uma moeda pareada com o real (um pra um).<sup>5</sup> Acompanhamos mais fortemente tal processo desde 2013, e destacaremos aqui principalmente a interação com o Banco Comunitário Popular de Maricá – ou Banco Mumbuca, em referência à moeda social digital que circula no município de Maricá, RJ – e com o Banco Palmas, pioneiro da rede de BCDs e situado em Fortaleza-CE.

1. Pós-doutorando pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Departamento de Tecnologia e Ciência de Dados (TDS) e doutor pelo Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (HCTE/UFRJ). *E-mail*: <luizart@gmail.com>.

2. Doutorando do Programa de Engenharia de Sistemas e Computação (Pesc) do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da UFRJ. *E-mail*: <severo@cos.ufrj.br>.

3. Professor do Pesc/Coppe/UFRJ e do HCTE/UFRJ. *E-mail*: <hcukier@cos.ufrj.br>.

4. Professor do TDS e da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da FGV. *E-mail*: <eduardo.diniz@fgv.br>.

5. Para uma análise mais aprofundada da atuação dos BCDs no território brasileiro, ver Silva (2017).

Antes de tratarmos da rede da mumbuca, chamamos atenção para os conceitos de pluralidade monetária e recursos comuns (*commons*). Estes importam para entendermos de que formas as chamadas moedas sociais digitais podem (re)configurar novos arranjos locais, ou, se quisermos, novos mercados (de produção, consumo e trabalho). No campo da antropologia da economia, Hart e Ortiz (2014, p. 466, tradução nossa) entendem que Karl Polanyi e Marcel Mauss conferem múltiplos significados ao dinheiro. Mauss afirma que “a liberdade, a justiça e a pessoa somente podem ser entendidos em meio a arranjos monetários específicos, que nos dão nossas diversas identidades sociais”. Por sua vez, Polanyi associa as “moedas de uso geral” (*all purpose money*) às sociedades modernas, e as “moedas de usos específicos” (*special purpose money*) às “sociedades antigas, nas quais diferentes objetos são utilizados para diferentes usos da moeda” (Dissaux e Fare, 2017, p. 8, tradução nossa).

Contudo, segundo os autores, um dos limites da abordagem polanyiana é considerar que as sociedades modernas não conhecem a *special purpose money* (Dissaux e Fare, 2017). Para superar esse limite, Dissaux e Fare (2017) aderem à ideia de pluralidade monetária, tanto no sentido dos usos monetários diferenciados (Zelizer, 2005) quanto pela existência “de formas e de moedas diversas – como as moedas associativas” (Dissaux e Fare, 2017, p. 9, tradução nossa). Essa abordagem corrobora com “a ideia segundo a qual as moedas são construídas por Estados [ser] contradizida por muitos estudos sobre a proliferação de instrumentos monetários produzidos por outros corpos” (Hart e Ortiz, 2014, p. 473, tradução nossa).

É nesse quadro que seguimos as experiências dos BCDs no Brasil. Na noção de pluralidade monetária, alguns autores relacionaram a experiência brasileira com a categoria dos *commons* (Hudon e Meyer, 2016):

um conjunto de práticas institucionais (...) que respondem ao princípio segundo o qual um grupo mais ou menos amplo se envolve em uma atividade coletiva produtora de bens tangíveis ou intangíveis, colocados à disposição dos *commoners* ou de uma coletividade maior, segundo regras democráticas de auto-organização (Laval, 2016<sup>6</sup> *apud* Dissaux e Fare, 2017, p. 2, tradução nossa).

Fare e Dissaux (2017, p. 13, tradução nossa) acrescentam que “se o comum não existe naturalmente, são as práticas sociais que se estabelecem no entorno de um recurso que permitem instituí-lo como tal” – ou seja, enquanto recurso comum. Para contribuirmos nesse debate, à luz da experiência brasileira dos BCDs, consideramos aqui um diálogo com o campo dos estudos de ciência, tecnologia e sociedade (CTS): esses estudos fornecem ferramentas para combater as ideias tanto do determinismo tecnológico quanto do social. Isto é, questionamos aqui a possibilidade de separarmos, de um lado, as “práticas sociais” enunciadas pelas propostas brasileiras – e conectadas à ideia da moeda como um *commons* – e, de outro, as materialidades presentes em processos de digitalização, em que diferentes atores não humanos estão em jogo.

6. Laval, C. Commun et communauté: un essai de clarification sociologique. *SociologieS*, 19 Oct. 2016. (Dossiers des commons au commun: un nouvel horizon sociologique?).



Tais observações importam para investigar os BCDs, que se conectam com categorias como a da autonomia de determinada coletividade, constituindo relações entre “soberania monetária” e “soberania política”, colocando em prática “soberanias imbricadas” (Dissaux e Fare, 2017, p. 12). Em especial, importam para examinar como se manifesta essa autonomia de forma imbricada às materialidades inerentes aos processos de digitalização pelos quais a rede de BCDs vem passando nesta década. O caso atual de maior movimentação monetária é o da mumbuca: a moeda de Maricá teve seu início na gestão do então prefeito da cidade Washington Luiz Cardoso Siqueira (Washington Quaquá), já sob a forma de um cartão magnético, justificado pela prefeitura pela preocupação com a segurança da moeda (Faria, 2018). Nesse município, as práticas de autonomia e mediação – que permeiam a rede de BCDs e das quais falaremos adiante – depararam-se com um artefato até então desconhecido: as máquinas de leitura dos cartões magnéticos, geridas pela empresa Vale Shop. Joaquim Melo, fundador do Banco Palmas (BCD contratado para a implantação da Mumbuca), revelava incômodo com o fato de as comunidades pobres – na quais os BCDs estão – não deterem a tecnologia de como produzir as “maquininhas” – como ele próprio chama as máquinas utilizadas para ler os cartões da mumbuca.

A rede com os cartões e as maquininhas estabeleceu-se entre 2013 e 2017 em Maricá, como uma infraestrutura de pagamento (eletrônico) de benefícios sociais a 14 mil famílias do município, no valor aproximado de R\$ 100,00 mensais. Tal estabilização se deu ancorada na disseminação do uso dos cartões magnéticos por populações das periferias urbanas brasileiras, apesar dos indícios iniciais de desconfiças dos comerciantes com os políticos locais (Faria, 2018). Em paralelo à cena maricaense, o Banco Palmas experimentava outras possibilidades de digitalização de sua moeda (Diniz, Cernet e Albuquerque, 2013). Na mais promissora destas, uma pequena empresa de Brasília denominada MoneyClip planejava colocar em circulação uma plataforma de pagamentos eletrônicos para a periferia (Bosco, 2016). Segundo um dos proprietários dessa empresa, João Bosco (2016), duas coincidências atravessaram seu caminho: a “revolução” da lei brasileira de pagamentos eletrônicos (Lei nº 12.865/2013), que teria quebrado o monopólio das entidades financeiras sobre os serviços financeiros no Brasil; e, em 2014, a parceria com o Banco Palmas, algo não planejado por quem “nunca tinha ouvido falar em moedas sociais e bancos comunitários”.

A parceria selada entre Banco Palmas e MoneyClip consistia em que 2% de todas as transações comerciais efetuadas na plataforma, chamada E-dinheiro, seriam cobrados dos comerciantes locais – associados aos BCDs – e divididos entre o MoneyClip e o banco comunitário: 1% remuneraria a empresa – pelo desenvolvimento, monitoramento e suporte ao uso do aplicativo – e 1% ficaria para o BCD ao qual o comerciante estivesse vinculado. Além disso, qualquer saque – ou seja, operação em que um comerciante ou um morador troca moeda eletrônica por reais – também seria taxado em 1%, que ficaria para o banco (Bosco, 2016). A circulação digital da moeda localmente apresentaria assim ligeiras, mas significativas, diferenças em relação à sua versão em papel: permitiria aos BCDs sonharem com autonomia financeira, antes impossibilitada pelo quadro legal brasileiro.

Em 2018, a mumbuca mudou sua infraestrutura, aderindo ao E-dinheiro: saiu a ValeShop e entrou a MoneyClip; saiu o cartão magnético e entrou a plataforma E-dinheiro, cujo protagonista inicial era um aplicativo de celular. Nas próximas seções, trataremos das implicações da adoção dessa plataforma, primeiramente em termos de seus requisitos e usos, posteriormente, de seu desenvolvimento e código-fonte, e, finalmente, de perspectiva que discute a privacidade dos dados que ali circulam.

## 2 “OS SABORES DA TECNOLOGIA” – OU OS REQUISITOS E O USO: DA CULTURA DO CARTÃO ÀS MELHORIAS DO APLICATIVO

No campo da engenharia de *software*, é quase que trivial a importância da etapa de levantamento de requisitos junto ao “cliente”, para que os desenvolvedores transformem tais requisitos em um programa que funcione em um computador, *notebook*, *smartphone* ou *tablet*. Também é bastante conhecida a distinção entre requisitos funcionais (quais serão as principais funcionalidades do *software*?) e não funcionais (facilidade de uso, as diferentes permissões de acesso aos dados, o tipo de licença do *software*, ou, ainda, o número de acessos simultâneos que o sistema deve suportar). Se olharmos para a experiência da moeda social digital mumbuca por esse ponto de vista, podemos começar afirmando que a solução inicial, a do cartão magnético, tratava-se de um “produto de prateleira”, uma solução pronta e, por isso, com pouca abertura para modificações – dito de outra forma, novos requisitos – encomendadas pelo cliente, o Banco Mumbuca e a Prefeitura de Maricá. Vale a pena destacarmos aqui dois pontos: um destes é a característica da mumbuca, quando incorporada no cartão da ValeShop, de permitir apenas “um giro”; ou seja, após os beneficiários receberem seu crédito mensal em mumbucas, quando a moeda passava “às mãos” do primeiro comerciante – em geral, farmácias e pequenos mercados –, esta era automaticamente convertida para reais. Esse requisito, que limitava enormemente a circulação da mumbuca, até mesmo quando comparada a outras moedas da rede de BCDs, se deveu a um receio da prefeitura, e não a uma limitação tecnológica (Melo Neto Segundo, 2016).

Outro ponto que merece destaque da “primeira fase” da mumbuca foi a consequência do requisito estabelecido pela prefeitura local de que a moeda teria a forma de um cartão. Para o público inicialmente atendido (menos de 30% abaixo dos 35 anos) (LabIS, 2018), tal solução se mostrou adequada, na medida em que se percebeu em campo a circulação de uma “cultura do cartão” (Melo Neto Segundo, 2016) na população. Isto é, ainda que com baixa renda, a população demonstrou um costume com o manuseio desse artefato (o cartão): em termos da engenharia de *software*, a solução apresentava boa usabilidade (facilidade de uso). Contudo, quando questionados sobre uma possível mudança tecnológica (do cartão para o *smartphone*), usuários do então “cartão Mumbuca” demonstraram claro desconforto (Faria, 2018). Esse indício parece ter sido captado pelo Banco Mumbuca e pela Prefeitura de Maricá na transição do cartão da ValeShop para a plataforma E-dinheiro, em 2018: além do aplicativo do E-dinheiro, disponível para *smartphones* e então em implantação na rede de BCDs, a mumbuca E-dinheiro entrou em circulação acoplada a um cartão, permitindo uma transição suave para os temerosos beneficiários.

Se em Maricá esse exemplo aponta para importante atenção aos requisitos da tecnologia utilizada, por sua vez, na própria rede de BCDs, coletamos indícios de desafios relevantes no processo de levantamento de requisitos para a plataforma E-dinheiro. Tais indícios passam pela sensação do E-dinheiro ter sido percebido por alguns como algo colocado “goela adentro”, como verbalizado por um dos bancos comunitários – relato de Hosana Gomes (2015), do BCD Preventório, em Niterói-RJ; passam ainda pela manifestação de Sônia Faria (2015), também do Banco do Preventório: “eita, troço complicado”; passam finalmente pela necessidade daqueles que trabalham e constroem os BCDs, de sentir “sabores desta tecnologia [do E-dinheiro]”, como afirmou João Manoel Santos (2018) (“Seu Joãozinho”), do Banco Terra (Vitória-ES). Assim, mapeamos aqui ao menos dois desafios a serem cumpridos na rede de BCDs: um, o de vencer a dificuldade dos mais idosos em manusear o aplicativo E-dinheiro nos *smartphones*; outro, o de incluir grande parcela daqueles que atuam nos bancos comunitários no processo contínuo de definição dos requisitos da plataforma. Tais desafios, vale dizer, não devem ser tratados apenas como “detalhes técnicos” do processo de digitalização das moedas sociais brasileiras, mas enquanto desafios sociotécnicos que colocam em jogo a prática e/ou o princípio dos BCDs na busca pelas chamadas democracias econômicas. Nessa perspectiva, parece-nos fundamental considerar quem está incluído ou excluído da construção dos artefatos; nesse caso, do próprio *software*.

Como já chamamos atenção, os requisitos incluem não somente as funcionalidades do *software*, mas também características como permissões de acesso e tipos de licença (requisitos “não funcionais”). Nesse sentido, de um lado, vale destacar que, talvez pelo pioneirismo do Palmas na realização do piloto com o E-dinheiro, esse BCD parece ter herdado perfis de acesso administrativos à plataforma, acessos esses que outros BCDs da rede não possuem. O uso do E-dinheiro implicava até a escrita deste artigo em uma situação na qual, apesar de cada BCD ter acessos e permissões distintas, algumas funcionalidades somente estavam habilitadas para os usuários administradores globais – uma relativa concentração de poder muito difundida no mundo das tecnologias da informação de comunicação (TICs), porém nova no mundo da rede de BCDs. Ademais, a tradução do *piloto E-dinheiro* – conduzido pelo Banco Palmas em Fortaleza-CE – para o E-dinheiro como plataforma para toda a rede de BCDs manteve apenas uma conta bancária na Caixa Econômica Federal (Caixa), com o objetivo de lastrear todas as moedas sociais digitais da rede. Um indício de tal situação é a necessidade de validações, por parte do Banco Palmas, para algumas das transações entre os usuários e os BCDs – como a funcionalidade para recarregar celulares pré-pagos, com moeda social.

Tal quadro poderia ter sido modificado – e ainda pode ser – com estratégias de gestão menos centralizadas, alternativas à opção do E-dinheiro operar com um *software* funcionando em apenas um servidor, mantido pela hoje MoneyCloud, para toda a rede de BCDs.<sup>7</sup> Tal situação, que pode não ser problemática para aqueles ainda não familiarizados com códigos-fonte e bases de dados, como a maioria dos BCDs, em nosso entendimento propicia riscos a práticas dos BCDs desde seu início; por exemplo, suas autonomias

7. A empresa MoneyCloud foi constituída por parte dos ex-integrantes da MoneyClip.

(Faria, 2018) e a dos territórios onde se encontram. A partir do diagnóstico de que “a comunidade se empobrece por perder suas poupanças locais”,<sup>8</sup> os BCDs vêm apontando ao longo de sua história saídas para a pobreza – como o microcrédito e a moeda social – por vias autonomistas no campo da chamada economia solidária, ainda que com mediações junto ao poder público e sem negar o papel do Estado. Observamos que a autonomia de cada banco fica relativamente modificada com um tipo de digitalização que depende operacionalmente do Banco Palmas – ainda que parcialmente – e da MoneyCloud.

Assim, nesta seção, enfatizamos o caráter sociotécnico de considerar quem está incluído/excluído no levantamento e na definição dos requisitos do E-dinheiro, em consonância com anseios manifestos pelos próprios BCDs por maior abertura da plataforma (Faria, 2018), bem como com as práticas desses bancos relacionadas à autonomia e à democracia econômica. Tal postura aponta também para outra dimensão, da qual trataremos na próxima seção: a dos códigos-fonte do E-dinheiro.

### 3 O DESENVOLVIMENTO E O CÓDIGO: ENTRE A UTOPIA LIVRE E A MEDIAÇÃO PROPRIETÁRIA

Esta seção se baseia em grande medida em vivências durante as duas MumbucHackas de 2018, pretensas “maratonas *hackers*” em que programadores e banco comunitário buscavam reflexões e aprimoramentos na moeda digital mumbuca. Nos eventos, percebemos a colisão de mundos diferentes: aquele de uma pequena empresa de tecnologia da informação (TI) atrelada ao modelo de negócios de *softwares* proprietários; o mundo dos BCDs, composto pela busca por apoio aos produtores locais e por uma economia solidária; e o dos *softwares* livres, permeado pela noção de liberdade individual e por uma certa aversão aos políticos e governos.

No “cruzamento” desses mundos – incorporados aqui por MoneyCloud, rede de BCDs e programadores simpatizantes dos *softwares* livres –, queremos destacar a controvérsia que diz respeito à governança dos códigos-fonte da plataforma digital dos BCDs brasileiros. Nessa dimensão dos *softwares*, importa pensar quem pode ter acesso a suas instruções de funcionamento, os chamados códigos-fonte. Tal permissão – ou não – de acesso à “receita de bolo” do *software* – ou seja, seu código-fonte, é materializada por sua licença, podendo esta transitar entre um *software* aberto/livre (qualquer pessoa treinada na linguagem de programação utilizada pode ler a “receita” do *software*) e fechado/proprietário (caso em que a receita fica de posse somente daqueles que fizeram o *software*). O E-dinheiro foi inicialmente construído pela MoneyCloud, com uma licença proprietária; ao final de 2016, após negociação com a empresa, a rede de BCDs anunciou a compra do *software* (Faria, 2018); contudo, sua apropriação pela rede e a gestão de seu código seguem controversas.

Aqui, é útil retomarmos o conceito já introduzido dos *commons*, para abordar o que chamaremos de utopia das moedas como bens comuns e dos *softwares* como bens comuns. Dessa forma, Dissaux e Fare (2017) enunciam as moedas como bens comuns:

8. Canal Instituto Palmas. Quem se importa: moedas alternativas – O ‘Palmas’. Disponível em: <<https://bit.ly/1NEnRLB>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

[o] desenvolvimento dos bens comuns monetários pode resultar de múltiplos níveis territoriais de tomada de decisão – dos mais territorializados ao global –, combinando igualmente organizações diversas e parcerias (privadas, públicas, comunitárias etc.), supondo assim – mas podendo favorecer – uma capacidade de participação cidadã auto-organizada forte. (...) Por meio das moedas associativas, surgem formas de soberania não estatal baseadas em grupos instituídos da sociedade civil. Esses grupos, então, engendram uma soberania subsidiária que não visa derrubar a soberania monetária nacional, mas sim completá-la em diferentes escalas territoriais. (...) O desafio é, então, reaprender a viver juntos, e o comum (*le commun*) é o meio relevante. A moeda deveria ser o primeiro desses bens comuns (*commons*) a ser construído (Dissaux e Fare, 2017, p. 20-23, tradução nossa).

Por sua vez, entidades do mundo dos *softwares* livres – como as comunidades de desenvolvimento e de uso dos *softwares*, assim como seus próprios códigos-fonte – podem ser pensadas enquanto bens compartilhados com regras de acesso e de uso que dialogam com uma gestão comunitária de recursos. Assim, a implementação da moeda como um *software* traz consigo o estabelecimento de uma comunidade de desenvolvimento de seu código-fonte – outro bem a ser manejado –, em que a licença do *software* pode facilitar ou dificultar sua gestão compartilhada. Talvez seja nesse manejo, o da comunidade de desenvolvimento do *software* do E-dinheiro, no qual se encontra um dos maiores desafios para a rede dos BCDs.

Ao contrário de coletivos da economia solidária produtores de *software*, os BCDs, via de regra, mostraram-se, durante esta pesquisa, relativamente distantes não apenas do funcionamento de um *software* com licença livre, mas também de modelos de negócio em torno desses artefatos. Até mesmo a distinção entre o código-fonte do *software* (sua “receita de bolo”) e o *software* em execução em um dispositivo (“um bolo sendo preparado em determinado forno”) apresentou-se não trivial para os bancos comunitários aqui pesquisados, ainda longe da produção de *software* em seu cotidiano. Questões fundamentais que emergem do desenvolvimento de um *software* (quem pode contribuir com o código, quem define quais contribuições serão ou não incorporadas na versão a ser distribuída, ou quem pode ter acesso ao código-fonte) ainda não faziam parte do dia a dia dos bancos. A surpresa com o “E-dinheiro proprietário”, por parte de outros personagens das finanças solidárias brasileiras, como Pedro Jatobá e Heloísa Primavera (Faria, 2018), contrastaram com uma “mediação pragmática” da rede de BCDs com a MoneyCloud. Tal mediação disponibilizou uma plataforma digital para essa rede; contudo, delegou-se a governança do código a uma empresa fora dos circuitos tanto da economia solidária como dos *softwares* livres.

Consideramos que, no início dessa aposta tecnológica, a licença do E-dinheiro se mostrava relativamente pouco importante para os principais atores dessa história na rede de BCDs, por um lado, pela oportunidade “pronta” trazida pela MoneyCloud e, por outro, porque tais atores não estavam equipados (instrumentalizados) com reflexões e práticas sobre *softwares* e suas licenças. Contudo, a partir do momento em que tais discussões se colocaram – como por Primavera, Jatobá e na primeira MumbucHacka –, o modelo de negócios fechado ancorado em parte na suposta falta de segurança dos *softwares* livres (narrativa da MoneyCloud) ganhou novas possibilidades de governança considerando a utopia dos *softwares* como bens comuns, o que começou a colocar em pauta para os BCDs uma possibilidade de governança mais participativa do código.

Essas possibilidades, mais afeitas às práticas desses bancos relacionadas à autonomia e à democracia econômica, podem ampliar esse ecossistema – sem excluir os programadores da MoneyCloud; por exemplo, incluindo jovens participantes das atividades de inovação e tecnologias dos próprios bancos comunitários – como o PalmasLab – e cooperativas de economia solidária que desenvolvem *softwares* livres.

O estabelecimento de uma possível governança do código-fonte do E-dinheiro que envolva coletivos para além de seus programadores “originais” (da MoneyCloud) – em que poderia inclusive ser avaliado um armazenamento distribuído das transações, com a tecnologia da *blockchain* – é um desafio colocado, mas por ora não priorizado. Contudo, o primeiro esboço de resultado das duas MumbucHackas foi no sentido de começar a analisar os dados da circulação da mumbuca, considerando-se a possibilidade de sua rastreabilidade, com o entendimento mútuo do incremento de transparência e confiabilidade das experiências dos BCDs. Este será o assunto da próxima seção.

#### 4 A PRIVACIDADE E OS DADOS: SONHANDO COM PAINÉIS DE TRANSPARÊNCIA

A importância em mensurar os dados das moedas sociais da rede de BCDs já era vista, por exemplo, em junho de 2016: um *post* de Joaquim Melo informava o uso consolidado de 7.048 operações, R\$ 428.879,83 movimentados, 1.752 usuários, 133 comércios credenciados e vinte municípios atendidos.<sup>9</sup> Como apontavam tais indícios, a métrica do número de usuários ganhou força com a mudança de estratégia para uma sustentabilidade financeira dos BCDs que dependesse menos dos chamados subsídios estatais.

Na primeira MumbucHacka (janeiro de 2018), ainda antes da entrada em operação do E-dinheiro em Maricá, discutiu-se, por exemplo, a concentração de uso da moeda, analisando a pouca mobilidade entre os dez comércios que mais movimentavam mumbuca. Por sua vez, na MumbucHacka de abril desse ano, Joaquim Melo anunciou que o início de circulação da mumbuca na plataforma E-dinheiro já havia possibilitado a arrecadação total de R\$ 33 mil pelo Banco Mumbuca, entre fevereiro e maio de 2018. O entusiasmo apontava para um esboço das tão sonhadas sustentabilidades financeiras dos BCDs. Um cartaz anunciava o lançamento das “Cirandas da Mumbuca”, nas quais esses bancos começariam seu programa de microcrédito a juros zero, financiado exclusivamente com os recursos oriundos da circulação da mumbuca por meio do E-dinheiro. A concessão de crédito finalmente tomava corpo no Banco Mumbuca – após cinco anos de circulação da mumbuca via cartão –, viabilizada com a parceria com a MoneyCloud e incorporando uma metodologia de rodas de conversa (as cirandas, reuniões abertas à participação da população). A arrecadação era uma boa notícia, mas que também aumentava a importância da discussão da transparência dos dados da circulação da moeda e dos destinos de seus frutos.

9. Quadro junho/2016 – plataforma eletrônica Palmas e-dinheiro. Disponível em: <<https://bit.ly/2koKQZq>>. Acesso em: 5 maio 2017.

Por seu turno, após a II MumbuHacka, o Laboratório de Informática e Sociedade (LabIS) da UFRJ<sup>10</sup> produziu um relatório preliminar, com o exame inicial dos dados de janeiro a julho de 2018 da mumbuca E-dinheiro. Pôde-se experimentar algumas métricas potencialmente úteis para os BCDs, o poder público e a comunidade que utiliza a moeda social eletrônica. Foram propostos os seguintes painéis: *faixa etária* – indicando a distribuição de idades entre beneficiários e demais usuários; *dispersão de comércios e beneficiários* – apontando para a localização por bairros; *depósitos (mumbuca entrando)* – ressaltando volumes totais e médias mensais dos depósitos relativos aos programas da prefeitura e àqueles voluntariamente realizados pelos moradores; *fundo BCD e saída MS (mumbuca circulando e saindo)* – descrevendo graficamente, a partir das taxas recebidas pelos BCDs, a evolução mensal de operações como compras nos comércios locais, pagamento de boletos e troca de mumbucas por reais); e *estoque de mumbucas* – comparando saídas e depósitos agregados em mumbuca, mês a mês. Ainda, uma versão do relatório restrita ao BCD propunha adicionalmente os seguintes painéis de visualização para a gestão interna do banco comunitário: *saída relativa e circulação de moeda social*; *consumo e poupança* – incluindo o acompanhamento mês a mês do agregado dos saldos dos moradores; e *concentração de vendas* – permitindo visualizar os comércios que vendem mais, em volume de mumbucas, e os que mais vendem, em número de vendas.

A rastreabilidade da moeda eletrônica dos bancos comunitários permite, assim, pensarmos em traduzir a transparência comunitária para portais digitais de transparência dos bancos comunitários, ainda que armazenada em um banco de dados centralizado.<sup>11</sup> Por um lado, apoiando os próprios BCDs em sua gestão e, por outro, democratizando o acesso às informações de circulação das moedas para as próprias comunidades e as diferentes instâncias de poder público. O exercício do monitoramento da circulação da moeda social eletrônica traduziu as palavras de Cukierman (2018), para quem, com a digitalização, se pode pensar em outro olhar sobre a pobreza e a informalidade, com dados mais amigáveis para os BCDs, o poder público e os usuários das moedas sociais. Vê-se que as materialidades agem também na governança dos dados, tanto nas potencialidades quanto nas limitações: alguns gráficos dos painéis não puderam ser plenamente implementados, pois os dados estudados estavam acessíveis somente pela interface administrativa do E-dinheiro. Tal questão pode ser mitigada com uma mediação com os desenvolvedores do E-dinheiro em direção à ampliação desse “ecossistema” – ao menos para a rede de BCDs –, no sentido de maior abertura dos dados – por exemplo, com ferramentas que permitam consultas mais flexíveis à base de dados da plataforma.<sup>12</sup>

Assim como vimos sob a ótica dos requisitos/uso e a dos códigos-fonte/desenvolvimento, a governança dos dados implica atenção ao que poderíamos chamar de práticas sociais em seu entorno: quais painéis são relevantes? Quais ficariam acessíveis somente aos BCDs?

10. Os autores colaboram com o LabIS/UFRJ. Para mais detalhes, ver o *link* disponível em: <<https://is.cos.ufrj.br/labis/>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

11. Ao contrário, por exemplo, da descentralização embutida em propostas como a das criptomoedas, baseadas na tecnologia *blockchain*.

12. Por exemplo, uma *application program interface* (API).

Quais ficariam disponíveis também ao poder público? A quais informações a comunidade local e os demais BCDs poderiam ter acesso? Mas a governança dos dados deve atentar igualmente para as materialidades do processo: quais instrumentos são disponibilizados para um painel de transparência conectar-se à base de dados que armazena as informações de circulação da moeda digital? Relatórios sob demanda? Interface administrativa? APIs?

Tais definições e mediações dialogam com a busca pela democracia econômica, tão cara aos BCDs: se essa já era uma pauta dos bancos comunitários em relação a questionar o sistema financeiro tradicional e a propor novas estruturas que implicavam mobilizações e participação das comunidades, as digitalizações acrescentaram o desafio de como tratar as TIs do ponto de vista das práticas democráticas. Uma das perspectivas, destacada nesta seção, é a do acesso aos dados e às informações de circulação das moedas – agora rastreadas e registradas em bases de dados.

## 5 CONCLUSÕES

A experiência da plataforma do E-dinheiro na rede de BCDs cumpre dupla tarefa, a de conformar tanto local como nacionalmente novos mercados de meios de pagamento, mercados estes que apresentam como algumas de suas diferenças maior rastreabilidade das movimentações financeiras e relativa facilidade de reprogramação de suas regras. Mostramos aqui que diferentes digitalizações embutem distintos valores, culturas e práticas, além de redistribuírem facilidades e dificuldades, uma destas a dos idosos com o manuseio dos celulares. Nesse ponto, vale destacar que há um desafio a ser cumprido, o de tradução dos “sabores desta tecnologia [do E-dinheiro]” (Santos, 2018) para grande parcela daqueles que atuam nos bancos comunitários, ainda não familiarizados com códigos-fonte e bases de dados. Sem que o mundo das TICs e suas categorias – como *softwares*, livres e proprietários, e bases de dados, centralizadas ou descentralizadas – entre no mundo dos BCDs – e seja por estes compreendido –, os envolvidos nessas experiências não terão outra opção senão delegar a especialistas tarefas como a administração dos dados e o desenvolvimento do *software*. Uma situação problemática no caso de movimento que coloca autonomia e democracia econômica como algumas das práticas que circulam junto a suas moedas.

Nossa pesquisa aponta um primeiro ponto de destaque, válido tanto para a dimensão dos requisitos da plataforma digital, quanto para os códigos-fonte desenvolvidos e ainda para o exame dos dados produzidos pelos rastros das moedas sociais digitais: a necessidade de promover, junto aos atores, dinâmicas formativas, como as MumbucHackas, que propomos chamar Oficinas de Artesanato Monetário. Tais oficinas têm como objetivos desnaturalizar a noção de moeda, apontando para possibilidades de *pluralidade monetária*, e discutir a entrada das tecnologias da informação e comunicação como atores relevantes em redes alternativas de moedas. Tais oficinas podem contribuir significativamente na instrumentalização, no caso brasileiro, da rede de BCDs, em relação às possibilidades do que poderíamos chamar de apropriação ou *tomada de controle* por parte da rede das novas ferramentas de TICs, ou, em outros termos, de avanço no processo de mediação sociotécnica. Essa instrumentalização torna possível a inclusão crescente dos BCDs enquanto protagonistas no próprio projeto/*design* dos requisitos, da análise dos dados e até mesmo dos códigos.



Se no início dos processos de digitalização, o Banco Palmas e a rede de BCDs pareciam pouco instrumentalizados com reflexões e práticas sobre *softwares* e suas licenças, pouco a pouco essa pauta começou a fazer parte de seu dia a dia. Vale lembrar um indício do caminhar desse processo de entendimento das diferentes digitalizações e de seus efeitos: o recente lançamento do cartão E-dinheiro Brasil pela rede de BCDs. Como mostramos, os cartões são artefatos razoavelmente disseminados para práticas financeiras até mesmo por populações mais pobres – em especial, nas periferias urbanas brasileiras –, muito mais confiáveis, por exemplo, que os *smartphones* aos olhos dos mais idosos.

Ainda na dimensão da análise dos dados de circulação, cabe um comentário sobre os efeitos das digitalizações diante das autonomias dos BCDs. Nesse sentido – se comparamos a versão de digitalização proporcionada pelo cartão da Vale Shop em Maricá com aquela via E-dinheiro e MoneyClip, bem como, posteriormente, com o E-dinheiro já tendo os BCDs como seu dono –, verifica-se na última versão avanço na retenção de recursos nos territórios: se a mumbuca/Vale Shop implicava evasão de 3% nos recursos da comunidade (pagos à administradora do cartão a cada compra no comércio local), na mumbuca/E-dinheiro essa evasão diminuiu, ficando restrita aos custos de manutenção da plataforma – custos esses menores, já que o E-dinheiro é de propriedade da rede de BCDs. Ainda, a configuração atual da digitalização das moedas sociais dos bancos comunitários vem permitindo maior autonomia de tais bancos em relação aos entes públicos, a julgar pelo caso de Maricá, na medida em que a circulação da moeda possibilitou em pouco tempo a consolidação de um fundo comunitário autônomo no que concerne à prefeitura – ganhando aqui importância uma transparência digital dos BCDs. Essa maior *autonomia financeira* aparece nos comentários de enquête realizada junto a esses bancos (Faria, 2018) como uma mudança relevante, fruto da digitalização via E-dinheiro, ao lado da necessidade de apropriação da tecnologia, e de fortalecimento dos BCDs como alternativas aos bancos comerciais.

Queremos ainda chamar atenção para a categoria das mediações, termo utilizado por Joaquim Melo para designar negociações possíveis da rede de BCDs com outros atores em determinado momento – afastando-se de ideais, doutrinas e utopias purificadas – e suas conexões com a dimensão dos códigos, abordada neste artigo. A história dos BCDs brasileiros é povoada por mediações, nem sempre bem-sucedidas, que fazem conviver o sistema financeiro com diferentes tipos de comércio local, microempresas como Valeshop e MoneyClip, companhias telefônicas, seguradoras, associações comunitárias etc. No âmbito dos processos de digitalização, talvez o primeiro projeto da rede de BCDs tenha sido o que incluiu atores – muito distintos – como o Banco Palmas, a Caixa, a Mastercard e a Vivo, tendo para o banco comunitário um resultado ruim e uma percepção para o Banco Central do Brasil (BCB) de que “plataformas fechadas (...) não iriam sobreviver e não deveriam ser encorajadas” (Diniz, 2013, p. 15). Por sua vez, no caso de Maricá e do E-dinheiro, as negociações com a MoneyClip configuraram talvez a mediação mais relevante dos processos vivenciados pelos BCDs. A oportunidade trazida pela empresa (digitalização das moedas sociais) teve início com um piloto no Conjunto Palmeiras, sendo posteriormente disseminado na rede de BCDs. De uma parte, a compra do E-dinheiro foi uma conquista dessa rede, no sentido de tornar as moedas sociais

mais robustas, agora traduzidas como meios de pagamento eletrônicos amparados na legislação fiscalizada pelo BCB. Nesse sentido, a avaliação do Banco Palmas, de que o E-dinheiro era a mediação possível para o momento em que a MoneyClip adentrou sua rede, logrou resultados importantes.

Contudo, na esteira das negociações possíveis entre a utopia das moedas como bens comuns e a utopia dos *softwares* como bens comuns, coloca-se o desafio do aprimoramento da comunidade de desenvolvimento do E-dinheiro, agora propriedade da rede de BCDs. À luz da instrumentalização de tal rede, seu diálogo com projetos que ensejam diferentes digitalizações pode entrar para a ordem do dia. Nessa linha, uma possível relativa – e ainda indefinida, até a conclusão desta pesquisa – abertura do código do E-dinheiro conecta-se com questões como os tipos de licenciamento do *software* e os coletivos de produção de *software* que podem contribuir com a plataforma digital adotada (MoneyClip, PalmasLab, cooperativas de *software* livre, *hackatons* etc.).

Apontamos neste breve artigo que novas mediações e traduções se imbricam aos processos de digitalização da moeda social inspirada no trabalho pioneiro do Banco Palmas e adotada no município de Maricá-RJ. Não apenas ali, mas também em toda a rede de BCDs, coloca-se o desafio de aprimorar mecanismos de governança (dos requisitos, dos dados e do código-fonte), “hoje a questão mais complexa” (Melo Neto Segundo, 2018). Por fim, sobre a democracia econômica tão almejada pelos BCDs, cumpre destacar que, se a Constituição brasileira define – em seu parágrafo único do art. 1º – que “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, lidamos aqui com uma história em que as práticas democráticas passam sim por disputar o poder da política institucionalizada, mas passam também pelas mobilizações comunitárias no sentido da gestão de moedas como recursos comuns – encarnadas nas histórias de cada uma das experiências de bancos comunitários brasileiros. Defendemos, adicionalmente, que uma dimensão fundamental da democracia econômica circula pelas linhas de código dos programas instalados nos *smartphones* de Maricá, circula nas bases de dados instaladas nos computadores de Brasília que centralizam os bancos de dados dos BCDs e circula – ou não – no acesso da equipe do Palmas Lab a esses códigos e bases de dados – arenas sociotécnicas em que o “fazer comum” também está em disputa. As histórias recentes dos BCDs mostram de forma clara que cada mediação, cada tradução que acrescenta um novo elemento nessa rede – seja este uma prefeitura, uma empresa, uma universidade, um cartão, um celular ou um *software* – implica novas (re)distribuições de poder.

## REFERÊNCIAS

BOSCO, J. **Sobre o E-dinheiro e a money clip**. Entrevistador: L. A. S. Faria. Brasília, 18 mar. 2016 (Transcrição via Skype).

CUKIERMAN, H. L. **Declaração**. In: MUMBUCHACKA, 2., Maricá, Rio de Janeiro, 19 maio 2018.

DINIZ, E. H. Correspondentes bancários e bancos comunitários de desenvolvimento. In: INSTITUTO PALMAS; NESOL/USP – NÚCLEO DE APOIO ÀS ATIVIDADES DE CULTURA E EXTENSÃO EM ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013. v. 1, p. 75-80.

DINIZ, E. H.; CERNEV, A. K.; ALBUQUERQUE, J. P. **Mobile platform for financial inclusion**: the case of an unsuccessful pilot project in Brazil. [s.l.]: GlobDev, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2jVa8hD>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

DISSAUX, T.; FARE, M. Jalons pour une approche socioéconomique des communs monétaires. **Revue Économie et Institutions**, n. 26, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2knEB8b>>. Acesso em: 22 set. 2017.

FARIA, L. A. S. **Declaração proferida durante o período de vivência de Luiz Arthur Silva de Faria no Banco do Preventório**. Niterói, 2015.

\_\_\_\_\_. **Digitalizações de moedas sociais no Brasil e suas (pré)histórias**: tensões e mediações com Estados, mercados e tecnologias. 2018. Tese (Doutorado) – Programa em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GOMES, M. H. **Declaração proferida durante o período de vivência de Luiz Arthur Silva de Faria no Banco do Preventório**. Niterói, 2015.

HART, K.; ORTIZ, H. The anthropology of money and finance: between ethnography and world history. **Annual Review of Anthropology**, Palo Alto, v. 43, p. 465-482, Oct. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2jVkJGj>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

HUDON, M.; MEYER, C. A case study of microfinance and community development banks in Brazil: private or common goods? **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 45, n. 4, p. 116-133, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2lsuaR2>>. Acesso em: 25 maio 2017.

LABIS – LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA E SOCIEDADE. **Relatório preliminar da circulação da moeda social digital mumbuca desde a adoção do e-dinheiro**. Rio de Janeiro: Pesc/Coppe/UFRJ, jul./ago. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/32eQNIB>>.

MELO NETO SEGUNDO, J. J. **Sobre o Banco Palmas, o E-dinheiro, e o Banco Nacional das Comunidades**. Entrevistador: L. A. S. Faria. Maricá, [s. n.], 1ª nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sobre microcrédito e o E-dinheiro**. Entrevistador: L. A. S. Faria. [s.n.], 11 set. 2018. (Transcrição via WhatsApp).

SANTOS, J. M. **Declaração**. In: ENCONTRO GLOBAL DE BANCOS SOLIDÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO. Fortaleza, Ceará, 6 set. 2018. Acesso em: 10 jun. 2018. Disponível em: <<http://bancossolidarios.global/>>.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2270). Disponível em: <<https://bit.ly/2lV2iFe>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

ZELIZER, V. A. **La signification sociale de l'argent**. Paris: Seuil, 2005.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DINIZ, E. H. *et al.* **Social cryptocurrencies**: blockchain adoption in solidarity finance. [s.l.]: Icis, 2018. (Working paper).

SCIAMMARELLA, N. **Declaração proferida durante evento com secretários da Prefeitura de Maricá**. 27 set. 2018.



# A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Anelize Barbosa dos Santos<sup>1</sup>

Dayvid Souza Santos<sup>2</sup>

Karla Uckonn<sup>3</sup>

Milton Barbosa de Almeida Filho<sup>4</sup>

Leandro Pereira Moraes<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui uma síntese dos resultados apresentados na primeira, segunda e terceira etapas da execução do projeto de combate ao racismo institucional: *A contribuição da economia solidária para sensibilização de gestores públicos*, desenvolvido pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), do governo do estado da Bahia. Tal projeto é fruto de um convênio celebrado entre a Setre e o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, por meio da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Este projeto tem como propósito maior formar gestores públicos municipais e estaduais, no estado da Bahia, sob um olhar territorial de construção e implementação de políticas públicas de combate ao racismo institucional e promoção da igualdade racial, com recorte no trabalho e renda.

Embora ainda esteja em execução, o projeto vem apresentando resultados consistentes no que tange à articulação entre diferentes setores sociais (saúde, educação, segurança pública, trabalho e assistência social) no enfrentamento ao racismo institucional, a partir do diálogo e da constituição de redes solidárias.

1. Graduada em administração pela Fundação Visconde de Cairu, MBA em gestão de pessoas e comportamento organizacional pelo Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge). *E-mail*: <anelize.santos@setre.ba.gov.br>.

2. Graduado em administração e especialista em gestão do desenvolvimento territorial pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em engenharia industrial pela Escola Politécnica da UFBA. *E-mail*: <dayvid.santos@setre.ba.gov.br>.

3. Graduada em ciências biológicas pela UFBA, MBA em ludicidade e desenvolvimento criativo de pessoas pela Unyahna e mestranda em desenvolvimento e gestão social pelo programa Profissionalização em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS) do CIAGS/UFBA. *E-mail*: <karla.uckonn@setre.ba.gov.br>.

4. Superintendente de economia solidária e cooperativismo da Bahia. *E-mail*: <milton.almeidafilho@setre.ba.gov.br>.

5. Professor de economia da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail*: <lpmorais@gmail.com>.

Para tanto, este artigo está subdividido em três etapas: a primeira, trata da institucionalização da economia solidária na Bahia; a segunda, da economia solidária como política pública de promoção da igualdade racial na Bahia; a terceira, descreve a experiência de execução do projeto.

## 2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA BAHIA

A partir da década de 1980, o Brasil vivenciou um período de mudanças na sua economia. O surgimento de novas tecnologias ressignificou o trabalho e patrocinou o aumento de uma massa de desempregados. O quadro se agravou após os anos 1990, com a precarização do emprego, o crescimento de ocupações não assalariadas e de trabalhadores sem carteira. Diante desse cenário, diferentes atores iniciaram um novo jeito de se fazer economia. Essa nova forma passa pela valorização de princípios norteadores, como solidariedade, autogestão, cooperação e democracia.

Autores como Singer (2002), Mance (2002), Kraychete (2007) e França (2001) sintetizam que na economia solidária o relacionamento entre os integrantes dos empreendimentos solidários se difere significativamente das empresas capitalistas. Nos empreendimentos solidários, as regras de convivências são definidas por todos os envolvidos, cada componente assume compromissos e responsabilidades, e são essas regras que definem o funcionamento e a gestão desses empreendimentos.

Dessa forma, em vez da existência de acúmulo de capital, o excedente do processo produtivo é reinvestido solidariamente no financiamento de outros empreendimentos solidários, aumentando a oferta de bens e serviços, estendendo a rede de trabalhadores e consumidores, proporcionando o melhor viver daqueles que se aliam à produção e ao consumo solidário (Mance, 2002).

No Brasil, as primeiras experiências de políticas públicas de economia solidária surgiram no governo Lula, com advento da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em 2003, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a partir da publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e do Decreto nº 4.764 (Silva, 2018).

Na Bahia, a institucionalização da economia solidária ocorreu em 2007, com a criação da Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo (Sesol), por meio da Lei nº 10.549/2006 (Estado da Bahia, 2006a), órgão vinculado à Setre. À Sesol, cabe a implementação da política pública de fomento à economia solidária, promovendo o trabalho decente pela visão de promoção do trabalho associado, autogestionário, com respeito às diversidades e, sobretudo, dando ao ser humano o protagonismo na relação entre capital e trabalho nos meios urbano e rural.

Em 2011, foi promulgada a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária, sob a Lei de nº 12.368, cuja função é promover o desenvolvimento sustentável, democrático, incluyente e socialmente justo da economia solidária, respeitando a equidade de gênero, raça e etnia, propiciando, assim, condições concretas para integração, interação e intersectorialidade das várias políticas públicas que possam fomentar a economia solidária e contribuir para a redução das desigualdades regionais.

### 3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NA BAHIA

A Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil originou-se a partir da criação da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, por meio da Medida Provisória (MP) nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678 (Estado da Bahia, [s.d.]). A Seppir é fruto de muitas lutas do Movimento Negro e, atualmente, tem sido utilizada como referência de políticas direcionadas à igualdade racial em outros países.

Na Bahia, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado (Sepromi) foi a primeira a tratar de políticas públicas para mulheres, negras e negros, por meio da Lei Estadual nº 10.549/2006 (Estado da Bahia, 2006b), e se tornou um divisor de águas no enfrentamento político contra as desigualdades sociais e raciais no estado. A partir da reforma administrativa, baseada na Lei nº 12.212/2011, as questões referentes a gênero foram para outra secretaria estadual.

Segundo o *Mapa da distribuição espacial da população, cor ou raça – pretos e pardos*, produzido em parceria entre a Seppir e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base no Censo demográfico 2010, o estado da Bahia ocupa o segundo lugar na *ranking* nacional, com 76,3% dos cidadãos autodeclarados pretos e pardos. Quando o assunto é a autodeclaração, exclusivamente de pretos, a Bahia desponta como estado de maior número, figurando a ordem de 17,1%.

Foi nesse cenário que a Setre, por intermédio da Sesol, intensificou suas ações voltadas à promoção da igualdade racial, no âmbito da Política Estadual de Economia Solidária (Pees). Em 2014, foi lançado o edital de apoio a iniciativas produtivas e resgate cultural no âmbito dos espaços socioculturais de matriz africana, no valor de R\$ 9 milhões. O objetivo era apoiar o empreendedorismo negro na Bahia a partir de valores e princípios baseados na economia solidária. Tal iniciativa, pioneira no Brasil, possibilitou à Bahia avançar significativamente na construção de uma política pública de promoção da igualdade racial, somado a implementação da Lei nº 13.182, de 6 de junho de 2014, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa no estado (Estado da Bahia, 2014).

Ainda nesse sentido de colaborar com a discussão acerca do empreendedorismo negro, a Sesol/BA produziu, em 2014, o documentário *A cor do trabalho*, que resgata a história do empreendedorismo negro desde a abolição da escravatura, e, por meio da Agenda do Trabalho Decente,<sup>6</sup> mas precisamente pelo Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça em parceria com a Sesol, passa a executar de forma mais robusta ações para promover a igualdade, via atividades transversais incluindo-as no escopo de suas ações.

6. Essa agenda é formada por 32 entidades, foi criada pelo Decreto nº 11.229, de 6 de outubro de 2008, sendo a primeira Agenda Subnacional de Trabalho Decente do mundo. Ela tem como objeto articular formas de trabalho decente conforme define a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio dos eixos: erradicação do trabalho escravo; erradicação do trabalho infantil; saúde e segurança do trabalho; empregos verdes; juventude; serviço público; trabalho doméstico; promoção da igualdade da pessoa com deficiência; e promoção da igualdade de gênero e raça. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2kwL4x0>>.

Embasada no comprometimento de combate ao racismo institucional, em 2015, a Sesol/BA toma a decisão de propor o projeto de combate ao racismo institucional: *A contribuição da economia solidária para sensibilização de gestores públicos*. Este projeto reúne gestores públicos municipais e estaduais de dezesseis territórios do estado da Bahia, incluindo conselheiros estaduais pertencentes aos conselhos: Estadual de Economia Solidária (CEES), Estadual de Cooperativismo (Cecoop), Colegiados Territoriais e o Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra (CDCN), promovendo a atuação em rede e a ampliação da qualificação, por meio de processos formativos integrados e participativos.

#### **4 PROJETO DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL: A CONTRIBUIÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA PARA SENSIBILIZAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS**

O racismo institucional se configura como (Lei nº 13.182, de 6 de junho de 2014):

ações ou omissões sistêmicas caracterizadas por normas, práticas, critérios e padrões formais e não formais de diagnóstico e atendimento, de natureza organizacional e institucional, pública e privada, resultantes de preconceitos ou estereótipos, que resulta em discriminação e ausência de efetividade em prover e ofertar atividades e serviços qualificados às pessoas em função da sua raça, cor, ascendência, cultura, religião, origem racial ou étnica. (Estado da Bahia, 2014).

O racismo estrutura a sociedade brasileira e apresenta-se em diversas facetas, interferindo: *i*) na falta de interesse de gestores públicos; *ii*) na ausência de conhecimento a respeito do tema; e *iii*) na falta de correlação entre o perfil do gestor com o tema estudado.

Nesse escopo, o projeto em questão tem por objetivo formar gestores públicos municipais e estaduais, no estado da Bahia, sob um olhar territorial de construção e implementação de políticas públicas de combate ao racismo institucional e promoção da igualdade racial, com recorte no trabalho e na renda. Busca-se, também, a construção de um debate aprofundado de combate ao racismo institucional que possa subsidiar a construção de políticas públicas municipais e territoriais de promoção da igualdade racial.

A coordenação, a execução e o acompanhamento das ações do projeto são exercidos pelo comitê gestor. Este é composto por dois representantes dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento da Comunidade Negra, de Economia Solidária e de Cooperativismo. A Setre e a Sepromi compõem a coordenação deste comitê, indicando dois representantes formalmente, a fim de dar conta dos aspectos técnicos e gerenciais da proposta. A equipe técnica designada, contratada para conduzir as oficinas, passou por um processo de formação promovido pela Setre e pela Sepromi, para se alinhar quanto aos conceitos da inclusão socioproductiva e da promoção da igualdade racial.

Inicialmente, o público-alvo do projeto eram quinhentos gestores municipais/territoriais das áreas de trabalho, renda e membros dos Conselhos Municipais/Estadual da Igualdade Racial, da Economia Solidária e do Cooperativismo, técnicos e dirigentes dos centros públicos de economia solidária. Ao longo da realização das oficinas territoriais, foi percebida uma ampliação do público, a partir de uma maior participação integrada de organizações da sociedade civil – representantes de conselhos, associações, fóruns, sindicatos, lideranças estudantis, entre outros dispositivos de controle e participação social,



favorecendo a compreensão do permanente processo de transformação, característica da realização de ações transversais.

As ações do projeto estão distribuídas em três eixos: *i*) realização de sessenta oficinas territoriais, com duração de dezesseis horas cada, distribuídas em três etapas anuais; *ii*) realização de três seminários estaduais do projeto, com duração de oito horas cada; *iii*) publicação de mil exemplares de material formativo, fruto das oficinas territoriais.

Em cada etapa, o projeto prevê a realização de dezesseis oficinas territoriais (tabela 1), além de quatro oficinas específicas: *i*) uma que envolva os conselheiros estaduais de economia solidária, cooperativismo e de desenvolvimento da comunidade negra; *ii*) reúna o comitê gestor desta proposta e os técnicos responsáveis pelas oficinas; *iii*) envolva a rede de incubadoras universitárias; e *iv*) desenvolva a metodologia proposta neste projeto com os professores da rede pública estadual, ligados ao Núcleo Regional de Educação da Região Metropolitana (NRE).

TABELA 1

**Abrangência territorial, carga-horária e beneficiários do projeto de combate ao racismo institucional<sup>1</sup>**

Território	Carga horária	Público
Metropolitano	48 horas	50
Extremo Sul	48 horas	30
Irecê	48 horas	30
Bacia do Rio Grande	48 horas	30
Itaparica	48 horas	30
Piemonte Norte de Itapicuru	48 horas	30
Médio Rio de Contas/Baixo Sul	48 horas	30
Portal do Sertão/Sisal	48 horas	30
Chapada Diamantina	48 horas	30
Litoral Norte	48 horas	30
Recôncavo	48 horas	30
Sertão Produtivo	48 horas	30
Sertão do São Francisco	48 horas	30
Bacia do Jacuípe	48 horas	30
Litoral Sul	48 horas	30
Vitória da Conquista	48 horas	30

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Projeto intitulado: *A contribuição da economia solidária para sensibilização de gestores públicos.*

Cabe ressaltar que, inicialmente, o projeto previa a realização de apenas duas etapas de oficinas, totalizando quarenta encontros. No entanto, a partir dos resultados e do alcance, foi ampliado para mais uma etapa, totalizando três fases de execução de oficinas de formação.

Das ações previstas no projeto, já foram realizadas 32 oficinas territoriais, oito oficinas específicas e um seminário estadual, alcançando os dezesseis territórios e um total de 686 participantes. Na primeira etapa de oficinas, foi utilizado o filme *A cor do trabalho*,

como recurso de estímulo para iniciar a discussão da temática de promoção da igualdade racial e mercado de trabalho para afrodescendentes. Logo após a exibição do filme, o público foi provocado a refletir sobre os depoimentos apresentados no documentário, inclusive correlacionando a sua própria vivência e experiências, aproximando assim, teoria (conceitos) e prática.

Em seguida, a equipe técnica deu início ao alinhamento conceitual dos temas racismo institucional e economia popular e solidária, intercalando com debate e escuta do público, que nesse aspecto contribuiu com suas experiências locais e territoriais das políticas públicas e ações executadas pelas instituições municipais.

As oficinas ocorreram por meio da parceria com a Sepromi, a Secretaria de Educação (SEC), os centros públicos de economia solidária (Cesols), e outros parceiros locais. Vale ressaltar que, no decorrer da execução das oficinas, os próprios participantes, por meio de suas redes de contatos, apoiaram a mobilização, agregando novos integrantes para composição de uma rede mais sólida.

Em abril de 2018, seguindo a orientação pedagógica presente desde a origem do projeto, iniciou-se a segunda etapa de oficinas do projeto, com a realização de mais dezesseis oficinas territoriais e mais quatro oficinas específicas. Foram abordados os temas: trabalho em rede e ciclo das políticas públicas. Também foi construída a árvore de problemas de cada território, a fim de contribuir para a construção do plano de política territorial (Ipea, 2009).

No escopo deste projeto, as redes solidárias são pensadas como processos políticos de suporte/sustentação à realização de ações de capacitação, controle social, formulação de planos territoriais de combate ao racismo institucional e promoção da economia solidária. Dessa forma, ainda na segunda etapa, foram dados os primeiros passos para a constituição de redes territoriais de combate ao racismo institucional nos dezesseis territórios de identidade.

Finalizando as duas etapas iniciais do projeto, em novembro de 2018, foi realizado, o *Seminário economia solidária como estratégia de promoção da igualdade e do desenvolvimento territorial*.

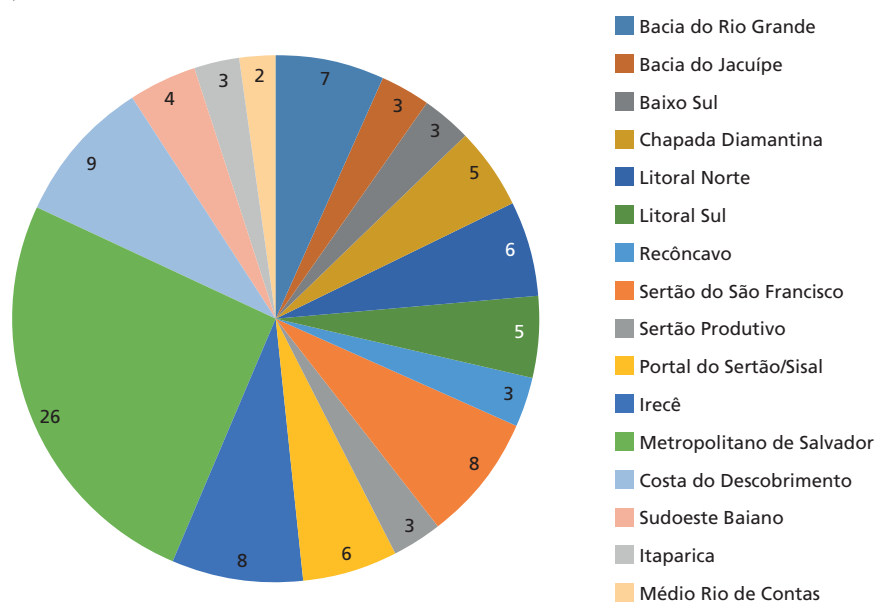
O projeto sofreu certas alterações, por exemplo, alguns municípios que, no primeiro momento, sediaram as oficinas foram substituídos por outros de maior poder de organização, articulação, mobilização e ampliação do público-alvo, isso ocorreu por se entender que o conceito de gestor não se limita à ocupação de posições de chefia em organizações públicas e, sim, à ocupação de posições estratégicas de articulação, bem como de direção, nas diferentes instituições públicas ou não.

Nesse aspecto, podem-se incluir os líderes estudantis, conselheiros diversos, representantes de consórcios municipais, movimentos, organizações sociais, associações, cooperativas e empreendimentos solidários. A proposta de ampliação foi apresentada justamente por aqueles territórios que obtiveram maior participação de indivíduos, são eles: Sertão do São Francisco, Costa do Descobrimento, Recôncavo, Irecê e Sertão do São Francisco.

Com as oficinas e o seminário, atingiu-se o quantitativo de 719 gestores públicos municipais e estaduais, o que demonstra a boa receptividade e o sucesso do projeto, que ultrapassou o número de participantes inicialmente planejado. O gráfico 1 demonstra o percentual de participação dos gestores públicos integrantes do projeto, divididos por territórios.

O território Metropolitano de Salvador obteve maior participação, atingindo o percentual de 26%; o segundo maior em participação foi o território Costa do Descobrimento, com 9%; logo depois, destacaram-se Irecê e Sertão do São Francisco, com 8%; e o Bacia do Rio Grande, com 7%. Vale pontuar que o território médio Rio de Contas foi o de menor participação, com 2%, e os demais atingiram de 3% a 6%.

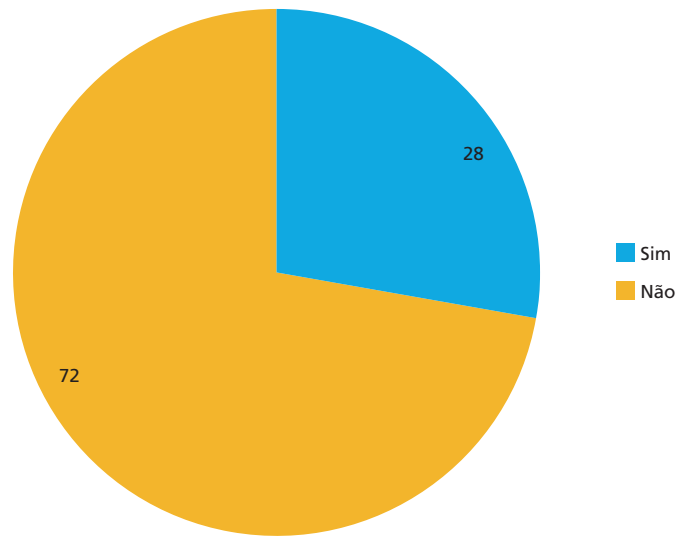
GRÁFICO 1  
Gestores por território  
(Em %)



Elaboração dos autores.

O gráfico 2 relata que, do total de gestores participantes do projeto, 28% participam de alguma rede de combate ao racismo, isso demonstra que a maioria dos gestores não se articulavam em conjunto para debater e desenvolver a temática em seus municípios.

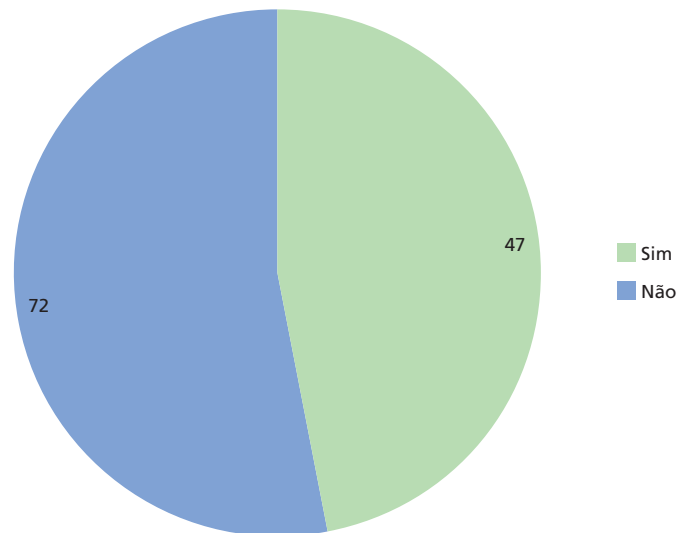
GRÁFICO 2  
**Participa de alguma rede de combate ao racismo?**  
(Em %)



Elaboração dos autores.

O gráfico 3 demonstra que uma parcela significativa dos participantes, neste caso 47%, já conhece a economia solidária. Tal informação confirma a presença da política pública de economia solidária nos territórios, por intermédio dos centros públicos de economia solidária e/ou projetos já desenvolvidos pela Setre.

GRÁFICO 3  
**Conhece a economia solidária?**  
(Em %)



Elaboração dos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos que o caminho percorrido até aqui já concretiza e demonstra algum avanço na construção de políticas de promoção da igualdade racial no estado da Bahia, tendo a economia solidária como mecanismo de articulação de redes solidárias, formadas por diferentes atores sociais, nos campos da saúde, educação, segurança pública, trabalho e assistência social. A associação dessas políticas, mediante a formação de redes solidárias, promove uma maior sustentabilidade às ações de combate ao racismo institucional no escopo das políticas públicas e na gestão social.

## REFERÊNCIAS

ESTADO DA BAHIA. Lei nº 10.549, de 28 de dezembro de 2006. Modifica a estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo estadual e dá outras providências. Bahia, 2006a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.549, de 28 de dezembro de 2006. Cria a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial; alterada pela Lei estadual nº 12.212/2011. Bahia, 2006b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária. Bahia, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.182, de 6 de junho de 2014. Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia. Bahia, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Brasil: Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde, s.d. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z9UzSi>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. (Série Brasil: o Estado de uma Nação). Disponível em: <<https://bit.ly/2lYFrbZ>>. Acesso em: 25 out. 2018.

KRAYCHETE, G. Economia popular solidária: paisagens e miragens. **Cadernos do Ceas: Revista crítica de humanidades**, [s.l.], n. 228, p. 1-10, jun. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2lVaF3C>>. Acesso em: 25 out. 2018.

MANCIE, E. **Redes de colaboração solidária**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018):** inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2434). Disponível em: <<https://bit.ly/2lX8YCN>> Acesso em: 26 ago. 2019.

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

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, D. S. *et al.* Promovendo a igualdade racial para um Brasil sem racismo. Brasília: Editora IABS, 2018.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1-4, 21 jul. 2010. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Economia Solidária**. Brasília, 26 ago. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2kuAtmK>>.

CEFAI, D. Públicos, problemas públicos e arenas públicas. O que nos ensina o pragmatismo. Parte 1. Tradução de Rosa Freire de Aguiar. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 187-213, mar. 2017.

ESTADO DA BAHIA. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters), 2014. **Diário Oficial**, Bahia, 30 dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (Setre). Superintendência de Economia Solidária (Sesol). Coordenação de Fomento à Economia Solidária (Cofes). **Edital de apoio a empreendimentos econômicos solidários e as redes de economia solidária no âmbito dos espaços socioculturais de matriz africana**. Salvador: Setre; Sesol; Cofes, 2014b.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). **Política territorial**. Salvador, 2018.

FRANÇA FILHO, G. C. A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. **Soc. estado**, Brasília, v. 16, n. 1-2, p. 245-275, dez. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2m0DFqZ>>. Acesso em: 25 out. 2018.

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Resgatando a história do Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Brasil: FBES, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2IDWMqg>>. Acesso em: 2 out. 2018.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Editora Global, 2006.



## **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

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

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 Junior

Leonardo Hideki Higa

*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

